

**ANALISIS PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM TRANSFORMASI
KEBIJAKAN FISKAL HIJAU**
(Stakeholder Analysis in Green Fiscal Policy Transformation)

Fitri Nurfatriani¹, Dudung Darusman², Dodik Ridho Nurrochmat², & Ahmad Erani Yustika³

¹Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim;
Jl. Gunung Bat

I. PENDAHULUAN

Kebijakan fiskal kehutanan yang saat ini berlaku masih menilai hutan berdasarkan fungsi produksi sehingga sistem fiskal pemerintah pusat dan daerah masih berdasarkan pada tingkat produksi hasil hutan kayu yang dihasilkan sebagai *reward* atas kinerja daerah menghasilkan sumber daya hutan. Hal ini dapat terlihat dari implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia yang diatur berdasarkan Undang-undang (UU) No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui penggunaan instrumen dana perimbangan, salah satunya adalah Dana Bagi Hasil (DBH) kehutanan. Instrumen DBH kehutanan dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase (proporsi bagi hasil) untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Akan tetapi mekanisme transfer fiskal melalui DBH kehutanan ini belum memasukkan unsur *punishment* berupa penilaian kinerja daerah dalam mengelola hutan secara lestari sebagai dasar pemberian alokasi DBH kehutanan. Dalam upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan (Giddings *et al.*, 2002; Cooper & Vargas, 2004; Suparmoko & Suparmoko, 2000; Keraf, 2010) khususnya di sektor kehutanan, maka perlu adanya pergeseran arah kebijakan fiskal di sektor kehutanan menuju kebijakan fiskal hijau yaitu dari kebijakan fiskal yang hanya berlandaskan pada pemanfaatan kayu diperluas ke pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) dan jasa lingkungan yang dapat diwujudkan dalam pengaturan mekanisme insentif dan disinsentif dalam pengaturan DBH kehutanan.

Dalam penyiapan kerangka kebijakan fiskal hijau perlu dipastikan partisipasi publik pada perumusan rancangan kebijakan fiskal hijau. Partisipasi publik melekat secara kuat pada penyusunan kebijakan lingkungan di tingkat nasional dan internasional. Kesadaran perlunya partisipasi publik didasarkan atas perhatian para pengambil kebijakan akan kebutuhan untuk memahami para pihak yang terpengaruh oleh kebijakan dan pihak yang memiliki kekuasaan untuk memengaruhi kebijakan yang diambil.

Untuk itu perlu dilakukan analisis pemangku kepentingan sebagai suatu proses untuk mengidentifikasi individu, kelompok dan organisasi yang dipengaruhi atau dapat memengaruhi lingkungan dan generasi yang akan datang serta memprioritaskan individu-individu dan kelompok untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan (Reed *et al.*, 2009). Hal ini disebabkan karena pembuatan kebijakan lebih merupakan suatu proses sosial yang dilakukan oleh para aktor dan diantara para aktor, daripada sebuah upaya yang rasional untuk mencari solusi optimal dalam menyelesaikan suatu masalah (Hermans & Thissen, 2009). Analisis terhadap pemangku kepentingan menjadi suatu hal penting. Overseas Development Administration (1995) dan Grimble (1998) mendefinisikan analisis pemangku kepentingan sebagai metodologi untuk memperoleh pemahaman atas sebuah sistem dan untuk menilai dampak perubahan pada sistem tersebut, juga sebagai suatu cara untuk mengidentifikasi dan menilai kepentingan pemangku kepentingan kunci tersebut.

Dalam tulisan ini disajikan hasil analisis terhadap para pihak yang memengaruhi rancangan kebijakan fiskal hijau melalui pemetaan kelompok-kelompok kepentingan yang berpengaruh maupun dipengaruhi dalam proses perumusan kebijakan fiskal hijau. Tujuan dari tulisan ini adalah untuk: 1) mengidentifikasi pemangku kepentingan; 2) membuat pengelompokan dan kategorisasi pemangku kepentingan dan 3) menyelidiki hubungan antara pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Dengan demikian dapat diketahui aspirasi, peran, pengaruh dan kepentingan dari para pihak sebagai bahan untuk merumuskan strategi pengaturan pemangku kepentingan untuk mewujudkan kebijakan fiskal hijau.

II. METODE PENELITIAN

A. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Provinsi Jambi pada bulan

Juni 2013 sampai dengan bulan Juni 2014. Lokasi tersebut dipilih karena berdasarkan hasil analisis spasial, luas kawasan hutan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur adalah 213.089 ha atau 38% dari total luas wilayah Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang memiliki potensi hasil jasa lingkungan tinggi dari Taman Nasional Berbak, hutan lindung gambut dan Cagar Alam Bakau Pantai Timur (Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tanjabtim, 2012). Dengan demikian terbuka pilihan-pilihan untuk pemanfaatan hasil hutan yang berorientasi kayu atau jasa lingkungan sehingga memiliki relevansi yang kuat dengan upaya perwujudan kebijakan fiskal hijau.

B. Kerangka Pemikiran

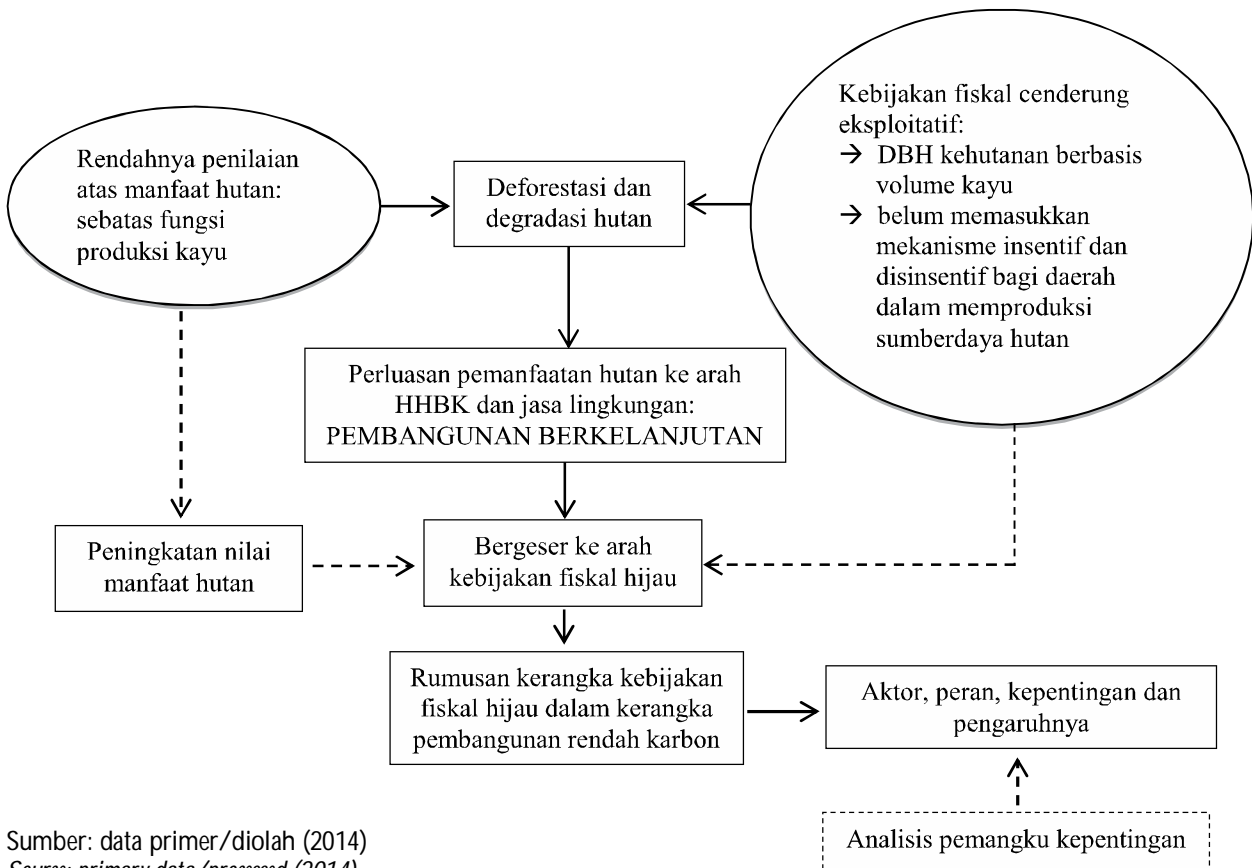
Kebijakan fiskal kehutanan saat ini didasari oleh UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai implikasi desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Berdasarkan peraturan ini daerah menerima alokasi DBH kehutanan berdasarkan volume kayu yang diekstraksi sehingga daerah yang kaya akan sumber daya alam mendapatkan dana yang lebih besar dari pendapatan yang berasal dari ekstraksi sumber daya alam (Nurrochmat *et al.*, 2010). Hal ini memicu daerah untuk mengeksploitasi sumber daya hutannya untuk meningkatkan penerimaan daerah dengan laju rehabilitasi hutan yang rendah sehingga menimbulkan deforestasi dan degradasi hutan (Nurrochmat, 2005; Barr *et al.*, 2006; Wisuandini, 2009; Ekawati *et al.*, 2012). Di samping itu pembagian alokasi DBH kehutanan ini belum memasukkan faktor indeks kinerja daerah dalam melaksanakan pengelolaan hutan secara lestari sebagai prasyarat penyaluran DBH maupun penyediaan insentif bagi daerah yang melaksanakan pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

Gambaran ini menunjukkan bahwa perlu ada pergeseran arah kebijakan fiskal kehutanan ke arah kebijakan fiskal hijau yang mengarahkan penggunaan kembali penerimaan negara untuk

kegiatan memperbaiki lingkungan (Scholten, 2001; Chaturvedi *et al.*, 2014). Secara lebih konkret, kebijakan fiskal hijau di sektor kehutanan akan mengarah kepada optimalisasi manfaat hutan secara menyeluruh, tidak hanya manfaat sebagai penghasil produk kayu akan tetapi termasuk juga di dalamnya fungsi lingkungan sebagai pencegah erosi, sedimentasi, tata air, keanekaragaman hayati dan kemampuan penyerapan karbon. Nilai-nilai tersebut menjadi dasar dalam perumusan kebijakan fiskal dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Dalam penyiapan kerangka infrastruktur kebijakan fiskal hijau perlu dipastikan partisipasi publik pada perumusan rancangan kebijakan fiskal hijau. Partisipasi publik yang akan dianalisis adalah aktor yang terlibat, kepentingan, agenda dan pengaruh para aktor yang terlibat pada proses perumusan rancangan kebijakan fiskal hijau. Dengan demikian perlu dilakukan analisis *stakeholder* atau pemangku kepentingan sebagai suatu proses untuk mengidentifikasi individu, kelompok dan organisasi yang dipengaruhi atau dapat memengaruhi lingkungan dan generasi yang akan datang serta memprioritaskan individu-individu dan kelompok untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan (Reed *et al.*, 2009). Menurut Bryson (2004) analisis pemangku kepentingan memiliki kegunaan untuk: 1) menghindari kebijakan yang "gagal" karena pengambil kebijakan gagal mengetahui kepentingan dan informasi dari pemangku kepentingan kunci; 2) menghubungkan banyak pihak yang terlibat secara global; 3) sebagai aspek penting dalam pemecahan masalah; 4) memperbaiki kinerja organisasi; 5) membantu keberhasilan organisasi publik dalam mencapai tujuan dan 6) memberikan kontribusi penting untuk menciptakan nilai melalui dampaknya pada fungsi-fungsi atau kegiatan dalam strategi pengelolaan.

Kerangka pemikiran dalam penelitian disajikan pada Gambar 1.



Sumber: data primer/diolah (2014)
 Source: primary data/processed (2014)

Gambar 1. Kerangka pemikiran.
 Figure 1. Research framework.

Tabel 1. Teori, metode analisis data, variabel dan sumber data penelitian
 Table 1. Theory, method, variables and data sources

Tujuan (Objective)	Teori yang digunakan (Theory used)	Metode analisis data (Method of data analysis)	Variabel (Variables)	Sumber data (Data sources)
Teridentifikasinya para aktor yang terlibat beserta pengaruh dan kepentingannya dalam perancangan kebijakan fiskal hijau	<ul style="list-style-type: none"> - Teori Stakeholder (Eden & Eckermann, 1998; Friedman & Miles, 2006; Bryson, 2004) - Teori kategori Stakeholder (Eden & Eckermann, 1998; Reed <i>et al.</i>, 2009) 	Analisis pemangku kepentingan (Reed <i>et al.</i> , 2009; ODA, 1995; Grimble, 1998; Bryson, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> -Aktor yang terlibat dalam perancangan kebijakan fiskal hijau -Peran para aktor -Kepentingan para aktor -Pengaruh para aktor 	Kementerian Keuangan, Kementerian Kehutanan, Bappenas, Badan Pengelola REDD+ (BP REDD+), Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI), Kementerian Lingkungan Hidup, Dinas Kehutanan Provinsi dan Kabupaten, Bappeda Provinsi dan Kabupaten, Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, LSM, Universitas Jambi, Pemegang ijin HTI, narasumber/ informan kunci

Sumber: data primer/diolah (2014)
 Source: primary data/processed (2014)

C. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan pendalaman dokumen. Data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan melalui wawancara dengan responden terpilih, menggunakan metode *purposive sampling* serta melalui observasi. Data sekunder terdiri atas berbagai dokumen yang terkait dengan kerangka infrastruktur kebijakan fiskal kehutanan. Data sekunder diperoleh dari hasil studi literatur dan studi dokumen-dokumen terkait dari responden atau narasumber. Secara ringkas teori yang digunakan, metode analisis data, variabel data yang dibutuhkan beserta sumber datanya disajikan pada Tabel 1.

B. Pengolahan dan Analisis Data

Peran para aktor yang memengaruhi rancangan kebijakan fiskal hijau dianalisis melalui pemetaan kelompok-kelompok kepentingan yang berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan fiskal hijau. Ruang lingkup analisis yaitu analisis pemangku kepentingan terhadap para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan fiskal kehutanan saat ini serta para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan fiskal hijau ke depan di tingkat nasional dan sub nasional (lokasi penelitian). Analisis pemangku kepentingan dilakukan mengikuti rangkaian analisis yang dilakukan oleh Reed *et al.* (2009) yang meliputi: 1) identifikasi pemangku kepentingan, 2) membuat pengelompokan dan pengategorian pemangku kepentingan dan 3) menyelidiki hubungan antara pemangku kepentingan. Analisis data untuk setiap tahapan akan dijelaskan pada bagian di bawah ini.

1. Identifikasi pemangku kepentingan

Untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan dan kepentingannya digunakan opini para ahli (*expert opinion*), *Focus Group Discussion* (FGD), *snowball sampling* dan seleksi berdasarkan data sekunder. Pemangku kepentingan yang teridentifikasi dalam perumusan kebijakan fiskal hijau di tingkat nasional dan di tingkat sub nasional dengan mengambil contoh di Kabupaten Tanjung Jabung Timur dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Pemangku kepentingan utama (*primary stakeholder*), merupakan pemangku kepentingan yang secara langsung terkena dampak, baik positif maupun negatif dari adanya kebijakan fiskal hijau.
- b. Pemangku kepentingan kunci (*key stakeholder*), merupakan pemangku kepentingan yang secara legalitas memiliki kewenangan atau dengan kata lain memiliki pengaruh dan kepentingan yang tinggi dalam pengambilan keputusan pada proses pembuatan kebijakan fiskal hijau.
- c. Pemangku kepentingan pendukung (*secondary stakeholder*), merupakan pemangku kepentingan sebagai perantara dalam proses implementasi kebijakan ataupun pihak-pihak yang tidak memiliki kaitan secara langsung tetapi memiliki kepedulian atas keputusan kebijakan fiskal hijau.

Pengelompokan tersebut berdasarkan pada konsep identifikasi pemangku kepentingan dari ODA (1995) dan Grimble (1998) yang telah dimodifikasi dan telah digunakan oleh Mulyaningrum (2013) dalam analisis pemangku kepentingan proses pembuatan kebijakan legalitas kayu di hutan rakyat.

2. Pengelompokan dan pengategorian pemangku kepentingan

Untuk mengklasifikasi dan mengategorikan pemangku kepentingan digunakan analisis kategorisasi yang mengklasifikasikan pemangku kepentingan berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruh (Eden & Eckermann, 1998; Bryson, 2004; Reed *et al.*, 2009). Metode yang digunakan untuk mengklasifikasikan pemangku kepentingan adalah menggunakan matriks kepentingan-pengaruh (*interestinfluence matrix*) berdasarkan kepentingan atau ketertarikan dan pengaruh pemangku kepentingan (Eden & Ackermann, 2013) terhadap penyusunan kebijakan fiskal hijau.

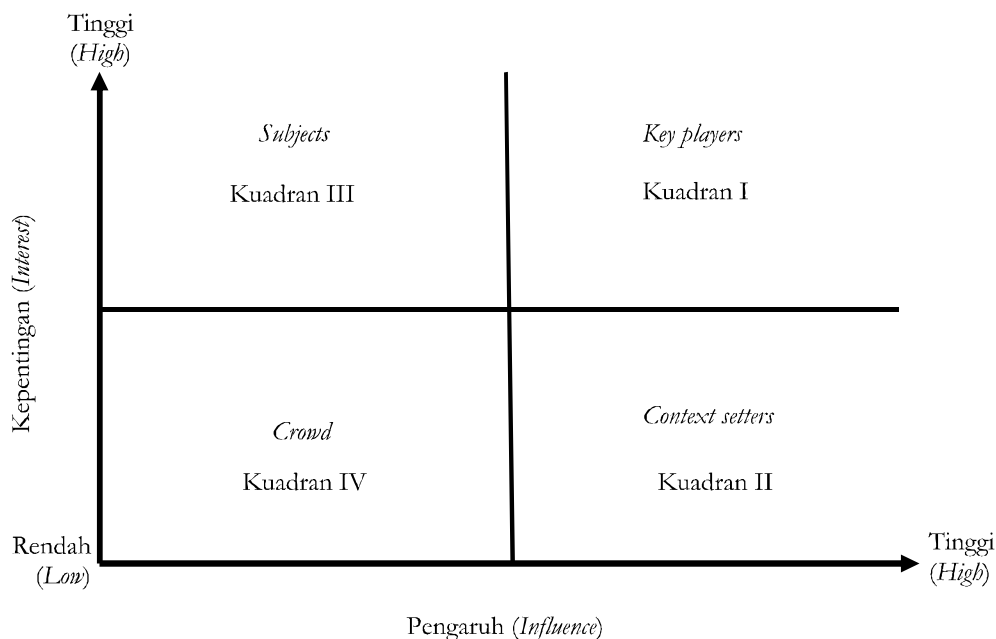
Pemangku kepentingan dikelompokkan menjadi pemain kunci, *context setters*, *subjects* dan *crowd*. Pemain kunci memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi. *Context setters* memiliki pengaruh yang tinggi tapi kepentingannya rendah. *Subjects* memiliki kepentingan yang tinggi tetapi pengaruhnya rendah, sedangkan *crowd* adalah pemangku kepentingan yang memiliki kepenting-

an dan pengaruh yang rendah. Matriks kepentingan-pengaruh dapat menjadi alat untuk memetakan tingkat kepentingan dan pengaruh pemangku kepentingan terhadap suatu isu berdimensi 2 x 2 seperti terlihat pada Gambar 2. Posisi kuadran dapat menggambarkan posisi dan peranan yang dimainkan oleh masing-masing pemangku kepentingan terhadap perumusan kebijakan fiskal hijau.

Dalam menentukan tingkat kepentingan dan pengaruh pemangku kepentingan digunakan modifikasi dari analisis terhadap kepentingan dan agenda pemangku kepentingan berdasarkan Grimble (1998). Menurut Grimble (1998) kepentingan dan agenda pemangku kepentingan dapat dilihat dari: kepentingan pemangku kepentingan, dampak potensial, tingkat kepentingan relatif dan pengaruh kelompok. Pada analisis ini untuk menentukan pengaruh pemangku kepentingan dilihat berdasarkan peran pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Peran para pihak dalam kebijakan fiskal hijau akan digolongkan berdasarkan peran para aktor dalam pembuatan kebijakan menurut Dunn (2003) dan Birkland (2001) yaitu sebagai regulator, fasilitator,

implementor, evaluator, advokator dan penerima manfaat. Sementara itu kepentingan para pihak dalam perumusan kebijakan fiskal hijau dikelompokkan berdasarkan kepentingan ekonomi, sosial, lingkungan dan politik sebagaimana yang dilakukan Lienert *et al.* (2013) pada penelitian analisis para pihak yang dikombinasikan dengan analisis jaringan sosial dengan menggunakan kategori kepentingan ekonomi, sosial, teknis dan lingkungan dalam proses perencanaan infrastruktur air.

Derajat kepentingan dan pengaruh pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau dinilai secara kualitatif dari hasil wawancara, FGD dan data sekunder. Tingkat kepentingan dan pengaruh pemangku kepentingan diklasifikasikan menjadi rendah, sedang dan tinggi menggunakan kriteria yang diadopsi dari ODA (1995), Grimble (1998) serta Eden dan Eckermann (1998). Penilaian derajat kepentingan dan pengaruh dalam analisis pemangku kepentingan secara kualitatif telah dilakukan oleh Muttaqin (2012) dan Hero (2012). Tingkat kepentingan dan pengaruh pemangku kepentingan diklasifikasikan mengikuti kriteria sebagai berikut:



Sumber (Source): Eden & Ackermann (1998).

Gambar 2. Matriks pengaruh-kepentingan pemangku kepentingan.
 Figure 2. Influence-interest matrix.

- a. Derajat kepentingan
 - 1) Tinggi: memiliki harapan, aspirasi dan manfaat potensial yang tinggi atas terwujudnya kebijakan fiskal hijau.
 - 2) Sedang: memiliki harapan dan aspirasi tetapi tidak menerima manfaat potensial secara langsung dari terwujudnya kebijakan fiskal hijau.
 - 3) Rendah: Tidak memiliki harapan, aspirasi dan manfaat potensial atas terwujudnya kebijakan fiskal hijau.
- b. Derajat pengaruh
 - 1) Tinggi: memiliki kewenangan penuh dalam membuat kebijakan, memfasilitasi implementasi kebijakan dan memengaruhi pihak lain dalam membuat kebijakan.
 - 2) Sedang: memiliki kewenangan yang terbatas dalam membuat kebijakan, memfasilitasi implementasi kebijakan dan memengaruhi pihak lain dalam membuat kebijakan.
 - 3) Rendah: tidak memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan, memfasilitasi implementasi kebijakan dan memengaruhi pihak lain dalam membuat kebijakan.
2. Hubungan antara pemangku kepentingan
Untuk menyelidiki hubungan antar pemangku kepentingan digunakan metode *actor linkages matrices* yang menggunakan matriks berisi para pemangku kepentingan dalam tiap kolom dan barisnya dan hubungan antar pemangku kepentingan hasil identifikasi berupa konflik, pelengkap atau kerjasama.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Identifikasi Pemangku Kepentingan

Dari hasil wawancara mendalam, studi literatur dan pengamatan di lapangan, teridentifikasi berbagai kelompok pemangku kepentingan yang terdiri atas pemangku kepentingan kunci, utama dan pendukung (ODA, 1995 dan Grimble, 1998) seperti yang disajikan dalam Tabel 2. Instansi pemerintah pusat seperti Kementerian Kehutanan (Kemenhut), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Lingkungan Hidup (KLH), Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional

(Bappenas) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menjadi pemangku kepentingan kunci karena instansi-instansi tersebut memiliki kewenangan secara legalitas sebagai perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, memberi bimbingan teknis dan melakukan evaluasi pelaksanaan bimbingan teknis. Kementerian Kehutanan sebagai instansi utama menjadi pemangku kepentingan kunci yang merumuskan kebijakan, melaksanakan kebijakan, memberikan bimbingan teknis dan melakukan evaluasi pelaksanaan bimbingan teknis di bidang iuran kehutanan, pemanfaatan jasa lingkungan kawasan konservasi dan hutan lindung serta pengurangan emisi gas rumah kaca (GRK) dari deforestasi dan degradasi sesuai dengan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. 40 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan.

Sementara itu Kementerian Keuangan menjadi pemangku kepentingan kunci sebagai penyelenggara urusan di bidang keuangan dan kekayaan negara khususnya sebagai perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, pemberi bimbingan teknis dan evaluasi pelaksanaan bimbingan teknis dalam bidang penerimaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) kehutanan, pengaturan dana perimbangan kehutanan yaitu transfer Dana Bagi Hasil (DBH) kehutanan ke daerah serta Dana Alokasi Khusus (DAK) kehutanan dan pembiayaan kegiatan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu) No. 184 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan. Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) juga menjadi pemangku kepentingan kunci terkait perannya dalam penyusunan rancangan peraturan pemerintah (RPP) instrumen ekonomi lingkungan hidup. Dalam RPP tersebut diatur perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi seperti imbal jasa lingkungan, penyusunan neraca sumber daya alam/lingkungan hidup (SDA/LH) dan Produk Domestik Bruto/Produk Domestik Regional Bruto (PDB/PDRB) hijau; pendanaan lingkungan hidup seperti dana jaminan LH serta insentif dan/atau disinsentif untuk LH. Meskipun RPP ini belum disahkan

Tabel 2. Tingkat kepentingan dan pengaruh para pemangku kepentingan
Table 2. Level of stakeholders' influence and interest

No	Kategori pemangku kepentingan (<i>Stakeholder's category</i>)	Peran (<i>Roles</i>)	Kepentingan (<i>Interest</i>)	Derajat pengaruh (<i>Level of influence</i>)	Derajat kepentingan (<i>Level of interest</i>)
A. Pemangku kepentingan kunci					
1	Kementerian Kehutanan	Regulator tingkat nasional Implementor Fasilitator Evaluator	Ekonomi Sosial Lingkungan Politik	Tinggi	Tinggi
2.	Kementerian Keuangan	Regulator tingkat nasional	Ekonomi	Tinggi	Tinggi
3.	Bappenas	Implementor Fasilitator Evaluator Regulator tingkat nasional Implementor Fasilitator Evaluator	Politik Lingkungan Ekonomi Sosial Lingkungan	Tinggi	Tinggi
4.	Kementerian Lingkungan Hidup	Regulator tingkat nasional	Lingkungan	Tinggi	Tinggi
5.	Kementerian Dalam Negeri	Implementor Fasilitator Evaluator Regulator tingkat nasional Fasilitator Evaluator	Sosial Lingkungan	Tinggi	Sedang
B. Pemangku kepentingan utama					
6.	Dinas Kehutanan Provinsi	Implementor Fasilitator Regulator penggunaan anggaran kehutanan tingkat provinsi	Lingkungan Politik	Sedang	Tinggi
7.	Dinas Kehutanan Kabupaten	Implementor Fasilitator Regulator penggunaan anggaran kehutanan tingkat kabupaten	Sosial Lingkungan	Sedang	Tinggi
8.	Pemegang ijin usaha pemanfaatan hasil hutan	Implementor Advokator	Ekonomi Politik	Sedang	Sedang
9.	Bappeda Kabupaten	Regulator penyusunan APBD tingkat kabupaten Implementor	Sosial Ekonomi Lingkungan Lingkungan	Sedang	Tinggi
10.	Bappeda Provinsi	Regulator penyusunan APBD tingkat provinsi Implementor	Ekonomi Lingkungan	Sedang	Sedang
11.	Badan Lingkungan Hidup Provinsi	Regulator kebijakan teknis lingkungan tingkat provinsi	Ekonomi Lingkungan	Sedang	Tinggi
12.	Penduduk desa sekitar hutan	Penerima manfaat dari kebijakan	Sosial Lingkungan Ekonomi	Rendah	Sedang

Tabel 2. Lanjutan
Table 2. Continued

No	Kategori pemangku kepentingan (Stakeholder's category)	Peran (Roles)	Kepentingan (Interest)	Derajat pengaruh (Level of influence)	Derajat kepentingan (Level of interest)
C. Pemangku kepentingan pendukung					
13.	Badan Pengelola REDD+	Fasilitator	Ekonomi	Sedang	Tinggi
14.	DNPI	Implementor Advokator Fasilitator Implementor	Lingkungan Sosial Ekonomi Lingkungan	Sedang	Tinggi
15.	Dinas Pendapatan Daerah Provinsi	Advokator Implementor	Sosial	Rendah	Sedang
16.	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten	Implementor Fasilitator Regulator penyusunan APBD tingkat provinsi	Ekonomi Lingkungan Sosial Ekonomi	Rendah	Sedang
17.	Universitas Jambi	Advokator	Lingkungan	Sedang	Tinggi
18.	ZSL	Fasilitator Advokator	Ekonomi Sosial	Rendah	Tinggi
19.	Warsi	Fasilitator Advokator Fasilitator	Lingkungan Ekonomi Sosial Lingkungan Ekonomi	Rendah	Sedang

Sumber: data primer/diolah (2014)
Source: primary data/processed (2014)

tetapi ini menjadi dasar hukum utama bagi digunakannya instrumen ekonomi untuk memperbaiki lingkungan hidup.

Bappenas khususnya direktorat yang menangani bidang pangan dan pertanian, kehutanan dan konservasi sumber daya air, kelautan dan perikanan, sumber daya energi, mineral dan pertambangan serta lingkungan hidup, menjadi pemangku kepentingan kunci sebagai perumus kebijakan perencanaan pembangunan nasional pada khususnya. Terkait kebijakan fiskal hijau, Bappenas menjadi kunci dalam mengarusutamakan isu fiskal hijau dalam pembangunan nasional yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Bappenas berperan sentral untuk memasukkan isu-isu

perbaikan lingkungan khususnya kehutanan dalam RPJMN dan RPJP yang dijadikan dasar penyusunan rencana strategis (Renstra) dan anggaran di setiap kementerian/lembaga (K/L). Sementara itu Kemendagri juga menjadi pemangku kepentingan kunci dengan kewenangan memberikan pertimbangan kepada kementerian teknis dalam penetapan daerah penghasil pada mekanisme pembagian DBH ke daerah, juga sebagai instansi pemerintah pusat yang mengevaluasi penetapan anggaran pemda (APBD) dan pengalokasiannya khususnya dari dana perimbangan.

Dinas kehutanan provinsi, dinas kehutanan kabupaten, pemegang ijin usaha pemanfaatan hasil hutan, bappeda kabupaten, bappeda provinsi, badan lingkungan hidup provinsi menjadi pemangku kepentingan utama yaitu

pemangku kepentingan yang secara langsung terkena dampak, baik positif maupun negatif dari adanya kebijakan fiskal hijau. Dinas kehutanan provinsi dan dinas kehutanan kabupaten merupakan instansi pemerintah daerah yang bertanggungjawab melaksanakan peraturan di tingkat pusat khususnya peraturan terkait fiskal kehutanan yang dirumuskan oleh pemerintah pusat. Dinas kehutanan mempunyai tugas melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang kehutanan yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi No. 14 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Jambi. Dengan demikian dinas kehutanan provinsi juga menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang kehutanan termasuk di dalamnya iuran kehutanan, pemanfaatan jasa lingkungan hutan dan pengurangan emisi GRK dari kehutanan, pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang kehutanan.

Terkait pengaturan iuran kehutanan dinas kehutanan provinsi hanya sebatas melakukan rekapitulasi, dokumentasi dan pelaporan atas segala penerimaan kehutanan dari kabupaten di wilayahnya. Demikian pula dinas kehutanan kabupaten berkewajiban untuk melaksanakan pelayanan umum di bidang kehutanan dan pembinaan teknis terhadap Unit Pelaksana Teknis (UPT) di lingkup wilayahnya sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur No. 19 tahun 2003 tentang Organisasi Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tanjung Jabung Timur. Dinas kehutanan kabupaten merupakan ujung tombak instansi pemerintah yang melakukan pengumpulan, penagihan, pengenaan dan pelaporan iuran kehutanan di lapangan. Dengan demikian sesuai PP No. 38 tahun 2007 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah, khusus untuk pengaturan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) kehutanan pemerintah kabupaten dalam hal ini dinas kehutanan kabupaten bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pemungutan PNBP skala kabupaten/kota.

Pemangku kepentingan utama lainnya adalah pemegang ijin pemanfaatan dan pengusahaan hutan. Dalam studi kasus di Kabupaten Tanjung

Jabung Timur diwakili oleh PT Wirakarya Sakti (WKS) sebagai satu-satunya pemegang ijin pemanfaatan dan pengusahaan Hutan Tanaman Industri. PT WKS berperan sebagai wajib bayar iuran kehutanan yang sangat dipengaruhi oleh adanya berbagai peraturan terkait tarif iuran kehutanan dan tata cara pemungutan dan pengenaan iuran kehutanan. Pemegang ijin usaha ini juga akan menjadi salah satu aktor bila praktik pemanfaatan jasa lingkungan dan implementasi skema insentif bagi pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan diimplementasikan. Sementara itu instansi pemda lainnya yang menjadi pemangku kepentingan utama adalah Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) provinsi, Bappeda kabupaten dan Badan Lingkungan Hidup (BLH) provinsi. Bappeda provinsi dan Bappeda kabupaten adalah instansi pemda yang menjadi wakil ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah dalam penyusunan penggunaan anggaran untuk kehutanan di tingkat provinsi dan kabupaten berdasarkan pertimbangan teknis. Untuk itu Bappeda provinsi dan kabupaten hanya bertugas melaksanakan penyusunan anggaran daerah berdasarkan penerimaan daerah yang dipengaruhi oleh kebijakan fiskal kehutanan.

Sementara itu BLH provinsi menjadi pemangku kepentingan utama dalam perumusan kebijakan fiskal hijau mengingat tugas BLH provinsi sebagai perumus kebijakan teknis di bidang lingkungan hidup tingkat provinsi, pembina dan pelaksana tugas di bidang lingkungan hidup, salah satu instansi yang terlibat dalam perancangan Rencana Aksi Daerah (RAD) GRK Provinsi Jambi dan anggota Pokja penurunan emisi GRK tingkat Provinsi. Pemangku kepentingan utama yang terakhir adalah masyarakat sekitar hutan yaitu kelompok yang mengambil manfaat dari hutan, menerima berbagai manfaat dari pelaksanaan program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari perusahaan swasta juga sebagai pelaksana program penanaman yang didanai dari penerimaan kehutanan. Jika kebijakan fiskal kehutanan diarahkan untuk memperbaiki fungsi hutan maka masyarakat akan mengalami dampak kebijakan tersebut. Sebagai contoh, peningkatan atau pe-

nurunan alokasi anggaran pemerintah untuk masyarakat dari penerimaan iuran kehutanan akan berdampak pada kehidupan masyarakat khususnya di sekitar hutan.

Kelompok terakhir dari pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan fiskal hijau adalah pemangku kepentingan pendukung (*secondary stakeholder*) yang merupakan perantara dalam proses implementasi kebijakan fiskal hijau ataupun pihak-pihak yang tidak memiliki kaitan secara langsung terhadap kebijakan fiskal hijau tetapi memiliki kepedulian atas keputusan kebijakan fiskal hijau. Termasuk dalam kelompok ini adalah Badan Pengelola REDD+, Dinas Pendapatan Daerah Provinsi, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten, Universitas Jambi, ZSL, Warsi dan penduduk desa sekitar hutan. Para pemangku kepentingan ini dapat digolongkan sebagai lembaga pemerintah yang berperan dalam implementasi kebijakan fiskal kehutanan dan pendanaan, organisasi pemantau dan advokasi, LSM, lembaga akademik dan masyarakat. BP REDD+ merupakan badan bentukan presiden yang bertugas menyiapkan kelembagaan untuk implementasi REDD+. BP REDD+ tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan formal sehingga tugasnya sebatas memfasilitasi dan mengordinir institusi-institusi yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan terkait fiskal hijau, khususnya dalam hal penyiapan dan koordinasi instrumen dan mekanisme pendanaan REDD+.

Sementara itu Dinas Pendapatan Daerah Provinsi dan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten merupakan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab sebagai bendahara kas daerah yang menerima pendapatan daerah yang berasal dari dana perimbangan, khususnya dari kehutanan, memastikan ketepatan jumlah dan waktu penerimaan serta melakukan pencocokan jumlah penerimaan. Dengan demikian lembaga pemerintah ini berperan sebagai mediator dalam menerima pendapatan daerah untuk dapat disalurkan kembali melalui penganggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di daerah. Lembaga akademik dan LSM seperti Universitas Jambi (Unja), ZSL dan Warsi berfungsi sebagai lembaga

yang melakukan advokasi agar kebijakan dan implementasi kebijakan kehutanan berpihak pada pembangunan yang berkelanjutan melalui kegiatan-kegiatan yang menuju pengelolaan hutan lestari dan pengurangan emisi GRK dari kehutanan. ZSL merupakan LSM yang bergerak dalam konservasi satwa dan merupakan pelaksana *Demonstration Activity* (DA) REDD+ di TN Berbak melalui kegiatan *Carbon Initiative Berbak*, sedangkan Warsi merupakan LSM yang bergerak dalam advokasi untuk mengembangkan dan memperkuat hutan adat di Provinsi Jambi serta bergerak dalam program pemberdayaan masyarakat sekitar hutan. Dengan demikian lembaga-lembaga ini merupakan lembaga yang tidak memiliki kaitan secara langsung terhadap kebijakan fiskal hijau tetapi memiliki kepedulian atas keputusan kebijakan fiskal kehutanan terhadap kelestarian hutan.

B. Pengelompokan dan Pengategorian Pemangku Kepentingan

Tahap berikutnya adalah mengelompokkan pemangku kepentingan berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruhnya, menggunakan modifikasi dari analisis terhadap kepentingan dan agenda pemangku kepentingan berdasarkan Grimble (1998) dan pengaruh pemangku kepentingan dilihat berdasarkan peran pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau menurut Dunn (2003) dan Birkland (2001). Matriks hasil analisis penilaian tingkat pengaruh dan kepentingan para pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau dapat dilihat pada Tabel 2.

Dari hasil pengolahan data menggunakan matriks kepentingan-pengaruh (*interestinfluence matrix*) (Gambar 3), pemangku kepentingan untuk setiap kategori dalam perumusan kebijakan fiskal hijau terdiri atas:

- *Key player*: Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup.
- *Context setters*: Kementerian Dalam Negeri.
- *Subjects*: BP REDD+, DNPI, dinas kehutanan provinsi dan kabupaten, bappeda provinsi dan kabupaten, badan lingkungan hidup provinsi, PT WKS, ZSL, Universitas Jambi,

dispenda provinsi dan kabupaten, masyarakat sekitar hutan.

- *Crowd*: Warsi.

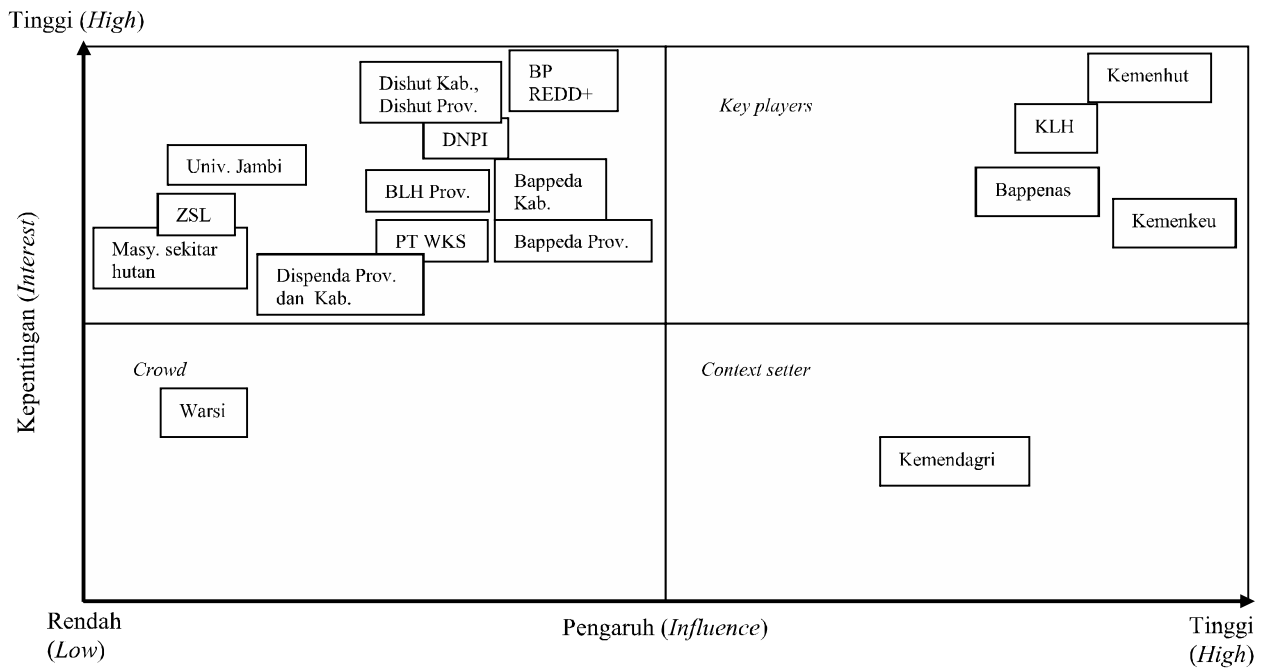
Dari hasil analisis pemangku kepentingan diperoleh bahwa Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Bappenas merupakan *key players* (Gambar 3) yang memiliki tingkat kepentingan dan pengaruh yang tinggi dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Hal ini disebabkan karena institusi-institusi tersebut merupakan regulator sekaligus juga implementor, fasilitator dan evaluator sehingga sangat berpengaruh terhadap terwujudnya kebijakan fiskal hijau. *Key players* dapat memengaruhi tersusunnya kebijakan fiskal hijau dari sumber daya modal yang dimiliki melalui penetapan anggaran yang mendukung ke arah fiskal hijau, kewenangan dalam menyusun peraturan terkait iuran kehutanan, PNBP, DBH kehutanan, pemanfaatan jasa lingkungan dan penurunan emisi GRK kehutanan. Tupoksi dari institusi-institusi tersebut membuat tingkat pengetahuan yang dimiliki *key players* lebih dalam dibanding pemangku kepentingan yang lain. Sementara itu tingkat kepentingan Kementerian Kehutanan sebagai *key players* dalam perumusan kebijakan fiskal hijau meliputi kepentingan ekonomi, sosial, lingkungan dan politik. Kementerian Kehutanan memiliki kepentingan agar penerimaan dari kehutanan dapat kembali untuk perbaikan dan pengelolaan hutan sehingga dapat bermanfaat bagi masyarakat sekitar hutan, menjaga fungsi ekosistem hutan, sekaligus juga terdapat kepentingan untuk meningkatkan penerimaan dari hutan yang dibebankan secara politik di tingkat parlemen. Selain itu Indonesia sebagai salah satu negara yang meratifikasi Protokol Kyoto dan berperan aktif dalam berbagai konvensi internasional perubahan iklim memiliki tanggung jawab politik untuk mewujudkan fiskal hijau di Indonesia.

Kementerian Keuangan berkepentingan agar penerimaan negara meningkat, pengelolaan keuangan negara berjalan serta terpeliharanya fungsi-fungsi lingkungan dengan adanya kebijakan fiskal hijau. Hal ini diakomodasi dengan adanya Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (PKPPIM) di bawah Badan

Kebijakan Fiskal yang memiliki tugas untuk mengelola pendanaan dan pembiayaan perubahan iklim. Kepentingan politik juga menjadi salah satu kepentingan Kementerian Keuangan mengingat beban target penerimaan negara juga diserahkan ke Kementerian Keuangan. Bappenas dan Kementerian Lingkungan Hidup juga memiliki tingkat kepentingan yang tinggi, mengingat motivasi untuk perwujudan fiskal hijau bagi Bappenas dan Kementerian Lingkungan Hidup adalah untuk menjaga fungsi lingkungan dengan mengurangi kerusakan hutan dengan cara mengurangi emisi GRK dari hutan. Bappenas memiliki kepentingan yang tinggi dengan memasukkan program penurunan emisi GRK ini dalam RPJMN periode 2010-2014. RPJM Nasional 2010-2014 memuat sasaran pembangunan nasional untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dan penduduk yang menganggur dengan menggunakan strategi pembangunan *pro growth, pro job, pro poor* dan *pro environment*. Kebijakan pembangunan diarahkan untuk meningkatkan pertumbuhan yang menghasilkan lapangan kerja, mengurangi kemiskinan dan tidak merusak lingkungan hidup.

Dari hasil analisis diketahui bahwa Kementerian Dalam Negeri termasuk pemangku kepentingan kategori *context setter* yaitu pemangku kepentingan yang memiliki pengaruh tinggi tetapi kepentingannya rendah. Pengaruh yang tinggi diperoleh dari peran Kementerian Dalam Negeri sebagai regulator yaitu pemberi pertimbangan teknis dalam menentukan daerah penghasil DBH sekaligus sebagai fasilitator dan evaluator dalam penyusunan dan penilaian kinerja APBD. Sementara itu, tingkat kepentingan Kementerian Dalam Negeri lebih rendah daripada *keyplayers* dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Dari hasil wawancara dengan narasumber, Kementerian Dalam Negeri lebih mempertimbangkan aspek kepentingan terpeliharanya fungsi ekologis hutan dan sosial bagi masyarakat daripada kepentingan lainnya.

Instansi pemerintah daerah seperti dinas kehutanan provinsi, dinas kehutanan kabupaten, Bappeda provinsi, Bappeda kabupaten, Dispenda provinsi, Dispenda kabupaten, badan lingkungan hidup provinsi termasuk dalam kategori pemangku kepentingan *subject* yaitu



Sumber: data primer/diolah (2014)
Source: primary data/processed (2014)

Gambar 3. Matriks kepentingan-pengaruh pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau.

Figure 3. Matrix of stakeholder's interest-influence in green fiscal policy making.

pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan tinggi tetapi pengaruhnya rendah dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Selain instansi tersebut terdapat institusi lain seperti BP REDD+, Balai TN Berbak, Universitas Jambi, ZSL yang termasuk sebagai *subject*. Instansi-institusi ini memiliki pengaruh yang lebih rendah daripada *key players* karena hanya berfungsi sebagai implementor dari kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Meskipun demikian beberapa institusi berperan sebagai regulator di tingkat lokal untuk hal-hal yang bersifat teknis, seperti dinas kehutanan provinsi dan dinas kehutanan kabupaten merupakan regulator untuk penggunaan anggaran kehutanan di tingkat provinsi dan kabupaten, Bappeda provinsi dan kabupaten merupakan regulator untuk penyusunan APBD tingkat provinsi dan kabupaten, badan lingkungan hidup provinsi berperan sebagai regulator kebijakan teknis lingkungan tingkat provinsi. Meskipun BP REDD+ dibentuk presiden sebagai lembaga setingkat kementerian, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam

bentuk peraturan perundangan. BP REDD+ hanya berfungsi sebagai koordinator dan fasilitator agar pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi (REDD+) di Indonesia dapat berjalan, dengan memfasilitasi dan mengkoordinasi institusi-institusi yang berwenang mengeluarkan peraturan. Sementara itu ZSL dan Universitas Jambi hanya berperan sebagai advokator dan fasilitator agar terwujud pengelolaan hutan dan pengelolaan fiskal kehutanan yang lebih mengarah kepada kelestarian hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pengurangan emisi GRK dan menyejahterakan masyarakat sekitar hutan.

Tingkat kepentingan dinas kehutanan provinsi, dinas kehutanan kabupaten, Bappeda kabupaten, Balai TN Berbak yang termasuk kategori *subject* dalam perumusan kebijakan fiskal hijau termasuk tinggi, mengingat bahwa kepentingan akan kembalinya penerimaan dari kehutanan untuk memperbaiki hutan dan pengelolaan hutan. Demikian pula untuk pemangku kepentingan yang berperan sebagai advokator seperti ZSL dan Universitas Jambi memiliki kepentingan tinggi khususnya untuk

kepentingan lingkungan, ekonomi dan sosial mengingat syarat terwujudnya pembangunan berkelanjutan adalah meliputi tiga aspek tersebut. dinas kehutanan provinsi memiliki kepentingan politik akan adanya kebijakan fiskal hijau yaitu peran pemerintah provinsi dalam pengelolaan PNBK kehutanan harus lebih diperjelas secara hukum, mengingat ketentuan tersebut tidak diatur pada PP No. 38 tahun 2007. Sementara itu dinas kehutanan kabupaten sangat menginginkan agar dengan adanya kebijakan fiskal hijau maka anggaran untuk kehutanan dapat dimanfaatkan untuk mendorong pengembangan *agroforestry* tanaman jelutung yang dilakukan oleh masyarakat sekitar hutan. Selain kepentingan ekologis untuk menjaga lingkungan, Bappeda provinsi, Bappeda kabupaten, Dispenda provinsi dan kabupaten memiliki kepentingan agar fiskal hijau dapat meningkatkan penerimaan daerah.

Pemangku kepentingan lainnya yang merupakan kategori *subject* adalah pemegang ijin usaha pemanfaatan/pengusahaan hutan yaitu PT WKS dan masyarakat sekitar hutan. PT WKS berperan sebagai implementor dalam kebijakan fiskal kehutanan yaitu sebagai wajib bayar iuran kehutanan yang menjadi sumber penerimaan kehutanan. Di samping itu PT WKS juga dapat menjadi advokator dalam perumusan kebijakan fiskal khususnya untuk pembuatan aturan terkait tarif dan perijinan yang dibuat di tingkat pusat; sebagai contoh adalah revisi PP No. 59 tahun 1998 mengenai jenis dan tarif PNBK dari Kementerian Kehutanan. Dari sisi kepentingan, pemegang ijin sangat berkepentingan secara ekonomi agar adanya kebijakan fiskal hijau dapat lebih meningkatkan keuntungan perusahaan melalui kepastian hukum dalam berusaha. Demikian pula kepentingan politik dimiliki oleh pemegang ijin agar pembuatan aturan dapat mendukung iklim berusaha pemegang ijin.

Masyarakat sekitar hutan berperan sebagai penerima manfaat dari pelaksanaan program-program pemerintah khususnya yang bersumber dari dana penerimaan kehutanan. Masyarakat sekitar hutan memiliki kepentingan yang tinggi dari sisi sosial, ekonomi dan lingkungan terhadap hasil hutan. Masyarakat mengharapkan dengan dikeluarkannya kebijakan fiskal hijau maka akan berdampak positif terhadap pemenuhan

kebutuhan hidup masyarakat sehari-hari dari hutan. Kategori terakhir adalah *crowd* yaitu pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan dan pengaruh yang rendah. Pemangku kepentingan yang masuk dalam kategori ini adalah Warsi karena merupakan LSM yang berperan sebagai advokator untuk tercapainya pemberdayaan masyarakat sekitar hutan dan diakuinya masyarakat adat di sekitar hutan sehingga kepentingan khusus terhadap kebijakan fiskal hijau relatif lebih rendah dari pemangku kepentingan lainnya.

C. Strategi Pengaturan Pemangku Kepentingan

Menurut Reed *et al.* (2009) matriks kepentingan dan pengaruh pemangku kepentingan bersifat dinamis. Dampak perubahan tersebut harus dipertimbangkan dan dijadikan bahan untuk merumuskan strategi dalam mengatasi isu yang terjadi. Bryson (2004) menyatakan bahwa matriks pengaruh dan kepentingan dapat membantu menentukan kepentingan dan pengaruh dari pemangku kepentingan mana yang harus dipertimbangkan untuk mengatasi masalah atau isu yang terjadi. Selain itu matriks ini dapat menyoroti kerja sama yang perlu diperkuat atau justru diperlemah, perilaku apa yang harus dijaga, menyediakan informasi untuk meyakinkan para pihak untuk mengubah pandangannya. Dari hasil analisis pemangku kepentingan dapat dirumuskan strategi pengaturan pemangku kepentingan dalam perwujudan kebijakan fiskal hijau berdasarkan matriks kategori pemangku kepentingan (Eden & Ackermann, 2013).

Key players dan *context setter* merupakan aktor dalam pembuatan kebijakan fiskal hijau. Para aktor ini memberikan pengaruh dan dampak tinggi pada pembuatan kebijakan ke depan. Dengan demikian Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Bappenas dan Kementerian Lingkungan Hidup merupakan pemangku kepentingan utama yang harus dipertimbangkan, dilibatkan dalam perumusan kebijakan karena dapat memanipulasi dan dimanipulasi dengan adanya kebijakan fiskal hijau. Hal yang penting adalah para *key players* harus saling berkoordinasi dan bersinergi dengan efektif dalam merumuskan kebijakan fiskal hijau. Dari hasil pengamatan di

lapangan, kendala yang dihadapi adalah lemahnya tata hubungan kerja di antara institusi terkait seperti kurangnya inisiatif di antara institusi untuk merevisi peraturan perundangan yang sudah tidak sesuai atau untuk merumuskan peraturan perundangan yang membutuhkan koordinasi lintas sektoral.

Kementerian Dalam Negeri sebagai *context setter* merupakan pemangku kepentingan yang berpengaruh penting dalam perumusan kebijakan fiskal hijau akan tetapi memiliki kepentingan yang lebih rendah daripada *key players*. Dengan demikian perlu strategi untuk menjadikan Kementerian Dalam Negeri sebagai pemangku kepentingan yang memungkinkan di masa depan untuk dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. *Subject* memiliki kepentingan yang tinggi akan suatu isu dan ingin memengaruhi perilaku pemangku kepentingan lain agar dapat mengatasi isu tersebut akan tetapi tidak memiliki dasar kekuatan yang cukup untuk memengaruhi pembuatan kebijakan. Dengan demikian strategi potensial yang diperlukan adalah mengoptimalkan koalisi, kolaborasi dan kerja sama antara *subject* dan *key players* yang memiliki tingkat kepentingan tinggi. Untuk itu perlu ditingkatkan kerja sama dan kolaborasi yang efektif antara pemerintah pusat dan daerah dalam perwujudan kebijakan fiskal hijau dan praktik pengaturan kebijakan fiskal kehutanan saat ini. Mekanisme transfer fiskal antara pemerintah pusat dan daerah adalah salah satu mekanisme yang dapat menjadi jalan terwujudnya kebijakan fiskal hijau. Hal ini membutuhkan kerja sama yang harmonis antara instansi pemerintah pusat seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup (*key players*) dengan instansi pemerintah daerah seperti dinas kehutanan provinsi dan dinas kehutanan kabupaten, Bappeda provinsi dan Bappeda kabupaten, Dispenda provinsi dan Dispenda kabupaten serta pemegang ijin pengusahaan hutan sebagai wajib bayar iuran kehutanan.

Kerja sama antara institusi pemerintah pusat dengan badan pemerintah lain dan LSM seperti BP REDD+, Balai TN Berbak, LSM ZSL dan Universitas Jambi harus ditingkatkan karena institusi-institusi yang termasuk dalam kategori

subject ini merupakan lembaga-lembaga yang mengadvokasi terwujudnya perwujudan fiskal hijau. Masyarakat sekitar hutan pun perlu diakui keberadaannya dalam perumusan kebijakan ini melalui koalisi dan kerja sama yang erat antara pemerintah pusat dan masyarakat dalam bentuk pelaksanaan program-program pemerintah yang pro masyarakat khususnya terkait penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan dari anggaran kehutanan dan untuk kepentingan kehutanan. Sementara itu *crowd* tidak terlalu dipentingkan dalam analisis pemangku kepentingan, kecuali ada upaya untuk meningkatkan pengaruh dan kepentingannya dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Warsi merupakan pemangku kepentingan yang kurang dipertimbangkan dalam perwujudan kebijakan fiskal hijau karena fokus dari Warsi adalah memberdayakan masyarakat sekitar hutan.

D. Tingkat Hubungan Antar Pemangku Kepentingan

Langkah terakhir dalam analisis pemangku kepentingan adalah menganalisis tingkat hubungan antara pemangku kepentingan. Secara deskriptif tingkat hubungan antar pemangku kepentingan ini digambarkan dalam matriks *actorlinkage*. Hubungan antar pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau yang teridentifikasi adalah konflik, saling mengisi dan bekerjasama (Reed *et al.*, 2009). Pemangku kepentingan yang teridentifikasi ditulis dalam baris dan kolom tabel yang menggambarkan hubungan antar pemangku kepentingan seperti terlihat pada Tabel 3.

Pemangku kepentingan dari pemerintah pusat memiliki potensi untuk bekerjasama. Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Dalam Negeri merupakan institusi yang berwenang untuk menyusun regulasi norma-standar-prosedur-kriteria (NSPK) untuk mewujudkan kebijakan fiskal hijau. Peran utama tersebut harus disinergikan sebagai aktor dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Sementara itu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat potensi kerja sama, konflik dan saling mengisi.

Potensi kerja sama terjalin dalam mekanisme transfer fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, pengelolaan penerimaan iuran kehutanan dan pemanfaatan jasa lingkungan dan penurunan emisi GRK. Potensi konflik dapat ditemui pada saat terdapat ketidakharmonisan peraturan dan implementasinya di tingkat pusat dan daerah. Sebagai contoh pada saat penyaluran DBH kehutanan ke daerah terjadi pelanggaran atau kurang tertibnya administrasi, berubah-ubahnya peraturan pengelolaan penerimaan iuran kehutanan dan tidak harmonisnya kebijakan yang dikeluarkan di tingkat pusat dengan di daerah. Dari hasil pengamatan di lapangan, pemerintah kabupaten dan pemerintah pusat cenderung terkotak-kotak dalam mengelola kawasan hutan. Pemda kurang terlibat dalam pengelolaan kawasan konservasi karena merasa kawasan konservasi adalah tanggung jawab pemerintah pusat.

Hubungan antara pemerintah pusat dan masyarakat juga dapat berbentuk kerja sama dan potensi konflik. Masyarakat merupakan target penerima manfaat dari pelaksanaan program-program kebijakan pemerintah pusat sehingga potensi kerja sama sangat tinggi. Terdapat beberapa potensi konflik antara pemerintah pusat dan masyarakat, sebagai contoh konflik lahan karena penetapan areal yang dibebani ijin usaha untuk meningkatkan penerimaan dari kehutanan dilakukan oleh Kementerian Kehutanan. Contoh lainnya penyaluran bantuan keuangan dari

Kementerian Keuangan atau Kementerian Dalam Negeri melalui program Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) tidak diterima oleh sasaran penerima manfaat yang tepat sehingga menimbulkan konflik. Kerja sama untuk mewujudkan fiskal hijau sangat dimungkinkan antara pemerintah pusat dan LSM serta lembaga akademis. LSM dan lembaga akademis menjadi lembaga advokasi yang dapat memberikan informasi ilmiah sebagai landasan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau. Akan tetapi hubungan ini pun berpotensi konflik khususnya dengan LSM yang menentang secara ekstrem kebijakan pemerintah pusat. Sebagai contoh, terdapat beberapa LSM yang kontra dengan kebijakan program REDD+ di Indonesia.

Hubungan antara sesama pemerintah daerah dapat merupakan kerja sama dan potensi konflik. Dinas kehutanan sebagai pengusul anggaran dan penyusun program kehutanan di tingkat daerah, Bappeda sebagai lembaga yang menyusun APBD daerah, Dispenda sebagai lembaga yang melaksanakan administrasi penerimaan daerah dan badan lingkungan hidup yang membuat program-program terkait lingkungan hidup di daerah harus bersinergi dan bekerjasama agar dapat mengelola fiskal daerah untuk diarahkan menuju ke arah kelestarian hutan dan pembangunan berkelanjutan. Akan tetapi terdapat potensi konflik di antara lembaga pemerintahan daerah ini, misalnya jika salah satu lembaga pemda

Tabel 3. Tingkat hubungan antar pemangku kepentingan dalam perumusan kebijakan fiskal hijau
 Table 3. Level of relationship among stakeholders in green fiscal policy making

	Pemerintah pusat (Central government)	Pemerintah daerah (Regional government)	Masyarakat (Community)	LSM (NGO)	Lembaga akademik (Academic institution)
Pemerintah pusat (Central government)	3	1; 2; 3	1; 3	1; 2; 3	2; 3
Pemerintah daerah (Regional government)	1; 2; 3	1; 3	1; 3	1; 2; 3	2; 3
Masyarakat (Community)	1; 3	1; 3	1; 2; 3	2; 3	3
LSM (NGO)	1; 2; 3	1; 2; 3	2; 3	2; 3	2; 3
Lembaga akademik (Academic institution)	2; 3	2; 3	3	2; 3	2; 3

Keterangan (Remarks):

1 = potensi konflik (*potential conflict*); 2 = potensi untuk saling mengisi (*potential to complement*); 3 = potensi untuk bekerjasama (*potential for collaboration*).

Sumber (Source) : data primer/diolah (*primary data/processed*) (2014)

mendominasi dalam pembuatan kebijakan fiskal daerah. Sebagai contoh, dari hasil wawancara di kabupaten, Bappeda kabupaten sebagai lembaga yang sangat berpengaruh dalam penyusunan APBD hanya mengalokasikan jumlah anggaran yang relatif kecil untuk kehutanan karena mayoritas kawasan hutan di Kabupaten Tanjung Jabung Timur adalah kawasan konservasi yang menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.

Hubungan antara pemda dengan masyarakat merupakan hubungan yang saling bekerjasama dan berpotensi konflik. Hubungan kerja sama dapat terjalin karena masyarakat sekitar hutan adalah pelaku pelaksana kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan yang bersumber dari Dana Reboisasi (DR) melalui kegiatan *agroforestry* tanaman jelutung dan kopi. Potensi konflik terjadi disebabkan karena tidak tepat sarannya masyarakat penerima bantuan program dari penerimaan kehutanan, konflik lahan yang merupakan implikasi dari kebijakan pemerintah pusat, sedangkan pemda adalah garda terdepan yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Hubungan antara pemda dengan LSM dan lembaga akademisi hampir serupa dengan hubungan antara pemerintah pusat dan kedua lembaga tersebut. LSM dan lembaga akademisi mendampingi pemda dalam mewujudkan kebijakan fiskal hijau karena kapasitas dan sumber daya yang dimiliki pemda terbatas sehingga terjadilah hubungan kerja sama antar keduanya. Peran LSM dan lembaga akademisi mengadvokasi dan memfasilitasi pemda agar mampu menyiapkan infrastruktur kebijakan fiskal hijau seperti rencana daerah dalam penurunan emisi GRK dan REDD+, memberdayakan masyarakat sekitar hutan, memfasilitasi dilaksanakannya *Measuring, Reporting dan Verification (MRV)* dalam pengurangan emisi GRK kehutanan, menjadi sumber pendanaan alternatif bagi pemda dalam kegiatan pembangunan rendah karbon dan memfasilitasi dibuatnya peraturan daerah mengenai hutan adat. Akan tetapi potensi konflik dapat timbul khususnya antara pemda dengan LSM yang mengkritik kebijakan-kebijakan pemda. Sebagai contoh LSM lingkungan yang berafiliasi dengan lembaga internasional seperti Green Peace, Walhi yang sangat keras dalam mencermati implementasi REDD+ di daerah.

Di kalangan internal masyarakat dapat terjadi potensi konflik khususnya jika terjadi perebutan penerimaan bantuan dari pemerintah. Hubungan antara masyarakat dengan LSM dan lembaga akademis adalah hubungan kerja sama karena masyarakat adalah binaan LSM dan lembaga akademis dalam usaha mencapai tujuan pembangunan rendah karbon melalui program-program pembangunan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat dalam persiapan implementasi REDD+. Di kalangan LSM, mereka bekerjasama dan saling mengisi dalam melaksanakan program-program tersebut. Sementara itu kerja sama antara LSM dan akademisi berlangsung secara baik di dalam suatu forum yaitu Komisi Daerah REDD+ Jambi yang menjadi titik awal persiapan pembangunan rendah karbon di tingkat provinsi.

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil identifikasi pemangku kepentingan menunjukkan bahwa terdapat 18 pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan fiskal hijau di tingkat nasional dan sub nasional (lokasi penelitian) yang terdiri dari lima pemangku kepentingan kunci dari instansi pemerintah pusat, tujuh pemangku kepentingan utama yang terdiri dari instansi-instansi pemerintah daerah, pemegang ijin dan masyarakat serta enam pemangku kepentingan pendukung yang terdiri atas akademisi, LSM, Badan REDD+ dan instansi pemerintah daerah. Kategori pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan fiskal hijau berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruhnya yaitu Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup termasuk dalam kategori *key players*; Kementerian Dalam Negeri termasuk dalam *context setter*; BP REDD+, DNPI, dinas kehutanan provinsi dan kabupaten, Bappeda provinsi dan kabupaten, badan lingkungan hidup provinsi, PT WKS, ZSL, Universitas Jambi, Dispenda provinsi dan kabupaten, masyarakat sekitar hutan termasuk dalam *subject* dan Warsi termasuk dalam *crowd*.

Dari hasil analisis *matrix actor linkage* diketahui bahwa tingkat hubungan antara pemangku kepentingan bersifat potensi konflik, kerja sama dan melengkapi yaitu di antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, LSM dan lembaga akademis. Dengan demikian, strategi yang dapat diterapkan untuk mengoptimalkan pengaturan pemangku kepentingan dalam perwujudan kebijakan fiskal hijau adalah melalui peningkatan koalisi, kolaborasi dan kerja sama antara *subject* dan *key players* yang memiliki tingkat kepentingan yang tinggi terhadap kebijakan fiskal hijau. Hal ini dapat terwujud melalui peningkatan kerja sama dan kolaborasi yang efektif antara pemerintah pusat dan daerah dalam perwujudan kebijakan fiskal hijau dan praktik pengaturan kebijakan fiskal kehutanan saat ini.

B. Saran

Peran *key players* menjadi sangat penting dalam perwujudan kebijakan fiskal hijau, dengan demikian Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan, Bappenas, dan Kementerian Lingkungan Hidup perlu meningkatkan sinergitas dan koordinasi dalam menyusun kebijakan fiskal hijau di sektor kehutanan. Kementerian Kehutanan harus berperan dalam penyusunan NSPK dari sisi teknis kehutanan khususnya terkait landasan teknis pemberian insentif untuk pengelolaan hutan lestari, Kementerian Keuangan perlu menggunakan kewenangannya sebagai lembaga pengelola keuangan negara untuk membuat peraturan terkait mekanisme keuangan untuk kepentingan kelestarian hutan dan lingkungan seperti upaya penurunan emisi GRK dari kehutanan, Bappenas harus menginternalisasikan upaya-upaya pembangunan hijau ke dalam rencana pembangunan jangka menengah maupun jangka panjang, sementara itu Kementerian Lingkungan Hidup juga perlu mendorong tersusunnya kebijakan instrumen ekonomi untuk perbaikan lingkungan hidup.

Peran dari *key players* tidak berhenti sampai dengan penyusunan kebijakan saja, tetapi lebih jauh lagi sampai dengan pemantauan, evaluasi dan pemantauan, baik yang dilakukan secara komando maupun melalui mekanisme insentif bagi para

pihak yang mempraktikkan kebijakan fiskal hijau. Peran para lembaga advokator yang masuk dalam kategori *subject* harus menjadi pendamping dan penyedia informasi bagi *key players* dalam perwujudan kebijakan fiskal hijau.

DAFTAR PUSTAKA

- Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J., Moeliono, M., & Setiono, B. (2006). *Decentralization of forest administration in Indonesia - Implications for forest sustainability, economic development and community livelihood*. Bogor (ID): Centre for International Research.
- Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.
- Bryson, J.M. (2004). What to do when pemangku kepentingan matter: Pemangku kepentingan identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6, 21-53.
- Chaturvedi, A., Saluja, M.S., Banerjee, A., & Arora, R. (2014). Environmental fiscal reforms. *IIMB Management Review*, 26(3), 193-205.
- Cooper, P.J., & Vargas, C.M. (2004). *Impelementing sustainable development. From global policy to local action*. Marryland: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tanjabtim. (2012). *Kegiatan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tanjung Jabung Timur tahun 2012*. Tanjung Jabung Timur: Dinas Kehutanan dan Perkebunan Tanjung Jabung Timur.
- Dunn, W.N. (2003). *Pengantar analisis kebijakan publik* (Edisi kedua). (S. Wibawa, D. Asitadani, A.H. Hadna, E.A. Purwanto, penerjemah). Darwin, M. (Ed.). Yogyakarta (ID): Gajahmada University Press.
- Eden, C., & Ackermann, F. (1998). *Making strategy: the journey of strategic management*. London: Sage Publications.

- Ekawati, S., Kartodihardjo, H., Nurrochmat, D.R., Hardjanto, & Dwiprabowo, H. (2012). *Analisis diskursus dan implikasinya bagi perbaikan kebijakan*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.
- Friedman, A.L. & Miles, S. (2006). *Stakeholders theory and practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G. (2002). Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. *Sustainable Development*, 10, 187-196.
- Grimble, R. (1998). *Stakeholder methodologies in natural resource management*. Chatham, UK: Natural Resource Institute.
- Hermans, L.M., & Thissen, W.A.H. (2009). Actor analysis methods and their use for public policy analysts. *European Journal of Operational Research*, 196, 808-818.
- Hero, Y. (2012). *Peran kelembagaan dalam proses pembuatan kebijakan pengelolaan Hutan Pendidikan Gunung Walat berdasarkan pendekatan diskursus dan sejarah*. (Disertasi). Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Keraf, A.S. 2010. *Etika lingkungan hidup*. Jakarta (ID): PT. Kompas Media Nusantara.
- Lienert, J., Schnetzer, F., & Ingold, K. (2013). Stakeholder analysis combined with social network analysis provinsiides finegrained insights into water infrastructure planning processes. *Journal of Environmental Management*, 125, 134-148.
- Mulyaningrum. (2013). *Tinjauan kritis kebijakan legalitas kayu di hutan rakyat (kasus di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung, Konawe Selatan Provinsi Sulawesi Tenggara, Buleleng Provinsi Bali dan Kulonprogo Provinsi DI Yogyakarta)*. (Disertasi). Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Muttaqin, M.Z. (2012). *Designing payments for environmental services (PES) to reduce emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) in Indonesia*. (Disertasi). The Australian National University.
- Nurrochmat, D.R. (2005). *The impacts of regional autonomy on political dynamics, socioeconomic and forest degradation: case of Jambi, Indonesia*. (Disertasi). University of Goettingen, Goettingen.
- Nurrochmat, D.R., Solihin, I., Ekayani, M., & Hadiano, A. (2010). *Neraca pembangunan hijau-konsep dan implikasi bisnis karbon dan tata air di sektor kehutanan*. Bogor: IPB Press.
- Overseas Development Administration. (1995). *Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programmes*. Bonn: Social Development Departement, Overseas Development Administration. Diunduh 23 Desember 2012 dari <http://www.euforic.org/gb/stake1.htm#intro>.
- Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Timur No.19 tahun 2003 tentang Organisasi Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Tanjung Jabung Timur.
- Peraturan Daerah Provinsi Jambi No. 14 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Jambi.
- Peraturan Menteri Kehutanan No. P.40 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kehutanan.
- Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 1998 tentang Jenis dan Tarif PNBP dari Kementerian Kehutanan.
- Reed, S.M., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Huback, K., Morris, J., & Stringer, L.C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resources management. *Journal of Environmental Management*, 90, 1933-1949.
- Scholtens, B. (2001). Borrowing green: economic and environmental effects of green fiscal policy in the Netherlands. *Journal Ecological Economics*, 39, 425-435.
- Suparmoko, M. & Suparmoko, M.R. (2000). *Ekonomika lingkungan*. Yogyakarta (ID): BPFE.

Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Wisuandini, S. (2009). *Transfer daerah dalam rangka pelaksanaan desnetralisasi fiskal di indonesia (suatu studi terhadap dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan)*. (Skripsi). Universitas Indonesia, Depok.