Dampak Otonomi Khusus di Sektor Kehutanan Papua

Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat
dalam Pengusahaan Hutan di Kabupaten Manokwari

Max J. Tokede

Dede Wiliam

Widodo

Yosias Gandhi

Christian Imburi

Patriahadi

Jonni Marwa

Martha Ch. Yufuai

DFID

Department for
International
Development

Australian Government

Australian Center for
International Agricultural Research

CIFOR REPORTS ON DECENTRALIZATION AND FORESTS IN INDONESIA

District and Provincial Case Studies

Case Study 1. McCarthy, J.F. 2001. Decentralisation, local communities and forest management in Barito Selatan District, Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 2. McCarthy, J.F. 2001. Decentralisation and forest management in Kapuas District, Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 3. Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M., and Djogo, T. 2001. The impacts of decentralisation on forests and forest-dependent communities in Malinau District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 4. Casson, A. 2001. Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kutai Barat District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 5. Casson, A. 2001. Decentralisation of policymaking and administration of policies affecting forests and estate crops in Kotawaringin Timur District. Central Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Studies 6 and 7. Potter, L. and Badcock, S. 2001. The effects of Indonesia's decentralisation on forests and estate crops in Riau Province: Case studies of the original districts of Kampar and Indragiri Hulu. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 8. Soetarto, E., Sitorus, MTF and Napiri, MY. 2001. Decentralisation of administration, policy making and forest management in Ketapang District, West Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 9. Obidzinski, K. and Barr, C. 2003. The effects of decentralisation on forests and forest Industries in Berau District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 10. Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin. 2005. The Complexities of Managing Forest Resources in Post-decentralization Indonesia: A Case Study from Sintang District, West Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 10b. Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin. 2005. Kompleksitas Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 11. Ngakan, P.O., Achmad, A., Wiliam, D., Lahae, K. and Tako, A., 2005. The Dynamics of Decentralization in the Forestry Sector in South Sulawesi: The History, Realities and Challenges of Decentralized Governance. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 11b. Ngakan, P.O., Achmad, A., Wiliam, D., Lahae, K. and Tako, A., 2005. Dinamika Proses Desentralisasi Sektor Kehutanan di Sulawesi Selatan: Sejarah, Realitas dan Tantangan Menuju Pemerintahan Otonomi Yang Mandiri. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 12. Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H., Ngau, Y., 2005. The Impacts of Forestry Decentralization on District Finances, Local Community and Spatial planning: A Case Study in Bulungan District, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 12b. Samsu, Suramenggala, I., Komarudin, H., Ngau, Y., 2005. Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Penataan Ruang: Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 13. Tokede, M.J., Wiliam, D., Widodo, Gandhi, Y., Imburi, C., Patriahadi, Marwa, J. and Yufuai, M.C., 2005. The Impacts of Special Autonomy in Papua's Forestry Sector: Empowering Customary Communities (*Masyarakat Adat*) in Decentralized Forestry Development in Manokwari District. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 13b. Tokede, M.J., Wiliam, D., Widodo, Gandhi, Y., Imburi, C., Patriahadi, Marwa, J. and Yufuai, M.C., 2005. Dampak Otonomi Khusus di Sektor Kehutanan Papua: Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat dalam Pengusahaan Hutan di Kabupaten Manokwari. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 14. Sudirman, Wiliam, D. and Herlina, N., 2005. Local Policy-making Mechanisms: Processes, Implementation and Impacts of the Decentralized Forest Management System in Tanjung Jabung Barat District, Jambi. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Case Study 14b. Sudirman, Wiliam, D. and Herlina, N., 2005. Mekanisme Pengambilan Kebijakan Daerah di Bidang Kehutanan: Proses, Implementasi dan Dampak Desentralisasi pada Sektor Kehutanan di Tanjung Jabung Barat, Jambi. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

Dampak Otonomi Khusus di Sektor Kehutanan Papua

Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat
dalam Pengusahaan Hutan di Kabupaten Manokwari

Max J. Tokede

Dede Wiliam

Widodo

Yosias Gandhi

Christian Imburi

Patriahadi

Jonni Marwa

Martha Ch. Yufuai

Fakultas Kehutanan Universitas Negeri Papua (UNIPA)

bekerjasama dengan

Center for International Forestry Research (CIFOR)

© 2005 CIFOR
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Diterbitkan tahun 2005
Dicetak oleh Prima Karya, Indonesia

ISBN 979-3361-99-9

Diterbitkan oleh
Center for International Forestry Research
Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang
Bogor Barat 16680, Indonesia
Tel.: +62 (251) 622622; Fax: +62 (251) 622100
E-mail: cifor@cgiar.org
Web site: <http://www.cifor.cgiar.org>

Daftar Isi

Daftar istilah	v
Kata Pengantar	vi
Abstrak	viii
1. Pendahuluan	1
1.1. Potensi Sumberdaya Hutan Papua dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Daerah	1
1.2. Paradigma Baru dalam Pengelolaan Hutan Papua di Era Desentralisasi	2
2. Metode Penelitian	5
2.1. Pendahuluan	5
2.2. Lokasi Penelitian	5
2.3. Tujuan Penelitian	5
2.4. Metode Penelitian	6
3. Pengusahaan Hutan oleh Kopermas	8
3.1. Peraturan dan Kebijakan Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat lokal	8
3.2. Akses terhadap Sumberdaya Hutan: Ijin Pemanfaatan Kayu oleh Masyarakat Adat (IPK-MA) dan Ijin Hak Pengelolaan Hutan Adat (IHPHA) di Papua	9
4. Pola Kepemilikan Lahan Ulayat dan Kawasan Hutan di Papua	12
5. Dampak Pengusahaan Hutan melalui Sistem IPK-MA terhadap Masyarakat dan Hutan	14
5.1. Kemitraan: Masyarakat Lokal, Kopermas dan Investor	14
5.2. Hutan dan Kehidupan Masyarakat	15
5.3. Dampak Lingkungan	20
5.4. Model Penebangan yang Tidak Berasaskan Kelestarian	20
5.5. Dampak Lingkungan dari Kegiatan Pengusahaan Hutan	22
5.6. Pendapatan Daerah dan Pusat serta Penegakan Hukum	23
6. Pemberdayaan Masyarakat	25
6.1. Pendahuluan	25
6.2. Kapasitas Masyarakat Lokal dalam Pengelolaan Hutan	25
6.3. Pelibatan Masyarakat Lokal dan Penyesuaian Kebijakan untuk Mengakomodasi Sistem Hukum Adat Tradisional	26
6.4. Pengembangan Kapasitas Teknis	27
6.5. Perwakilan Masyarakat dan Pihak-pihak yang Mendukung Masyarakat	28
7. Kesimpulan dan Rekomendasi	34
7.1. Kesimpulan	34
7.2. Rekomendasi	34
8. Catatan Kaki	37
9. Daftar Pustaka	38

Tabel dan gambar

Tabel

Tabel 1.	Pola Kepemilikan Lahan Ulayat yang menjadi areal konsesi Kopermas	13
Tabel 2.	Ijin IPK-MA dan Mitra Kerja Kopermas di Kabupaten Manokwari	15
Tabel 3.	Standar Kompensasi bagi Masyarakat Adat atas Kayu yang Dipungut Pada Areal Hak Ulayat di Propinsi Irian Jaya (Papua)	16
Tabel 4.	Target dan Realisasi Produksi Kayu Bulat Kopermas	16
Tabel 5.	Manfaat yang Diterima Masyarakat dari Pengelolaan Hutan Melalui Kopermas	17
Tabel 6.	Penyerapan Tenaga Kerja Pada Kegiatan Kopermas	18
Tabel 7.	Persentase Pembagian Penerimaan Kompensasi Tunai dari meter kubik Kayu Merbau Pada Kopermas Meyoususra dan Putra Bondi Indah	19
Tabel 8.	Aksesibilitas Areal Kerja Kopermas	20
Tabel 9.	Jenis dan Kerapatan Pohon Penyusun Hutan Areal Kerja Kopermas	21
Tabel 10.	Sumber dan Proporsi Pendapatan Daerah dan Pusat dari Pengelolaan Hutan	24
Tabel 11.	Pembayaran DR dan PSDH oleh Kopermas	24
Tabel 12.	Stakeholder Dalam Pengelolaan Hutan Adat di Manokwari	32

Gambar

Gambar 1.	Syarat dan Proses Pemberian IPK-MA	10
Gambar 2.	Peta stakeholder yang Berperan dalam Pengusahaan Hutan IPK-MA di Kabupaten Manokwari pada Era Desentralisasi	33

Daftar Istilah

CBFM	<i>Community-based Forest Management</i> (Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat)
CIFOR	<i>Centre for International Forestry Research</i> (Pusat Penelitian Kehutanan Internasional)
DR	Dana Reboisasi
FGD	<i>Focus Group Discussion</i>
HP	Hutan Produksi
HPK	Hutan Produksi Konversi
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HPHH	Hak Pemungutan Hasil Hutan
HPHH-MA	Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat Adat
IHPHA	Ijin Hak Pengelolaan Hutan Adat
IPK	Ijin Pemanfaatan Kayu
IPK-MA	Ijin Pemungutan Kayu oleh Masyarakat Adat
Kopermas	Koperasi Peran Serta Masyarakat
LMHA	Lembaga Masyarakat Hukum Adat
MRP	Majelis Rakyat Papua
NTFP	<i>Non-timber Forest Product</i> (Hasil hutan non kayu)
RKT	Rencana Karya Tahunan
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PRA	<i>Participatory Rural Appraisal</i>
PSDH	Provisi Sumber Daya Hutan
TPTI	Tebang Pilih Tanam Indonesia
UNIPA	Universitas Negeri Papua

Kata Pengantar

Laporan ini merupakan bagian dari rangkaian laporan studi kasus tentang dampak desentralisasi di sektor kehutanan di Indonesia. Selama lebih dari dua tahun (dari 2002 sampai 2004), tim peneliti dari berbagai universitas, LSM dan CIFOR melaksanakan suatu penelitian aksi kebijakan dengan tema “*Can Decentralization Work for Forests and the Poor?*” atau “Dapatkah Desentralisasi Bermanfaat bagi Kelestarian Hutan dan Pengentasan Kemiskinan?”. Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat menjadi masukan dalam perumusan kebijakan tentang desentralisasi di bidang kehutanan. Dalam prosesnya, penelitian tersebut melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) di lima provinsi di Indonesia (Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur, Jambi, Kalimantan Barat dan Papua) untuk mengumpulkan dan saling berbagi data dan informasi serta hasil analisis atas dampak desentralisasi kehutanan dari berbagai aspek sosial, hukum, ekonomi dan ekologi.

Dasar hukum pelaksanaan desentralisasi tertuang dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Desentralisasi telah memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah kabupaten dalam mereformasi sistem pemerintahan, melaksanakan pembangunan dan memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Di sektor kehutanan, bentuk paling nyata dari desentralisasi tersebut adalah bahwa untuk pertama kalinya bupati diberikan kewenangan untuk mengeluarkan izin pengusahaan kayu skala kecil.

Dua tahun pertama pelaksanaan desentralisasi di Indonesia merupakan masa peralihan dan penyesuaian. Kabupaten-

kabupaten kaya hutan menikmati kesempatan tersebut dan memperoleh manfaat ekonomi secara langsung dari berbagai bentuk pengusahaan hutan dan kayu. Akibatnya, di berbagai wilayah, jumlah izin pengusahaan kayu skala kecil melonjak drastis dalam kurun waktu yang singkat. Melalui serangkaian kebijakan kehutanan, pemerintah pusat berupaya untuk membatasi kerusakan hutan, diantaranya dengan mencabut kembali kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah kabupaten. Pada saat yang sama, banyak pemerintah kabupaten dan para pemangku kepentingan setempat sadar bahwa tingkat pemanfaatan hasil hutan di daerah mereka telah mengancam kelestarian hutan. Di beberapa daerah, telah terjadi proses pembelajaran di kalangan pemerintah dan berbagai pihak agar lebih berhati-hati dan bijaksana dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan di bidang kehutanan. Namun demikian, proses tersebut terhambat karena potensi yang dimiliki pemerintah daerah menjadi lebih terbatas setelah pemerintah pusat menarik kembali kewenangan kabupaten di bidang kehutanan.

Selama pemerintahan Orde Baru, sistem pengusahaan hutan telah mendorong terbentuknya bentuk-bentuk pengelolaan hutan yang tidak berkelanjutan. Hal tersebut juga digambarkan sebagai suatu model pengelolaan hutan yang mendorong ‘terciptanya kemiskinan’ (DfID 1999)**. Sejauh ini, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia belum berhasil memecahkan permasalahan yang telah bertumpuk selama pemerintahan Orde Baru akibat eksploitasi berlebihan dan kurangnya penanaman modal dalam pembangunan sumberdaya alam. Desentralisasi tidak diragukan telah membawa ‘rezeki nomplok’ ekonomi jangka pendek bagi sebagian masyarakat yang

hidupnya tergantung pada hutan. Tetapi, agar pengelolaan hutan lestari dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai, semua pemangku kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan pemerintah perlu dilibatkan secara aktif mulai dari proses perumusan sampai pada tahap pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Aspirasi dan masukan mereka akan membantu menciptakan kebijakan-kebijakan yang lebih memberi peluang terwujudnya perbaikan penghidupan masyarakat dan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan.

CIFOR mengucapkan terima kasih kepada ACIAR dan DfID atas dukungan finansial, dan kepada para mitra penelitian di lima provinsi, yakni dari Universitas Hasanuddin (UNHAS),

Universitas Tanjungpura (UNTAN), Universitas Negeri Papua (UNIPA), Pusat Studi Hukum Kebijakan-Otonomi Daerah (PSHK-ODA), Yayasan Konservasi Borneo, Yayasan Pionir Bulungan dan Makaritutu, atas peran dan kontribusi yang mereka berikan bagi terlaksananya penelitian ini. Kami juga ingin berterima kasih kepada pihak pemerintah-pemerintah daerah kabupaten dan provinsi serta masyarakat desa dan para pemangku kepentingan di masing-masing daerah lokasi penelitian. Terima kasih juga kami sampaikan kepada Lembaga Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (LITBANG), Departemen Kehutanan.

Bogor, Indonesia

Siân McGrath
Koordinator Proyek

* Pada saat hasil penelitian ini diterbitkan, kedua UU tersebut telah diganti masing-masing oleh UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

** DfID, 1999. *Indonesia: Towards Sustainable Forest Management*, Laporan Akhir Tim Senior Management Advisory dan Proyek Pengelolaan Hutan Tingkat Provinsi, 2 Volume., *Department for International Development* (UK) dan Departemen Kehutanan, Jakarta.

Abstrak

Laporan penelitian ini mengupas secara mendalam dampak-dampak otonomi khusus pada sektor kehutanan di Papua. Fokus penelitian ini menyangkut beberapa hal yang berkaitan dengan manfaat-manfaat yang diperoleh serta berbagai permasalahan yang muncul dari sistem pengelolaan hutan di Papua. Dalam sektor kehutanan, perubahan yang paling terlihat sejak diberlakukannya otonomi khusus bagi Papua adalah adanya kesempatan bagi masyarakat lokal untuk melakukan aktivitas kehutanan secara legal melalui koperasi, yang dikenal masyarakat dengan sebutan Kopermas. Melalui Kopermas ini, masyarakat lokal dapat memperoleh ijin pemanfaatan hutan skala kecil, yaitu IPK-MA (Ijin Pemungutan Kayu oleh Masyarakat Adat). Hasil penelitian CIFOR dan Universitas Negeri Papua (UNIPA) ini juga secara detail membahas pelaksanaan kegiatan Kopermas di lapangan, menganalisis data tentang potensi hutan lokal serta distribusi manfaat yang sampai kepada masyarakat adat. Tujuannya adalah untuk menentukan sejauh mana efektivitas sistem Kopermas telah memberdayakan masyarakat setempat.

Dengan menggunakan metode penelitian gabungan antara metode konvensional dan riset aksi, hasil penelitian ini mencoba memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai aspek lingkungan serta aspek sosial ekonomi dari fungsi hutan sebagai sumber penghidupan bagi masyarakat setempat. Hasil penelitian ini dilengkapi dengan saran dan masukan dari berbagai pemangku kepentingan maupun dari masyarakat setempat untuk mengetahui mekanisme dan metode seperti apa yang paling sesuai dengan kondisi masyarakat lokal serta bagaimana masyarakat adat lebih dapat terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan.

Penelitian ini mengindikasikan bahwa keterlibatan langsung masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan lokal memberikan peluang besar bagi mereka untuk mendapatkan manfaat-manfaat jangka pendek. Namun, hasil observasi juga menemukan bahwa masyarakat lokal tidak memperoleh pembagian yang adil dari hasil pengusahaan hutan yang dilakukan melalui pola kemitraan dengan pihak-pihak lainnya yang terlibat dalam usaha kayu. Hasilnya, anggota Kopermas belum banyak merasakan manfaat jangka panjang dari pembangunan sektor kehutanan. Selain karena rendahnya kapasitas, kurangnya fasilitas dan modal investasi untuk pengelolaan hutan secara komersial, rendahnya tingkat pemahaman informasi tentang kebijakan pemerintah serta peraturan-peraturan tentang pemanfaatan hutan yang tidak jelas dan tidak konsisten, tidak adanya pengakuan formal atas hak-hak masyarakat adat juga membatasi kesempatan bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat optimal dari sumberdaya hutan. Untuk memperbaiki keadaan ini, para pemangku kepentingan setempat menyadari adanya suatu kebutuhan yang mendesak untuk memberdayakan kelembagaan lokal dan pemuka adat, agar mereka mempunyai kemampuan untuk mengelola sumber-sumber alam secara mandiri. Hal ini dapat memperkecil kemungkinan masyarakat dieksploitasi oleh aktor lain atau kaum elit yang lebih kuat di masa depan. Masyarakat mengharapkan bahwa institusi-institusi pemerintah dan pemangku kepentingan lokal dapat mengambil peran yang lebih proaktif untuk menyediakan bantuan dan sarana yang dibutuhkan. Pemerintah juga perlu mensosialisasikan kebijakan-kebijakan yang ada serta memberikan informasi yang

jelas tentang aturan praktis pelaksanaannya termasuk sanksi-sanksi yang dapat dikenakan jika terjadi pelanggaran. Hasil penelitian ini juga menyimpulkan perlu adanya media dan ruang untuk memfasilitasi lembaga masyarakat lokal dan pemerintah Kabupaten agar bisa lebih aktif terlibat dalam pembuatan kebijakan yang

berhubungan dengan pengeluaran izin dan proses perencanaan ruang kehutanan di tingkat provinsi. Dengan demikian, koordinasi dan kerjasama antara institusi dan organisasi yang terkait dengan pembangunan sektor kehutanan di Papua dapat berjalan lebih sinergis di masa mendatang.

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru yang berkuasa di Indonesia selama lebih dari 30 tahun, pemerintahan baru mencoba menerapkan sistem desentralisasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Desentralisasi kewenangan dan berbagai instrumen kebijakannya diterapkan di berbagai bidang, baik itu di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten di seluruh Indonesia. Era desentralisasi dimulai di Papua dengan terbitnya UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut Undang-undang Otonomi Khusus). Berlandaskan Undang-undang tersebut, Papua mempunyai kewenangan otonomi yang lebih besar dalam penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya yang kaya akan sumberdaya alam. Bertolak belakang dengan potensi alam yang dimilikinya, selama ini Papua termasuk salah satu provinsi yang memiliki tingkat kemiskinan yang sangat tinggi dibandingkan dengan wilayah lainnya di Indonesia. Kondisi ini merupakan cerminan kurang berhasilnya pembangunan di masa Orde Baru yang tidak menganggap penting investasi pada prasarana sosial ekonomi dan pengembangan masyarakat lokal di satu pihak, sementara di lain pihak terus-menerus mengeruk pendapatan yang tinggi dari kegiatan eksploitasi sumberdaya alam Papua, seperti hutan (kayu) dan tambang (tembaga dan emas).

Sejak diterapkannya otonomi khusus, paradigma pengelolaan hutan di Papua telah mengalami perubahan yang cukup dramatis, terutama dalam sistem pengelolaan hutan yang berbasis masyarakat. Perubahan ini disambut baik di daerah. Kebijakan tersebut dianggap lebih sesuai karena lebih memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat hukum

adat, terutama yang berkaitan dengan masalah hak ulayat di dalam konteks pembangunan yang berbasis sumberdaya alam.

Penelitian ini mengkaji dampak desentralisasi kebijakan kehutanan di Papua. Hasilnya diharapkan dapat menyumbangkan ide dan saran yang dapat dijadikan pilihan-pilihan bagi *stakeholder* di daerah untuk melakukan perubahan-perubahan positif dalam penyelenggaraan sistem desentralisasi di Papua. Dengan demikian diharapkan bahwa penyelenggaraan desentralisasi kewenangan di Papua dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat lokal yang hidup di atas tanah ulayat yang kaya akan sumberdaya alam, namun sampai saat ini masih berada dibawah garis kemiskinan.

1.1.Potensi Sumberdaya Hutan Papua dan Kontribusinya Terhadap Pendapatan Daerah

Papua, dengan luas wilayah 42.198.100 hektar atau hampir 3,5 kali luas Pulau Jawa, merupakan provinsi terluas di Indonesia. Sekitar 85,05% dari wilayah ini merupakan lahan hutan¹. Pada tahun 2002, penduduk Provinsi Papua tercatat sebanyak 2,57 juta jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 3,22% per tahun (Jumlah total penduduk Indonesia secara keseluruhan adalah lebih dari 220 juta). Penduduk Papua terdiri atas 57 etnis dengan 252 macam bahasa dan adat istiadat. Sejak dahulu masyarakat Papua memiliki institusi sosial, ekonomi, budaya, politik dan hukum adat tradisional yang kuat. Jika dikelola dengan baik, institusi tersebut berpotensi untuk dimanfaatkan guna membangun wilayah ini.

Pada pertengahan tahun 1997, beberapa bulan menjelang terjadinya krisis moneter

regional yang berkepanjangan, di Papua tercatat beroperasi sebanyak 59 perusahaan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dengan target produksi kayu bulat sebesar 3.744.819 m³. Dari jumlah tersebut, hanya 51 HPH yang aktif beroperasi dengan areal tebangan seluas 113.837,46 ha dan realisasi produksi sebesar 2.143.729 m³. Selain itu juga beroperasi perusahaan hutan dengan Ijin Pemanfaatan Kayu (IPK) dan Ijin Sah Lainnya (ISL) pada areal seluas 12.851 ha dengan produksi kayu bulat sebanyak 404.173 m³ (Dinas Kehutanan Provinsi Papua, 2002).

Sampai dengan tahun 1997, produksi kayu bulat di Provinsi Papua menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun, walaupun angka pertumbuhannya mengalami fluktuasi. Setelah krisis moneter (setelah tahun 1997), realisasi kayu bulat yang dihasilkan cenderung menurun. Bahkan setelah diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua (UU No. 21/2001), produksi kayu bulat menurun tajam sebesar 17,43% menjadi hanya sekitar 1 jutaan m³ pada tahun 2001 dan sebesar 42% menjadi 600 ribuan m³ pada tahun 2002² (Pawitno 2003).

Pada periode tahun 1993/1994 sampai dengan tahun 2002, total realisasi pendapatan daerah Provinsi Papua sebesar Rp. 1,79 triliun. Dari total pendapatan tersebut sektor kehutanan menyumbang sebesar Rp. 120,22 miliar atau rata-rata sebesar Rp. 12 miliar per tahun. Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa sektor kehutanan rata-rata menyumbangkan sebesar 6,7% per tahun terhadap pendapatan total daerah Papua. Namun demikian, bila dilihat secara parsial kontribusi sektor kehutanan tersebut cenderung menurun dari tahun ke tahun. Pada masa sebelum krisis moneter (periode tahun 1993/1994 – 1996/1997), sektor kehutanan rata-rata menyumbang sebesar 13,13% per tahun terhadap total pendapatan daerah. Pada masa krisis moneter (periode tahun 1997/1998 – 2001) sektor kehutanan menyumbang sebesar 5,72% per tahun. Pada tahun 2002, satu tahun setelah diberlakukannya status otonomi khusus di Provinsi Papua, sektor kehutanan bahkan hanya menyumbang sebesar 2,88% dari pendapatan daerah.

Data dari Dinas Kehutanan Provinsi Papua (2002) menunjukkan bahwa pada periode tahun 1993/1994 – 1996/1997 rata-rata areal hutan yang diusahakan oleh HPH seluas 107.499,765 ha/tahun dengan realisasi produksi kayu bulat sebanyak 2.124.289,045 m³/tahun. Pada periode tahun 1997/1998 dan 2001 rata-rata luas hutan yang dikelola oleh HPH adalah 90.002,93 ha/tahun dengan produksi kayu bulat sebanyak 1.515.136,626 m³/tahun. Pada tahun 2002, hanya diproduksi kayu bulat sebanyak 535.769,65 m³. Dengan kondisi politik nasional yang tidak stabil paska reformasi, beberapa HPH juga melakukan stagnasi produksi (tidak melakukan penebangan), atau walaupun tetap beroperasi mereka hanya mengambil jenis kayu merbau (*Intsia* sp) yang harga jualnya relatif lebih tinggi. Sejak tahun 2001, dari 60 HPH yang terdaftar, hanya 21 yang aktif beroperasi, dan semakin menurun jumlahnya menjadi hanya 15 HPH yang beroperasi di Papua pada tahun 2002.

Faktor apa yang menyebabkan pendapatan sektor kehutanan menurun setelah krisis moneter dan setelah diterapkannya otonomi khusus? Pada kenyataannya, luas tebangan semakin menurun setiap tahunnya sehingga menyebabkan menurunnya produksi kayu bulat. Pada saat yang sama, biaya operasional semakin meningkat. Jauh sebelum diterapkannya otonomi daerah, penggundulan areal hutan secara besar-besaran telah terjadi di Papua, terutama dikarenakan ijin HPH lebih mudah diberikan kepada pihak-pihak yang dekat dengan rezim Orde Baru. Kondisi ini berlanjut pada masa sekarang, dimana peningkatan aktivitas penebangan liar memperparah deforestasi di provinsi tersebut. Sebagaimana telah terjadi di Kalimantan, Sulawesi dan Sumatra yang mengalami penurunan sumberdaya hutan cukup tinggi, tekanan terhadap cadangan hutan di Papua juga terus meningkat.

1.2. Paradigma Baru dalam Pengelolaan Hutan Papua di Era Desentralisasi

Pemerintah daerah dan masyarakat menaruh harapan besar pada desentralisasi dan berbagai instrumen kebijakannya untuk percepatan

pembangunan dan pemberdayaan masyarakat lokal di Papua (yang secara kontroversial telah dibagi menjadi dua provinsi oleh pemerintah pusat, yaitu Irian Jaya Barat and Papua). Tentunya UU No. 25/1999 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah juga memberikan bagian yang lebih besar dari pendapatan sektor kehutanan kepada pemerintah daerah dibandingkan dengan masa sebelumnya³. UU No. 22/1999 mengenai Pemerintahan Daerah, yang di antaranya mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan menjadi dasar bagi Undang-Undang Otonomi Khusus di Papua, juga memberikan harapan bagi masyarakat hukum adat untuk memperoleh manfaat langsung dari hutan. Desentralisasi kebijakan kehutanan untuk pertama kalinya memungkinkan pemerintah daerah untuk memberikan konsesi skala kecil kepada masyarakat melalui koperasi. Melalui sistem baru ini, masyarakat lokal mengharapkan peluang yang lebih baik di dalam kehidupan mereka sehari-hari melalui perolehan manfaat dari hutan, baik itu manfaat langsung maupun tidak langsung dari pembangunan sektor kehutanan daerah.

Perubahan paradigma ini telah memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat hukum adat pemilik ulayat untuk berpartisipasi langsung dalam pengelolaan hutan⁴. UU No. 41/1999 (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Kehutanan) merupakan landasan hukum bagi pengakuan akan keberadaan hak-hak masyarakat adat. Undang-undang Otonomi Khusus kemudian lebih jauh mendukung hak masyarakat adat Papua untuk memperoleh manfaat dari sumberdaya alam di sekitar mereka. Pedoman pelaksanaan Undang-Undang tersebut dijelaskan secara lebih rinci dalam dua Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan mengenai hak-hak masyarakat akan sumberdaya hutan⁵. Keputusan Menteri ini digunakan sebagai dasar hukum oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten di Papua untuk membuat kebijakan-kebijakan daerah yang bertujuan melindungi hak-hak masyarakat adat dengan mewajibkan pemegang konsesi untuk memberikan sejumlah kompensasi tertentu kepada masyarakat lokal karena telah memanfaatkan tanah masyarakat tersebut. Dengan demikian masyarakat memiliki landasan hukum yang jelas untuk

mengelola dan memperoleh manfaat dari hutan ulayat mereka. Kebijakan-kebijakan baru di Papua tersebut bahkan juga mengatur mengenai hak-hak masyarakat lokal terhadap hutan adat yang berada di areal konsesi HPH besar, yang mana ijin operasionalnya telah terlebih dahulu diterbitkan oleh pemerintah pusat di Jakarta.

Pemerintah Provinsi Papua merespon positif pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat yang ditawarkan oleh sistem desentralisasi ini dengan mengeluarkan SK Gubernur Propinsi Papua⁶ tentang Pengaturan Pemungutan Hasil Hutan Kayu oleh Masyarakat Adat, atau yang lebih dikenal dengan IPK-MA (Ijin Pemungutan Kayu oleh Masyarakat Adat) dan pedoman operasionalnya⁷. Ketentuan ini mengatur pemberian ijin HPHH-MA/IPK-MA yang secara tegas menyebutkan bahwa untuk dapat memperoleh ijin pengelolaan hutan adat tersebut, kelompok masyarakat adat harus mendapatkan pengakuan formal dari pemerintahan lokal setempat (dalam bentuk LMHA, Lembaga Masyarakat Hukum Adat) atau harus tergabung dalam suatu lembaga berbadan hukum seperti koperasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dibentuklah Koperasi Peran Serta Masyarakat (Kopermas)⁸, yaitu koperasi yang bergerak di sektor kehutanan. Melalui Kopermas ini, masyarakat adat dapat memperoleh ijin IPK-MA (Ijin Pemungutan Kayu oleh Masyarakat Adat) yang memungkinkan mereka untuk mendapat manfaat langsung dari sumberdaya alam di sekitarnya (Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah 2002). Tujuan dibentuknya Kopermas adalah agar masyarakat lokal dapat memperoleh hak-hak mereka dan mengelola manfaat yang diterimanya melalui suatu organisasi ekonomi yang independen, namun masih terkait erat dengan sistem kelembagaan tradisional mereka.

Melalui Kopermas, masyarakat hukum adat dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh ijin IPK-MA dari pemerintah provinsi. Ijin tersebut memberikan hak untuk melakukan kegiatan pennebangan di areal Hutan Produksi dengan luas antara 250 ha sampai 1000 ha (baik yang berada di dalam ataupun di luar areal konsesi HPH yang ada saat ini). Ijin IPK-MA yang diterbitkan dari provinsi ini hanya berlaku untuk satu tahun saja.

Di Kabupaten Manokwari, Kopermas juga dapat mengajukan ijin untuk mengelola areal konsesi melalui IHPHA yang diterbitkan oleh pemerintah kabupaten (Ijin untuk Mengelola Hutan Adat). Dengan memiliki ijin IHPHA, Kopermas dan mitra kerjanya dapat mengelola areal hutan produksi dengan luas maksimum 2000 ha. Ijin yang dikeluarkan oleh kabupaten berlaku untuk masa 20 tahun.

Namun dengan keterbatasan modal dan pengetahuan mengenai manajemen konsesi secara komersial, masyarakat adat tidak mempunyai pilihan yang banyak untuk mendapatkan manfaat dari sistem ini. Hanya melalui pola kemitraan dengan pihak-pihak yang bermodal besar seperti BUMN/BUMD, pemegang konsesi HPH ataupun investor swasta, barulah mereka dapat menggunakan kesempatan dan hak yang mereka peroleh dari sistem baru tersebut. Bentuk kerjasama dan pola kemitraan tersebut sangat beragam. Pada beberapa kasus, mitra kerja tersebut secara terang-terangan hanya mengeksploitasi masyarakat lokal dan sumberdaya alamnya. Sedangkan pada beberapa tempat juga terlihat fenomena lain dimana kelompok masyarakat dapat membangun pola kerjasama yang cukup menguntungkan bagi anggota masyarakat adatnya. Hasil analisis awal dari penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme kerjasama dan pola kemitraan yang selama ini dibangun antara masyarakat dan mitra kerja (investor) yang lebih berpengalaman masih belum memberikan dampak yang optimal terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat hukum adat.

Pada masa sekarang ini, masyarakat yang bukan merupakan bagian dari suatu marga atau kelompok masyarakat pemegang hak ulayat (misalnya kelompok masyarakat pendatang) tidak mempunyai akses terhadap sumberdaya hutan. Hal ini perlu menjadi perhatian bagi pembuat kebijakan di tingkat kabupaten dan provinsi, agar

kebijakan di masa depan lebih mempertimbangkan masyarakat yang tidak mempunyai akses terhadap lahan tersebut sehingga memperoleh manfaat dari pembangunan sektor kehutanan di Papua.

Pengelolaan konsesi yang dilakukan oleh mitra kerja (investor) umumnya kurang mempertimbangkan sisi-sisi ekologis hutan ataupun asas-asas pengelolaan hutan lestari. Kebanyakan investor juga tidak memenuhi kesepakatan mengenai pembagian keuntungan yang adil bagi masyarakat lokal. Hal-hal seperti ini telah menimbulkan munculnya pandangan yang cenderung negatif terhadap sistem pengelolaan konsesi oleh Kopermas.

Pertanyaannya sekarang adalah mengapa kebijakan baru ini tidak berlaku untuk semua anggota masyarakat? dan mengapa masyarakat lokal cenderung dimanfaatkan oleh pihak luar? Upaya melindungi masyarakat lokal dari investor yang tidak bertanggung jawab perlu dilakukan dengan membangun kapasitas maupun fasilitas pada tingkat kelembagaan adat setempat (LMHA) dan Kopermas. Pemberdayaan masyarakat pemilik hak ulayat atas hutan dan tanah Papua dalam pengusahaan hutan juga menjadi isu yang sangat penting untuk melindungi hak-hak mereka. Dengan kata lain, dibutuhkan lebih banyak waktu untuk membangun keterampilan teknis dan organisasi pada masyarakat lokal. Kebijakan juga harus memperhitungkan posisi tawar dan kondisi finansial yang lemah pada masyarakat dengan memberikan informasi yang jelas mengenai mekanisme pembagian keuntungan. Permasalahan lain yang timbul berkaitan dengan munculnya konsesi-konsesi pengusahaan hutan skala kecil tersebut adalah tumpang tindih penggunaan lahan dan berkembangnya konflik antara masyarakat adat dengan pemilik HPH ataupun pemegang ijin sah lainnya. Hal ini dikarenakan belum tersusunnya Perencanaan Tata Ruang Kehutanan yang memasukkan unsur-unsur kepemilikan adat.

2.1. Pendahuluan

Sejak tahun 2003, CIFOR dan UNIPA telah melakukan kegiatan penelitian bersama mengenai dampak desentralisasi terhadap masyarakat dan sumberdaya hutan lokal di Kabupaten Manokwari. Beberapa pertanyaan kunci yang menjadi fokus penelitian ini adalah: Apakah masyarakat memanfaatkan kesempatan yang diberikan kepada mereka untuk secara legal mengelola sendiri sumberdaya hutannya dan bagaimana pengaruhnya terhadap kehidupan mereka? Bagaimana masyarakat lokal memperoleh manfaat dari sistem desentralisasi sektor kehutanan? Bagaimanakah caranya agar manfaat tersebut terdistribusikan secara adil diantara para pemangku kepentingan lokal? Untuk menjawab pertanyaan ini, UNIPA dan CIFOR melakukan penelitian kebijakan partisipatif dengan para pemangku kepentingan di Kabupaten Manokwari, Provinsi Irian Jaya Barat. Tim peneliti melakukan survei biofisik dan sosial ekonomi pada tiga desa yang memiliki ijin konsesi melalui Kopermas.

Kami berharap hasil-hasil dari penelitian ini dapat berguna untuk membantu proses pembangunan sistem pengelolaan hutan di masa datang, yang dapat lebih banyak melibatkan masyarakat hukum adat Papua dan mempertimbangkan hak serta kebutuhan mereka dalam proses pembuatan kebijakan.

Penelitian dilaksanakan dalam 2 (dua) tahap. Penelitian tahap pertama dimaksudkan untuk mempelajari kondisi umum daerah penelitian dan seluk-beluk kegiatan Kopermas mulai dari proses pengajuan perijinan sampai dengan kegiatan operasional pengusahaan hutannya. Penelitian tahap kedua dilakukan untuk melengkapi data dan memperdalam fakta yang teridentifikasi pada penelitian tahap pertama, terutama berkaitan dengan dampak

yang timbul dari pelaksanaan pengusahaan hutan tersebut terhadap masyarakat hukum adat setempat dan sumber daya hutan itu sendiri.

2.2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan pada tiga Kopermas di tiga kecamatan di Kabupaten Manokwari. Masing-masing koperasi tersebut terlibat aktif selama masa penelitian dan dianggap cukup mewakili model Kopermas yang memperoleh ijin konsesi hutan di Papua. Ketiga Kopermas ini bermitra dengan investor luar, dimana hasilnya menunjukkan bahwa ada pola kemitraan yang cenderung lebih eksploitatif dan merugikan masyarakat, namun ada juga kesepakatan kerjasama dengan mitra yang cukup adil. Kopermas tersebut adalah:

1. Kopermas Meyuosusra di Desa Inoduas, Kecamatan Manokwari
2. Kopermas Putra Bondi Indah di Desa Tobouw, Kecamatan Ransiki
3. Kopermas Warbiadi di Desa Watariri, Kecamatan Oransbari.

2.3. Tujuan Penelitian

Penelitian UNIPA dan CIFOR ini memfokuskan pada pendistribusian manfaat yang diperoleh masyarakat lokal dari pengelolaan ijin penebangan skala kecil melalui Kopermas di Kabupaten Manokwari. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji sistem pengelolaan hutan lokal yang ada di Papua dan menggali informasi mengenai keberhasilan ataupun permasalahan yang timbul dari sistem tersebut, sehingga dapat memberikan pandangan dan usulan mengenai sistem pengelolaan hutan yang paling sesuai untuk diterapkan di Papua berdasarkan hasil kajian tersebut.

2. Menganalisa data dan informasi mengenai produksi dan pendapatan yang berasal dari hutan yang dikelola dengan ijin konsesi skala kecil serta proporsi pembagiannya terhadap pendapatan masyarakat hukum adat maupun pendapatan daerah.
3. Menganalisis lebih lanjut mengenai distribusi manfaat IPK-MA yang diterima masyarakat hukum adat dan Kopermas.
4. Menganalisis potensi konflik dan tumpang tindih kepemilikan lahan di Kabupaten Manokwari setelah diberlakukannya desentralisasi di sektor kehutanan.

2.4. Metode Penelitian

Penelitian ini dimulai dengan analisis mendalam mengenai kebijakan desentralisasi kehutanan yang berkaitan dengan pengusahaan hutan oleh masyarakat. Analisis dilakukan untuk melihat persepsi masyarakat lokal mengenai bagaimana kebijakan-kebijakan tersebut mengalami perubahan atau beradaptasi terhadap model-model pengelolaan hutan lokal yang sudah ada di Kabupaten Manokwari. Untuk mengetahui kontribusi sektor kehutanan terhadap pendapatan daerah, tim peneliti juga mengumpulkan data-data yang relevan dari kantor-kantor pemerintahan daerah (misalnya dari Dinas Kehutanan di tingkat kabupaten dan provinsi, Dinas Pendapatan Daerah, dan lain sebagainya) serta menganalisis sumber, nilai dan alokasi pendapatan daerah yang berasal dari sektor kehutanan.

Tim peneliti menggunakan kombinasi metode penelitian konvensional dan metode partisipatif/riset aksi untuk mempelajari berbagai aspek kehidupan masyarakat lokal yang terlibat dalam proyek penelitian ini serta mendalami fungsi lingkungan dari sumberdaya hutan setempat. Untuk itu, selain survei sosial ekonomi, survei potensi biofisik hutan, termasuk analisis vegetasi dan tanah, serta pengukuran volume pohon juga dilakukan di areal-areal konsesi Kopermas.

Teknik-teknik *Participatory Rural Appraisal* (PRA) digunakan untuk memfasilitasi masyarakat dalam mengemukakan pendapat dan masukannya terhadap hasil temuan di lapangan serta hasil analisis dari penelitian ini. Tim peneliti bekerja sama dengan masyarakat lokal mengidentifikasi sistem pengelolaan

hutan yang ada saat ini dan mendiskusikan bersama tentang mekanisme yang paling sesuai bagi mereka dalam upayanya mendapatkan manfaat dari pengelolaan hutan yang ada di wilayahnya. Pengumpulan data mengenai seberapa jauh masyarakat lokal terlibat dalam kegiatan operasional pengusahaan hutan, dan seberapa besar keterlibatan mereka dalam proses pengambilan keputusan untuk memperoleh hak pengelolaan hutan, juga menjadi salah satu aspek penting dalam penelitian ini. Kegiatan penelitian juga mencakup kunjungan intensif ke lapangan dan diskusi interaktif dengan masyarakat lokal. Metode wawancara mendalam dengan menggunakan kuesioner semi-terstruktur dan observasi terhadap peserta diskusi kelompok juga dilakukan oleh peneliti dan mahasiswa UNIPA yang tinggal di ketiga desa.

Temuan-temuan dari kegiatan di lapangan tersebut kemudian digunakan untuk mengeksplorasi dan menganalisis isu-isu utama yang diangkat oleh anggota masyarakat sendiri. Identifikasi, eksplorasi dan analisis ini dilakukan bersama dalam *Focus Group Discussions* (FGD) pada tingkat masyarakat dan kabupaten. Tim peneliti juga bekerja sama dengan aparat pemerintah daerah untuk mengetahui komitmen politik pemerintah daerah dalam meningkatkan peran serta masyarakat hukum adat dalam penyusunan kebijakan di masa mendatang. Metode kualitatif berupa wawancara dengan informan-informan kunci yang terlibat dalam pengelolaan hutan digunakan untuk triangulasi data, sehingga diperoleh pandangan yang menyeluruh serta kesimpulan yang relevan dengan isu kebijakan pengelolaan hutan lokal.

Akhirnya, melalui dua lokakarya yang melibatkan para pemangku kepentingan di semua tingkatan (dari desa sampai provinsi) di Manokwari, tim peneliti berkesempatan untuk memvalidasi dan mengkonfirmasi temuan-temuan dari lapangan. Melalui lokakarya ini, tim peneliti melibatkan masyarakat dan pemerintah lokal dalam menganalisis temuan tersebut serta menyusun rekomendasi kebijakan bersama-sama. Rekomendasi mengenai kebutuhan akan adanya penelitian serupa di masa yang akan datang dan mengenai pembangunan sektor kehutanan Papua di masa

depan, dihasilkan melalui proses negosiasi dan komunikasi diantara pemangku kepentingan yang hadir dalam lokakarya tersebut.

Berbagai pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kegiatan ini antara lain adalah:

- (1) Pemilik hak ulayat hutan yang menjadi areal kerja Kopermas
- (2) Masyarakat hukum adat di sekitar areal kerja Kopermas
- (3) Pejabat pemerintahan desa
- (4) Pengurus Kopermas
- (5) Mitra kerja Kopermas
- (6) Pejabat instansi yang terkait dengan pengusahaan hutan melalui Kopermas (Dinas Kehutanan Kabupaten dan Provinsi Papua, Dinas Koperasi, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, dsb).

3.1. Peraturan dan Kebijakan Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat lokal

Dalam kerangka desentralisasi, Menteri Kehutanan mengeluarkan dua keputusan yang mengatur mengenai hak-hak masyarakat setempat untuk memperoleh manfaat dari hasil hutan⁹. Kedua Keputusan Menteri (Kepmen) ini menjadi dasar aturan pelaksanaan bagi pengelolaan hutan adat maupun hutan negara di daerah. Berdasarkan kebijakan tersebut, kelompok-kelompok masyarakat yang telah memperoleh pengakuan resmi seperti koperasi masyarakat atau kelompok lainnya, dan/atau perusahaan swasta dapat memperoleh hak pengelolaan hutan skala kecil dalam bentuk HPHH (Hak Pemungutan Hasil Hutan) atau HPHH-MA (Hak Pemungutan Hasil Hutan untuk Masyarakat Adat). Kepmen pertama yang mengatur mengenai HPHH—yang pada saat sekarang sudah tidak berlaku lagi¹⁰—memberikan peluang pada masyarakat lokal untuk dapat memperoleh manfaat langsung dari hutan, melalui izin konsesi seluas 100 ha selama satu tahun. Sebagian besar pemerintah kabupaten di seluruh Indonesia menjadikan ketentuan ini sebagai acuan untuk menetapkan kebijakan mengenai pemanfaatan hasil hutan oleh masyarakat di daerahnya masing-masing.

Sementara itu, Kepmen yang kedua mengenai (HPHH-MA) mengatur kegiatan-kegiatan yang bersifat non komersial. Aturan ini masih berlaku dan memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan hasil hutan baik di dalam maupun di luar hutan negara dalam jangka waktu yang tidak terbatas¹¹. Selama masa desentralisasi, baru Provinsi Papua (yang pada saat ini telah terbagi menjadi dua provinsi yaitu Irian Jaya Barat dan Papua) yang telah

menerapkan ketentuan pelaksanaan hak-hak pemungutan hasil hutan oleh masyarakat adat tersebut. Hal ini merupakan perbedaan yang nyata antara desentralisasi kebijakan kehutanan di Papua dan di provinsi lain.

Kebijakan dari Pemerintah Pusat yang mengatur tentang hak-hak pemungutan hasil hutan oleh masyarakat adat cenderung kontradiktif satu sama lain. Contohnya adalah ketika SK Menteri mengenai HPHH-MA hanya merujuk pada kegiatan-kegiatan pemungutan non komersial, SK Dirjen sebagai landasan untuk aturan pelaksanaannya malah cenderung merujuk pada kegiatan-kegiatan pemungutan hasil hutan untuk tujuan komersial. Padahal kebijakan menteri tersebut menjelaskan bahwa kegiatan pemungutan hasil hutan oleh masyarakat adat diperbolehkan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan dan mencakup daerah yang juga tidak disebutkan luasan maksimumnya. Ketentuan seperti ini tentunya dapat menimbulkan masalah jika diterapkan untuk tujuan komersial.

Contoh lain dari ketidakkonsistenan kebijakan mengenai pengelolaan hutan adalah SK Menteri yang menetapkan bahwa Bupati diberi kewenangan untuk mengeluarkan Perijinan untuk pengelolaan hutan oleh masyarakat, sementara keputusan pelaksanaannya (SK Dirjen) membebaskan tanggung jawab ini kepada Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten, yang mensyaratkan adanya dengan persetujuan dari Gubernur.

Adanya kesimpangsiuran seperti ini telah menyebabkan perbedaan dalam pengalokasian areal konsesi dan jangka waktu untuk perijinan pengelolaan hutan yang dikeluarkan oleh provinsi dan kabupaten di Papua. Pada kenyataannya, pemerintah provinsi dan

kabupaten cenderung memilih dan memilah sendiri kebijakan mana yang akan mereka ikuti atau yang lebih menguntungkan. Di Papua, pemerintah provinsi telah merancang kebijakan yang memberikan kewenangan kepada Gubernur untuk mengeluarkan Perijinan pemungutan hasil hutan kayu berbasis masyarakat, sedangkan kebijakan yang dibuat oleh kabupaten malah memberikan kewenangan ini kepada Kepala Dinas Kehutanan.

3.2. Akses terhadap Sumberdaya Hutan: Ijin Pemanfaatan Kayu oleh Masyarakat Adat (IPK-MA) dan Ijin Hak Pengelolaan Hutan Adat (IHPHA) di Papua

Sejak sistem desentralisasi diterapkan di kabupaten Manokwari, sedikitnya terdapat tiga cara bagi masyarakat adat untuk memperoleh akses atas sumberdaya hutan. Pertama, mereka dapat mengajukan permohonan atau bernegosiasi dengan pemilik konsesi HPH untuk memperoleh kompensasi finansial. Kedua, mereka dapat mengajukan permohonan kepada pemerintah kabupaten untuk mendapatkan IHPHA (Izin Hak Pengelolaan Hutan Adat). Ketiga, mereka dapat mengajukan permohonan pada pemerintah provinsi untuk mendapatkan IPK-MA (Izin Pemanfaatan Kayu oleh Masyarakat Adat).

Sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, pemerintah provinsi dapat mengeluarkan IPK-MA kepada perorangan, perusahaan swasta yang bermitra dengan masyarakat adat, organisasi masyarakat adat seperti Lembaga Masyarakat Hukum Adat (LMHA) atau koperasi masyarakat (Kopermas). Namun dalam prakteknya, Pemerintah Provinsi Papua hanya mengeluarkan Perijinan tersebut kepada masyarakat yang secara resmi membentuk lembaga ekonomi masyarakat atau koperasi yang dikenal sebagai 'Kopermas'.

Analisis terhadap hasil temuan di lapangan mengenai kebijakan sektor kehutanan Papua dan kaitannya dengan akses masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan serta perolehan manfaat dari hasil hutan di era

desentralisasi, menunjukkan hal-hal penting sebagai berikut:

1. Seiring berjalannya otonomi khusus di Papua, selain konsesi-konsesi HPH skala besar yang ada dan masih terus beroperasi, pemerintah pusat juga masih mengeluarkan Perijinan HPH baru di provinsi tersebut. Dengan kewenangan barunya, pemerintah provinsi menyikapi hal tersebut dengan mengeluarkan kebijakan¹² yang mewajibkan pemilik HPH untuk memberikan ganti rugi atas kayu yang mereka tebang kepada masyarakat pemilik hak ulayat.
2. Sejak tahun 2002, masyarakat lokal memiliki akses lebih besar terhadap sumberdaya hutan melalui pengajuan permohonan ijin IPK-MA¹³ kepada pemerintah provinsi. Ijin tersebut berlaku selama satu tahun untuk luasan areal 250-1000 ha.
3. Pada bulan April 2004, Pemerintah Kabupaten Manokwari mengeluarkan kebijakan mengenai IHPHA yang memberikan kesempatan kepada Kopermas untuk mengelola hutan seluas 2000 ha, dalam kurun waktu dua puluh tahun¹⁴.

Karena kebijakan IHPHA tingkat kabupaten yang baru belum berlaku efektif di Manokwari, penelitian ini difokuskan pada kemitraan yang melibatkan Kopermas yang terkait dengan proses dan dampak IPK-MA yang dikeluarkan pemerintah provinsi. Apabila sebuah Kopermas telah terbentuk dan diakui secara legal, IPK-MA dapat dikeluarkan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi. Proses yang harus dilalui oleh Kopermas untuk memperoleh ijin tersebut disajikan pada Gambar 1.

Pada prakteknya, kebanyakan pemohon ijin baru mengajukan IPK-MA kepada Kepala Dinas Provinsi untuk luasan 1000 ha. Ijin perpanjangan IPK-MA dapat dikeluarkan oleh Bupati untuk luasan 250 ha. Tergantung kesepakatan yang dibuat sebelumnya antara Kopermas dan investor atau mitra bisnis, kebanyakan investor memilih untuk membayar Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) setelah kayu dipaparkan.

Secara teoritis, pembentukan Kopermas seharusnya merupakan inisiatif dari pemilik ulayat. Demikian pula halnya dengan

Gambar 1. Syarat dan Proses Pemberian IPK-MA

pengurusan ijin IPK-MA yang seharusnya dilakukan oleh Kopermas, sedangkan pelaksanaannya seharusnya melibatkan anggota ulayatnya secara aktif.

Namun demikian, hasil pengamatan di Kopermas Warbiadi menunjukkan bahwa anggota marga kurang dilibatkan dalam proses pembentukan Kopermas. Persetujuan pembentukan Kopermas, pengurusan ijin IPK-MA sampai dengan pembuatan kontrak kerja antara Kopermas dengan pihak investor hanya dilakukan antara investor dengan pemilik areal ulayat yang akan diusahakan. Sedangkan

pada Kopermas Meyuosusra dan Putra Bondi Indah, anggota marga pemilik ulayat tahu dan dilibatkan dalam proses pembentukan Kopermas sampai dengan persetujuan kontrak kerja dengan pihak investor. Dari kedua kasus ini terlihat bahwa seringkali inisiatif pembentukan Kopermas dan pengurusan ijin IPK-MA berasal dari investor luar yang hanya ingin memperoleh akses terhadap pasokan kayu murah yang ada di atas hutan adat.

Pemerintah Kabupaten Manokwari baru-baru ini mengeluarkan kebijakan yang mengatur jenis ijin baru bagi masyarakat lokal. Kebijakan

IHPHA tersebut belum diimplementasikan, tetapi hasil diskusi dengan pemangku kepentingan lokal mengenai ijin ini menunjukkan bahwa IHPHA tersebut dapat memberikan kesempatan yang lebih baik bagi masyarakat lokal dan bagi pembangunan kehutanan daerah dalam jangka panjang. Tidak seperti kebijakan serupa yang dikeluarkan pemerintah pusat dan propinsi, kebijakan ini dengan jelas mencantumkan peran dan kewajiban jangka panjang bagi investor yang ingin bermitra dengan masyarakat lokal sebagai prasyarat untuk mendapatkan ijin. Kebijakan baru ini mewajibkan investor untuk berinvestasi pada pengembangan sumberdaya manusia lokal, misalnya dengan memberikan pelatihan dan peningkatan keterampilan masyarakat adat di bidang pengelolaan areal konsesi. Investor juga harus menunjukkan komitmen mereka untuk berkontribusi terhadap pembangunan infrastruktur daerah.

Kebijakan baru ini juga menggarisbawahi standar dan mekanisme yang mengatur kemitraan antara Kopermas dan investor. Sebagai contoh, kebijakan tersebut menekankan ketentuan bahwa mitra kerja (investor) harus merupakan penduduk Manokwari dan telah tinggal dan menjalankan bisnisnya paling tidak tiga tahun berturut-turut di tempat tersebut. Ketentuan ini dapat memperkuat posisi masyarakat dan meningkatkan partisipasi aktif mereka dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, mitra kerja harus mendapatkan persetujuan dari Camat atau Kepala Desa, dan pemohon harus dapat menunjukkan bahwa proses pengajuan ijin diketahui dan didukung oleh masyarakat lokal yang berada di areal konsesi. Pemerintah Kabupaten Manokwari juga mewajibkan perusahaan HPH untuk mengalokasikan maksimum 10.000 ha dari areal konsesi mereka untuk dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat yang mempunyai ijin IHPHA¹⁵. Ketentuan ini disusun agar menjamin Kopermas memperoleh areal konsesi yang layak secara komersial dan sesuai dengan kemampuan mereka. Dengan demikian masyarakat lokal dapat memperoleh manfaat lebih besar dari sistem baru tersebut. Kebijakan kabupaten ini

menempatkan kepentingan masyarakat lokal dan keberlangsungan sumberdaya hutan pada posisi yang lebih baik dibandingkan kebijakan yang ditetapkan sebelum era Reformasi.

Sebuah analisis komparatif dengan berbagai kebijakan lainnya yang mengatur keterlibatan masyarakat hukum adat pada sektor kehutanan di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten juga menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Manokwari telah menunjukkan komitmen yang lebih kuat daripada kabupaten lainnya untuk memperbaiki kehidupan masyarakat lokal. Pemerintah kabupaten juga menunjukkan dukungannya terhadap upaya-upaya pelestarian alam dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan; serta perlindungan sumberdaya alam lokal dari ulah investor atau mitra yang tidak bertanggung jawab.

Namun demikian, masih muncul berbagai permasalahan mengenai kebijakan-kebijakan baru setelah era reformasi ini yang perlu mendapat perhatian. Satu pertanyaan penting adalah seberapa jauh kebijakan ini telah mengakomodasi pandangan dan kebutuhan masyarakat lokal, dan bagaimana pemerintah provinsi dan kabupaten berencana untuk mengevaluasi kinerja kebijakan mereka. Selain itu masih perlu dilakukan pengkajian mendalam mengenai bagaimana pemerintah provinsi dan kabupaten berencana untuk mensosialisasikan kebijakan mereka agar dapat meningkatkan kesadaran masyarakat lokal akan hak-hak baru mereka. Bagaimana pula dengan upaya pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat dalam mengevaluasi dan mengadaptasikan kebijakan tersebut dengan kondisi lokal di masa mendatang? Selain untuk menjamin adanya keterlibatan yang demokratis, pemerintah kabupaten dan provinsi juga perlu mempertimbangkan dengan serius tentang siapa yang akan bertanggung jawab dalam mengimplementasikan peraturan-peraturan baru tersebut dan bagaimana penegakan hukumnya. Misalnya, insentif apa yang diberikan kepada pemegang ijin yang mematuhi aturan dan sanksi apa yang akan diberikan kepada mereka yang melanggarnya?

Pada sebagian masyarakat adat di Papua, pola penguasaan lahan awalnya dilakukan berdasarkan siapa yang pertama kali membuka dan mengerjakan areal hutan yang belum dikuasai oleh orang lain. Pada sebagian yang lain, awal penguasaan wilayah oleh suatu marga didasarkan pada lokasi yang dijelajahnya pertama kali pada saat berburu binatang di areal hutan yang belum dikuasai marga lain. Begitu areal belum bertuan tersebut dikerjakan oleh suatu kelompok marga, maka secara ulayat lahan tersebut adalah milik marga yang bersangkutan (*hak ulayat*) dan penguasaan ini dapat diwariskan kepada keturunannya, terutama keturunan laki-laki (*hak waris*). Hak ulayat maupun hak waris pada dasarnya tidak dapat diperjualbelikan, hanya boleh dipinjam-pakaikan antara sesama warga yang masih dalam satu rumpun adat (*suku*).

Berdasarkan sistem penguasaan lahan seperti ini, secara informal masyarakat Papua mengakui bahwa seluruh kawasan hutan yang ada di daerah tersebut merupakan hak ulayat kelompok-kelompok masyarakat hukum adat (*marga*) tertentu, dimana ketentuan-ketentuan penggunaannya di antara anggota marga diatur oleh norma hukum adat yang berlaku di masing-masing marga. Adapun penggunaannya oleh pihak luar (pemerintah, HPH maupun pemilik modal swasta lainnya) harus atas sepengetahuan ketua marga dan mendapat persetujuan dari pemilik ulayat. Ijin yang diberikan pada pihak luar terbatas pada penggunaan sumberdaya hasil hutannya saja, sedangkan untuk lahan hutan itu sendiri sepenuhnya masih menjadi hak pemilik ulayat. Kecuali untuk lahan yang diperuntukkan untuk pembangunan (gedung perkantoran, sarana umum, dll.), harus dilakukan upacara pelepasan hak ulayat

dengan pembayaran sejumlah kompensasi bagi masyarakat adat sesuai kesepakatan.

Kondisi seperti ini telah ada sejak lama di Papua, namun kembali berlaku secara kuat dan menyeluruh di Papua pasca reformasi, setelah sebelumnya keberadaan masyarakat adat tidak mendapat tempat dalam sistem pengelolaan hutan sentralistik.

Secara adat, kawasan konsesi ketiga Kopermas di Kabupaten Manokwari ini merupakan ulayat dari Suku Besar Arfak. Kawasan Kopermas Meyuosusra adalah ulayat dari marga Mandacan, kawasan Kopermas Warbiadi merupakan ulayat dari marga Anari, sedang kawasan Kopermas Putra Bondi merupakan ulayat dari marga Aiba, Ainusi, Mandacan, dan Romander. Dalam marga, penguasaan atas lahan dan hutan bersifat komunal dan setiap keluarga diberi hak mengelola dan memanfaatkan lahan tersebut.

Berdasarkan fungsi dan status formalnya, kawasan konsesi ketiga Kopermas ini ditetapkan secara resmi oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi. Ketiga areal konsesi tersebut berada di luar areal konsesi HPH. Dengan demikian kecil kemungkinan adanya konflik lahan antara masyarakat pemilik ulayat dengan pemegang HPH. Tabel 1 menyajikan secara lengkap status, pola kepemilikan lahan ulayat pemilik dan luas areal konsesi ketiga Kopermas.

Saat ini pola pemilihan dan pemanfaatan lahan ulayat telah mengalami perubahan, terutama dengan munculnya berbagai kelompok pemangku kepentingan (*stakeholder*) perusahaan hutan. Kecenderungan yang terlihat di masyarakat lebih mengarah ke pola pemilihan perorangan/keluarga. Dalam pemungutan hasil hutan kayu masyarakat adat

Tabel 1. Pola Kepemilikan Lahan Ulayat yang menjadi areal konsesi Kopermas

No.	Kopermas	Lahan Ulayat			
		Luas ¹⁾ (ha)	Fungsi/ Status	Pola Kepemilikan	Pemilik Ulayat atau ketua Marga sebagai wakil
1	Meyuosusra	3000	HPK ²⁾ , di luar HPH	Komunal (Marga)	Marga Mandacan, yaitu : Yulianus, Yulius, Tomas, Moses, Philip, Yosi, Marince, dan Susana
2	Putra Bondi Indah	8315	HPK ²⁾ , di luar HPH	Komunal (marga)	Marga Aiba (Boas Aiba dan Yance Aiba), marga Ainusi (Yoas Ainusi), marga Mandacan (Zeth Mandacan) dan marga Bocoumiei (Sanebei Romander)
3	Warbiadi	2500	HPK ²⁾ , di luar HPH	Anari	Ketua marga Anari (Lambertus Anari)

Keterangan :

(1) Berdasarkan hasil survey untuk pengajuan IPK-MA oleh Kopermas dan staf Dinhut Kab. Manokwari

(2) HPK = Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi

oleh Kopermas di Kabupaten Manokwari, peran pemilik ulayat menjadi lebih besar dibandingkan dengan peran anggota marga (komunitas) lainnya dalam pengambilan keputusan untuk pelaksanaan ijin IPK-MA.

Berdasarkan kepemilikannya, areal kerja Kopermas Warbiadi adalah milik satu keluarga yang dikepalai oleh Bapak Lambertus Anari. Sedangkan areal kerja Kopermas Meyuosusra adalah milik keluarga dari klan Mandacan yang terdiri dari beberapa kepala keluarga¹⁶.

Kopermas Putra Bondi Indah bekerja pada areal milik lima keluarga dari klan yang berbeda-beda¹⁷. Keluarga-keluarga tersebut memegang peranan penting dalam pengambilan keputusan mengenai pengusahaan hutan ulayatnya, walaupun pada akhirnya nanti tidak selalu mereka memperoleh manfaat yang jumlahnya lebih besar dari anggota marga lainnya. Distribusi manfaat dan keuntungan sangat tergantung dari mekanisme yang berlaku di marga atau kopermas masing-masing.

Secara keseluruhan, masyarakat lokal yang terlibat dalam penelitian ini merasa bahwa sistem Kopermas memberikan dampak yang sangat positif terhadap perolehan masyarakat dari pemanfaatan hutan. Sistem ini memberi mereka akses yang legal terhadap sumberdaya hutan (kayu) untuk yang pertama kalinya. Tetapi, sistem ini masih dianggap kurang berhasil dalam menjaga fungsi-fungsi penting hutan seperti dalam hal menjamin ketersediaan sumber air, satwa buru, hasil hutan non kayu ataupun kayu.

Bagian ini membahas pola kemitraan antara masyarakat dan investor (mitra kerja) luar, memberikan gambaran yang lebih rinci mengenai dampak dari kemitraan tersebut terhadap pendapatan masyarakat lokal, peluang-peluang untuk berbagi manfaat yang diperoleh, serta aksesibilitas masyarakat yang erat kaitannya dengan kondisi infrastruktur yang ada di wilayah tersebut.

5.1. Kemitraan: Masyarakat Lokal, Kopermas dan Investor

Pengusahaan hutan adalah suatu kegiatan yang kompleks yang membutuhkan investasi besar dan pengetahuan akan teknologi yang tepat serta akses terhadap jaringan dan pasar. Kebijakan dan peraturan kehutanan sudah sangat banyak dan beragam, sehingga memerlukan pendidikan yang relatif tinggi untuk dapat memahaminya. Kurangnya informasi mengenai kebijakan, lemahnya kondisi finansial dan rendahnya kemampuan dalam bidang teknis dan dukungan politis, memicu masyarakat membentuk lembaga koperasi yang dapat menjalin kemitraan dengan investor, yaitu Kopermas. Karena hanya investor yang mempunyai modal, kemampuan

dan sumberdaya yang cukup untuk mengelola konsesi di hutan ulayat mereka.

Model konsesi yang diperoleh melalui Kopermas pada prakteknya juga mendorong terjalinnya kemitraan antara masyarakat lokal dan investor, baik itu pengusaha HPH besar ataupun perusahaan non-HPH. Investor mempunyai sarana dan modal besar, yang menjadi kendala bagi masyarakat dalam mengelola areal konsesi. Tujuan dari pola kemitraan tersebut pada awalnya adalah untuk mendorong pengembangan keterampilan masyarakat lokal melalui partisipasi aktif dalam pengelolaan hutan dan memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh manfaat dari ijin konsesi tersebut. Peran investor seharusnya tidak hanya dibatasi kepada penanaman modal untuk menebang kayu. Masyarakat dan investor harus menjadi mitra yang sejajar dalam mengelola hutan ulayat bersama-sama. Pembagian manfaat juga harus adil dan merata berdasarkan kontribusi masing-masing pihak yaitu penyediaan hutan dan kayu oleh masyarakat serta penyediaan modal, teknologi dan keterampilan oleh investor. Investor juga harus berperan aktif dalam mengembangkan kapasitas masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan, misalnya dengan memberikan kesempatan kerja dan pengalaman untuk mengelola konsesi, yang tentunya sangat berharga bagi anggota masyarakat lokal dalam mengelola hutan ulayat mereka di kemudian hari.

Namun demikian pada kenyataannya, investor cenderung mengambil keuntungan dari keterbatasan kapasitas masyarakat dan kemampuan negosiasi mereka yang lemah. Investor melihat kemitraan dengan Kopermas lebih sebagai kebutuhan administratif untuk

Tabel 2. Ijin IPK-MA dan Mitra Kerja Kopermas di Kabupaten Manokwari

No.	Nama	SK IPK-MA	Luas (ha)	Mitra Kerja/Alamat	Bidang Usaha Lain
1	Meyuosusra	KEP-522.1/11/1136 Tgl 16-06-2003 s/d 30-06-2004 (Dinhut Papua)	1000	PT. Tataolah Hutan Prima Abadi, Jl. Kalimantan-Sorong	Tidak ada
2	Putra Bondi Indah	KEP-522.1/11 Tgl 13-01-2004 s/d 31-01-2005 (Dinhut Iriabab)	1000	PT. Daya Utama Agung Lestari, Malaysia	Perdagangan, Koperasi
3	Warbiadi*	SK No. 522.a/I-PH/ 976/IX/2001 Tgl 22-09-2001 s/d 31-09-2002 (*) (Bupati Manokwari)	250	CV. Sinar Terang, Manokwari	Perikanan, Pertanian, Perdagangan

(*) Pada tanggal 8 Juli 2002 Kepala Dinas Kehutanan Kab. Manokwari memberikan rekomendasi perpanjangan IHPHH-MA berdasarkan usulan Kopermas Warbiadi. Pada bulan Juli 2004, Kopermas (dan mitra kerja) ini sudah mengakhiri kegiatan pengusahaan hutannya.

menebang kayu pada hutan adat. Oleh karena itu, model Kopermas perlu diperbaharui kembali jika ingin mencapai tujuannya semula, yaitu memberdayakan masyarakat lokal dan memberikan bagian keuntungan yang lebih adil dari pengelolaan sumberdaya hutan di Papua. Tabel 2 menyajikan informasi lebih rinci mengenai kemitraan yang dibahas dalam studi ini.

5.2. Hutan dan Kehidupan Masyarakat

Secara tradisional, hutan berperan sangat penting dalam kehidupan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan hampir seluruh kehidupan masyarakat sangat tergantung pada hutan. Bahkan mereka menganggap hutan sebagai ibu kandung yang memberi makan anak-anaknya, sebagai pengikat hubungan sosial antara suku dan antar marga dalam suku dan memiliki nilai budaya dan norma-norma adat yang dipercayainya. Di masa lalu, sistem tradisional inilah yang digunakan untuk mengelola hutan demi mencukupi kebutuhannya sehari-hari. Tetapi pada masa pemerintahan sentralistik, norma-norma ini dikalahkan secara pelan-pelan oleh hukum positif yang memberi lebih banyak kesempatan pada pemegang HPH dari luar daerah dalam pemanfaatan hutan. Akibatnya, fungsi-fungsi hutan sebagai sumber kebutuhan hidup (contohnya berburu, mengumpulkan hasil hutan non kayu, dll.)

bagi masyarakat lokal semakin berkurang dan tingkat kemiskinan secara otomatis semakin meningkat.

Masyarakat adat di Papua pada umumnya adalah petani kecil yang melakukan kegiatan pemungutan hasil hutan (kayu dan non kayu) secara tradisional dan perladangan berpindah untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Pada areal hutan tersebut, mereka juga melakukan perburuan, baik untuk konsumsi sendiri maupun untuk dijual. Hewan yang umum diburu adalah babi hutan dan rusa. Hutan juga merupakan sumber kayu bakar dan kayu pertukangan, obat-obatan tradisional. Beberapa jenis tumbuhan yang tumbuh di hutan dimanfaatkan sebagai bahan pangan seperti daun singkong, daun pepaya, serta daun dan buah muda melinjo (*Gnetum gnemon*) untuk sayuran; pisang, keladi, sebagai bahan pangan, dll.). Dengan tersedianya sumberdaya kayu di hutan yang ada di Manokwari ini, potensi hasil hutan non-kayu seperti rotan, tampaknya belum dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat setempat.

Pada areal konsesi Kopermas Warbiadi dan Putra Bondi Indah, selain fungsi-fungsi tersebut di atas, kawasan areal hutan tersebut juga merupakan daerah resapan air bagi masyarakat setempat, sehingga memberikan peluang untuk usaha perikanan dan transportasi sungai.

5.2.1. Pembagian Manfaat: Pembayaran Tunai untuk Kopermas

Pada masa rezim Orde Baru, masyarakat lokal tidak mempunyai hak legal terhadap sumber daya hutan. Areal hutan secara resmi digolongkan sebagai kawasan milik negara, yang kemudian lebih banyak dialokasikan kepada pemegang ijin HPH besar untuk kegiatan eksploitasi kayu. Teorinya, masyarakat lokal seharusnya menerima setidaknya sedikit bantuan keuangan dari perusahaan HPH yang beroperasi di tanah mereka melalui program Bina Desa Hutan dan PMDH (Pembinaan Masyarakat Desa Hutan). Akan tetapi pada kenyataannya, program-program tersebut tidak banyak mendatangkan manfaat bagi masyarakat lokal karena pemegang konsesi jarang memenuhi kewajiban mereka. Masyarakat lokal hanya menerima sedikit atau bahkan tidak sama sekali dari kompensasi yang semestinya diberikan oleh pemegang HPH; sehingga masyarakat tidak lagi percaya dengan sistem kompensasi 'in-kind' (tidak dalam bentuk uang tunai) yang dijanjikan HPH tersebut. Pembangunan infrastruktur yang dijanjikan, seperti pusat kesehatan dan gedung-gedung sekolah, jarang terealisasi. Maka tidaklah mengherankan jika masyarakat lebih memilih pembayaran tunai seperti yang mereka terima dalam sistem Kopermas ini.

Besarnya kompensasi yang harus dibayarkan pihak HPH kepada masyarakat

hukum adat diatur berdasarkan SK Gubernur No. 13/2000 dan SK Gubernur No. 50/2001, dimana HPH diwajibkan memberi kompensasi produksi per meter kubiknya seperti pada Tabel 3.

Pada prakteknya di lapangan, manfaat yang dibayarkan oleh mitra kerja kopermas sangat bervariasi tergantung pada hasil kesepakatan antara investor dengan masyarakat/Kopermas. Pada beberapa kasus tertentu, kompensasi yang dibayarkan tergantung pada volume kayu yang dipanen. Nilai kompensasi bervariasi antara Rp. 30.000/m³ - Rp. 100.000/m³ bahkan ada yang mencapai rata-rata Rp. 200.000/m³, jika mereka bermitra dengan investor non-HPH. Adapun jika Kopermas bermitra dengan HPH, besarnya kompensasi yang mampu dibayarkan maksimal Rp. 50.000/m³ (untuk jenis kayu komersial). Oleh karenanya tidaklah mengherankan jika masyarakat adat lebih senang bermitra dengan perusahaan non-HPH karena mereka mendapatkan kompensasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan HPH. Tabel 4 di bawah ini menggambarkan volume kayu yang dipanen pada masing-masing areal konsesi Kopermas yang ada di lokasi penelitian.

Ketiga Kopermas tersebut menerima jenis kompensasi yang berbeda satu sama lain (Tabel 5). Hal ini tergantung pada perjanjian dan kesepakatan awal yang dibuat antara investor dan Kopermas. Dalam kasus Kopermas Meyuosusra dan Putra Bondi Indah, selain

Tabel 3. Standar Kompensasi bagi Masyarakat Adat atas Kayu yang Dipungut Pada Areal Hak Ulayat di Propinsi Irian Jaya (Papua)

Jenis Kayu	SK. Gub. No. 50/2001	SK Gub. No. 13/2000	
	RKT 2001	RKT 2000	RKT 95/96-99/00
Merbau	25.000	3.000	1.500
Non-merbau	10.000	2.000	1.000
Kayu Indah	50.000	-	-
Kayu Bakau	1.000	600	300

Tabel 4. Target dan Realisasi Produksi Kayu Bulat Kopermas

No.	Kopermas	Luas RKT (ha)	Produksi/Tahun (m ³)		Jenis Kayu *)
			Target	Realisasi	
1	Meyuosusra	1000	22.477,22	4.011,53 306,38	Meranti Rimba campuran
2	Putra Bondi Indah	1000	19.973,07	8.859,22	Meranti
3	Warbiadi	250	6.266,40	11.203,56 914,03	Meranti Rimba campuran

*) Untuk pembayaran DR dan PSDH kayu merbau (*Intsia sp*) dikelompokkan dalam kelas meranti, sedang jenis lain dikelompokkan dalam kelas rimba campuran.

Tabel 5. Manfaat yang Diterima Masyarakat dari Pengelolaan Hutan Melalui Kopermas

KOPERMAS	Luas (ha)	Jenis Kompensasi			
		Uang ketuk pintu (untuk pemilik ulayat)	Kompensasi Produksi (Rp/m ³)	Ganti Rugi Tanah Jalan Logging/km	Ganti Rugi Tanah Log Pond
Meyuosusra	1000	10.000.000	30.000 (ke pemilik hak ulayat)	1.000.000 (ke pemilik lahan saja)	5.000. 000
Bondi Indah	1000	30.000.000	100.000		
Wabiadi*)	250	60.000.000			

Keterangan : *) Kompensasi Produksi diganti dengan perjanjian pembangunan 23 unit rumah dan 60 ha areal kebun kakao untuk anggota marga. Namun hingga Juli 2004, lokasi Kopermas ditinggalkan mitra kerja dan mereka hanya membangun beberapa rumah yang setengah jadi. Pembangunan kebun kakao tidak terealisasi tetapi diganti dengan uang tunai Rp 50.000.000.

pembayaran kontrak utama yang diterima oleh anggota Kopermas, mereka juga menerima kompensasi dalam bentuk tunai untuk setiap meter kubik kayu yang diproduksi.

Sedangkan pada Kopermas Warbiadi, anggota marga tidak menerima kompensasi dalam bentuk tunai dari hasil produksi kayu yang dihasilkan, karena disepakati di awal perjanjian bahwa mitra akan membangun 23 unit rumah dan 60 ha kebun kakao untuk masyarakat adat pada areal bekas tebangan.

Hasilnya, walaupun volume kayu yang diperoleh dari areal Kopermas Warbiadi paling besar, tetapi masyarakat menerima pembayaran yang paling kecil di antara dua Kopermas lainnya. Namun demikian, dengan alasan hasil kayu yang diperoleh tidak seperti yang ditargetkan, investor mengakhiri kegiatan pengusahaan hutan pada bulan Juli 2004, namun rumah-rumah dan kebun kakao yang dulu dijanjikan tidak terealisasi. Investor juga tidak melakukan kegiatan reboisasi. Sebaliknya, investor meninggalkan areal yang sudah ditebang habis, yang luasnya 250 ha (melebihi perjanjian yang telah dibuat), serta meninggalkan kerangka untuk membangun empat buah rumah. Volume yang ditargetkan pada areal ini adalah 6.266,40 m³ kayu Meranti dan kayu campuran lainnya, tetapi hasil aktualnya adalah 12.117 m³. Dengan demikian, jika menggunakan angka pembayaran yang ditetapkan dalam Keputusan Gubernur No. 50/2001, investor seharusnya membayar sejumlah nilai yang telah disepakati, ditambah dengan Rp. 289.215.300,00 untuk volume kayu yang dihasilkan. Tetapi, masyarakat malahan menerima kompensasi sebesar Rp. 50.000.000

sebagai ganti rugi pembatalan pembangunan kebun kakao tersebut.

Baik Pemerintah Kabupaten Manokwari maupun Dinas Kehutanan Provinsi mengaku tidak memiliki catatan lengkap mengenai permohonan Kopermas Warbiadi untuk menebang suatu areal konsesi. Anggota marga tidak mempunyai pengetahuan apa-apa mengenai kebijakan kehutanan yang resmi dan tidak ikut dalam proses pengajuan ijin oleh investor. Sebaliknya, kepala marga menandatangani surat kesepakatan langsung dengan investor kayu dari Jakarta (kebanyakan dari mereka menyebut investor tersebut : 'Pak Edi'), yang telah membawa surat perjanjian tersebut tanpa memberikan salinannya kepada Kopermas. Pimpinan masyarakat yang sangat miskin ini kemudian mengatakan bahwa anggota marga tidak senang dengan hasil tersebut dan bahwa ia merasa telah tertipu karena kesepakatan-kesepakatan yang mereka buat sebelumnya tidak dipenuhi investor.

Secara umum, penelitian ini menemukan bahwa investor mengelola proses pendaftaran dan pengoperasian IPK-MA (administrasi, keuangan, penebangan dan penjualan kayu). Hanya sedikit keterlibatan dari mitra masyarakat hukum adat mengenai hal tersebut. Besarnya manfaat yang diterima Kopermas tampaknya berbanding lurus dengan tingkat keterlibatan mereka dalam kegiatan pengelolaan hutan secara keseluruhan. Contohnya, Kopermas yang terlibat penuh sejak awal proses (seperti Kopermas Putra Bondi Indah), yaitu mulai dari pembentukan Kopermas, pendaftaran ijin IPK-MA sampai melakukan pemeriksaan hasil produksi yang sesungguhnya, memperoleh

manfaat lebih besar daripada Kopermas lainnya yang bergantung sepenuhnya pada investor untuk pengelolaan manajemen maupun administrasi kegiatan perusahaan hutan tersebut.

5.2.2. Manfaat Tidak Langsung: Lapangan Pekerjaan pada Perusahaan Hutan

Secara garis besar, masyarakat hukum adat tidak mempunyai kemampuan dan keterampilan teknis yang dibutuhkan untuk melakukan kegiatan perusahaan hutan secara profesional. Mereka juga tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Meskipun demikian, tim peneliti menemukan bahwa pada beberapa kasus terjadi transfer ilmu antara mitra kerja dan anggota Kopermas. Pemilik hak ulayat pada ketiga areal konsesi yang terlibat dalam studi ini ditunjuk sebagai Kepala Kopermas oleh anggota marga yang juga mempunyai hak atas lahan tersebut. Hasilnya, transfer ilmu pengetahuan terbatas hanya pada elite lokal, yaitu pemimpin adat atau pemilik hak ulayat, atau anggota masyarakat yang berpendidikan (kebanyakan berasal dari luar desa), yang ditunjuk sebagai karyawan Kopermas. Karyawan Kopermas menerima gaji sebesar 5% dari nilai produksi.

Karena jangka waktu ijin konsesi yang pendek, investor menggunakan sistem mekanis atau semi-mekanis saat melakukan kegiatan penebangan kayu atau pengumpulan hasil hutan lainnya. Pohon-pohon ditebang menggunakan mesin gergaji, kayu diangkut ke tepi sungai dengan traktor atau *skidder*, dan kemudian dimasukkan ke dalam kapal tongkang menggunakan *crane*. Kegiatan-kegiatan seperti ini tentunya membutuhkan tenaga kerja yang mempunyai keterampilan dan kemampuan khusus dalam alat-alat berat tersebut.

Di masa lalu, pemilik HPH tidak mempekerjakan anggota masyarakat lokal

untuk melakukan kegiatan di areal konsesi mereka. Karyawan diambil dari Jawa, Sulawesi dan pulau-pulau lainnya, sehingga masyarakat lokal Papua tidak pernah belajar menggunakan mesin-mesin modern untuk menebang dan memproses kayu. Sayangnya, pada saat sekarang ini juga tidak satu pun dari ketiga Kopermas yang ada di lokasi penelitian, mengalokasikan anggaran untuk melatih anggota masyarakat lokal agar mereka memiliki keterampilan tersebut. Pemilik konsesi lebih memilih untuk mengupah tenaga kerja terampil dengan pembayaran tunai sebesar kurang lebih Rp. 399.600/m³ atau menggunakan sistem pembagian keuntungan. Tenaga kerja terampil tersebut biasanya pernah bekerja di HPH atau pendatang baru dari pulau lain. Bahkan para wanita yang dipekerjakan sebagai tukang masak atau untuk membersihkan tempat tinggal selama penebangan berlangsung, juga didatangkan dari luar Papua.

Hal-hal tersebut di atas menimbulkan kecemburuan masyarakat lokal terhadap pendatang karena mereka dapat bekerja dengan upah yang lebih besar di areal konsesi Kopermas. Kalaupun ada pekerjaan yang diperuntukkan bagi masyarakat lokal, biasanya terbatas sebagai tenaga kerja tidak terampil dan menjadi tenaga lepasan, misalnya mengangkut kayu ke kapal atau sebagai pemandu jalan bagi tim penebang. Jumlah penyerapan tenaga kerja pada ketiga Kopermas adalah seperti tertera pada Tabel 6.

5.2.3. Pembagian manfaat: Pembayaran Tunai pada Masyarakat

Melalui sistem Kopermas, masyarakat lokal untuk pertama kalinya memperoleh akses terhadap sistem ekonomi global. Dengan pengalaman di masa lampau, yang terbatas hanya pada kisaran Rp. 10.000,-, saat ini daya beli masyarakat lokal sangat jauh melambung tinggi. Manfaat finansial yang diperoleh dari

Tabel 6. Penyerapan Tenaga Kerja Pada Kegiatan Kopermas

No	Pekerjaan	Serapan Tenaga Kerja Lokal (orang)		
		Meyuosusra	Putra Bondi	Warbiadi
1	Pengurus Kopermas	2	5	4
2	Pengusahaan Hutan	1	1	6
Jumlah		3	6	10

bermitra dengan investor tersebut dirasakan sangat tiba-tiba sehingga mereka lebih cenderung menggunakan uang tunai dengan kurang bijaksana. Sangat sulit menemukan anggota masyarakat penerima manfaat yang berorientasi kepada investasi jangka panjang dalam menggunakan uang tunai yang diterimanya. Ketika uang dialokasikan kepada masing-masing kepala keluarga, kebanyakan orang menggunakannya untuk membeli barang-barang konsumsi modern atau untuk membayar hutang dan mahar (mas kawin) yang besar bagi perempuan yang akan menikah. Pada beberapa kasus, manajer Kopermas mengalokasikan sebagian uang kompensasi dari investor untuk membeli peralatan yang dibutuhkan oleh karyawan dan anggota Kopermas, serta untuk mensubsidi biaya keperluan sehari-hari bagi para anggotanya. Uang yang tersisa kemudian dibagikan kepada semua keluarga anggota Kopermas. Selain itu, setiap keluarga juga masih menerima pendapatan lain berdasarkan volume kayu yang dihasilkan di lahan ulayat mereka. Pendapatan tambahan ini juga biasanya digunakan untuk membeli barang-barang elektronik seperti televisi, pemutar CD dan senapan angin untuk berburu. Kopermas ini juga berencana menggunakan keuntungan tahun ini untuk membeli kendaraan bermotor agar masyarakat dapat dengan mudah mengangkut dan menjual hasil kebun dan produk lainnya ke kota (lihat bagian 5.2.4 mengenai sarana dan prasarana yang menunjang aksesibilitas).

Pada Kopermas Meyoususra, delapan kepala keluarga menerima sejumlah kecil

pembayaran berdasarkan volume kayu yang dihasilkan. Namun demikian, sebagian besar pembayaran ini jatuh ke tangan elite lokal seperti kepala desa dan pemimpin adat. Masyarakat hukum adat tidak dilibatkan pada proses permohonan perijinan konsesi maupun saat pengambilan keputusan. Hasilnya, tidak ada dana yang dialokasikan untuk membantu karyawan Kopermas dan biaya operasional koperasi, ataupun untuk merehabilitas lahan bekas tebangan.

Tabel 7 di bawah menunjukkan persentase pembagian manfaat kepada berbagai pemangku kepentingan yang terlibat di Kopermas Meyoususra dan Putra Bondi Indah.

5.2.4. Investasi untuk Pembangunan Sarana dan Prasarana

Lokasi ketiga Kopermas yang ada di lokasi penelitian ini relatif mudah dijangkau, baik dengan kendaraan roda dua maupun roda empat. Wilayah tersebut dapat dicapai dalam waktu 3 – 4 jam dari kota terdekat. Tetapi perjalanan tersebut juga harus melewati sungai, yang terkadang tidak mungkin dilewati pada saat musim hujan. Lokasi areal kerja ketiga Kopermas tersebut berada tidak jauh dari pantai (1-3 km), yang memungkinkan untuk dibangun log-pond di pantai sehingga memudahkan mereka untuk mengangkut hasil kayu yang diproduksi dari areal konsesi kopermas. Dari log-pond tersebut selanjutnya kayu diangkut dengan kapal (*tongkang*) ke

Tabel 7. Persentase Pembagian Penerimaan Kompensasi Tunai dari meter kubik Kayu Merbau Pada Kopermas Meyoususra dan Putra Bondi Indah

No.	Penerima	Jenis Penggunaan	Meyoususra		P.Bondi Indah	
			Rp	%	Rp	%
1.	Pemilik Ulayat	-	25.000	83	80.000	80
2.	Kepala Suku Besar	-	1.500	5		-
3.	Kas Kampung	-	500	2		-
4.	Kopermas	Kas Kopermas	3.000	10	20.000	20
		Gaji Pengurus		-	5.000	5
		Biaya Reboisasi di lahan bekas tebangan		-	10.000	10
		Modal Koperasi untuk membeli bahan kebutuhan anggota		-	5.000	5
	Jumlah		30.000	100	100.000	100

pelabuhan-pelabuhan lain seperti Surabaya di Jawa, Tawau/Labuan di Malaysia, atau ke Cina. Namun demikian, lokasi log-pond yang terpencil ini membuat aparat pemerintah sulit untuk memonitor volume produksi atau memastikan bahwa kayu diambil secara legal ataupun pemegang konsesi telah membayar semua pajak-pajaknya. Secara garis besar aksesibilitas ketiga Kopermas tersebut disajikan pada Tabel 8.

Keberadaan Kopermas juga telah membantu meningkatkan aksesibilitas masyarakat desa dengan membuka fasilitas sarana jalan yang memudahkan masyarakat untuk membawa hasil kebunnya ke pasar, menghubungkan satu kampung dengan kampung yang lain dan juga mempercepat pertumbuhan desa karena masyarakat lebih mudah dalam menerima informasi. Pada beberapa Kopermas, mereka juga menggunakan sebagian dari keuntungan produksi untuk membeli sarana transportasi (mobil atau motor) untuk keperluan anggota marga.

5.3. Dampak Lingkungan

5.3.1. Iklim, Tanah dan Topografi

Hutan yang dikelola oleh ketiga Kopermas merupakan hutan tropis basah dengan rata-rata curah hujan antara 32,68 mm - 228,56 mm/tahun. Dengan nilai Q sebesar 14,3%, daerah tersebut termasuk dalam tipe iklim B menurut klasifikasi iklim Schmidt dan Ferguson. Seperti umumnya daerah yang berada di bagian utara Papua, topografi areal kerja ketiga Kopermas adalah bergelombang dengan kemiringan berkisar antara 10 – 40%. Tanah kawasan hutan tersebut merupakan tanah aluvial dengan tekstur lempung berpasir.

Kondisi ini membuat kawasan hutan Papua sangat subur dan baik bagi jenis-jenis kayu tropis yang bernilai tinggi.

5.3.2. Jenis-jenis Kayu

Hutan yang menjadi areal konsesi Kopermas Warbiadi dan Putra Bondi Indah didominasi oleh jenis pohon *Intsia* sp, *Palaquium* sp dan *Pometia* sp. Sedang areal kerja Kopermas Meyoususra didominasi oleh jenis pohon *Pometia* sp dan *Octomeles sumatrana*. Secara garis besar jenis pohon dominan dan kerapatannya pada areal kerja ketiga Kopermas disajikan pada Tabel 9.

5.4. Model Penebangan yang Tidak Berasaskan Kelestarian

Selaras dengan kebijakan nasional yang mengatur mengenai jangka waktu bagi suatu ijin konsesi, provinsi memberikan ijin pengusahaan hutan untuk areal dengan luas maksimum 1000 ha selama satu tahun. Sebenarnya, untuk mengelola areal konsesi dengan tebang pilih dan sistem tanam yang berkelanjutan (TPTI), dibutuhkan waktu paling tidak tiga tahun. Tiga tahun adalah waktu yang sesuai dengan RKT sebagaimana diatur dalam kebijakan nasional dan provinsi. Pemegang konsesi bahkan membutuhkan waktu lebih lama untuk regenerasi alami ataupun buatan agar dapat menjaga kelestarian beragam jenis pohon yang bernilai tinggi pada areal pengusahaan tersebut.

Pada praktek pengelolaan hutan dengan sistem silvikultur TPTI, masa perencanaannya membutuhkan waktu 3 tahun (ET-3) dan untuk melakukan penebangan (ET) pada RKT berjalan sudah harus merencanakan 2 (dua) blok tebangan yang siap ditebang pada ET+1. Dengan demikian pemberian ijin IPK-MA hanya cocok diterapkan pada hutan produksi

Tabel 8. Aksesibilitas Areal Kerja Kopermas

No.	Kopermas	Lokasi (Kampung/Distrik)*	Jarak Ke Ibukota (Km)		Jalan	Jarak ke Log Pond (Km)
			Dist.	Kab.		
1	Meyoususra	Inoduas/Manokwari	30	30	Beraspal	2
2	Putra Bondi Indah	Tobou/Ransiki	10	150	Beraspal	1
3	Warbiadi	Watariri/Oransbari	5	120	Beraspal	2

*) Di Papua, istilah 'Kampung' sama dengan Desa, sedangkan istilah 'Distrik' sama dengan Kecamatan (di provinsi lain di Indonesia)

Tabel 9. Jenis dan Kerapatan Pohon Penyusun Hutan Areal Kerja Kopermas

No.	Kopermas	Jenis Pohon Dominan *)		Kerapatan (pohon/ha)	Non Kayu
		Komersil	Non Komersil		
1	Meyuosusra	<i>Intsia</i> sp, <i>Pometia</i> sp, <i>Octomeles</i> – <i>sumatrana</i>	<i>Ficus</i> sp	8	Tidak ada
2	Putra Bondi Indah	<i>Intsia</i> sp, <i>Palaquium</i> sp, <i>Pometia</i> sp	<i>Ficus</i> sp, <i>Arthocarpus</i> sp.	20	Rotan (<i>Calamus</i> sp)
3	Warbiadi	<i>Intsia</i> sp, <i>Palaquium</i> sp, <i>Pometia</i> sp	<i>Ficus</i> sp, <i>Arthocarpus</i> sp.	16	Tidak ada

*) Pohon dengan diameter lebih dari 50 cm.

yang dapat dikonversi (HPK) sedangkan pada hutan produksi terbatas (HPT) dan hutan produksi (HP) sebaiknya jangka waktu dan luas IPK-MA ditinjau kembali.

Kebijakan tentang Ijin IPK-MA mensyaratkan pemegang ijin konsesi hutan skala kecil untuk menanam 2 (dua) anakan pohon setiap menebang 1 (satu) pohon; tetapi hal ini jarang dipatuhi oleh investor (mitra kerja). Hal ini dikarenakan ketika kegiatan penebangan pada luasan RKT yang tercantum dalam ijin belum selesai dilakukan, masa berlaku IPK-MA itu sendiri sudah berakhir. Pertanyaannya adalah kapan pemegang IPK-MA dan mitranya melakukan penanaman dan pemeliharaan? Dengan demikian, tampaknya perlu beberapa perbaikan dalam ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan IPK-MA di lapangan, terutama yang berkaitan dengan dampak lingkungan dan keberlangsungan fungsi-fungsi ekologis hutan yang ada di Papua.

Dengan alasan biaya operasional dan periode waktu yang sangat pendek yang diberikan untuk aktivitas penebangan tersebut, investor juga cenderung memilih kayu dengan nilai komersial tertinggi, dengan diameter di atas 50 cm. Mereka juga cenderung menggunakan peralatan berat pada areal Kopermas yang relatif kecil sehingga menyebabkan erosi dan kerusakan pada vegetasi dan pohon-pohon di areal tersebut. Investor meninggalkan daerah itu dengan kondisi habis tebang yang mengalami kerusakan ekologis sangat berat. Hanya pohon-pohon dengan kualitas rendah yang tersisa. Kopermas juga tidak mempunyai keterampilan maupun modal untuk merehabilitasi lahan atau menanam kembali kawasan hutan mereka yang telah mengalami degradasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola penebangan kayu yang dilakukan oleh investor telah mengakibatkan kerusakan tegakan tinggal (diameter lebih dari 20 cm) sebesar 57,61%, yang terdiri atas kerusakan tajuk (26,65%), kerusakan batang (17,20%), dan kerusakan akar (13,75%). Tingginya intensitas kerusakan tegakan tinggal pada areal Kopermas dimungkinkan karena kegiatan penebangan dilakukan tanpa perencanaan tebang yang baik karena harus mengejar target produksi untuk jangka waktu yang pendek yaitu satu tahun.

Kondisi ini tampaknya menjadi perhatian serius ketika ijin IHPHA dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Manokwari. Berbeda dengan pemerintah pusat dan provinsi yang mensyaratkan penanaman dua pohon untuk setiap pohon yang ditebang, kebijakan pemerintah kabupaten secara jelas menyebutkan sistem silvikultur yang harus digunakan di setiap blok-blok penebangan. Duapuluh lima persen dari areal harus ditebang dengan menggunakan sistem 'tebang habis dengan permudaan buatan' (THPB), 32% menggunakan sistem TPTI, dan 48% sisa areal digunakan sebagai tempat pembibitan untuk meregenerasi areal yang telah ditebang dan sebagai zona konservasi untuk menjaga ketersediaan hasil hutan non kayu, habitat perburuan serta fungsi ekologis lainnya (lihat bagian 8 pada Keputusan Bupati Manokwari No. 274/2004).

Temuan lain dari penelitian ini juga menunjukkan bahwa diantara ketiga Kopermas, hanya Kopermas Putra Bondi Indah yang memperhatikan dampak lingkungan dari aktivitas penebangan. Walaupun mitra kerja tidak melakukan penanaman kembali,

masyarakat yang tergabung dalam Koperasi Putra Bondi Indah mengalokasikan 10% dari kompensasi produksi yang diterimanya dari investor untuk mendanai kegiatan rehabilitasi lahan di areal bekas tebangan. Kenyataan ini bertentangan dengan pendapat kebanyakan di luar Papua yang menganggap bahwa model Kopermas menyebabkan kerusakan hutan. Pada kenyataannya, kerusakan hutan lebih banyak disebabkan oleh eksploitasi kayu yang dilakukan oleh investor luar. Distorsi terhadap model Kopermas ini disebabkan karena pemilik hak ulayat kebanyakan adalah orang-orang yang tidak tinggal di areal konsesi, sehingga ketika terjadi kerusakan hutan sebagai akibat dari pengusahaan hutan oleh investor, mereka tidak merasakan langsung dampak dari penurunan fungsi-fungsi lingkungan tersebut terhadap kehidupan mereka sehari-hari.

Lain halnya dengan pemilik ulayat yang ada di areal Kopermas Putra Bondi Indah. Pemilik ulayat tinggal di areal kerja Kopermas dan oleh karenanya mereka mempunyai rasa tanggung jawab yang lebih besar terhadap dampak lingkungan dari aktivitas pengusahaan di areal tersebut. Masyarakat anggota Kopermas Putra Bondi Indah juga terlibat aktif dalam proses pengajuan permohonan ijin dan dalam kegiatan mengelola areal konsesi bersama investor. Hal ini menunjukkan bahwa model Kopermas mempunyai potensi yang besar jika masyarakat mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap proses pengambilan keputusan dan terlibat penuh dalam kegiatan operasionalnya. Dengan model ini, masyarakat mempunyai komitmen dan dorongan yang lebih besar untuk menjaga kelestarian sumberdaya hutan dan keberlangsungan fungsi-fungsinya yang menopang kehidupan mereka.

5.5. Dampak Lingkungan dari Kegiatan Pengusahaan Hutan

Secara garis besar, hutan mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi ekonomi, fungsi lingkungan/perlindungan dan fungsi sosial budaya (Simon 1998). Jika salah satu dari ketiga fungsi ini hilang atau terganggu, maka fungsi lainnya juga akan terpengaruh (walaupun pengaruh tersebut tidak selalu negatif). Usaha untuk melestarikan dan menjaga keseimbangan fungsi-fungsi ini

sangat terkait erat dengan kemampuan teknis dari pihak-pihak yang berkepentingan serta bertanggung jawab atas pengelolaan hutan.

Hasil *Focus Group Discussions* (FGD) dan wawancara di tingkat desa menunjukkan bahwa sikap masyarakat lokal terhadap upaya pelestarian hutan telah berubah cepat sejak era otonomi daerah. Kemitraan dengan pihak luar telah menimbulkan suatu konsep baru bahwa hutan dapat menghasilkan uang tunai. Pengusahaan hutan telah memfasilitasi akses masyarakat lokal terhadap kegiatan perekonomian global. Ketika sekelompok investor datang dan menawarkan uang dalam jumlah yang tak pernah dibayangkan sebelumnya, masyarakat lebih tertarik dengan investor yang memberikan penawaran tertinggi tanpa mempertimbangkan apakah hutan yang mereka miliki saat ini akan rusak atau tidak. Jumlah uang tunai yang sangat banyak membuat mereka lupa berpikir bagaimana mereka akan memelihara sumberdaya hutan tersebut untuk masa yang akan datang. Selain itu, kebijakan dan peraturan nasional mengenai pemanfaatan hutan juga memperburuk permasalahan ini, karena kebijakan-kebijakan tersebut hanya memfokuskan pada pengelolaan kayu sebagai sumberdaya komersial dari hutan. Tidak banyak perhatian yang dicurahkan untuk proses rehabilitasi lahan hutan jangka panjang atau kegiatan regenerasi keanekaragaman hayati yang hilang sebagai akibat kegiatan penebangan. Potensi hasil hutan non kayu (NTFP) yang berpotensi mendukung tercapainya kelestarian hutan sebagai sumber penghidupan yang berkelanjutan di Papua, juga masih terabaikan.

Pada kasus Kopermas Warbiadi, pemilik ulayat tinggal di luar areal konsesi. Hal tersebut menyebabkan masyarakat lokal yang tinggal di sekitar areal penebangan sulit mendapatkan akses yang cukup terhadap kegiatan pengusahaan hutan yang dilakukan oleh Kopermas maupun mitra kerjanya, yaitu CV. Sinar Terang. Beberapa desa di areal ini, misalnya Desa Watariri, yang terletak di hilir areal konsesi Kopermas Warbiadi, telah mengalami dampak langsung dari kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan penebangan yang dilakukan oleh CV Sinar Terang tersebut. Mereka mengeluhkan

bahwa ketersediaan dan kualitas air di daerah tersebut mengalami penurunan yang sangat drastis. Sumber air minum menjadi keruh ketika hujan datang dan jumlahnya menjadi semakin berkurang sejak perusahaan tersebut memulai kegiatan penebangannya pada tahun 2002. Meskipun demikian, penduduk desa mengatakan bahwa mereka tidak dapat berbuat apa-apa karena tidak satupun tindakan dapat diambil tanpa ijin pemilik ulayat.

Teorinya, masyarakat lokal seharusnya masih bisa mempunyai akses kepada areal hutan yang ada di sekitar tempat hidup mereka untuk berburu dan mengumpulkan hasil hutan non-kayu. Mereka merupakan bagian yang tidak terpisah dari ekosistem kawasan hutan yang menjadi areal Kopermas tersebut. Masyarakat lokal masih sangat tergantung kepada hasil hutan non kayu dan hewan buruan untuk mencukupi kehidupannya sehari-hari. Diskusi dengan beberapa kelompok masyarakat di tingkat lokal juga menunjukkan bahwa masyarakat semakin sulit untuk menemukan hewan buruan di sekitar areal konsesi.

Pemerintah Kabupaten tampaknya sadar akan kondisi ini dan telah berusaha mengatasinya melalui kebijakan IHPHA yang baru. Ijin IHPHA hanya akan diberikan apabila 48% dari areal konsesi dialokasikan untuk areal kebun induk dan daerah konservasi yang tidak memungkinkan adanya penebangan di areal ini. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa areal konsesi tetap merupakan habitat yang layak bagi hewan buruan dan untuk memelihara pohon serta tumbuhan lokal lainnya yang bernilai tinggi untuk menjaga fungsi perlindungan ekologis bagi generasi mendatang.

5.6. Pendapatan Daerah dan Pusat serta Penegakan Hukum

Dari kegiatan produksi yang dilakukan Kopermas dan mitra kerjanya, pemerintah daerah Manokwari memperoleh masukan dari iuran kehutanan, DR dan PSDH yang dibayarkan oleh mitra kerja Kopermas.

Proporsi pendapatan daerah dan pusat dari pengelolaan hutan dengan Kopermas dan

HPH disajikan pada Tabel 10.

Ditinjau dari sumber pendapatan bagi pemerintah yang berasal dari pengusahaan hutan, melalui model pengusahaan hutan dengan IPK-MA, pemerintah hanya menerima pemasukan dari DR dan PSDH. Sedang jika melalui model HPH, selain DR dan PSDH pemerintah juga memperoleh masukan pendapatan dari IHPH, *grading fee*, dan PBB. Sehingga tidak heran jika keberadaan HPH skala besar masih mendapatkan prioritas dari pemerintah, terutama pemerintah pusat yang mendapatkan keuntungan lebih besar dari pemerintah daerah untuk DR dan *grading fee*.

Realisasi pembayaran DR dan PSDH oleh Kopermas Putra Bondi Indah dan Meyuosusra bisa mencapai 100% karena pembayarannya dilakukan sebelum kayu dikapalkan. Sedang pada Kopermas Warbiadi, pembayaran DR dan PSDH dilakukan setelah kayunya terjual (dikapalkan). Dari 4 (empat) SKSHH yang diterbitkan baru 2 (dua) yang dibayar DR dan PSDH-nya oleh investor. Walaupun demikian, mitra kerja Kopermas Warbiadi ini tetap bisa menjual kayunya ke luar Papua. Kondisi ini menunjukkan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) dan fungsi kontrol pemerintah terhadap kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh mitra kerja Kopermas masih rendah.

Tabel 11 menunjukkan produksi kayu bulat dihasilkan serta DR dan PSDH yang dibayarkan yang oleh ketiga Kopermas.

Data ini menunjukkan dengan jelas bahwa mitra kerja Kopermas Warbiadi membayar kurang dari 0,62% dari pajak pengambilan kayu. Namun demikian tidak tercatat adanya sanksi yang dikenakan oleh pemerintah pada pihak-pihak yang tidak membayar pajak kehutanan tersebut. Sistem penegakan hukum yang lemah seperti ini bukan hanya berdampak pada rendahnya penerimaan daerah dari pajak kehutanan, tetapi juga memberikan peluang pada investor luar untuk tidak memegang komitmen yang disepakati dengan masyarakat saat awal perjanjian, tidak memenuhi kewajibannya untuk melakukan kegiatan rehabilitasi dan regenerasi hutan, dll. Hal ini dikarenakan tidak adanya sanksi hukum yang tegas disaat mereka melakukan pelanggaran.

Tabel 10. Sumber dan Proporsi Pendapatan Daerah dan Pusat dari Pengelolaan Hutan

Pengelola Hutan	Sumber		Nilai	Proporsi (%)	
				Daerah	Pusat
Kopermas/mitra kerja	DR	Meranti	\$ 13 /m ³	40	60
		Rimba Campuran	\$ 10,5/m ³	40	60
		Kayu Indah	\$ 18/m ³	40	60
	PSDH ¹⁾	Meranti	Rp. 53.000/m ³	80	20
		Rimba Campuran	Rp. 26.500/m ³	80	20
		Kayu Indah	Rp. 90.500/m ³	80	20
HPH	IHPH		Rp. 1.500/Ha	80	20
	DR	Meranti	\$ 13/m ³	40	60
		Rimba Campuran	\$ 10,5/m ³	40	60
		Kayu Indah	\$ 18/m ³	40	60
	PSDH	Meranti	Rp. 53.000/m ³	80	20
		Rimba Campuran	Rp. 26.500/m ³	80	20
		Kayu Indah	Rp. 90.500/m ³	80	20
	Grading Fee		Rp. 400/ m ³	0	100
	PBB		Rp. 1.600/Ha Atas 5% areal yang ditebang (RKT)	90	10

1). Kepmenhutbun No. 858/Kpts-II/1999.

2). Porsi pembagian IHPH, PSDH, DR, PBB berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999.

Tabel 11. Pembayaran DR dan PSDH oleh Kopermas

Kopermas	Realisasi Produksi		PSDH (Rp)		DR (US\$)	
	Jenis Kayu	Volume (m ³)	Target	Realisasi	Target	Realisasi
P.Bondi Indah	Meranti	8.859,22	364.999,86	366.771,71	115.169,86	115.169,86
Warbiadi	Meranti	11.203,6	461.586,67	128.413,16	145.646,28	41.186,01
	RC	914,03	20.200.063		9.597.315	
Meyuosusra	Meranti	4.011,53	212.611,09	259.222,05	80.230,6	83.488,39
	RC	306,38	8.119.990		3.982,94	

6.1. Pendahuluan

Kebijakan yang diterapkan di Papua setelah desentralisasi mempunyai tujuan untuk memaksimalkan pembangunan dan fungsi hutan untuk pengentasan kemiskinan dengan melibatkan masyarakat dalam proses pengusahaannya. Bagian sebelumnya dalam tulisan ini membahas dampak dari paradigma baru ini terhadap pengelolaan hutan. Kebijakan-kebijakan di Papua masih dapat diperbaiki sehingga model pengelolaan hutan yang sesuai dengan kondisi hutan lokal dan kebutuhan aktual masyarakat dapat terwujud. Langkah yang paling penting dari pemerintah pusat dan provinsi adalah menunjukkan kemauan politik untuk melibatkan masyarakat lokal dalam merancang kebijakan yang sesuai dan memformulasikan cara-cara implementasi yang lebih baik.

Pemberdayaan masyarakat juga merupakan faktor yang sangat penting dalam mewujudkan pembangunan sektor kehutanan yang berkelanjutan. Pemberdayaan akan memberikan posisi tawar menawar yang sejajar kepada masyarakat untuk mendapatkan manfaat pengelolaan hutan yang berkelanjutan dalam porsi yang adil. Pemberdayaan juga berarti mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam seluruh tahapan proses pengelolaan hutan. Secara kritis, tujuan ini sangat tergantung kepada kemandirian masyarakat lokal, yang dapat dicapai dengan memperkuat kapasitas mereka dalam pengelolaan hutan, keterlibatan dalam penyusunan kebijakan dan negosiasi dengan pihak luar berdasarkan hak atas lahan yang diakui.

6.2. Kapasitas Masyarakat Lokal dalam Pengelolaan Hutan

Salah satu isu strategis dalam pengelolaan hutan di Papua adalah mereformasi model Kopermas yang ada saat ini dan memastikan bahwa masyarakat hukum adat diberdayakan lebih baik agar mampu menghasilkan pendapatan yang lebih baik untuk dirinya sendiri di masa mendatang. Kelemahan yang ada pada sistem saat ini adalah rendahnya kapasitas Kopermas untuk menerapkan peraturan IPK-MA. Selain itu, sistem tersebut tidak cukup memberikan ruang untuk terbentuknya pola kemitraan yang adil antara investor dan kelompok masyarakat yang tergabung dalam Kopermas. Masalah yang berkaitan dengan model pengelolaan hutan yang berlaku kini juga berakar dari rendahnya kapasitas sumberdaya manusia lokal, modal kerja yang sangat terbatas dan faktor keterlibatan masyarakat yang terabaikan saat proses permohonan ijin konsesi.

Posisi masyarakat lokal akan mencapai kesejajaran dengan mitra kerja apabila mereka mempunyai kemampuan untuk menilai dan mengelola sumberdaya mereka sendiri. Oleh karenanya, program pemberdayaan untuk masyarakat hukum adat harus disesuaikan dengan kondisi lokal di setiap kelompok masyarakat. Berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh di lapangan, tim peneliti mengidentifikasi beberapa alternatif yang mungkin dapat memberikan solusi bagi penyelesaian masalah-masalah tersebut antara lain adalah: membangun kemampuan sumber daya manusia di tingkat lokal untuk mampu menjalankan fungsi Kopermas, memperkuat modal dasar, dan melibatkan masyarakat

hukum adat dalam proses pemanfaatan hutan lokal. Masyarakat juga perlu terlibat dalam mengkaji kembali peraturan/kebijakan IPK-MA yang ada sekarang ini, agar peraturan/kebijakan tersebut dapat dipahami dengan jelas dan dapat dilakukan. Keberhasilan suatu kebijakan juga tergantung pada bagaimana fungsi kontrol dalam penegakan kebijakan pengelolaan hutan dapat melibatkan pemangku kepentingan dalam skala yang lebih luas dan apakah kebijakan tersebut memberikan peran yang lebih besar kepada masyarakat lokal dalam manajemen hutan.

Studi ini menetapkan beberapa parameter untuk mengevaluasi kapasitas masyarakat lokal. Parameter ini meliputi tingkat pendidikan formal, pengalaman praktek dalam pengelolaan hutan, distribusi hasil hutan dan akses kepada pasar, serta akses kepada informasi mengenai peraturan kebijakan kehutanan yang ada saat ini. Penelitian ini menemukan bahwa masyarakat lokal mempunyai kapasitas yang rendah pada setiap parameter. Contohnya, 48,4% dari masyarakat belum pernah bersekolah dan hanya 8,8% yang lulus dari Sekolah Menengah Umum (SMU) atau pendidikan tinggi. Oleh karena itu, memberikan akses yang lebih baik pada masyarakat untuk mendapatkan pendidikan dasar, paling tidak harus menjadi tujuan utama bagi pemerintah kabupaten dan provinsi.

Bahasan selanjutnya pada bab ini akan menggarisbawahi berbagai aspek dari pemberdayaan masyarakat atau pengembangan kapasitas yang akan membantu mewujudkan pengelolaan hutan yang berkeadilan di Papua. Pembahasan mengenai hal tersebut dimulai dengan diskusi mengenai bagaimana sistem hukum dan kebijakan formal dapat mengakomodasi norma-norma dan praktek aturan-aturan adat yang ada di Papua.

6.3. Pelibatan Masyarakat Lokal dan Penyesuaian Kebijakan untuk Mengakomodasi Sistem Hukum Adat Tradisional

Dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan tentang Provinsi Papua yang ada saat ini, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa masyarakat lokal yang hidup di sekitar

atau di dalam hutan hanya mempunyai sedikit pengetahuan atau pemahaman mengenai kebijakan kehutanan. Mereka kurang memahami hak-hak baru mereka di era otonomi daerah, apalagi aplikasinya di lapangan. Kondisi seperti ini terungkap dalam FGD dan lokakarya yang diselenggarakan di Manokwari yang melibatkan unsur masyarakat lokal dan wakil pemerintah daerah.

Analisa dari beberapa sumber mengindikasikan bahwa proses sosialisasi kebijakan baru yang dilakukan saat ini di Manokwari tidak efektif. Hasil wawancara menunjukkan bahwa manajer Kopermas tidak terlibat dalam proses penyusunan kebijakan, apalagi masyarakatnya. Peraturan dirancang dengan menggunakan pendekatan *top-down* dengan sedikit atau bahkan sama sekali tidak ada konsultasi dengan masyarakat lokal. Sebagai contoh, kebanyakan manajer Kopermas dan unsur LMHA di Manokwari hanya tahu sedikit tentang ijin IHPHA, yang diberikan oleh Bupati Manokwari sejak April 2004. Sampai bulan September 2004, proses sosialisasi hanya terbatas pada kalangan tertentu saja seperti kaum intelektual, akademisi dan pegawai lembaga pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan hutan. Penyebarluasan informasi melalui media sangat kurang, sehingga sangat sulit bagi masyarakat kebanyakan untuk menyerap informasi tersebut. Meskipun demikian, kebijakan baru mengenai IHPHA ini, mempunyai potensi untuk memberikan hasil yang lebih baik bagi masyarakat lokal daripada IPK-MA yang dikeluarkan oleh provinsi. Hingga kini, ijin dari provinsi ini (IPK-MA) adalah satu-satunya jalan bagi Kopermas untuk mengakses manfaat hutan secara sah di Manokwari. Sampai masyarakat mendapat informasi lengkap mengenai jenis ijin baru tersebut (IHPHA), mereka hanya akan mempunyai pilihan yang terbatas dikarenakan tidak sampainya informasi mengenai berbagai hak dan kesempatan baru yang secara hukum sebetulnya mereka miliki.

Isu lainnya yang diangkat oleh pemangku kepentingan lokal yaitu hak kepemilikan masyarakat hukum adat terhadap sumberdaya alam yang terdapat di wilayah hukum ulayat mereka. Selama ini pengakuan hak ulayat hanya terbatas pada pengakuan secara informal

oleh pemerintah. Pemegang hak ulayat hanya mempunyai hak untuk mengajukan permohonan ijin dan menerima kompensasi dari pemegang konsesi (investor) yang ada saat ini. Sedangkan kepemilikan tanah masyarakat dan hak penggunaan sumberdaya belum secara formal ditetapkan dalam hukum dan peraturan negara. Hal ini menyebabkan masyarakat berada pada posisi yang lemah, bukan saja terhadap mitra (investor) pada saat menegosiasikan kontrak kerjasama, tetapi juga terhadap pemerintah pada saat proses penyusunan kebijakan formal yang berhubungan erat dengan semua aspek manajemen hutan ulayat yang mereka miliki secara sah menurut hukum adat.

Sistem pengakuan hak kepemilikan lahan yang berbeda antara peraturan perundang-undangan dan hukum adat adalah salah satu contoh tidak selarasnya hubungan antara kedua jenis peraturan (formal dan informal) tersebut. Kesenjangan antara sistem hukum adat dan hukum formal telah diakui sebagai masalah umum, sebagaimana terungkap pada setiap kesempatan lokakarya kebijakan dan FGD di tingkat lokal. Selama lebih dari 30 tahun hukum dan norma adat di Papua telah secara perlahan digantikan dengan hukum formal. Para pemangku kepentingan lokal merasa bahwa peraturan kehutanan formal yang berlaku saat ini, baik pada tingkat provinsi maupun nasional, gagal mengakomodasi hukum adat Papua dan tidak selaras dengan kondisi sehari-hari masyarakat lokal. Pada pelaksanaannya, pemahaman masyarakat lokal mengenai sistem pengelolaan hutan masih berdasarkan hukum adat yang berlaku secara *de facto*, para pemangku kepentingan sepakat bahwa sistem tradisional dan modern harus disesuaikan satu sama lain untuk membentuk sistem pemerintahan yang lebih pragmatis.

Seperti yang diinginkan para pemangku kepentingan lokal, mekanisme baru apapun yang akan diterapkan di Papua, harus mampu memberikan perlindungan yang jelas terhadap hak-hak masyarakat lokal yang ada di bawah sistem pemerintahan formal. Kebijakan baru harus dapat memberikan akses kepada masyarakat untuk melakukan kegiatan perekonomian. Salah satu solusi yang banyak dikemukakan oleh masyarakat lokal mengenai hal tersebut adalah dengan

memberikan kesempatan dan dukungan kepada para pemimpin adat dan wakil marga untuk berpartisipasi secara aktif dalam merancang dan mengusulkan kebijakan kehutanan baru yang disusun oleh pemerintah kabupaten maupun provinsi.

Selama berlangsungnya lokakarya di Manokwari, peserta lokakarya juga mengusulkan agar proses penyusunan kebijakan kehutanan mempertimbangkan hasil kegiatan partisipatif di lapangan misalnya hasil program pemetaan dan dokumentasi mengenai beragam hak ulayat dan masyarakat hukum adat serta metode pengelolaan hutan lokal yang telah ada sebelumnya. Dengan mempertimbangkan eksistensi hak ulayat, batas dan norma aturan lokal ke dalam penyusunan kebijakan formal, masyarakat lokal merasa bahwa kebijakan baru dapat lebih realistis dan mempunyai kemungkinan yang lebih besar untuk berhasil dilaksanakan semua pihak. Para pemangku kepentingan juga menekankan bahwa untuk mewujudkan proses pengambilan keputusan yang inklusif di tingkat desa, diperlukan pengembangan kapasitas kelembagaan adat pada masyarakat lokal, sehingga perwakilan masyarakat yang hadir benar-benar representasi dari aspirasi anggota masyarakat setempat. Hal ini untuk membantu meyakinkan bahwa masukan-masukan yang diajukan adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas dan bukan hanya kepentingan elite lokal.

Dalam lokakarya tersebut, masyarakat lokal juga mengatakan bahwa apabila mereka merasa dilibatkan dalam penyusunan kebijakan dan dapat melihat bahwa keinginan dan kepentingan mereka terakomodasi dalam kebijakan akhir, maka mereka akan merasa lebih bertanggung jawab dalam melaksanakan peraturan dan kebijakan tersebut. Selain itu, masyarakat lokal berpendapat bahwa penting juga untuk melakukan kampanye kesadaran publik yang lebih intensif dan berkelanjutan mengenai peraturan dan kebijakan yang ada saat ini.

6.4. Pengembangan Kapasitas Teknis

Ketika sebuah areal konsesi telah dibebaskan, kesempatan kerja yang terbatas dan

pembayaran bonus jangka pendek akan hilang pula seketika, tinggal hanya sumberdaya yang telah habis terkuras. Persediaan sumber kehidupan (hutan) bagi masyarakat setempat menjadi sangat terbatas dibandingkan ketika sebelum penebangan. Masyarakat lokal di ketiga areal Kopermas mengakui bahwa bantuan teknis untuk meningkatkan produksi kayu sangat diperlukan, namun juga peningkatan kapasitas dan kemampuan untuk melakukan kegiatan rehabilitasi pasca penebangan lebih penting untuk menjamin keberlanjutan sumber kayu dan ketersediaan sumber kehidupan di masa depan.

Penelitian ini mengindikasikan bahwa praktek penggunaan peralatan berat dalam kegiatan pengusahaan hutan yang berlangsung saat ini tidak sesuai dengan kapasitas masyarakat hukum adat yang rata-rata kurang memiliki kemampuan dan pendidikan teknis yang cukup untuk peralatan modern. Penggunaan alat berat tersebut juga berdampak negatif terhadap keberlanjutan sumberdaya hutan lokal. Oleh karena itu, penggunaan sistem semi-mekanik mungkin akan lebih baik untuk menjaga fungsi dan kualitas sumberdaya hutan dalam jangka panjang dan pada saat yang sama menyerap lebih banyak tenaga kerja tidak terlatih yang ada di sekitar hutan. Usaha-usaha untuk menemukan solusi terhadap masalah yang kompleks seperti ini dapat dilakukan dengan jalan merancang sebuah rencana aksi bersama melalui pola kemitraan yang terencana dengan melibatkan langsung masyarakat lokal. Potensi areal penebangan harus dicatat terlebih dahulu dan diketahui oleh kedua belah pihak, baik masyarakat lokal maupun investor sejak awal kegiatan. Rencana rehabilitasi pasca penebangan juga harus dirancang bersama dan disepakati oleh masyarakat lokal sebelum kegiatan penebangan tersebut dimulai.

6.5. Perwakilan Masyarakat dan Pihak-pihak yang Mendukung Masyarakat

6.5.1. Perwakilan politik

Ketika pemerintah memberikan status otonomi khusus kepada Papua, pemerintah seharusnya

juga mempersiapkan mekanisme untuk implementasi desentralisasi. Salah satu hal yang penting dalam mempersiapkan mekanisme tersebut di tingkat lokal adalah terbentuknya lembaga yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat setempat yaitu Majelis Rakyat Papua (MRP). Pemerintah pusat di Jakarta harus mempertimbangkan secara serius usulan calon-calon anggota MRP yang dipilih secara demokratis oleh rakyat Papua. Berdasarkan hasil wawancara dan diskusi dengan beberapa pemangku kepentingan di Papua, dijelaskan bahwa daftar nama calon anggota MRP telah diajukan kepada pemerintah pusat sebelum tenggang waktu (Juli 2002), akan tetapi pemerintah masih belum juga meratifikasi daftar tersebut sampai saat ini. Selama pemerintah pusat belum memberikan persetujuannya terhadap daftar nama-nama calon tersebut, maka kandidat MRP tidak dapat dilantik. Hal ini juga berarti bahwa peraturan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat asli Papua, termasuk isu hak ulayat, belum dapat diakui dan disahkan menurut hukum formal.

Apabila nantinya MRP sudah diakui sah secara hukum, maka lembaga tersebut akan menjadi majelis tertinggi yang mewakili masyarakat hukum adat di Papua. Namun karena MRP masih mengalami penundaan dalam pengakuan status hukumnya, maka LMHA sebagai organisasi yang mewakili hak masyarakat adat di tingkat lokal, secara otomatis juga menghadapi kesulitan dalam memperoleh pengakuan formal dari pemerintah. Situasi ini membatasi kesempatan untuk pengembangan kapasitas kelembagaan yaitu lembaga adat maupun organisasi kemasyarakatan lokal lainnya yang berkaitan erat dengan kelompok masyarakat adat di Papua. Selain itu pula, menjadi sangat sulit bagi para pemangku kepentingan di tingkat lokal untuk membuat rancangan peraturan daerah yang secara eksplisit mengakui hak-hak masyarakat lokal, khususnya mengenai kepemilikan tanah dan sumberdaya alam. Sebagai akibatnya, LMHA tidak dapat berfungsi dengan optimal dalam melakukan aktivitasnya yang selama ini lebih banyak bergerak dalam upaya pengembangan potensi pengembangan hutan dimana mereka memiliki hak ulayat.

LMHA merupakan lembaga masyarakat adat yang beranggotakan perwakilan dari setiap marga. Diharapkan lembaga ini akan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat adat dalam proses pembangunan di Papua, termasuk pembangunan sektor kehutanan yang memang harus memanfaatkan sumberdaya hutan secara maksimal dan lestari. Namun hingga kini eksistensi dan peran LMHA ini hanya diakui keberadaannya saja, namun belum dikukuhkan secara formal dalam struktur pengambilan kebijakan di daerah dan belum dilibatkan secara aktif dalam proses-proses pengambilan keputusan. Peran LMHA dalam kaitannya dengan perusahaan IPK-MA, tidak lebih sebagai tempat pengaduan dan penyelesaian konflik antar pemilik hak ulayat, atau antara masyarakat hukum adat dengan mitra kerja (investor). Dengan tertahannya pengakuan formal LMHA, lembaga ini belum dapat dijadikan alat legalitas oleh masyarakat adat dalam proses pengelolaan hutan secara utuh.

6.5.2. Dukungan dan representasi pemerintah

Sesuai dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 2 dan 3 tentang asas dan tujuan penyelenggaraan kehutanan dan Pasal 4 tentang penguasaan hutan oleh negara serta wewenang pemerintah dengan penguasaan tersebut, maka pemerintah berkewajiban untuk menetapkan aturan, panduan dan batasan tentang bagaimana seharusnya Kopermas (dan mitra kerjanya) melakukan kegiatan perusahaan hutan serta menjaga kelestarian fungsi-fungsinya di masa mendatang. Sejalan dengan semangat yang terkandung dalam kebijakan tersebut, pengelolaan hutan harus lebih banyak melibatkan masyarakat adat dan Kopermas harus mampu melaksanakan perannya dengan cara: a) menjamin keberlanjutan fungsi hutan, b) mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat, dan c) menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Desentralisasi pengelolaan hutan diharapkan dapat dikelola sedemikian rupa sehingga juga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pemberdayaan pemerintah daerah dalam merancang dan menerapkan kebijakan serta model

pengelolaan yang sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat lokal. Dengan kata lain, desentralisasi dalam pengelolaan hutan merupakan upaya untuk lebih memberdayakan (meningkatkan perikehidupan dan kesejahteraan) masyarakat lokal melalui pemanfaatan sumberdaya hutan yang dimilikinya dan mempertahankan kesinambungan usahanya tersebut dengan menjaga dan meningkatkan kualitas hutannya.

Dalam prakteknya, peranan pemerintah daerah masih terbatas pada penerbitan peraturan namun implementasinya di lapangan belum terkontrol dengan baik. Hal ini terlihat pada peranan pemerintah dalam pelaksanaan IPK-MA yang masih berorientasi pada penerbitan ijin dan penetapan besarnya kompensasi yang harus diterima oleh masyarakat pemilik hak ulayat. Belum ada mekanisme yang jelas dan transparan untuk memonitor dan mengevaluasi dampak dari kebijakan tersebut atau untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut dipatuhi oleh pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian kerjasama pengelolaan hutan ulayat. Hal ini disebabkan karena kurangnya sumberdaya dalam pemerintahan daerah dan ditunjang oleh garis akuntabilitas yang sangat tidak jelas.

Saat ini, bergabung dalam Kopermas adalah satu-satunya jalan bagi masyarakat hukum adat di Manokwari untuk dapat memiliki hak formal atas manfaat dari sumberdaya hutan di wilayah mereka. Walaupun model Kopermas tersebut belum efektif seperti yang seharusnya, model Kopermas telah meningkatkan posisi tawar masyarakat hukum adat terhadap pihak luar (pemegang konsesi HPH atau investor swasta) di areal dimana mereka memiliki hak ulayat.

6.5.3. Peran Kopermas

Konsep *Social Forestry* atau Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (CBFM) memvisikan model pengelolaan hutan yang dapat memberikan kontribusi terbesar dalam upaya mengatasi masalah ekonomi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Penerapan konsep ini di lapangan perlu direncanakan secara partisipatif untuk menjaga agar konsep baru ini tidak malah mengganggu atau mengurangi manfaat yang diperoleh oleh masyarakat dari

hutan tersebut pada saat ini. Idealnya, lembaga ataupun perorangan yang melakukan kegiatan pengelolaan hutan haruslah berpedoman pada peningkatan kesejahteraan, pengembangan serta pemberdayaan masyarakat dan pada saat yang sama juga meningkatkan kualitas hutan. Setiap pengelola hutan seharusnya tidak hanya bertujuan untuk memaksimalkan keuntungan jangka pendek dari ijin konsesi yang dimilikinya. Untuk Papua, pengelolaan hutan dengan sistem Kopermas adalah inti dari usaha untuk menerapkan CBFM. Namun pada kenyataannya, pelaksanaan CBFM di lapangan masih dilihat sebagai bentuk baru dari rezim lama yang melakukan eksploitasi kayu dan hanya berorientasi kepada keuntungan finansial semata.

Dalam kondisi seperti itu, manfaat yang diterima masyarakat dari aktivitas kehutanan dilihat hanya sebatas manfaat tunai, langsung dan berjangka pendek. Dampak tidak langsung dari penebangan hutan yang cenderung negatif, misalnya gangguan terhadap persediaan air, berkurangnya jenis dan wilayah habitat hewan liar untuk kegiatan perburuan, dan terbatasnya akses masyarakat adat yang tergantung kepada hasil hutan non kayu, menjadi terabaikan.

Dalam banyak kasus di Papua, peran Kopermas dalam mengelola konsesi skala kecil terbatas pada menerima kompensasi finansial dari mitra (investor). Investorlah yang kemudian bertanggung jawab terhadap semua aspek pengelolaan areal hutan Kopermas. Karena keterbatasan peran tersebut, sulit untuk mengharapkan Kopermas dapat secara aktif melibatkan penduduk desa yang ada di areal tersebut dalam pengelolaan sumberdaya hutan lokal. Pada kasus-kasus yang ada, model Kopermas hanya menumbuhkan ketergantungan masyarakat terhadap pihak luar atau investor.

Lain halnya dengan Kopermas yang memang ikut terlibat aktif dalam pengelolaan perusahaan hutan, seperti yang terjadi di Kopermas Putra Bondi Indah. Perbedaannya dengan Kopermas lain terlihat pada kenyataan bahwa kelompok masyarakat itu yang tergabung dalam Kopermas itu sendiri yang mencari investor luar, sehingga mereka terlibat dari awal pengajuan ijin perusahaan hutan ulayat. Hal ini memperkuat posisi kelompok masyarakat

adat karena mereka dapat menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi investor dan bukan hanya menerima kondisi yang telah diatur oleh investor. Hal ini juga memberi kesempatan kepada masyarakat untuk ikut mengontrol proses aplikasi ijin perusahaan hutan oleh investor. Apabila konsep dari pemberian ijin konsesi skala kecil adalah bertujuan untuk memberi manfaat kepada masyarakat hukum adat, maka masyarakat adatlah yang harus mendapatkan manfaat terbesar dari perusahaan konsesi di wilayah ulayatnya, dan bukan pihak-pihak lainnya.

Kasus ini menunjukkan bahwa partisipasi aktif masyarakat sangatlah penting. Kelompok masyarakat ini telah memperkuat posisi tawarnya dengan menekankan pentingnya hak-hak ulayat mereka. Sebagai hasilnya, pembentukan Kopermas telah secara langsung memperbaiki penghidupan dan penghasilan anggota Kopermas Putra Bondi Indah, walaupun kegiatan mereka masih lebih terfokus kepada manfaat jangka pendek. Kegiatan yang berguna dalam memelihara hutan sebagai sumber tetap penghasilan dan penyedia jasa lingkungan, masih sangat terbatas.

6.5.4. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Akademisi dan Lembaga Penelitian

Selama berlangsungnya lokakarya di Manokwari, para pemangku kepentingan menyimpulkan bahwa LSM, lembaga penelitian dan akademisi mempunyai peran penting dalam mengkaji dan merumuskan model-model pemberdayaan masyarakat adat, sebagai upaya untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat lokal dan perolehan manfaat dari pengelolaan hutan. Peran lainnya yang tidak kalah penting adalah sebagai pendamping masyarakat dalam pelaksanaan IPK-MA. Sebagai pendekatan baru dalam proses pengelolaan hutan, upaya pelibatan masyarakat (melalui Kopermas) harus dibarengi dengan penyesuaian-penyesuaian pada kebijakan yang dapat mengakomodasi budaya lokal ataupun sebaliknya. Para pemangku kepentingan yang hadir dalam lokakarya tersebut juga merasa bahwa LSM, akademisi dan lembaga penelitian mempunyai potensi dan posisi yang baik dalam memberikan masukan –masukan kepada pemerintah daerah

melalui hasil-hasil temuan penelitiannya yang relevan. Hasil-hasil kegiatan penelitian tersebut akan sangat berguna dalam mendukung proses reformasi kebijakan formal dan reorganisasi hukum-hukum adat yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat Papua, sehingga keduanya dapat berjalan seimbang dan berkesinambungan.

Para peserta lokakarya berpendapat bahwa kebijakan dalam pengusahaan hutan harus bergeser dari *state-based* dan sentralistik menjadi lebih ke *community-based* yang lebih sesuai dengan kearifan lokal. Demikian juga halnya dengan metoda dan teknik pengusahaan hutannya, harus dirancang sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kondisi hutan lokal yang dikelola dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat setempat. Suatu kebijakan, bagaimanapun sempurnanya, tidak akan memberikan dampak positif apabila kelompok target (masyarakat lokal) tidak mengetahui apa dan bagaimana melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu diperlukan upaya bersama dalam mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan untuk meningkatkan kapasitas lembaga adat, agar dalam jangka panjang mereka dapat memahami kebijakan-kebijakan yang ada dan menggunakan teknik pengelolaan hutan lestari, atau lebih baik lagi, dapat bermitra dengan pemerintah untuk mengembangkannya secara mandiri.

Selama lokakarya juga disepakati bahwa keterlibatan pemangku kepentingan yang lebih berpengalaman di Manokwari – termasuk bagian Penelitian dan Pengembangan Kehutanan pada Dinas Kehutanan, LSM, pemerintah daerah dan akademisi – dapat berperan lebih aktif dalam membantu masyarakat lokal. Mereka dapat memulai dengan jalan berkolaborasi dengan lembaga masyarakat hukum adat, termasuk LMHA dan Kopermas. Tujuannya adalah untuk secara bersama merancang model pengelolaan hutan *multi-stakeholder* dimana masyarakat diperlakukan sama dan sejajar dengan pemangku kepentingan lainnya dalam proses pengambilan keputusan. Diharapkan model ini dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat adat dan kepentingan yang lebih luas (daerah dan nasional), yang menjadi tantangan utama penerapan otonomi khusus di Provinsi Papua.

6.5.5. Analisis Pemangku Kepentingan

Pada analisis akhir, temuan penelitian menunjukkan bahwa hanya tiga pemangku kepentingan yang mempunyai peran penting dalam implementasi ijin IPK-MA. Peran pemerintah terbatas pada menerbitkan IPK-MA, tanpa usaha lebih lanjut untuk menjalankan peran pembinaan dan pengawasannya di lapangan. Berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam penelitian ini memandang investor luar sebagai aktor-aktor yang berkuasa. Investor (mitra) tersebut menggunakan Kopermas hanya sebagai tameng. Pada kenyataannya, mitra-mitra kerja ini membajak sebagian besar manfaat dan kekuasaan yang sebetulnya menjadi hak masyarakat lokal.

Pada masa sekarang, koordinasi antara Kopermas, investor dan pemerintah daerah sejak awal proses permohonan perijinan tersebut sangat jarang terjadi. Masyarakat lokal mempunyai kesan yang kuat bahwa investor sebenarnya sangat enggan melibatkan pemerintah pada saat negosiasi. Masalah ini diperburuk dengan kenyataan bahwa masyarakat hukum adat tidak sepenuhnya mempercayai pemerintah untuk memfasilitasi diskusi dengan investor dan membuat kesepakatan yang lebih baik. Saat ini, dialog dan konsultasi dengan pemerintah biasanya hanya muncul ketika terjadi pelanggaran kontrak oleh mitra kerja yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, koordinasi dan komunikasi yang lebih baik antara ketiga pemangku kepentingan ini harus dilakukan sejak awal.

Dari hasil wawancara, FGD dan lokakarya yang dilaksanakan selama penelitian ini, pandangan pemangku kepentingan lokal mengenai pembagian fungsi dan peran para pihak yang terlibat dalam sistem Kopermas di Manokwari dirangkum dalam Tabel 12.

Peran yang disebutkan dalam tabel 12 adalah peran ideal berbagai pemangku kepentingan yang ada di tingkat lokal, namun hal tersebut tidak selalu terjadi dalam pelaksanaannya di lapangan. Untuk itu, pada salah satu lokakarya di Manokwari, tim peneliti memfasilitasi pemangku kepentingan (*Stakeholder*) lokal untuk mengidentifikasi dan memetakan hubungan aktual (yang sebenarnya

Tabel 12. Stakeholder Dalam Pengelolaan Hutan Adat di Manokwari

No	Stakeholder	Fungsi	Peran
1	Kopermas	<ul style="list-style-type: none"> Organisasi ekonomi masyarakat adat Representasi masyarakat adat Wadah masyarakat adat untuk berperan dalam pengusahaan hutan lokal 	<ul style="list-style-type: none"> Sarana untuk meningkatkan <i>power/bargaining position</i> masyarakat adat atas sumberdaya hutannya Wadah untuk mengorganisasikan dan mendistribusikan manfaat yang diperoleh kepada anggota masyarakat adat
2	Ketua Adat	<ul style="list-style-type: none"> Mewakili masyarakat adat dalam pengambilan keputusan Menyelesaikan konflik dalam marga Pemilik lahan ulayat 	<ul style="list-style-type: none"> Pengambil keputusan tertinggi dalam marga Memberi pertimbangan dalam kerjasama masyarakat adat dengan pihak luar Menyuarakan pendapat masyarakat adat
3	Masyarakat adat	<ul style="list-style-type: none"> Pemilik lahan ulayat Anggota ulayat 	Merumuskan dan memutuskan pemanfaatan SDH dan pendistribusian manfaatnya kepada seluruh anggota ulayat
4	Lembaga Musyawarah Adat (LMA)	<ul style="list-style-type: none"> Lembaga representasi masyarakat adat 	Memberi pertimbangan dan persetujuan mengenai pola pemanfaatan SDH dan pendistribusian manfaat kepada anggota masyarakat adat
5	Investor/ Mitra Kerja	Membawa modal dan teknologi untuk pengelolaan hutan	<ul style="list-style-type: none"> Pelaksana pengusahaan hutan Pelaksana kewajiban membayar pajak pengusahaan hutan Pelaksana kewajiban perbaikan hutan pasca logging
6	Masyarakat luas		Penerima manfaat dan dampak
7	Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> Mengatur, mengarahkan, mengontrol, dan mengevaluasi pelaksanaan pengelolaan hutan oleh Kopermas/mitra kerja 	<ul style="list-style-type: none"> Merumuskan, menetapkan, dan mensosialisasikan peraturan dan kebijakan dalam pengelolaan hutan dengan Kopermas Memberi atau menolak permohonan IPK-MA Monitoring dan evaluasi pelaksanaan IPK-MA
8	LSM, Akademisi, Lembaga Penelitian.	Kontrol dan evaluasi pelaksanaan pengelolaan hutan dengan Kopermas.	<ul style="list-style-type: none"> Perumusan model pengelolaan hutan yang lebih baik Pendampingan untuk pemberdayaan masyarakat Fasilitator bagi kelompok masyarakat adat dan pemerintah (fungsi advokasi)

terjadi dalam kehidupan nyata) antara pemangku kepentingan utama serta peran masing-masing dalam sistem pengelolaan IPK-MA di Kabupaten Manokwari. Secara skematis hasil identifikasi dan pemetaan *stakeholder* tersebut dapat digambarkan dalam diagram Venn pada Gambar 2 berikut; tanda panah menunjukkan intensitas dan frekuensi hubungan atau kerjasama antara berbagai pemangku kepentingan.

Dari gambar tersebut terlihat bahwa hubungan antara investor dengan pemerintah hampir tidak ada. Walaupun pengurusan ijin lebih banyak dilakukan oleh mitra (investor), secara formal mereka menggunakan nama masyarakat adat (melalui Kopermas) untuk memperoleh ijin IPK-MA tersebut. Sehingga tidak ada perjanjian khusus antara pemerintah dan mitra yang menjamin pelaksanaan ijin tersebut berjalan baik di lapangan.

Gambar 2. Peta stakeholder yang Berperan dalam Pengusahaan Hutan IPK-MA di Kabupaten Manokwari pada Era Desentralisasi

7.1. Kesimpulan

Otonomi Khusus di Papua telah memberikan peluang-peluang positif bagi pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) serta masyarakat adat untuk lebih berperan serta dalam pembangunan kehutanan Papua.

Peraturan perundang-undangan pusat yang mengatur pengusahaan hutan berbasis masyarakat semula bertujuan untuk mendorong terjadinya proses pemberdayaan masyarakat. Namun, pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut belum sepenuhnya berhasil karena tidak mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi dan ekologi di Papua, maupun juga karakteristik hukum adat yang ada di wilayah tersebut saat ini. Kebijakan dan peraturan pemerintah pusat yang mengatur mengenai pembangunan kehutanan berbasis masyarakat cenderung tidak jelas dan tidak konsisten, baik dalam susunannya maupun pedoman implementasinya.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Pemerintah daerah di Papua, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi, memiliki kesempatan untuk mencoba menyusun peraturan daerah yang mempertimbangkan unsur perpaduan antara hukum adat dan hukum formal yang terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam dan hak ulayat. Sehingga kebijakan dan peraturan yang diberlakukan dapat mengakomodir kepentingan *stakeholder* secara seimbang.

Dibandingkan dengan IPK-MA, ketentuan-ketentuan dalam IHPHA relatif berhasil mengakomodir unsur-unsur lokal dan mengatasi masalah-masalah pada sistem perijinan yang diterbitkan oleh provinsi. Akan tetapi masih perlu dikaji lebih lanjut efektivitas pelaksanaannya di lapangan. Melalui ijin-ijin konsesi kecil tersebut, masyarakat adat dapat

terlibat langsung dalam kegiatan pengusahaan hutan. Walaupun demikian, masih diperlukan banyak upaya pemberdayaan lembaga maupun masyarakat adat untuk mampu menuju kemandirian dalam mengelola sumberdaya alam yang ada di wilayah ulayat Papua.

Kopermas diharapkan dapat menjadi sarana legal untuk mengaktualisasikan aspirasi masyarakat dalam pengusahaan hutan ulayat mereka. Namun pada kenyataannya, Kopermas lebih banyak digunakan oleh mitra kerja (investor) baik HPH maupun non-HPH sebagai prasyarat legalitas untuk mengeksploitasi hasil hutan kayu di Papua. Faktor utama yang menyebabkan belum terwujudnya pemberdayaan masyarakat adat dalam mengelola hak ulayatnya adalah rendahnya pengetahuan, kemampuan dan fasilitas yang dimiliki masyarakat adat di dalam pengusahaan hutan. Faktor lain yang juga berpengaruh dalam menjamin adanya manfaat bagi masyarakat lokal dalam masa desentralisasi ini adalah pengakuan dan dukungan pemerintah atas sistem-sistem hak ulayat yang berlaku di Papua.

7.2. Rekomendasi

Pemerintah daerah dan instansi teknis perlu proaktif dalam memfasilitasi program kegiatan yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat lokal. Fasilitasi tersebut dapat dilakukan melalui forum pembangunan mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat provinsi, khususnya dalam upaya peningkatan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan ulayatnya melalui IPK-MA. Peran proaktif pemerintah daerah dan instansi terkait dapat dilaksanakan melalui pendampingan, pembimbingan dan pelatihan, termasuk didalamnya pengawasan dan pembinaan terhadap masyarakat hukum

adat berkaitan dengan pengusahaan hutan. Hal seperti ini sangat dibutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas masyarakat adat, sehingga tujuan pemberdayaan masyarakat adat dalam memanfaatkan dan mengelola hutan ulayatnya dapat tercapai.

Mekanisme pembuatan kebijakan/keputusan yang lebih partisipatif juga sangat diperlukan di Papua, termasuk diantaranya adalah sosialisasi yang lebih baik mengenai aturan kebijakan pengelolaan hutan. Hal ini dapat dimulai dengan mengajak seluruh pemangku kepentingan untuk bersama-sama mengembangkan dasar pemikiran mengenai konsep pengelolaan hutan oleh masyarakat adat dan pola kemitraan dalam pengelolaan sumberdaya hutan lokal. Apa yang ingin dicapai melalui konsep tersebut? Apakah tujuan tersebut realistis? Apakah masyarakat lokal dapat memperoleh manfaat dari pola kemitraan tersebut? Selain itu, perlu juga dibicarakan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan persyaratan, hak dan kewajiban yang diterapkan oleh pemerintah terhadap *stakeholder*, termasuk di dalamnya sangsi-sangsi yang diberikan untuk pihak-pihak yang tidak mentaati aturan kebijakan yang telah disepakati bersama. Mekanisme seperti ini dapat menjadi media yang baik untuk melibatkan masyarakat dalam pengawasan dan penegakan peraturan, dikarenakan masyarakat juga mempunyai peran penting dalam pengambilan keputusan yang terbaik bagi pengelolaan sumberdaya alam (hutan) yang dimilikinya.

Mekanisme pembinaan masyarakat adat dalam pengelolaan hutan dapat juga dilakukan melalui studi banding antara Kopermas atau daerah yang terkena ijin konsesi untuk menemukan pola pengelolaan hutan yang paling sesuai dengan kondisi lokal. Salah satunya adalah dengan mewajibkan investor yang bermitra dengan kopermas untuk menyelenggarakan kegiatan tersebut bagi masyarakat. Kewajiban investor untuk membantu masyarakat lokal tersebut dapat dilakukan dengan mewajibkan mereka untuk mendapatkan rekomendasi dari Badan Promosi dan Penanaman Modal Daerah dan Dinas Kehutanan sebagai prasyarat memperoleh ijin pengusahaan hutan. Rekomendasi tersebut hanya dapat diberikan pada investor yang

mempunyai tenaga kerja berpengalaman, dengan keterampilan yang sesuai di bidang manajemen hutan dan pembinaan masyarakat hutan; serta melakukan kerjasama dengan koperasi.

Proses belajar bagi masyarakat adat juga dapat ditempuh melalui penggunaan media yang lebih mudah dimengerti seperti dokumentasi video, yang ditampilkan secara luas di berbagai tempat untuk saling berbagi pengalaman di antara komunitas yang berbeda. Kebutuhan akan pelatihan lainnya adalah yang berkaitan dengan manajemen koperasi, pengelolaan hutan, reboisasi, pengolahan hasil hutan ikutan, pengolahan pertanian dan pemasaran hasil hutan. Para pemangku kepentingan di daerah mengusulkan bahwa pelatihan-pelatihan seperti itu dapat juga dilakukan dengan dana yang disisihkan dari Kopermas atau dapat diusulkan ke lembaga musyawarah desa untuk diperjuangkan dalam sidang DPRD atau bahkan melalui program kerja yang diusulkan oleh Dinas Kehutanan dan Dinas Koperasi melalui BP3D (Badan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah). Dengan demikian, manfaat yang diperoleh dari pembangunan kehutanan dapat juga dirasakan oleh masyarakat dalam bentuk penyediaan kesempatan-kesempatan belajar untuk meningkatkan kemampuan diri dalam mengelola sumberdaya alam secara lebih arif di masa depan.

Pemberian IIPK-MA maupun IHPHA oleh pemerintah kabupaten dan provinsi harus melalui pengkajian yang mendalam, tidak hanya berdasarkan kelengkapan administrasi namun juga hasil peninjauan lapangan. Pemberian ijin juga harus dikonsultasikan dengan masyarakat lokal yang berada di areal tersebut. Bilamana perlu, pemerintah provinsi bekerjasama dengan pemangku kepentingan lain (lembaga penelitian, akademisi dan LSM) dapat menyelenggarakan pelatihan khusus bagi masyarakat hukum adat berkaitan dengan pengusahaan hutan. Hal ini akan sangat membantu mereka dalam upaya mengkaji lebih dalam mengenai potensi sumberdaya hutan ulayat, serta menganalisa dampak-dampak yang mungkin terjadi dari kegiatan-kegiatan pengusahaan hutan.

Untuk menghindari tumpang tindih pemberian ijin konsesi IPK-MA (yang dikeluarkan di tingkat provinsi) dan IHPHA dari pemerintah kabupaten, perlu ditingkatkan koordinasi antara instansi kehutanan provinsi dan kabupaten. Koordinasi yang baik akan sangat bermanfaat bagi pembangunan kehutanan di daerah karena masing-masing pihak dapat mengontrol jalannya kegiatan penebangan di lapangan, dimana hanya pemegang ijin yang sah yang dapat melakukan penebangan. Dinas Kehutanan Kabupaten hendaknya juga diberi peran yang lebih besar dalam proses penilaian permohonan Perijinan yang diajukan pada pemerintah provinsi sehingga memungkinkan pengawasan pelaksanaan perijinan tersebut di lapangan berjalan seimbang. Selain itu juga perlu dibangun bersama rencana tata ruang kehutanan provinsi dan kabupaten dengan melibatkan unsur-unsur lain yang terlibat dalam tata kelola hutan di wilayah tersebut.

Keterlibatan masyarakat pada penyusunan kebijakan dan pengambilan keputusan dapat diperkuat dengan membentuk LMHA di setiap desa. Peran LMHA sebagai wakil masyarakat desa harus dikukuhkan secara formal sehingga mereka memiliki status hukum dan dapat memainkan peran yang lebih penting dalam pengelolaan sumberdaya alam di daerahnya. Melalui LMHA ini perlu juga dilakukan *participatory mapping* untuk mengetahui potensi sebenarnya hutan ulayat yang dimiliki

masing-masing marga dan menentukan perencanaan terbaik bagi pengelolaannya yang berkelanjutan di masa mendatang. Penyusunan kebijakan juga harus menekankan kearifan lokal masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Keseluruhan upaya tersebut harus dituangkan dalam suatu peraturan daerah (PERDA), yang khusus mengatur pengelolaan hutan masyarakat hukum adat, yang komprehensif dan dapat mengakomodir berbagai kepentingan baik pemerintah, investor, masyarakat adat dan pemangku kepentingan lainnya. PERDA ini harus segera dirumuskan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan dengan fasilitator utama pemerintah daerah (kabupaten dan provinsi) dan kemudian diusulkan kepada DPRD untuk disahkan.

Perlu ditekankan dalam memperbaharui kebijakan-kebijakan yang telah ada, pemerintah kabupaten dan provinsi harus bekerjasama untuk menetapkan pembagian peran dan tanggung jawab yang jelas bagi semua pihak serta menetapkan pula sanksi-sanksi bagi berbagai bentuk pelanggaran. Hal ini tidak terlepas dari tujuan utama pembuatan kebijakan daerah yaitu untuk melindungi hak-hak masyarakat lokal dengan mengangkat mereka dari kemiskinan dan mendukung pemanfaatan sumberdaya alam Papua yang bernilai untuk masa yang akan datang.

- ¹ Luas total wilayah tutupan hutan mencapai 35.885.590,58 ha (Anonim, 2002).
- ² 1.122.900,14 m³ pada tahun 2001 dan 649.899,77 m³ pada tahun 2002.
- ³ Porsi yang diperoleh pemerintah kabupaten dari pendapatan sektor kehutanan adalah 80% dari PSDH dan IHPH, dan 40% dari DR.
- ⁴ Sebagaimana diamanatkan dalam Bab XI Pasal 43 UU No. 21 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Pasal 67 (1) pada Undang-Undang Kehutanan.
- ⁵ SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 318/Kpts-II/1999 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Pengusahaan Hutan dan No. 317/Kpts-II/1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat Hukum Adat (HPHH-MA).
- ⁶ SK Gubernur Papua No. No. 522.2/3386/SET/2002 tentang Pengaturan Pemungutan Hasil Hutan Kayu oleh Masyarakat Adat (IPK-MA).
- ⁷ Pedoman operasional IPK-MA tertuang dalam SK Kepala Dinas Kehutanan Propinsi Papua No. 522.2/1648 tentang Petunjuk Pelaksanaan IPK-MA.
- ⁸ Sistem Kopermas diatur menurut SK bersama Menteri Kehutanan dan Perkebunan dan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah No. 234/kpts-IV/1999 dan No.01/skb/M/IV/1999 mengenai Optimalisasi Koperasi pada Sektor Kehutanan dan Perkebunan, serta SK Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah dan No. 107/bh/KDK/238/XI/2000 mengenai Pengesahan Koperasi Peran Serta Masyarakat.
- ⁹ No. 310/kpts-II/1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) dan No. 317/Kpts-II/1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan-Masyarakat Adat (HPHH-MA) di Hutan Produksi.
- ¹⁰ Sistem HPHH dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya SK Menteri No. 6886/kpts-II/2002 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan (IPHH) pada Hutan Produksi. IPHH dapat diberikan kepada perorangan atau koperasi untuk melakukan penebangan hasil hutan berupa kayu maksimal 20 m³ atau bukan kayu maksimal 20 ton. Izin berlaku untuk satu tahun.
- ¹¹ Surat Keputusan Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan No. 199/Kpts/VI-Set/1999 tanggal 17 September 1999.
- ¹² SK Gubernur No. 50/2001 tentang Standar Pemberian Kompensasi bagi Masyarakat Adat untuk Kayu yang diambil dari Wilayah Ulayat.
- ¹³ Berdasarkan Keputusan Gubernur Papua No. 522.2/3386/SET/2002 tentang Peraturan Pemanfaatan Hasil Hutan oleh Masyarakat Adat (IPK-MA), yang dikeluarkan seiring dengan terbitnya Keputusan Direktur Jenderal Pemanfaatan Hutan No. 199/Kpts/VI-Set/1999 tentang Pedoman Teknis untuk HPHH-MA.
- ¹⁴ SK Bupati No. 274/2004 tentang Izin Hak Pengelolaan Hutan Adat (IHPHA).
- ¹⁵ Keputusan Bupati Manokwari No. 274/2004 Bab VI, Pasal 14.
- ¹⁶ Lihat Tabel 1
- ¹⁷ Lihat Tabel 1

- Anonim, 2002. Neraca Sumberdaya Alam Daerah Provinsi Papua. Dinas Kehutanan Provinsi Papua, Jayapura.
- Dinas Kehutanan Provinsi Papua, 2002. Data Ijin Pemungutan Kayu Per Februari 2002 di Kabupaten Manokwari. Dinas Kehutanan Provinsi Papua, Jayapura.
- Dinas Koperasi dan Usaha Pengusaha Kecil Menengah, 2002. Pemberdayaan dan Pengendalian Kopermas yang Bergerak di Bidang Koperasi. Dinas Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah, Jayapura.
- Simon, H., 1998. Konsep Dasar Reformasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan. Makalah Seminar, Yogyakarta.
- Pawitno, 2003. Kontribusi Pendapatan Sub Sektor Kehutanan Terhadap Pendapatan Daerah Di Papua. Skripsi Sarjana Fakultas Kehutanan Universitas Papua (Tidak diterbitkan).

Center for International Forestry Research (CIFOR) adalah lembaga penelitian kehutanan internasional terdepan, yang didirikan pada tahun 1993 sebagai tanggapan atas keprihatinan dunia akan konsekuensi sosial, lingkungan dan ekonomi yang disebabkan oleh kerusakan dan kehilangan hutan. Penelitian CIFOR ditujukan untuk menghasilkan kebijakan dan teknologi untuk pemanfaatan dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di negara-negara berkembang yang bergantung kepada hutan tropis untuk kehidupannya. CIFOR adalah salah satu di antara 15 pusat Future Harvest di bawah Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). Berpusat di Bogor, Indonesia, CIFOR mempunyai kantor regional di Brazil, Burkina Faso, Kamerun dan Zimbabwe, dan bekerja di lebih dari 30 negara di seluruh dunia.

Donatur

CIFOR menerima pendanaan dari pemerintah, organisasi pembangunan internasional, yayasan swasta dan organisasi regional. Pada tahun 2004, CIFOR menerima bantuan keuangan dari Australia, African Wildlife Foundation (AWF), Asian Development Bank (ADB), Belgia, Brazil, Kanada, Carrefour, Cina, CIRAD, Conservation International Foundation (CIF), Komisi Eropa, Finlandia, FAO, Ford Foundation, Perancis, Jerman Agency for Technical Cooperation (GTZ), German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Indonesia, International Development Research Centre (IDRC), International Fund for Agricultural Development (IFAD), Innovative Resource Management (IRM), International Tropical Timber Organization (ITTO), Italy, Japan, Korea, Belanda, Norwegia, Organisation Africaine du Bois (OAB), Overseas Development Institute (ODI), Peruvian Institute for Natural Renewable Resources (INRENA), Filipina, Swedia, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Swiss, The Overbrook Foundation, The Nature Conservancy (TNC), Tropical Forest Foundation, Amerika Serikat, Inggris, United Nations Environment Programme (UNEP), Waseda University, World Bank, World Resources Institute (WRI) dan World Wide Fund for Nature (WWF).

ISBN 979-3361-99-9

9 789793 361994 >