

Dampak Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Tata Ruang

Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur

Samsu
Dt. Iman Suramenggala
Heru Komarudin
Yan Ngau

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 Desentralisasi Kehutanan terhadap Keuangan Daerah, Masyarakat Setempat dan Tata Ruang

Studi Kasus di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur

Samsu

Dt. Iman Suramenggala

Heru Komarudin

Yan Ngau

**Yayasan Pionir Bulungan
bekerjasama dengan**

Center for International Forestry Research

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

ISBN 979-3361-97-2

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 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Penelitian-penelitian relevan sebelumnya | 2 |
| 1.3 Perumusan Masalah | 2 |
| 1.4 Tujuan Penelitian | 3 |
| 1.5 Fokus Penelitian | 3 |
| 2. Lokasi dan Metode Penelitian | 4 |
| 2.1 Lokasi Penelitian | 4 |
| 2.2 Sekilas Mengenai Kabupaten Bulungan | 4 |
| 2.2.1 Lokasi, kondisi geografi dan iklim | 4 |
| 2.2.2 Kependudukan | 6 |
| 2.2.3 Perekonomian | 6 |
| 2.2.4 Kehutanan | 8 |
| 2.3 Metode Penelitian | 9 |
| 3. Desentralisasi Kehutanan di Kabupaten Bulungan: Kebijakan IPPK dan Interaksi Stakeholder | 10 |
| 3.1 Kebijakan IPPK: Kronologis, Distorsi dan Pencabutan Kewenangan | 10 |
| 3.2 Otonomi daerah dan pembagian kewenangan/urusan bidang kehutanan | 14 |
| 3.3 Mekanisme Perizinan | 15 |
| 3.4 Para pemangku kepentingan di bidang kehutanan | 17 |
| 4. Dampak Otonomi Daerah dan Kebijakan IPPK Terhadap Keuangan Daerah dan Masyarakat Lokal | 19 |
| 4.1 Kontribusi IPPK terhadap PAD dan Keuangan Daerah | 19 |
| 4.2 Dampak Kebijakan IPPK terhadap Pendapatan Masyarakat | 24 |
| 5. Masalah Pertanahan, IPPK dan Penataan Ruang | 26 |
| 5.1 Masalah Pertanahan dan IPPK | 26 |
| 5.2 RTRWK Bulungan dan Kesesuaian Lahan untuk Perkebunan Kelapa Sawit | 30 |
| 5.3 Klaim Lahan Hutan dan Tana' Ulen | 35 |
| 6. Tantangan Desentralisasi ke Depan | 37 |
| 6.1 Ketidakjelasan kewenangan terus berlangsung? | 37 |
| 6.2 Ketidakpastian status lahan dan insentif pelestarian hutan | 37 |
| 6.3 Distribusi manfaat yang adil versus “ <i>elite capture</i> ” | 38 |
| 6.4 Pengelolaan hutan berbasis masyarakat di masa depan | 40 |
| 7. Kesimpulan dan Rekomendasi | 42 |
| 7.1 Kesimpulan | 42 |
| 7.2 Rekomendasi | 42 |
| 8. Catatan Akhir | 44 |
| 9. Daftar Pustaka | 48 |

Daftar Tabel

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabel 1. | Jumlah Desa, Luas Wilayah, Jumlah Kepala Keluarga/Penduduk dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Bulungan Per Kecamatan Tahun 2000 | 6 |
| Tabel 2 | Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Bulungan 1993 – 1999 (.000) | 7 |
| Tabel 3. | Luas kawasan hutan dan jenis pengusahaan hutan | 7 |
| Tabel 4. | Lahan kritis di Kab. Bulungan | 8 |
| Tabel 5. | Ringkasan kronologis terbitnya peraturan perundangan terkait IPPK dan jumlah serta luasan IPPK dari tahun 1999 sampai 2003 | 11 |
| Tabel 6. | Akses relatif para pemangku kepentingan terhadap pusat pengambilan keputusan | 18 |
| Tabel 7. | Akses relatif para pemangku kepentingan terhadap manfaat sumberdaya | 18 |
| Tabel 8. | Persepsi para pihak tentang dampak positif dan negatif desentralisasi | 19 |
| Tabel 9. | Realisasi pendapatan daerah yang bersumber dari sumbangan pihak ketiga dan retribusi kayu bulat | 20 |
| Tabel 10. | Kontribusi IPPK terhadap DR dan PSDH yang disetor ke Pemerintah Pusat dan Penerimaan Daerah melalui DAK-DR | 21 |
| Tabel 11. | Pendapatan masyarakat dan bantuan sosial dari perusahaan IPPK/HPH di beberapa desa penelitian | 24 |
| Tabel 12. | Taksiran penerimaan uang <i>fee</i> masyarakat dari IPPK berdasarkan data produksi kayu bulat di Kabupaten Bulungan | 25 |
| Tabel 13. | Areal IPPK yang ada di dalam KBNK PT. ITCI Kayan Hutani | 28 |

Daftar Gambar

| | | |
|-----------|--|----|
| Gambar 1. | Peta lokasi penelitian menunjukkan desa-desa di Kabupaten Bulungan | 5 |
| Gambar 2. | Langkah-langkah pemberian izin IPPK | 16 |
| Gambar 3. | Posisi relatif para pihak terhadap manfaat sumberdaya hutan | 18 |
| Gambar 4 | Mekanisme penerbitan SKSHH dan penarikan retribusi | 22 |
| Gambar 5. | Sebaran Lokasi IPPK di Kecamatan Sesayap Hilir dan Sekatak pada RTRW Kabupaten Bulungan (existing dan rencana) | 27 |
| Gambar 6. | Areal IPPK yang ada di dalam KBNK PT. ITCI Kayan Hutani | 29 |
| Gambar 7. | Sebaran Lokasi IPPK di Kabupaten Bulungan Kalimantan Timur (2003) pada RUTRW Kabupaten (existing dan rencana) | 31 |
| Gambar 8. | Sebaran IPPK pada citra Landsat 1999 dan peta penggunaan lahan 1997 | 32 |
| Gambar 9. | Peta Fisiografi dan Kesesuaian Lahan untuk Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Bulungan Kalimantan Timur | 34 |

Daftar Istilah

| | |
|---------|--|
| Bappeda | Badan Perencanaan Pembangunan Daerah |
| BPN | Badan Pertanahan Nasional |
| CIFOR | Center for International Forestry Research |
| DAK-DR | Dana Alokasi Khusus-Dana Reboisasi |
| DPRD | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| DR | Dana Reboisasi |
| HPH | Hak Pengusahaan Hutan |
| HPHH | Hak Pemungutan Hasil Hutan |
| IPHH | Izin Pemungutan Hasil Hutan |
| IPK | Izin Pemanfaatan Kayu |
| IPPK | Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu |
| IUPHHK | Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu |
| KBK | Kawasan Budidaya Kehutanan |
| KBNK | Kawasan Budidaya Non Kehutanan |
| LAC | Local Advisory Committee |
| LHP | Laporan Hasil Pemeriksaan |
| PAD | Pendapatan Asli Daerah |
| PDRB | Produk Domestik Regional Bruto |
| PSDH | Provisi Sumber Daya Hutan |
| RTRWK | Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten |
| SKSHH | Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan |
| UPTD | Unit Pelaksana Teknis Daerah |

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 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 terkena dampak 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 (LITBANG) Kehutanan, 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.

Abstrak

Laporan ini menyajikan dampak desentralisasi kehutanan terhadap keuangan daerah, masyarakat setempat dan tata ruang, berdasarkan hasil penelitian selama 18 bulan di Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Timur. Terbitnya peraturan perundangan otonomi daerah dan kehutanan telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah kabupaten untuk mengeluarkan kebijakan pengusahaan hutan. Di Kabupaten Bulungan, bupati mengeluarkan apa yang dikenal dengan IPPK atau Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu.

Dengan berjalannya waktu, pemerintah pusat melihat adanya penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan daerah tersebut. Terjadi tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang ditandai dengan ditanggukannya kewenangan kepada daerah dan tetap berlanjutnya IPPK. Menteri Kehutanan akhirnya membatalkan keputusan yang memberikan kewenangan kepada bupati untuk mengeluarkan izin pengusahaan skala kecil.

Penelitian ini mendokumentasikan kebijakan kehutanan selama era otonomi daerah dan mengkaji dampak-dampaknya terhadap keuangan daerah dan masyarakat. Dikaji pula perencanaan tata ruang daerah dalam kaitannya dengan kawasan hutan, lokasi IPPK, penguasaan masyarakat atas lahan dan kesesuaian lahan. Hasil penelitian menunjukkan adanya dampak positif dan negatif dari desentralisasi. Berbagai pihak, khususnya pemerintah pusat dan daerah, tampaknya perlu bekerjasama untuk mengatasi masalah dan lebih memperhatikan faktor-faktor penghambat efektifnya penyelenggaraan desentralisasi. Tidak sinkronnya peraturan perundangan; ketidakjelasan kewenangan di setiap tingkat pemerintahan; lemahnya koordinasi dan kemampuan dalam mengelola, memantau dan mengendalikan sumberdaya hutan; lemahnya mekanisme penarikan pajak dan retribusi; tidak efektifnya penerapan sanksi dan kegagalan dalam memastikan masyarakat memperoleh manfaat yang adil dari sumberdaya menjadi isu-isu penting yang perlu diperhatikan dan dicari solusinya. Beberapa diantaranya ditawarkan dalam laporan ini.

1.1. Latar Belakang

Peraturan perundangan otonomi daerah yang mengubah sistem di masa lalu yang sangat terpusat adalah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Desentralisasi atau otonomi daerah telah memberikan peluang yang cukup besar bagi pemerintah daerah (pemda) untuk mereformasi sistem pemerintahannya, melaksanakan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat. Di bidang kehutanan, otonomi daerah diwujudkan salah satunya dalam bentuk pemberian wewenang kepada bupati untuk mengeluarkan izin-izin perusahaan hutan skala kecil.

Seperti halnya di berbagai daerah lain yang kaya hutan di Indonesia, Pemerintah Kabupaten Bulungan menyambut peluang tersebut dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bupati¹ dan Peraturan Daerah² untuk mengatur pengeluaran izin pemungutan kayu skala kecil yang lebih dikenal dengan sebutan IPPK atau Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu (selanjutnya disebut IPPK³). Untuk memperkuat penyelenggaraan otonomi daerah di bidang kehutanan, Pemerintah Kabupaten Bulungan membentuk Dinas Kehutanan melalui peraturan daerah⁴.

Dalam perkembangannya, pemerintah pusat menilai adanya penyimpangan dalam pelaksanaan wewenang administratif baru yang diberikan kepada daerah. Perdebatan antara pemerintah pusat dan daerah akhirnya berbuntut dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Peraturan Pemerintah yang intinya menunda dan menarik

kembali kewenangan yang telah diberikan kepada para bupati untuk menerbitkan izin pemanfaatan kayu skala kecil.

Salah satu yang menjadi sorotan terhadap pelaksanaan IPPK adalah adanya kecenderungan pemda yang menganggap sumberdaya hutan sebagai sumber untuk memperoleh pendapatan dengan cepat. Hal ini terlihat dari upaya pemda untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui kebijakan tersebut. Aspek-aspek lain yang disoroti antara lain menyangkut terjadinya konflik lahan antara pemegang IPPK dengan pemegang hak penguasaan lainnya yang mengklaim bahwa hak kepemilikan lahan mereka sama kuatnya atau bahkan lebih kuat daripada hak pemegang IPPK; serta dampak sosial dan budaya masyarakat setempat yang memperoleh uang tunai secara cepat dari kegiatan kehutanan untuk pertama kalinya. Selain itu, proses untuk mendapatkan izin juga sederhana, cepat dan mudah. Izin pemanfaatan skala kecil tersebut memerlukan investasi yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan HPH. Hal ini menyebabkan banyak pihak di pasar kayu ilegal sangat tertarik untuk mendapatkan IPPK.

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji dampak pelaksanaan desentralisasi di bidang kehutanan di Kabupaten Bulungan, yang telah memasuki tahun keempat sejak berlakunya UU No. 22/1999. Studi kasus ini mendokumentasikan secara kronologis berbagai kebijakan dan tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten, serta secara khusus memfokuskan pada kajian dampak desentralisasi terhadap keuangan daerah, masyarakat setempat dan tata ruang.

1.2. Penelitian-penelitian relevan sebelumnya

Telah banyak penelitian yang dilakukan tentang kebijakan kehutanan di era otonomi daerah dan dampaknya pada pengelolaan hutan, pembangunan daerah dan masyarakat setempat. Hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh CIFOR dengan mitra-mitranya di Kalimantan Timur⁵, Kalimantan Barat⁶, Kalimantan Tengah⁷, dan Riau⁸ menunjukkan adanya keragaman respon pemda terhadap otonomi daerah. Diketahui juga adanya dampak yang beragam dari kebijakan tersebut terhadap sektor ekonomi dan kehidupan masyarakat setempat. Seperti yang disarikan Resosudarmo dan Dermawan (2002), sampai kuartar ketiga tahun 2000, sikap dan pandangan umum daerah terhadap pelaksanaan desentralisasi mencerminkan rasa antusias, pesimis, kebingungan dan ketidakpastian. Setiap studi kasus yang dilakukan selama periode transisi otonomi daerah menunjukkan masalah-masalah terkait dengan proses penataan ruang dan tata guna lahan, keberadaan HPH dan areal konservasi dan lindung, dan masalah lain menyangkut pemanfaatan hutan sebagai sumber pendapatan yang cepat dan mudah bagi pemda.

Studi yang secara khusus mengkaji dampak kebijakan pengeluaran izin pengusahaan hutan skala kecil telah dilakukan di Kabupaten Bulungan⁹, Malinau¹⁰, Berau¹¹ dan Sintang, Kalimantan Barat¹². Penelitian yang hasilnya tertuang dalam laporan ini lebih menegaskan hasil-hasil analisis sebelumnya mengenai dampak IPPK dan menyajikan informasi terbaru setelah kebijakan IPPK dihentikan. Hasil penelitian ini juga menunjukkan adanya tantangan-tantangan khusus terkait dengan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengambilan keputusan yang demokratis dan transparan.

1.3. Perumusan Masalah

Desentralisasi di bidang kehutanan merupakan upaya pelimpahan wewenang dan urusan dari pemerintah pusat kepada kepala daerah provinsi dan kabupaten. Dengan mendekatnya proses pengambilan kebijakan dengan sumberdaya dan masyarakat serta stakeholder lainnya yang secara langsung mendapatkan dampaknya, diharapkan bisa lebih mewujudkan pengelolaan hutan lestari, adil dan demokratis serta membantu mengeluarkan masyarakat setempat dari jerat kemiskinan. Kebijakan otonomi diharapkan dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengelola sumberdaya hutan dan memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat setempat dalam memperoleh akses dan manfaat sumberdaya hutan.

Namun, dalam perjalanannya seperti yang ditunjukkan dari berbagai studi dampak desentralisasi sebelumnya, kebijakan di era otonomi daerah di Kabupaten Bulungan belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Di satu sisi, ketidakjelasan definisi kewenangan administratif dan pemahaman yang belum sama antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten terhadap desentralisasi masih cenderung menghambat efektifitas pelaksanaan pembangunan kehutanan daerah. Di sisi lain, kewenangan bagi bupati untuk mengeluarkan izintelahmemberikankontribusi yang signifikan terhadap upaya daerah meningkatkan PAD. Namun demikian, seiring hal tersebut timbul suatu kekhawatiran akan semakin luasnya hutan yang terdegradasi akibat pemanfaatan hutan yang tidak memperhatikan kaidah-kaidah kelestarian. Walaupun masyarakat setempat adalah sasaran utama dalam upaya pemberdayaan di era otonomi daerah, pada kenyataannya masyarakat setempat belum memperoleh manfaat yang wajar dan berkesinambungan.

Dalam konteks tersebut, ada beberapa pertanyaan penting yang kemudian muncul yaitu: sejauh mana sebenarnya kontribusi dari kebijakan IPPK terhadap pendapatan daerah? Apakah dampak kebijakan tersebut terhadap kelestarian lingkungan, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat setempat? Sejauh mana pemda memperhatikan aspek-aspek transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah, pengeluaran IPPK, perencanaan tata ruang dan pembangunan sektor kehutanan lainnya. Sejauh mana kebijakan daerah telah mengakomodir kepentingan berbagai pihak, termasuk kebutuhan masyarakat setempat akan kelangsungan sumber mata pencaharian dan kepastian kepemilikan dan/atau akses ke lahan-lahan mereka?

Bupati Bulungan mengeluarkan surat keputusan pada tanggal 20 Februari 2004¹³ yang menetapkan penghentian pengeluaran IPPK yang baru maupun perpanjangan izin lama sejak tanggal 31 Desember 2003. Tim peneliti yang melaksanakan penelitian ini berharap bahwa hasil dari penelitian dapat menjadi masukan untuk mempersiapkan strategi pengelolaan hutan di tingkat pusat dan daerah, ketika pembagian dan tataran urusan di bidang kehutanan sudah lebih jelas.

1.4. Tujuan Penelitian

1. Mendokumentasikan kebijakan sektor kehutanan pusat dan daerah, khususnya yang terkait dengan pengelolaan dan pengusahaan hutan setelah berlakunya otonomi daerah.
2. Mengkaji dampak kebijakan kehutanan daerah berupa Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu (IPPK) terhadap pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat
3. Menganalisis perencanaan tata ruang kabupaten dalam kaitannya dengan tata guna lahan, kehutanan dan penguasaan lahan oleh masyarakat

1.5. Fokus Penelitian

Fokus dari penelitian ini adalah peraturan perundangan desentralisasi sektor kehutanan di tingkat pusat dan kebijakan kehutanan otonomi daerah di Kabupaten Bulungan, khususnya izin pemungutan dan pemanfaatan kayu. Tim peneliti menganalisis proses pembentukan dan substansi kebijakan-kebijakan tersebut dan dampaknya terhadap pendapatan daerah dan kehidupan masyarakat, prosedur dan mekanisme perizinan, distribusi manfaat, peran dan hubungan antara para pihak, konflik sosial, dan penataan ruang. Dampak operasional IPPK terhadap kondisi hutan – sekalipun tidak menjadi fokus utama - disinggung juga dalam penelitian ini.

2.1. Lokasi Penelitian

Kabupaten Bulungan dipilih sebagai lokasi studi kasus karena beberapa pertimbangan. Kabupaten ini mempunyai hutan hujan tropis yang relatif masih cukup luas. Bulungan adalah salah satu pemerintah kabupaten yang mengeluarkan banyak IPPK yang berdampak signifikan terhadap arah pengelolaan hutan. Selain itu, sejak kabupaten ini mengalami pemekaran pada tahun 1999 menjadi tiga kabupaten terpisah, Bulungan, Nunukan dan Malinau, sangat sedikit atau hampir tidak ada lembaga nasional maupun internasional yang melakukan kegiatan penelitian dan pembangunan terkait sektor kehutanan di kabupaten ini. Jumlah organisasi masyarakat yang relatif sedikit di kabupaten ini juga menjadi salah satu pertimbangan dipilihnya lokasi ini sebagai tempat penelitian, khususnya terkait dengan usaha pemda dalam meningkatkan partisipasi masyarakat.

Hasil penelitian dari kabupaten ini juga akan menjadi pembelajaran yang menarik jika dianalisis lebih lanjut dengan membandingkannya dengan hasil penelitian dampak desentralisasi yang dilaksanakan di daerah-daerah lainnya. Misalnya, analisis tentang aspek-aspek dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah di sektor kehutanan, kondisi sumberdaya hutan dan karakteristik pemda dan masyarakatnya (kabupaten pemekaran dengan kabupaten induk, dlsb).

Tim peneliti melakukan penelitian¹⁴ di beberapa desa di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur. Tujuannya adalah untuk mendokumentasikan dampak yang terjadi akibat penerapan kebijakan IPPK di tingkat

masyarakat dan menangkap aspirasi dan pandangan para pihak. Desa-desa tersebut dipilih berdasarkan pertimbangan lokasi keberadaan IPPK dengan izin penebangan yang masih beroperasi mulai tahun 1999 sampai 2003, keberadaan hutan adat dan konflik kepemilikan lahan yang relatif tinggi. Desa sampel yang dipilih sebagai lokasi penelitian adalah sebagai berikut: Desa Long Tunggu, Long Lembu dan Long Bang di Kecamatan Peso Ilir; Desa Lepak Aru dan Long Peso di Kecamatan Peso; Desa Pejalim dan Tanjung Palas Ilir di Kecamatan Tanjung Palas; dan Desa Sajau di Kecamatan Tanjung Palas Timur. Sebaran lokasi desa disajikan pada Gambar 1.

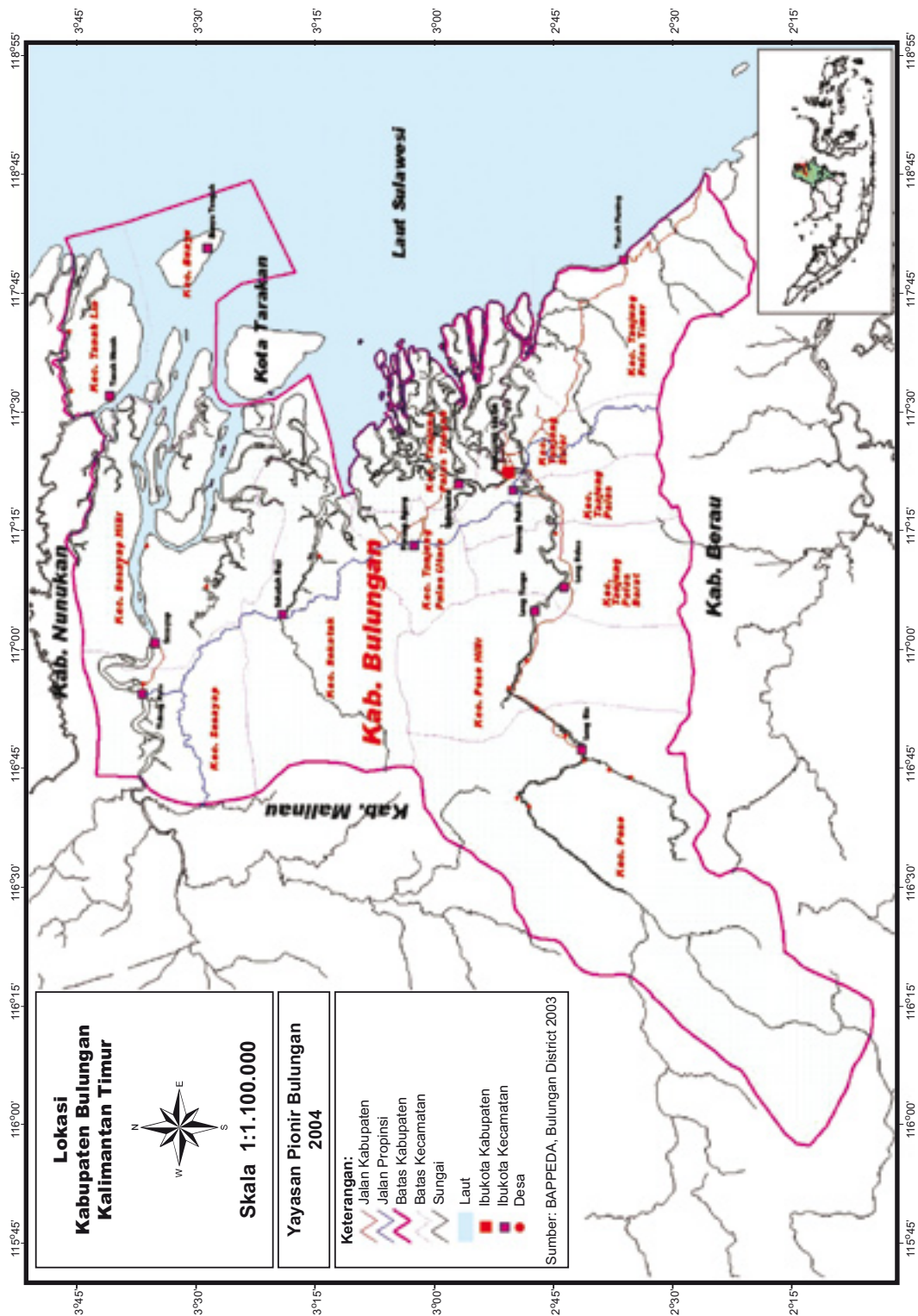
2.2 Sekilas Mengenai Kabupaten Bulungan

2.2.1 Lokasi, kondisi geografi dan iklim

Kabupaten Bulungan¹⁵ memiliki luas wilayah 18.009,30 km² dan secara administratif berbatasan dengan Kabupaten Nunukan (sebelah utara), Laut Sulawesi dan Kota Tarakan (timur), Kabupaten Malinau (barat) dan Kabupaten Berau (selatan). Wilayah Kabupaten Bulungan memiliki topografi yang cukup bervariasi, yang terdiri dari perbukitan terjal dan dataran rendah. Tingkat kemiringan rata-rata mencapai 8–30% dan dengan ketinggian dari permukaan laut kurang lebih 0–1.600 m dpl.

Kabupaten Bulungan memiliki beberapa pulau kecil dan dialiri beberapa sungai besar dan kecil. Sebagian besar daerahnya terdiri atau daratan rendah dan daerah rawa pasang surut di bagian hilir, dan daratan berbukit dan bergunung serta tebing dengan kemiringan yang tajam di bagian hulu. Adapun jenis tanah didominasi

Gambar 1. Peta lokasi penelitian menunjukkan desa-desa di Kabupaten Bulungan



oleh jenis alluvial, podsolik merah kuning dan latosol. Kondisi tersebut menyebabkan daerah ini memiliki habitat hutan alam dan ekosistem alami yang berlimpah dan kaya.

Wilayah Bulungan yang beriklim tropis basah secara umum mempunyai karakteristik yang hampir sama dengan daerah lain di Kalimantan, yakni adanya musim kemarau dan musim penghujan yang tidak tegas. Kondisi ini dipengaruhi oleh letak geografis Bulungan yang terletak di daerah khatulistiwa.

2.2.2. Kependudukan

Kabupaten Bulungan memiliki keanekaragaman penduduk, baik penduduk asli maupun pendatang. Umumnya penduduk asli berasal dari Suku Bulungan dan Suku Tidung di daerah pesisir pantai dan kepulauan, serta Suku Dayak dengan berbagai anak sukunya yang mayoritas mendiami daerah pedalaman. Pendatang berasal dari Suku Banjar, Jawa, Sumatera, Bugis/Sulawesi, Madura, NTT, Madura, Toraja dan suku lain serta bangsa keturunan Arab dan Tionghoa. Tabel 1 memuat luas wilayah dan

Perkembangan dan penyebaran penduduk di Kabupaten Bulungan sangat dipengaruhi

oleh kondisi geografis. Penyebaran pemukiman penduduk tidak merata dan terpencar-pencar. Untuk memenuhi kebutuhan pokok mereka berupa air dan untuk kelancaran transportasi melalui sungai, penduduk di daerah pedalaman umumnya bermukim di sepanjang tepi sungai. Penduduk di daerah kepulauan pada umumnya bermukim di pesisir pantai karena mereka sebagian besar adalah nelayan tradisional dan modern.

2.2.3. Perekonomian

Berdasarkan hasil penghitungan PDRB Kabupaten Bulungan, perekonomian kabupaten ini sangat didominasi oleh sektor ekonomi yang berbasis pada sumberdaya alam, terutama dari sub sektor kehutanan. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku menurut lapangan usaha tahun 1993-1999 (jutaan rupiah) sebelum Kabupaten Bulungan dimekarkan dapat dilihat pada Tabel 2.

Data tersebut menunjukkan sektor kehutanan merupakan penyumbang terbesar pendapatan daerah, bahkan melebihi minyak dan gas. Sekalipun terlihat ada peningkatan PDRB dari

Tabel 1. Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk di setiap kecamatan di Kabupaten Bulungan pada Tahun 2000

| No | Kecamatan | Luas Wilayah | | Jumlah | | Kepadatan Penduduk (Jiwa/km ²) |
|----|----------------------|-----------------|-------|--------|----------|--|
| | | Km ² | % | Desa | Penduduk | |
| 1 | Peso | 3.141,79 | 17,45 | 10 | 4.139 | 1,32 |
| 2 | Peso Hilir | 1.639,71 | 9,10 | 4 | 5.568 | 3,40 |
| 3 | Tanjung Palas | 1.755,54 | 9,75 | 7 | 10.227 | 5,82 |
| 4 | Tanjung Palas Barat | 1.064,51 | 5,91 | 4 | 5.591 | 5,27 |
| 5 | Tanjung Palas Utara | 806,34 | 4,48 | 6 | 8.589 | 10,62 |
| 6 | Tanjung Palas Timur | 677,77 | 3,76 | 5 | 4.559 | 6,73 |
| 7 | Tanjung Selor | 1.277,81 | 7,09 | 7 | 22.068 | 17,27 |
| 8 | Tanjung Palas Tengah | 624,95 | 3,47 | 3 | 5.287 | 3,40 |
| 9 | Sekatak | 1.993,98 | 11,07 | 21 | 5.394 | 2,70 |
| 10 | Sesayap | 1.752,54 | 9,73 | 9 | 4.374 | 2,50 |
| 11 | Sesayap Hilir | 877,86 | 4,87 | 5 | 2.495 | 2,84 |
| 12 | Bunyu | 198,32 | 1,10 | 3 | 9.541 | 48,11 |
| 13 | Tana Lia | 2.198,18 | 12,20 | 3 | 2.018 | 0,92 |
| | Kabupaten Bulungan | 18.009,30 | 99,98 | 87 | 89.850 | 110,9 |

Sumber: Kabupaten Bulungan dalam angka 2002

Tabel 2. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Bulungan (Rp. 000), 1993-1999

| Lapangan Usaha | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|
| Kehutanan | 164.504 | 175.786 | 170.642 | 212.805 | 296.72 | 393.14 | 426.883 |
| - <i>Persentase</i> | 44,03 | 43,00 | 39,53 | 39,77 | 46,30 | 45,60 | 44,22 |
| Migas | 48.973 | 57.595 | 72.47 | 108.038 | 106.07 | 192.406 | 200.805 |
| - <i>Persentase</i> | 13,11 | 14,09 | 16,79 | 20,19 | 16,55 | 22,32 | 20,8 |
| Lain-lain | 160.159 | 175.381 | 188.524 | 214.29 | 238.09 | 276.558 | 337.704 |
| - <i>Persentase</i> | 42,86 | 42,91 | 43,68 | 40,04 | 37,15 | 32,08 | 34,98 |
| Total PDRB | 373.636 | 408.762 | 431.636 | 535.133 | 640.88 | 862.104 | 965.392 |

Sumber: Kabupaten Bulungan dalam Angka, 1999

tahun ke tahun, tetapi dalam kenyataannya angka-angka tersebut tidak mencerminkan perubahan ekonomi masyarakat yang sebenarnya. Angka per kapita dihitung berdasarkan PDRB yang dikurangi dengan pajak tidak langsung dan pendapatan bersih dari luar daerah.

Mata pencaharian sebagian besar masyarakat di Kabupaten Bulungan adalah di bidang pertanian dan perikanan. Data tahun 2002 menunjukkan bahwa penduduk dengan lapangan usaha utama pertanian mencapai 65,5%, yang merupakan jumlah mayoritas, disusul sektor jasa (17,2%),

dan sisanya di bidang perdagangan, bidang industri pengolahan, angkutan dan lain-lain (BPS, 2002).

Usaha pertanian masyarakat Bulungan pada umumnya mengarah pada sistem persawahan, tapi pertanian perladangan masih diusahakan oleh masyarakat di pedalaman. Tanaman yang diusahakan adalah padi (sawah dan ladang), palawija, tanaman hortikultura seperti sawi, kangkung, ketimun dan terong. Berbeda dengan usaha pertanian intensif yang biasa dilakukan oleh transmigran, masyarakat asli di daerah pedalaman mempraktekkan usaha

Tabel 3. Luas kawasan hutan dan jenis pengusahaan hutan

| No | Kawasan hutan | Luas (ha) | Luas (ha)* |
|----|-----------------------------------|------------------|----------------|
| | Kawasan Hutan | | |
| 1 | Hutan Produksi Terbatas (HPT) | 305.178 | |
| 2 | Hutan Produksi (HP) | 416.518 | |
| | - total HPT dan HP | 721.695 | 767.738 |
| 3 | Hutan yang Dapat Dikonversi (HPK) | 542.199 | 572.055 |
| 4 | Hutan Lindung | 122.462 | 218.996 |
| | Total | 1.386.357 | |
| | | | |
| | Jenis pengusahaan hutan | | |
| | HPH | | |
| 1 | PT ITCI Kayan Hutani | 218.375 | |
| 2 | PT Inhutani I (ADM Tanjung Selor) | 374.859 | |
| 3 | PT Swaran Jaya Kusuma | 44.000 | |
| 4 | PT Intraca | 147.511 | |
| | Total | 784.745 | |
| | | | |
| | IPPK (592 izin) | 59.200 | |

Catatan: * Berdasarkan Perda No. 5/2003

Tabel 4. Lahan kritis di Kab. Bulungan

| Kecamatan | Luas Wilayah (ha) | Luas Lahan Kritis | | | |
|---------------|-------------------|-------------------|------|-----------|-------|
| | | KBNK* | | KBK** | |
| | | Ha | % | Ha | % |
| Sesayap | 243.330 | 12.687,50 | 5,21 | 20.250 | 8,32 |
| Sekatak | 199.398 | 12.243,75 | 6,14 | 22.968,75 | 11,52 |
| Peso | 478.250 | 13.375,00 | 2,8 | 23.875 | 4,99 |
| Tanjung Palas | 701.510 | 15.500,00 | 2,21 | 2562,5 | 0,37 |
| Bunyu | 138.050 | 857,00 | 0,63 | | 0 |
| Total | 1.760.538 | 54.681,25 | 16 | 69.656,25 | 25,20 |

* Kawasan Budidaya Non-Kehutanan

** Kawasan Budidaya Kehutanan

Sumber: Dinas Kehutanan (data mentah yang tidak dipublikasikan, 2003)

pertanian dengan ladang berpindah yang kurang produktif dan penanaman biasanya dilakukan secara bergantian.

Usaha yang lain adalah tanaman perkebunan seperti kelapa, karet, kakao, kopi, cengkih dan lada. Usaha perkebunan kelapa, terutama kelapa hibrida, telah dikembangkan oleh pemerintah dengan cara memberikan bibit secara cuma-cuma kepada masyarakat. Tetapi karena pengelolaannya kurang baik, usaha tersebut kurang dari 50% yang berhasil.

Masyarakat yang lapangan usahanya di bidang perikanan sebagian besar tinggal di sepanjang sungai dan pantai. Kondisi seperti inilah yang membuat masyarakat Kabupaten Bulungan memiliki orientasi kehidupan ke sungai, baik sebagai tempat tinggal, mencari nafkah maupun dalam hal komunikasi dan transportasi. Nelayan menjadi salah satu pekerjaan yang dominan.

Keterlibatan masyarakat di bidang perusahaan hutan dimulai ketika pemda mengeluarkan IPPK. Dengan izin IPPK, masyarakat dimungkinkan untuk bermitra dengan investor dan perusahaan untuk mendapatkan izin dan memungut kayu dari hutan di sekitarnya. Sebagai kompensasinya, manfaat yang diterima secara langsung oleh masyarakat adalah dalam bentuk fee IPPK dan bantuan sosial lainnya seperti pengadaan sarana umum dan perbaikan perumahan masyarakat desa.

2.2.4. Kehutanan

Luas kawasan hutan dan jenis perusahaan hutan di Kabupaten Bulungan disajikan pada Tabel 3. Sesuai SK Menteri Kehutanan No. 79/Kpts-II/2001 tentang Pembagian Luas Hutan berdasarkan Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan untuk Kalimantan Timur, luas hutan di Kabupaten Bulungan tercatat 1.386.357 ha.

Angka luasan kawasan hutan dan hutan lindung yang sedikit berbeda ditunjukkan oleh Perda No. 5/2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bulungan untuk tahun 2001-2020. Luas wilayah daratan kabupaten mencapai 15.587,90 km² yang terbagi menjadi Kawasan Budidaya Kehutanan (KBK) yaitu kawasan hutan seluas 7.677,38 km² (767.738 ha), Kawasan Budidaya Non Kehutanan (KBNK) yaitu 5.720,55 km² (542.199 ha) dan Kawasan Lindung 2.189,96 km² (218.996 ha).

Luas kawasan hutan mencakup 77% dari wilayah Kab. Bulungan, dan persentasenya menjadi hanya 47% jika HPK tidak diperhitungkan. Luas areal HPH dengan 4 perusahaan aktif mencapai 56,6% dari luas kawasan hutan, sementara itu IPPK dengan jumlah total izin sebanyak 592 mencakup 4,5% dari kawasan hutan, dengan asumsi bahwa sebagian besar lokasi IPPK terletak pada KBK. Luas hutan kritis yang menjadi indikasi degradasi hutan di Kabupaten Bulungan disajikan pada Tabel 4 di atas.

Kajian yang lebih mendalam masih diperlukan sebelum menyimpulkan bahwa kerusakan hutan yang ditunjukkan oleh luasan lahan kritis, seperti terlihat pada tabel di atas, meningkat setelah otonomi daerah diberlakukan. Penelitian lebih lanjut juga diperlukan untuk menentukan penyebab mendasar dari hilang dan rusaknya hutan secara cepat. Luasan lahan kritis yang tersebar baik di kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan menunjukkan beberapa kemungkinan sumber penyebab, yakni peladangan berpindah masyarakat, kebakaran hutan dan lahan, kegiatan HPH dan IPK yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi atau kegiatan IPPK yang dikeluarkan bupati.

2.3. Metode Penelitian

Tim peneliti menerapkan studi kasus dengan menggunakan teknik-teknik kualitatif seperti wawancara semi terstruktur, diskusi kelompok dan observasi terhadap partisipan. Selain itu juga dilakukan lokakarya partisipatif dan seminar. Pihak-pihak yang diwawancarai antara lain berasal dari kantor pemda (Bupati, Sekretaris Daerah, Kepala Bagian Ekonomi), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Kehutanan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Badan Pengendalian Lingkungan Daerah (Bapedalda), Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Pertanian, anggota DPRD, BPN, UPTD Kehutanan, LSM, tokoh masyarakat/tokoh adat dan masyarakat di setiap lokasi desa, dan swasta/pengusaha/kontraktor kehutanan.

Triangulasi data wawancara dilakukan dengan menganalisis kembali data-data sekunder seperti hukum dan perundang-undangan, statistik pemerintah, peta dan dokumen lainnya yang dikumpulkan dari lembaga-lembaga pemda (Dinas Kehutanan, UPTD, Dispenda, Bappeda, dll.). Peneliti juga melakukan observasi dan ikut terlibat di dalam beberapa pertemuan di tingkat kabupaten dan

di tingkat desa-desa. Di tingkat desa, aspek yang diamati antara lain kehidupan sehari-hari penduduk desa. Tim peneliti memanfaatkan metode PRA dengan menggunakan kartu dan teknik pohon masalah¹⁶ pada saat rapat desa dan diskusi kelompok.

Dua lokakarya dilaksanakan pada pertengahan dan akhir periode penelitian. Lokakarya tersebut mempertemukan para pemangku kepentingan dan mendiskusikan temuan sementara dan temuan akhir penelitian. Butir-butir rekomendasi untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan kebijakan desentralisasi kehutanan juga disepakati dalam forum lokakarya.

Metode analisis pemangku kepentingan digunakan untuk mengidentifikasi pihak-pihak terkait yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan maupun pihak-pihak yang mempunyai kepentingan dan dipengaruhi oleh kebijakan kehutanan daerah. Tujuan dari analisis ini adalah mengungkap peran dan posisi relatif setiap lembaga atau aktor terhadap pusat penyusunan kebijakan dan manfaat sumberdaya hutan. Analisis spasial¹⁷ juga digunakan untuk menentukan lokasi konsesi skala kecil dengan menumpangtindihkan (*overlay*) peta topografi, tataguna lahan atau RUTRW Kabupaten, peta sistem lahan dan citra satelit.

Selama proses penelitian, juga dilakukan pengamatan terhadap penerapan pendekatan penelitian aksi partisipatif/kebijakan pada situasi yang berbeda-beda (di tingkat daerah dan masyarakat). Pembelajaran dan pengalaman penerapan metode tersebut didiskusikan dengan berbagai pihak terkait dan analisis dilakukan terhadap tantangan dan peluang pemanfaatan pendekatan tersebut di masa mendatang. Untuk membantu tim peneliti mengarahkan penelitian ini, dibentuk sebuah Kelompok Penasehat Lokal (*Local Advisory Group*) yang sifatnya *ad hoc*. Komite tersebut terdiri dari Sekretaris Bupati, Kepala Dinas Kehutanan, Kepala Bappeda dan pemimpin adat.

3.1. Kebijakan IPPK: Kronologis, Distorsi dan Pencabutan Kewenangan

Penyerahan kewenangan urusan-urusan bidang kehutanan antara lain ditandai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 62/1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah, yang mendelegasikan sebagian urusan kehutanan kepada daerah¹⁸. Selanjutnya bertepatan dengan dikeluarkannya UU No. 22/1999, pemerintah mengeluarkan PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi. Salah satu pasal penting dalam PP tersebut menyatakan bahwa bupati dapat mengeluarkan izin pemungutan hasil hutan kayu dan non kayu di kawasan hutan produksi kepada perorangan, koperasi dan badan hukum yang dimiliki warga negara Indonesia.

Pedoman pemberian Hak Pemungutan Hasil Hutan diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan¹⁹. Pemegang izin dapat memungut hasil kayu dari areal yang luas maksimalnya 100 ha dengan volume tertentu. Izin berlaku untuk jangka waktu satu tahun. Kewenangan bupati untuk mengeluarkan izin pemanfaatan skala kecil merupakan bentuk otonomi yang paling nyata di era otonomi daerah. Peluang tersebut disambut oleh hampir sebagian besar pemda yang wilayahnya masih relatif besar potensi sumberdaya hutannya. Tidak terkecuali Pemerintah Kabupaten Bulungan, yang dengan segera menanggapi dengan mengeluarkan beberapa kebijakan daerah.

Menteri Kehutanan mengeluarkan surat keputusan²⁰ lain yang mengatur kriteria dan standar perizinan pemanfaatan hutan dan pemungutan kayu. SK terakhir ini diantaranya

mengatur kewenangan bupati untuk mengeluarkan izin IUPHHK dengan luasan sampai 50.000ha²¹. Yang menarik untuk dicatat adalah bahwa sekalipun Pemerintah Kabupaten Bulungan mempunyai kesempatan untuk mengeluarkan IUPHHK dengan keluarnya SK tersebut, tidak ditemukan adanya IUPHHK yang beroperasi di wilayah kabupaten ini.

Tabel 5 di bawah memuat daftar kebijakan izin pemungutan hasil hutan kayu skala kecil yang diterbitkan di Kabupaten Bulungan. Daftar tersebut juga merinci keterkaitan antara peraturan-peraturan perundangan yang berbeda, distorsi kebijakan dan jumlah IPPK yang beroperasi setiap tahunnya.

Menindaklanjuti peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, Pemerintah Kabupaten Bulungan pada bulan Juni 2000 mengeluarkan SK Bupati No. 196 tentang Pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Milik, Hutan Rakyat dan Hutan Adat²². SK Bupati ini mengakui keberadaan hutan rakyat (baik yang dimiliki oleh perorangan maupun secara kolektif oleh masyarakat adat). SK tersebut mengatur prosedur pendaftaran izin dan kewajiban pemegang izin untuk menaati peraturan yang berlaku terkait dengan pengusahaan kayu. Beberapa hal yang menarik untuk dianalisis lebih lanjut dari SK Bupati tersebut antara lain:

- Tidak ada pasal yang menegaskan kembali pernyataan yang tertuang dalam SK Menteri Kehutanan No. 310/1999 bahwa pemberian izin pengusahaan hutan skala kecil ini lebih ditujukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat;
- Pemegang izin diwajibkan secara hukum untuk melaksanakan penanaman kembali

Tabel 5. Ringkasan kronologis terbitnya peraturan perundangan terkait IPPK dan jumlah serta luasan IPPK dari tahun 1999 sampai 2003

| No | Tahun | Peraturan perundangan yang diterbitkan | Jumlah IPPK operasional setiap tahun | Luas (ha) |
|----|-------|--|--------------------------------------|-----------|
| 1 | 1999 | PP No. 6/1999; SK Menhut No. 310/1999; SK Bupati Bulungan No. 19/1999 | 39 | 3.740 |
| 2 | 2000 | SK Bupati Bulungan No. 196/2000; PERDA Bulungan No. 17/2000; SE Dirjen PHP No. 288/2000 dan SK Menhut 084/2000 tentang Penangguhan Kewenangan Bupati | 585 | 58.444 |
| 3 | 2001 | PERDA Bulungan No. 1 dan No. 2 Tidak ada IPPK yang dikeluarkan | | |
| 4 | 2002 | PP 34/2002 membatalkan PP6/1999 SK Menteri Kehutanan No 6886/2002 Bupati hentikan pemberian IPPK baru, tetapi tetap memperpanjang IPPK | 188 | 23.250 |
| 5 | 2003 | | 189 | 18.234 |
| 6 | 2004 | Bupati hentikan izin baru/perpanjangan IPPK (sejak Desember 2003) | | |

terhadap areal/lahan yang telah ditebang [Pasal 5 ayat (7)];

- Tidak ada pasal yang mengatur lokasi izin dalam kaitannya dengan kawasan hutan dan bukan kawasan hutan. Di dalam SK Menteri Kehutanan ditegaskan bahwa izin diberikan di atas areal yang belum dibebani hak lain dan di hutan produksi yang dapat dikonversi atau KBNK.

Dalam kurun waktu empat bulan sejak terbitnya SK Bupati 196, tepatnya pada tanggal 2 Nopember 2000, Pemda Kabupaten atas persetujuan DPRD menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) No. 17/2000²³ yang mengatur tata cara pemberian izin, pembinaan dan pengawasan, struktur, tarif dan retribusi izin, serta tata cara pembayaran dan penagihan retribusi untuk kayu yang diperoleh dari areal IPPK. Beberapa hal yang perlu dicatat dalam kaitannya dengan Perda No. 17/2000 ini antara lain:

1. Perda, yang memfokuskan pada aspek finansial dari IPPK tersebut, diterbitkan setelah munculnya SK Bupati. Hal ini berarti bahwa kebijakan yang menyangkut
2. Dalam bagian menimbang dinyatakan bahwa Perda ini dikeluarkan dalam rangka pembinaan, pengawasan dan pengendalian serta pemantauan terhadap kelestarian sumberdaya alam. Namun demikian, materi dalam Perda ini lebih banyak mengatur retribusi izin dan tata cara terkait dengan penagihan dan pembayarannya, sementara tidak ditemukan pedoman yang jelas mengenai perlindungan dan pelestarian sumberdaya alam.
3. Pasal tentang sanksi (Pasal 10) dan ketentuan pidana (Pasal 11) menekankan bahwa sanksi akan dikenakan pada pemegang izin yang gagal atau lalai untuk

aspek-aspek finansial dan kontribusi izin IPPK terlebih dahulu disusun melalui persetujuan DPRD dan konsultasi publik dalam mekanisme di dewan. Sementara itu, tidak ada peluang bagi publik untuk memberikan masukan terkait dengan aspek-aspek sosial, lingkungan, dan ekonomi dari kebijakan yang tertuang dalam SK Bupati, karena produk hukum tersebut tidak memerlukan persetujuan DPRD.

membayar retribusi tepat waktu dan sesuai dengan aturan. Namun demikian, tidak ada pasal sanksi yang dikenakan pada pemegang izin dalam hal kelalaiannya melaksanakan kewajiban terkait dengan kelestarian sumberdaya alam yakni melaksanakan konservasi tanah dan penanaman kembali.

Seperti telah ditunjukkan pada Tabel 5, segera setelah SK Bupati diterbitkan pada tahun 1999, pemerintah kabupaten mulai mengeluarkan beberapa izin IPPK. Pengusaha lokal, investor dan pihak-pihak lain dari tingkat kecamatan dan desa mulai melakukan kemitraan dan berlomba-lomba memperoleh izin melalui proses permohonan (dijelaskan secara rinci di bawah). Analisis lebih jauh mengenai sebuah SK²⁴ menunjukkan adanya kelemahan hukum, yaitu bahwa pemegang izin tidak secara tegas diwajibkan untuk mencegah kerusakan lingkungan dan timbulnya konflik di antara para pihak. Walaupun salah satu amar menyebutkan dengan jelas bahwa pohon-pohon yang berada dalam jarak 100 m dari sungai atau 200 m dari mata air tidak boleh ditebang, tetapi SK tersebut tidak mengatur bagaimana pohon-pohon yang terdapat pada zona penyangga yang sensitif, seperti areal dengan topografi yang tinggi, lereng yang curam, dan lain sebagainya, harus dipelihara. Selain itu, SK ini menyatakan bahwa pemegang izin diwajibkan untuk merencanakan dan melaksanakan usaha pelestarian/konservasi alam dan akan dikenakan sanksi jika gagal melaksanakannya. Tetapi SK tersebut tidak menyebutkan secara khusus usaha pelestarian yang harus dilakukan serta tidak ada sanksi bagi pemegang izin yang gagal memenuhi persyaratan konservasi.

Pemegang izin juga dihimbau untuk mengadakan koordinasi lebih dulu dengan perusahaan HPH sebelum mereka melakukan pembukaan lahan. Bunyi klausul tersebut menunjukkan bahwa pemerintah menyadari adanya kemungkinan terjadinya tumpang tindih areal. Walaupun demikian, selain persyaratan ini, tidak ada langkah-langkah lain

untuk mencegah tumpang tindih atau konflik masalah perbatasan.

Pada akhirnya, tumpang tindih areal konsesi menjadi masalah. Pada tanggal 29 Juni 2001, Bupati Bulungan mengirim rancangan surat resmi yang ditujukan kepada pemegang izin, kepada DPRD dan Kantor Cabang Dinas Kehutanan Kabupaten (KCDK) di Kecamatan Bulungan Tengah untuk meminta persetujuan. Dalam rancangan surat tersebut, IPPK bersangkutan ditetapkan sebagai status quo, pemegang izin diminta untuk menghentikan kegiatan dan tidak memasukkan peralatan berat ke dalam areal baru. Kemungkinan besar rancangan surat tersebut dibuat karena adanya tekanan dari Departemen Kehutanan yang telah mengeluarkan keputusan untuk mencabut kembali kewenangan pemerintah kabupaten dalam menerbitkan izin pemanfaatan skala kecil²⁵. Alasan lain adalah karena adanya keprihatinan organisasi-organisasi pelestarian alam dan donor mengenai tingkat kehilangan hutan yang semakin tinggi di daerah ini. Namun demikian, pada tanggal 13 Juli 2001, dengan alasan redaksional dan aspek yuridis formal, Bupati mengeluarkan surat untuk menarik kembali surat tanggal 29 Juni yang sudah dikirimkan kepada DPRD dan KCDK Bulungan Tengah tersebut.

Sementara itu, pemerintah pusat mengambil kebijakan untuk menarik kembali kewenangan penerbitan izin konsesi skala kecil oleh bupati. Pemerintah pusat melihat adanya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan IPPK seperti antara lain kegagalan dalam pelibatan masyarakat secara langsung, terjadinya tumpang tindih antar areal konsesi, adanya indikasi kerusakan ekologi dan terancamnya kelestarian hutan. Pada tahun 2000, pemerintah pusat melalui Surat Edaran Dirjen Pengelolaan Hutan²⁶ dan SK Menteri Kehutanan No. 084²⁷ menanggukkan kewenangan bupati untuk mengeluarkan IPPK. Sebuah SK Menteri kemudian diterbitkan pada Bulan Februari 2002²⁸ yang menetapkan pencabutan kewenangan bupati.

Sekalipun pemerintah pusat sudah mencabut kewenangan pemerintah kabupaten,

Pemda Bulungan tetap mengeluarkan atau memperpanjang IPPK. Alasan bupati tetap mengeluarkan IPPK antara lain terkait dengan dasar hukum pemberian izin IPPK yang lebih tinggi berdasarkan TAP MPR No. 3/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dengan mengacu pada TAP MPR ini, pihak pemda beralasan bahwa SK Menteri dan SK Dirjen lebih rendah tingkatannya dalam hierarki peraturan perundangan dari UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut menyebutkan kewenangan pemerintah kabupaten yang cukup besar untuk mengatur segala urusan daerah, termasuk urusan kehutanan. Mengingat Perda yang mengatur penerbitan IPPK di Bulungan mengacu kepada undang-undang tersebut sebagai dasar hukumnya, Departemen Kehutanan dipandang tidak memiliki kekuasaan untuk mencabut Perda tersebut. Dari segi hukum, pemda menafsirkan bahwa pengusahaan hutan dan kayu termasuk ke dalam urusan-urusan yang diberikan otonominya kepada daerah.

Wawancara dengan beberapa pejabat setempat menunjukkan bahwa kebijakan IPPK dipertahankan karena kebijakan tersebut dianggap merupakan model yang relatif lebih baik daripada sistem HPH. Masyarakat setempat terlibat secara langsung dan memperoleh dampak ekonomi yang mempunyai potensi meningkatkan kesejahteraan mereka. Alasan lain yang mengemuka adalah bahwa struktur hutan pada bekas areal IPPK yang ditunjukkan oleh suatu studi²⁹ di Kabupaten Bulungan ternyata masih menyisakan potensi yang baik dengan ribuan semai-semai yang berpotensi tumbuh menjadi pohon. Hal ini bertentangan dengan pandangan umum yang mengkhawatirkan bekas areal IPPK yang menyerupai areal bekas tebang habis. Sangat mungkin areal itu dapat dihutankan kembali melalui permudaan secara alami. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten berpendapat bahwa kurang berasal dari Departemen Kehutanan untuk khawatir soal kelangsungan hidup masyarakat dan keberlanjutan sumberdaya hutan untuk masa yang akan datang.

Sebagian pihak menilai bahwa pemda yang tetap mengeluarkan izin baru terkait dengan tidak adanya aturan dan sanksi yang tegas. Pemerintah pusat tidak mampu sepenuhnya menghentikan pengeluaran izin baru. Hal ini juga disinyalir Barr dan Resosudarmo (2002).

Namun demikian, sebenarnya dalam periode tahun 2001, pemda sempat menghentikan sementara pengeluaran izin baru (lihat pada Tabel di atas). Berdasarkan wawancara dengan berbagai pihak, alasan penghentian sementara tersebut adalah karena pemda melihat banyaknya penyimpangan pelaksanaan operasional IPPK di lapangan, termasuk adanya tumpang tindih areal dan beberapa kasus konflik areal hutan desa antara satu desa dengan yang lainnya. Pejabat dan politisi daerah juga mengatakan³⁰ bahwa pemda menghentikan pengeluaran izin baru karena adanya kesadaran kecilnya keuntungan dan manfaat yang diperoleh oleh masyarakat setempat dari hasil penjualan kayu oleh investor.

Pada tahun 2002, dua tahun setelah dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan mengenai penangguhan kewenangan bupati, pemerintah mengeluarkan PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Produk hukum ini lebih tinggi tingkatannya daripada produk hukum sebelumnya. PP tersebut kemudian segera diikuti oleh terbitnya SK Menteri yang membatalkan kebijakan yang memberikan kewenangan kepada Bupati untuk mengeluarkan izin³¹.

Pemda dan para pihak di Kabupaten Bulungan menilai bahwa PP No. 34/2002 tersebut memuat materi hukum yang cenderung menarik kembali kewenangan pemda dan tidak sesuai dengan semangat dan bertentangan dengan substansi UU No. 22/1999. Di sisi lain, pemerintah pusat beranggapan kurangnya kapasitas dan kesiapan pemda menjadi faktor penting di dalam penarikan kembali kewenangan tersebut. Dalam Pasal 42 PP 34 disebutkan bahwa menteri secara bertahap dan selektif akan mendelegasikan kewenangan kepada daerah untuk mengeluarkan izin konsesi

skala kecil, tergantung pada kesiapan daerah dalam hal kelembagaan, visi dan misi³².

Setelah dua tahun sejak terbitnya PP 34, pemda akhirnya mengeluarkan Surat Keputusan Bupati³³ yang menghentikan pengeluaran IPPK baru dan melarang perpanjangan izin yang diperoleh setelah 31 Desember 2003. SK tersebut merujuk Surat Edaran Gubernur Kalimantan Timur sebagai bahan pertimbangan. Pada bagian akhir disebutkan bahwa langkah selanjutnya akan menunggu sampai dengan adanya penugasan yang jelas dari pemerintah pusat.

Satu hal yang belum tuntas terjawab dalam penelitian ini berkaitan dengan maksud-maksud pengeluaran kebijakan IPPK yang saling bertentangan sejak awal. Kontradiksi ini dibahas oleh para pihak di kabupaten dalam sebuah diskusi kelompok³⁴. SK Menteri menyatakan bahwa konsesi skala kecil hanya dapat diberikan pada kawasan hutan produksi yang direncanakan akan dikonversi untuk tujuan lain (pemukiman, perkebunan dan penggunaan non kehutanan lainnya). SK tersebut juga menyatakan bahwa areal bekas tebangan diarahkan untuk pembangunan perkebunan. Melihat kontradiksi ini, penarikan kembali kewenangan bupati dengan alasan pelestarian sumberdaya hutan tampaknya menjadi tidak logis, karena lahan yang dimaksud sesungguhnya telah direncanakan untuk dikonversi ke bentuk penggunaan lain (misalnya perkebunan atau pertanian) oleh pemerintah pusat. Secara teori, pemda sebetulnya hanya melaksanakan rencana pemerintah pusat untuk lahan tersebut.

3.2. Otonomi daerah dan pembagian kewenangan/urusan bidang kehutanan

Pada tahun keempat setelah UU 22/99 dikeluarkan, penelitian ini menemukan bahwa salah satu kendala terbesar dalam penyelenggaraan desentralisasi sektor kehutanan adalah ketidakjelasan pembagian kewenangan/urusan di bidang kehutanan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten.

Beberapa kebijakan bidang kehutanan yang terbit dalam kurun waktu tersebut belum memberikan kejelasan. Bahkan sebaliknya, kebijakan-kebijakan tersebut menimbulkan berbagai tumpang tindih kewenangan dan kerancuan hukum. Sampai taraf tertentu, tarik menarik kewenangan dan urusan daerah tersebut telah berpengaruh pada efektifitas pemerintah di dalam memberikan pelayanan kepada publik yang merupakan inti dari desentralisasi.

Hasil pengamatan dan wawancara dengan berbagai pihak di Kabupaten Bulungan menunjukkan beberapa permasalahan terkait dengan kewenangan/urusan di bidang kehutanan berikut:

1. Ketidakjelasan kewenangan/urusan terkait dengan batasan-batasan yang tertuang dalam beberapa peraturan perundangan seperti UU No. 22/1999, PP 25/2000, UU No. 41/1999, khususnya pada urusan pemerintahan di luar 5 bidang yang dinyatakan sebagai kewenangan pemerintah pusat yaitu urusan hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, fiskal dan moneter, serta agama, yang dinyatakan di dalam Pasal 7 ayat 1 dan ayat 2 UU No. 22/1999.
2. Tidak adanya SK Menteri di dalam urutan hierarki peraturan dan hilangnya hierarki antara provinsi sebagai daerah otonom dengan kabupaten yang tidak ditindaklanjuti dengan pengaturan yang cukup jelas dan konsisten (UU No. 22/1999 ayat 4)
3. Pemerintah provinsi membentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Kehutanan untuk mengatur urusan kehutanan di Kabupaten Bulungan. Unit tersebut bertanggung jawab kepada Menteri Kehutanan di Jakarta. Hal ini menyebabkan adanya tumpang tindih dan kerancuan pada tanggung jawab masing-masing lembaga di lapangan, karena tugas unit tersebut hampir sama dengan tugas Dinas Kehutanan Kabupaten.
4. Departemen Kehutanan tidak berkoordinasi dengan Kabupaten Bulungan dalam melaksanakan langkah-langkah penertiban

HPH di daerah tersebut. Kasus yang sangat nyata adalah terbitnya sebuah SK³⁵ yang membatalkan konsesi PT. IntracaWood dan memerintahkan perusahaan itu untuk menghentikan segera operasinya. Departemen Kehutanan merencanakan akan menunjuk areal konsesi tersebut untuk kawasan dengan tujuan khusus, yaitu untuk penelitian. Namun demikian, tidak ada koordinasi atau bahkan konsultasi dengan pemda mengenai keputusan ini. Hal ini menyebabkan pemda khawatir akan dampak sosial ekonomi dari keputusan tersebut, karena perusahaan tersebut mempekerjakan lebih dari 5.000 orang di pabriknya di Tarakan. Tidak jelas juga apakah Departemen Kehutanan telah berkonsultasi dengan Departemen Tenaga Kerja yang seharusnya dilibatkan dalam pembuatan keputusan yang mempunyai pengaruh sangat besar terhadap tenaga kerja. Selain itu, PT. Intraca Wood telah memiliki sertifikat ekolabel atas kayu tebangannya. Pada akhirnya, Bupati Bulungan dan Walikota Tarakan memperoleh penjelasan dari Menteri Kehutanan tentang keputusan tersebut setelah kedua pejabat itu memohon keterlibatan DPR di Jakarta untuk menyelesaikan masalah tersebut³⁶. Namun demikian, situasi ini telah menimbulkan kebingungan dan ketidakjelasan diantara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, dan sampai penelitian ini selesai dilaksanakan, masalah tersebut belum terselesaikan.

Sebagai akibat dari adanya permasalahan-permasalahan di atas, pemda merasa bahwa kewenangan terhadap urusan kehutanan yang terus dipertahankan oleh Menteri Kehutanan telah membatasi upaya pemda di dalam mengembangkan strategi pengembangan kehutanan dan perkebunan. Hal ini berdampak negatif terhadap upaya mewujudkan misi Kabupaten Bulungan sebagai pusat agroindustri yang unggul dalam pasar regional dan internasional. Berbagai pihak di daerah merasa bahwa sebelum pengelolaan hutan

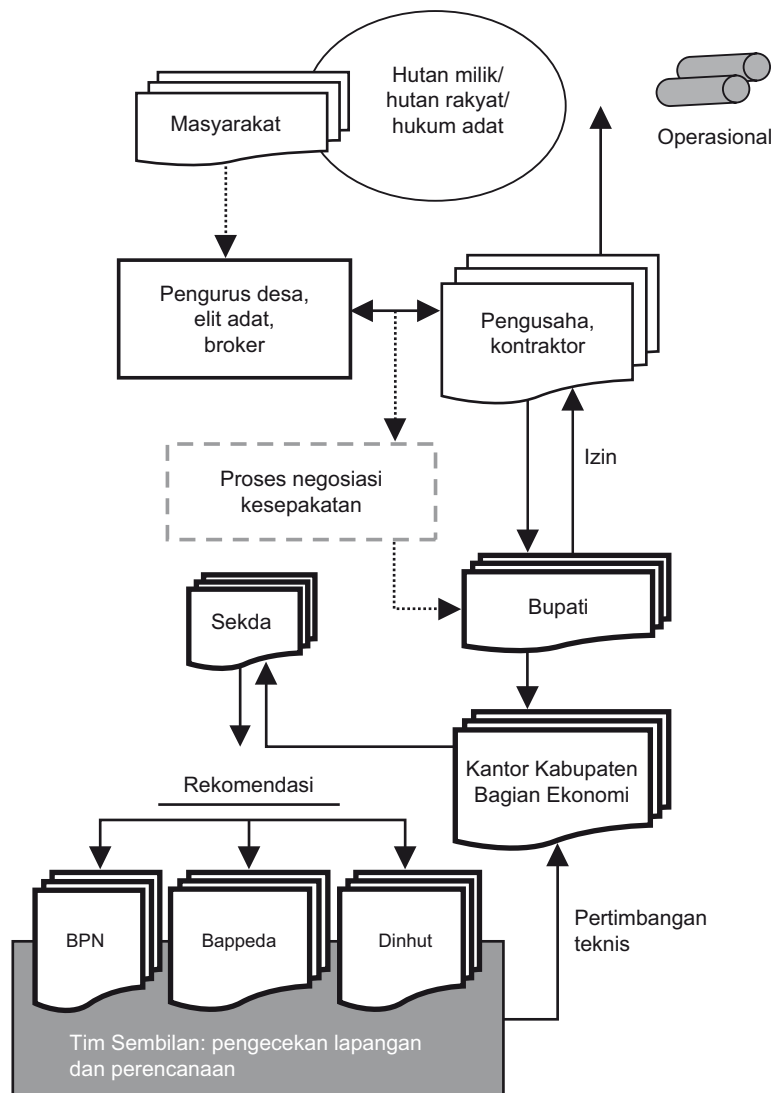
yang berkelanjutan dapat tercapai, kegiatan dan program perlu dikoordinasikan secara lebih baik dan pembagian wewenang perlu diperjelas lebih dulu. Hal tersebut sangat penting penting karena sektor kehutanan mempunyai karakteristik khusus yakni mempunyai fungsi ekonomi, ekologi dan sosial dan berperan penting di tingkat lokal, nasional dan global.

3.3. Mekanisme Perizinan

SK Menteri Kehutanan No. 310/1999 dan SK Bupati No. 196/2000 mengatur ketentuan mengenai tata cara permohonan dan mekanisme pemberian izin pemungutan skala kecil (IHPHH atau IPPK), yang intinya antara lain:

1. Izin diberikan bupati kepada koperasi atau perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum yang seluruhnya dimiliki oleh WNI;
2. Izin tidak dapat diberikan pada areal–areal yang telah dibebani Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau Izin Pemanfaatan Kayu (IPK). Izin hanya dapat diberikan pada kawasan hutan yang ditetapkan untuk produksi kayu atau yang dapat dikonversi;
3. Izin diberikan untuk jangka waktu selama 1 (satu) tahun dengan luas maksimum 100 ha;
4. Dalam kegiatan pemanenan kayu, pemegang izin tidak diperbolehkan menggunakan alat-alat berat seperti traktor, truk logging, dan gergaji rantai.

Lebih lanjut, SK Bupati No. 196/2000 mensyaratkan adanya surat-surat bukti kepemilikan yang sah atas hutan milik, hutan rakyat dan hutan adat yang akan dimohonkan izin pemungutan kayunya (Pasal 2). Permohonan yang diajukan harus dilampiri dengan rekomendasi dari kepala desa dan camat setempat, surat perjanjian antara si pemohon dengan masyarakat desa yang diwakili oleh kepala desa bersangkutan; surat tanda pendaftaran dari BPN, surat rekomendasi teknis dari Dinas Kehutanan. Prosedur perizinan dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2. Langkah-langkah pemberian izin IPPK

Langkah awal proses terjadi di tingkat masyarakat. Aparat desa atau kecamatan setempat, atau pihak dari luar desa atau dari pihak investor mendorong masyarakat desa yang mempunyai lahan hutan seperti dimaksud di dalam peraturan, untuk mengajukan izin dan mencari investor yang bisa diajak kerjasama. Setelah mendapatkan persetujuan dan rekomendasi dari kepala desa atau adat setempat, pengurus izin mencari dan melakukan negosiasi dengan pihak investor. Sampai tahap ini, kesepakatan yang dicapai dituangkan dalam bentuk surat kerjasama antara perusahaan dengan masyarakat, yang sebagian diantaranya berbentuk Surat Notaris³⁷

dan sebagian lain tidak. Pada tahap ini, pihak kecamatan mengeluarkan rekomendasi.

Permohonan tertulis dengan lampiran persyaratan diproses melalui Bagian Ekonomi dan Sekretaris Daerah. Bupati kemudian mengeluarkan surat untuk mendapatkan rekomendasi teknis dari beberapa instansi teknis seperti Dinas Kehutanan, Bappeda dan BPN. Bupati kemudian meminta sebuah tim, yang disebut Tim Sembilan untuk menindaklanjuti proses tersebut. Tim Sembilan yang dibentuk bupati terdiri dari beberapa instansi pemda seperti Dinas Kehutanan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Bappeda, instansi provinsi, seperti BPN dan UPTD. Mereka dilibatkan

dalam proses perencanaan dan persiapan pemberian izin, pengecekan lapangan dan pemberian pertimbangan teknis kepada bupati. Aspek teknis yang dikaji antara lain lokasi izin yang diusulkan dan diklaim masyarakat, apakah terletak pada kawasan KBNK atau KBK; dan kesesuaian potensi tegakan dengan kegiatan yang diajukan dalam proposal.

Berdasarkan rekomendasi teknis dari dinas terkait, bupati selanjutnya mengambil keputusan untuk mengeluarkan atau tidak izin untuk pemohon. Dengan berbekal izin, kontraktor kemudian mulai melaksanakan kegiatan operasionalnya.

Pada kenyataannya, aparat desa maupun kelompok elite masyarakat yang mengambil peran mengurus perizinan dan bernegosiasi dengan pihak investor seringkali tidak selalu membawa kepentingan masyarakat desa yang diwakilinya. Mereka melakukan itu karena juga untuk kepentingan pribadi. Dalam beberapa kasus, ada pihak-pihak tertentu yang bukan dari masyarakat, seperti pihak-pihak dari kecamatan dan perantara jual beli kayu yang mengintervensi kesepakatan.

Pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses pengajuan izin menikmati bagian keuntungan terbesar. Tidak ada transparansi mengenai bagaimana sebuah kesepakatan dicapai. Pada beberapa kasus, aparat desa atau perantara mengajukan izin langsung dengan pihak pemerintah kabupaten, dan hanya sedikit bahkan tidak dikonsultasikan dengan masyarakat desa. Setelah memperoleh izin, mereka kemudian bernegosiasi dengan pengusaha atau kontraktor untuk menjual izin tersebut. Proses yang tidak transparan dan lemahnya posisi tawar masyarakat mengakibatkan terjadinya distribusi keuntungan yang tidak adil antar masyarakat atau antara masyarakat dengan investor.

Sebagian konflik terjadi karena tidak adilnya pembagian keuntungan konsesi IPPK dan HPH. Misalnya, Kepala Desa Pimping mengirimkan surat kepada bupati dan menuntut pembekuan RKT-HPH PT. Inhutani I Camp Pimping. Alasan Kepala Desa Pimping adalah tidak terakomodirnya kesempatan kerja bagi masyarakat dan sering berganti-gantinya mitra

kerja yang tidak dikonsultasikan lebih dulu dengan masyarakat³⁸. Selain itu, seluruh kepala adat dan kepala desa di Kecamatan Pesowatu menulis surat kepada bupati yang menuntut PT. Ikani, PT. Idec, dll. untuk berkontribusi lebih banyak terhadap kehidupan masyarakat lokal³⁹.

Kelemahan lain dari proses perizinan adalah instansi-instansi teknis hanya dilibatkan dalam pemberian rekomendasi teknis dan tidak mempunyai pengaruh terhadap keputusan diterima atau ditolaknya permohonan IPPK. Instansi lain yang seharusnya dilibatkan, misalnya Bapedalda (Badan Pengendalian Lingkungan Daerah), bahkan tidak dilibatkan dalam proses pengeluaran perizinan pemungutan hasil hutan. Padahal, konsesi pemungutan hasil hutan termasuk dalam kategori kegiatan yang dapat menimbulkan dampak lingkungan.

3.4. Para pemangku kepentingan di bidang kehutanan

Para pemangku kepentingan utama dalam pengelolaan hutan di Kabupaten Bulungan terdiri dari pemda, masyarakat sekitar hutan, swasta, lembaga swadaya masyarakat dan lain sebagainya yang masing-masing mempunyai kepentingan, dinamika hubungan dan kewenangan. Menurut Agrawal and Ribot (2001) hubungan antar aktor tergantung pada sejarah, status sosial dan politik masing-masing aktor. Pihak-pihak pemangku kepentingan juga dapat dibedakan dari kepercayaan dan kepentingan, struktur internal organisasi serta aturan hukum yang dijadikan acuan.

Para pemangku kepentingan, keterkaitan antar pihak dan posisi relatifnya terhadap pusat pengambilan kebijakan dan akses terhadap manfaat dari kehutanan diidentifikasi dan dipetakan, sebagai berikut:

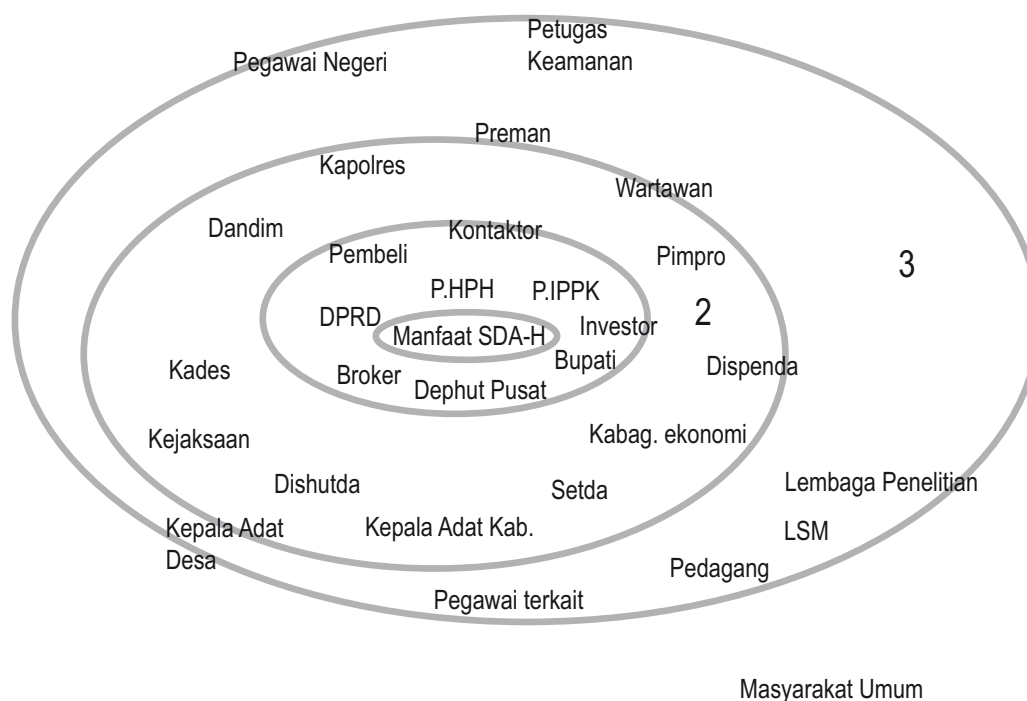
Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah secara umum, dan kebijakan IPPK khususnya, mempunyai dampak positif dan negatif terhadap kepentingan pemda dan masyarakat di Kab. Bulungan. setiap pihak mempunyai persepsi yang berbeda seperti ditunjukkan pada Tabel 8).

Tabel 6. Akses relatif para pemangku kepentingan terhadap pusat pengambilan kebijakan

| Urutan | Para pemangku kepentingan |
|--------|--|
| I | Dep. Kehutanan/Pem. Pusat; Bupati Kabupaten Bulungan; DPRD Kabupaten Bulungan; Setda Kabupaten Bulungan; Kepala Bagian Ekonomi |
| II | Lembaga Adat Kabupaten; Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan Camat; Kepala Desa; Kepala Adat Desa |
| III | Masyarakat Adat; Lembaga Penelitian; Pers; LSM |

Tabel 7. Akses relatif para pemangku kepentingan terhadap manfaat sumberdaya

| Urutan | Para pemangku kepentingan |
|--------|---|
| I | Pengusaha HPH; Investor IPPK / IUPHH; Broker; Buyer/pembeli kayu dalam/luar negeri; Kontraktor pada HPH dan IPPK / IUPHH; Departamen Kehutanan, Bupati Kabupaten Bulungan, DPRD Kabupaten Bulungan |
| II | Setda Kabupaten Bulungan; Bagian Ekonomi Kabupaten Bulungan; Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Bulungan; Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan; Kepala Adat Kabupaten Bulungan; Pimpro Kabupaten Bulungan; Kejaksaan Kabupaten Bulungan DANDIM Kabupaten Bulungan; Polres Kabupaten Bulungan; Pegawai terkait Kabupaten Bulungan; Wartawan; Camat; Kepala Desa; Kepala Adat Desa |
| III | Pegawai Negeri; Aparat Keamanan; Lembaga Penelitian, LSM, Pedagang |
| IV | Penduduk lokal dan masyarakat pada umumnya |

Gambar 3. Posisi relatif para pihak terhadap manfaat sumberdaya hutan

4.1. Kontribusi IPPK terhadap PAD dan Keuangan Daerah⁴⁰

Dampak yang paling signifikan dari kebijakan otonomi daerah adalah bahwa pemerintah kabupaten untuk pertama kalinya dapat memperoleh dana untuk anggarannya sendiri dari kegiatan kehutanan. Kegiatan IPPK menjadi sumber pendapatan bagi daerah, yakni dalam bentuk sumbangan pihak ketiga, retribusi kayu bulat dan pajak yang dipungut oleh pemerintah kabupaten, dan dana yang disetorkan pengusaha kepada pemerintah pusat yang kemudian didistribusikan kembali melalui mekanisme dana perimbangan.

Pendapatan Daerah

1) Sumbangan Pihak Ketiga (SP3).

Perda No. 17/2000 tidak mengatur dana sumbangan ini. Dasar peraturan yang mengatur tentang sumbangan ini adalah Perda yang berlaku sebelumnya, yakni No. 17/1998 yang terbit pada tahun 1998⁴¹. Perda ini mengatur mekanisme

pemungutan sumbangan pihak ketiga dari berbagai kegiatan yang sifatnya komersial, termasuk perusahaan hutan. Pembayaran yang dilakukan sekali ini ditetapkan besarnya Rp. 200.000/ha, padahal seharusnya dasar sumbangan pihak ketiga ini adalah sukarela. Hasil penelitian menemukan bahwa perusahaan IPPK tidak seluruhnya membayar SP3. Data tahun 2000 dan 2001 menunjukkan bahwa hanya 56 dari 618 perusahaan yang membayar SP3.

2) **Retribusi ekspor kayu bulat**, yang tarifnya dikenakan berdasarkan jenis dan volume kayu bulat yang diekspor. Sebagai contoh, tarif ekspor untuk jenis kayu meranti (*Dipterocarps*) adalah Rp. 120.000/m³. Sekalipun hanya berlaku efektif 7 bulan, retribusi ini memberikan sumbangan yang cukup berarti bagi pendapatan daerah (Rp. 7,6 miliar).

3) **Retribusi kayu bulat** yang didasarkan atas volume kayu yang dipungut per m³ dengan

Tabel 8. Persepsi para pihak tentang dampak positif dan negatif desentralisasi

| Dampak positif | Dampak negatif |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Pemda memperoleh kewenangan yang lebih luas untuk menentukan kebijakan kehutanan yang sesuai dengan kondisi setempat • Birokrasi yang lebih singkat, pengurusan administrasi lebih singkat dan cepat karena kedekatan jarak • Masyarakat ikut terlibat langsung di dalam pengelolaan hutan • Masyarakat mendapatkan keuntungan langsung berupa uang tunai dari sumber daya hutan yang ada di sekitarnya • Masyarakat memperoleh manfaat sosial dan sarana umum | <ul style="list-style-type: none"> • Intensifnya konflik antar instansi pemerintah, akibat belum jelasnya pembagian kewenangan/urusan bidang kehutanan (misalnya antara Pemda/Dinas Kehutanan dengan pemerintah pusat/Departemen Kehutanan dan UPTD) • Distribusi manfaat dari dampak ekonomi IPPK tidak merata ke seluruh masyarakat • Terjadinya konflik antar masyarakat, dan antara masyarakat dengan investor • Berubahnya persepsi masyarakat terhadap tanah ulen (hak ulayat) |

tarif tergantung pada jenis kayu. Untuk jenis kayu rimba campuran, ditetapkan retribusi sebesar Rp. 25.000/m³, untuk kelompok meranti Rp. 60.000/m³ dan untuk kayu mewah Rp. 75.000/m³.

Dana Perimbangan

- 4) Dana Reboisasi (DR) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH). Kedua iuran tersebut harus dibayar pemegang IPPK kepada pemerintah pusat. Pemerintah pusat mengambil bagian sebesar 20% dari PSDH dan mendistribusikan kembali selebihnya kepada kabupaten dan provinsi. Provinsi menerima 16%, Bulungan menerima 32%, dan sisa sebanyak 32% dari PSDH⁴² didistribusikan ke kabupaten-kabupaten lain di Kalimantan Timur. Dari DR, pemerintah pusat harus mengembalikan 40% ke Provinsi Kalimantan Timur, yang kemudian akan membagikan dana tersebut kepada semua kabupaten, termasuk Bulungan. Sisa DR sebanyak 60% dibagikan kepada kabupaten bukan penghasil dan kabupaten penghasil kayu.

Tabel 9 menyajikan angka realisasi pendapatan daerah dari sumbangan pihak ketiga dan retribusi kayu bulat berdasarkan jumlah izin yang beroperasi dan luasan izin serta kayu yang diproduksi dari tahun 1999 sampai 2003.

Kontribusi total pendapatan dari kebijakan IPPK (yang diperoleh melalui pendapatan langsung daerah maupun dana perimbangan) hanya mencapai 2,5% dari total pendapatan daerah (Rp. 95,5 miliar) pada tahun 2000. Ketika Kab. Bulungan menetapkan tarif atas kayu ekspor selama tujuh bulan pada tahun 2001, kontribusi meningkat menjadi 3,9% dari total anggaran (Rp. 413 miliar). Proporsi anggaran daerah yang merupakan kontribusi dari IPPK menurun drastis hingga hanya 0,26% dari total anggaran (Rp. 587 miliar) pada tahun 2002.

Kebijakan IPPK telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap PAD Kab. Bulungan. Pada tahun 1999, besarnya PAD kurang dari Rp. 2 milyar. Pada tahun 2000, jumlah PAD meningkat menjadi Rp. 4,7 miliar dan IPPK menyumbang lebih dari Rp. 2,3 miliar atau hampir 50% dari keseluruhan anggaran tahunan. Pendapatan dari sumbangan pihak ketiga dan retribusi kayu bulat meningkat tajam pada tahun 2001 menjadi Rp. 8,7 milyar, atau mencapai 39,7% dari total PAD yang mencapai 21,9 milyar. Jika penerimaan dari retribusi ekspor kayu bulat yang nilainya mencapai Rp. 7,6 miliar ikut diperhitungkan⁴³, maka total kontribusi IPPK terhadap PAD mencapai 74%.

Selain terhadap PAD, IPPK juga mempunyai kontribusi yang tidak sedikit terhadap penerimaan daerah melalui dana perimbangan. Dana perimbangan ini dipungut dari pemegang

Tabel 9. Realisasi pendapatan daerah yang bersumber dari sumbangan pihak ketiga dan retribusi kayu bulat

| No | Tahun | Jumlah izin yang beroperasi | Luas (ha) | Produksi (m ³) | Realisasi Penerimaan (Rp. 000) | | Jumlah total (Rp. 000) |
|----|-------|-----------------------------|-----------|----------------------------|--------------------------------|----------------------|------------------------|
| | | | | | Sumbangan pihak ketiga | Retribusi kayu bulat | |
| 1 | 1999 | 39 | 3.740 | - | | - | |
| 2 | 2000 | 585 | 58.444 | 171.939,09 | 2.034.955 | 266.426 | 2.301.381 |
| 3 | 2001 | 618 | 62.940 | 809.785,15 | 5.791.645 | 2.953.539 | 8.745.184 |
| 4 | 2002 | 188 | 18.689 | 226.612,39 | 1.267.500 | 237.868 | 1.505.368 |
| 5 | 2003 | 189 | 18.234 | 404.214,22 | 302.000 | 187.806 | 489.806 |

Sumber: Kantor Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kabupaten Bulungan (data mentah, tidak dipublikasikan).

konsesi dan kemudian sebagian ditransfer kembali oleh pemerintah pusat kepada kabupaten-kabupaten. Total penerimaan dana perimbangan dari DAK-DR adalah sebesar Rp. 17,6 milyar pada tahun 2001, sebesar Rp. 4,9 milyar tahun 2002 dan sebesar Rp. 30,4 milyar tahun 2003.

Kontribusi IPPK terhadap DR dan PSDH yang disetor ke Pemerintah Pusat dapat dilihat pada Tabel 10, yang menunjukkan adanya peningkatan jumlah total DR dan PSDH dari tahun 2000 sampai 2002. Jumlah total kontribusi DR dan PSDH tersebut hanya bersumber dari produksi kayu IPPK di wilayah UPTD Bulungan, dan tidak termasuk produksi kayu dari IPPK di Kecamatan Sekatak, Sesayap, Sesayap Hilir, Tanah Lia dan Bunyu. Jumlah total tersebut juga tidak termasuk produksi kayu dari HPH.

pemerintah pusat membatalkan izin, tetapi pemerintah pusat membagikan kembali dana tersebut kepada pemerintah kabupaten melalui mekanisme DAK-DR. Jumlah total DR dan PSDH yang disetor ke pusat pada tahun 2002 dan 2003 relatif besar, yakni Rp. 39,9 dan 84,3 miliar rupiah.

Analisis lebih lanjut yang dilakukan terhadap angka-angka penerimaan diketahui bahwa pemegang konsesi skala kecil seharusnya telah membayar pajak dan biaya yang lebih tinggi daripada yang tercatat resmi di Kantor Dispenda (Tabel 9). Perhitungan dilakukan berdasarkan jumlah izin yang diterbitkan dan volume kayu yang ditebang dari areal konsesi IPPK; pendapatan total dari sumbangan pihak ketiga yang dilakukan hanya satu kali; dan retribusi kayu bulat IPPK.

Tabel 10. Kontribusi IPPK terhadap DR dan PSDH yang disetor ke Pemerintah Pusat dan Penerimaan Daerah melalui DAK-DR

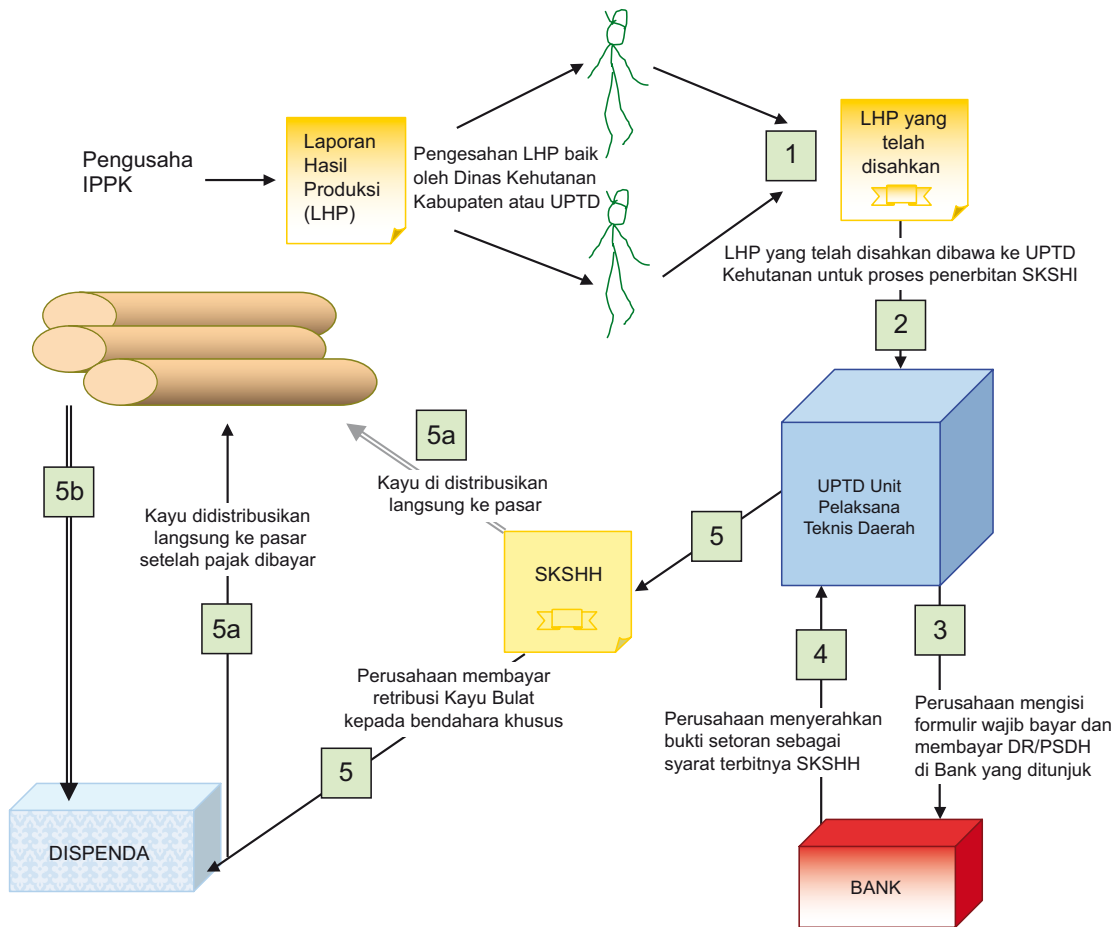
| Tahun | Produksi (m ³) | DR (Rp. 000) | PSDH (Rp. 000) | Jumlah total DR+PSDH* (Rp. 000) | Penerimaan Daerah dari Dana perimbangan (DAK –DR) (Rp. 000) | |
|-------|----------------------------|--------------|----------------|---------------------------------|---|------------|
| | | | | | DAK-DR | PSDH |
| 2000 | 129.024,19 | 1.951.310 | 1.105.543 | 3.056.852,81 | | |
| 2001 | 538.134,96 | 15.706.025 | 7.324.453 | 23.030.477,52 | 17.606.565 | 3.726.945 |
| 2002 | 226.612,39 | 27.300.175 | 12.623.724 | 39.923.898,71 | 4.904.112 | 5.488.349 |
| 2003 | 404.214,22 | 64.392.271 | 19.991.499 | 84.383.770 | 30.397.515 | 21.194.115 |

Sumber: UPTD Kehutanan Bulungan (2003). Jumlah total adalah penerimaan dana DR/PSDH yang bersumber dari produksi kayu IPPK di Kab. Bulungan di Wilayah UPTD Bulungan. Catatan: * Asumsi Rp. 8.500 = 1 dollar AS. Data dalam tabel berasal dari tujuh kecamatan di antara 13 kecamatan di Kabupaten Bulungan⁴⁴

Hal yang menarik untuk dicatat dari tabel di atas, sekalipun pada tahun 2000 pemerintah pusat sudah membatalkan kewenangan bupati di dalam mengeluarkan IPPK, masih terdapat sejumlah setoran DR dan PSDH dari pengusaha IPPK yang diterima pemerintah pusat. Padahal secara hukum, izin-izin yang dikeluarkan setelah periode tersebut dianggap ilegal. Walaupun pada kenyataannya

Sebagai contoh untuk Kabupaten Bulungan (tidak termasuk Kecamatan Sesayap, Sesayap Hilir, Bunyu dan Tanah Lia), jumlah total produksi kayu bulat pada periode tahun 2000–2003 sebesar 1.612.550,85 m³. Oleh karenanya Pemerintah Kabupaten Bulungan seharusnya mendapat PAD dari retribusi kayu bulat sebesar antara Rp. 40,3 miliar hingga Rp. 96,7 miliar, sementara realisasinya hanya sebesar Rp. 11,2

Gambar 4. Mekanisme penerbitan SKSHH dan penarikan retribusi



Keterangan:

1. Berdasarkan SK Bupati No. 196/2000, setiap pengusaha wajib membuat Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) sesuai dengan peraturan tentang Tata Usaha Kayu. LHP disahkan oleh Penjabat Pengesah dari Dinas Kehutanan Daerah atau UPTD Kehutanan.
2. Setelah melalui proses pengesahan, LHP lalu dibawa ke UPTD Kehutanan untuk proses penerbitan SKSHH.
- 3-4 Sebagai persyaratan penerbitan SKSHH, perusahaan melakukan pembayaran DR/PSDH di bank yang ditunjuk. Disini, UPTD Kehutanan Bulungan memiliki mekanisme yang cukup efektif untuk memastikan bahwa DR dan PSDH telah disetorkan. Bukti setoran dijadikan salah satu syarat untuk dapat mengurus SKSHH.
- 5-a Dengan SKSHH, perusahaan telah dapat mendistribusikan log ke pasar, atau
- 5-b SKSHH dibawa ke Dispenda sebagai dasar perhitungan besarnya retribusi yang harus dibayarkan pengusaha kepada Bendaharawan Khusus Penerima (BKP Dispenda).

miliar (Tabel 9). Dengan asumsi retribusi untuk golongan jenis rimba campuran Rp. 25.000/m³ dan golongan jenis meranti Rp. 60.000/m³ maka seharusnya pendapatan adalah sekitar Rp 29,1 miliar hingga Rp. 85,5 miliar. Selisih juga terjadi di antara jumlah yang diperoleh dari kontribusi pemegang konsesi dengan jumlah yang sebenarnya tercatat di anggaran daerah. Selisih antara jumlah yang seharusnya dibayarkan dengan jumlah yang telah dibayarkan pada tahun 2000 – 2003 mencapai Rp. 3 miliar.

Diduga, salah satu penyebab besarnya selisih jumlah pendapatan yang seharusnya dengan angka resmi yang tercatat di Kantor Dispenda adalah kurangnya koordinasi antara proses pemungutan pajak dengan proses perizinan pengangkutan kayu. Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku⁴⁵, pemegang hak hanya dapat memasarkan dan melakukan pengangkutan kayu bulat setelah mendapatkan *Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan* (SKSHH) yang diterbitkan pejabat berwenang. Sementara itu, Perda No. 17 tahun 2000 belum mengatur dengan jelas mekanisme pemungutan dan pembayaran retribusi. Pasal 9 dari Perda tersebut menyebutkan bahwa ketentuan tersebut akan diatur lebih lanjut oleh Keputusan Bupati. Namun demikian, SK yang mengatur mekanisme dan proses tersebut tidak pernah diterbitkan.

Dari skema diatas terlihat bahwa proses pemungutan retribusi kayu bulat di kabupaten ini tidak efektif. Tidak seperti mekanisme SKSHH, penarikan retribusi memberi peluang bagi pemegang izin untuk mendistribusikan kayunya (No. 5-a dan 5-b) tanpa terlebih dahulu melakukan pembayaran retribusi. Hal ini menyebabkan Kantor Dispenda tidak dapat berbuat apa-apa untuk menindak pengusaha, sehingga memperbesar kemungkinan tidak terbayarnya atau tertunggaknya retribusi. Dari sisi kewenangan, sekalipun pemda berwenang untuk mengesahkan dan mengendalikan sebagian peredaran kayu melalui pejabat pengesah LHP, tetapi mekanisme yang berlaku sekarang tidak mendorong para pemilik kayu

untuk membayar retribusi tepat waktu sebelum memasarkan kayu.

Perda No. 17 tahun 2000⁴⁶ sebenarnya menetapkan sanksi administratif dan bahkan sanksi pidana bagi wajib retribusi yang tidak menunaikan kewajibannya. Perda tersebut menyebutkan bahwa pemegang izin yang membayar tidak tepat waktu dikenakan sanksi administrasi berupa bunga 2% setiap bulan keterlambatan dari jumlah retribusi yang terutang. Hukuman pidana kurungan paling sedikit enam bulan atau denda empat kali lipat juga dapat dikenakan pada pihak-pihak yang melalaikan kewajiban membayar retribusi. Namun demikian, penerapan sanksi tidak pernah berjalan.

Tidak jelasnya proses pemungutan pajak merupakan salah satu penyebab terjadinya selisih penerimaan yang seharusnya diterima. Mekanisme pungutan tidak mendorong pengusaha untuk menunaikan kewajiban membayar retribusi, dan lemahnya koordinasi antar instansi terkait tampaknya menjadi salah satu masalah. Dalam sebuah lokakarya yang dilaksanakan Yayasan Pionir, CIFOR dan Pemerintah Kabupaten Bulungan tanggal 6 Mei 2004, peserta sepakat bahwa koordinasi antara instansi-instansi di tingkat provinsi dan Dinas Kehutanan Kabupaten dalam mengatur dan mengendalikan pengelolaan hutan dan pendapatan hasil hutan, sangatlah lemah. Kelemahan itu terutama dalam kaitannya dengan pemberian SKSHH dan penarikan retribusi. Peserta lokakarya memberikan beberapa contoh tentang ketidakjelasan hierarki dan belum jelasnya kewenangan, peran dan kewajiban berbagai instansi pemerintah yang telah menghambat efektifitas pelaksanaan pemungutan, pembayaran dan penagihan iuran kehutanan dan retribusi dari para pemegang izin.

Selain itu, proses penyusunan kebijakan juga merupakan penyebab terjadinya kerancuan. Sebagai contoh, Bupati Bulungan menerbitkan sebuah Surat Keputusan⁴⁷ yang memberikan izin IPPK sebelum DPRD mempertimbangkan dan mengesahkan peraturan daerah yang

mengatur mekanisme pungutan retribusi hasil hutan. Meskipun pada tahun 2000, Bupati telah menerbitkan sebuah peraturan pembentukan Dinas Kehutanan Kabupaten⁴⁸, namun aturan pelaksanaan tentang tugas dan fungsi pokok instansi kantor dinas, peran dan tanggungjawabnya baru diterbitkan pada bulan Januari 2003, melalui sebuah Surat Edaran Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten⁴⁹. Padahal pada saat yang bersamaan, IPPK terus diterbitkan sehingga selama periode waktu tersebut timbul ketidakjelasan kewenangan di lapangan dalam hal pengaturan pembayaran retribusi antara instansi UPTD Kehutanan Bulungan dengan Dinas Kehutanan.

Kelemahan lainnya adalah kurangnya kapasitas perangkat daerah dalam mengelola administrasi keuangan. Pengelolaan keuangan daerah dengan tuntutan adanya sistem manajemen yang bertanggung gugat, terkendali dan menganut prinsip-prinsip transparansi, efisien dan efektif merupakan sebuah tantangan di era otonomi daerah.

4.2. Dampak Kebijakan IPPK terhadap Pendapatan Masyarakat

Dengan berlakunya desentralisasi di sektor kehutanan, masyarakat sekitar hutan mempunyai peluang lebih besar untuk memperoleh manfaat hasil hutan. Menurut Perda tentang IPPK, masyarakat, perorangan dan perusahaan berbadan hukum dapat memperoleh izin konsesi skala kecil untuk memanfaatkan hasil kayu. Tetapi, dalam kenyataannya, prosedur dan persyaratan pengajuan izin yang kaku dan keharusan memiliki modal dan pengalaman mengelola konsesi, peluang tersebut tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh masyarakat. Masyarakat setempat menyerahkan proses permohonan izin dan peran utama pengelolaan konsesi ke tangan para investor.

Berdasarkan hasil kesepakatan antara pengurus desa, pengusaha atau kontraktor, umumnya masyarakat memperoleh bagian keuntungan dari kayu hasil tebangan IPPK. Bentuknya adalah berupa uang tunai atau lebih dikenal dengan uang *fee*⁵⁰, bantuan sosial pembangunan desa, bantuan kesejahteraan dan bantuan fisik. Tabel 11 menyajikan besarnya

Tabel 11. Pendapatan masyarakat dan bantuan sosial dari perusahaan IPPK/HPH di beberapa desa penelitian

| No | Nama Desa | Fee (rupiah per m ³ kayu hasil tebangan) | | | Bantuan Sosial |
|----|---------------------|---|-------------|---------------|--|
| | | Umum | Pembangunan | Pengurus Desa | |
| 1. | Long Tunggu IPPK | 30.000 | 10.000 | 5.000 | Perluasan lahan untuk perumahan. Balai pertemuan umum. Dua unit generator listrik. |
| 2. | Rt. Long Lembu IPPK | 30.000 | 10.000 | 5.000 | 2 mesin listrik 100 dan 50 KWh.; mesin listrik 2 buah untuk gereja; pembuatan 1 dermaga Rp. 50.000.000 |
| 3. | Long Peso IPPK | 30.000 | 10.000 | 5.000 | Balai adat; pelebaran jalan; air ledeng |
| | HPH | 15.000 | - | - | |
| 4. | Lepak Aru IPPK | 30.000 | 10.000 | 5.000 | Listrik desa |
| | HPH | 20.000 | - | - | - |
| 5. | Long Bang IPPK | 35.000 | 15.000 | 5.000 | Penimbunan lahan untuk perumahan; balai adat desa; listrik |

Tabel 12. Taksiran penerimaan uang *fee* masyarakat dari IPPK berdasarkan data produksi kayu bulat di Kabupaten Bulungan

| Tahun | Produksi (m ³) | Penerimaan uang <i>fee</i> (Rp. 000) | |
|-------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| | | (Rp. 30.000/m ³) | (Rp.45.000/m ³) |
| 1999 | 0 | - | - |
| 2000 | 129.024,19 | 3.870.726 | 5.806.089 |
| 2001 | 538.134,96 | 16.144.049 | 24.216.073 |
| 2002 | 226.612,39 | 6.798.372 | 10.197.558 |

uang *fee* dan bantuan sosial yang berbeda bentuknya untuk setiap desa, yang diperoleh dari kegiatan IPPK dan HPH⁵¹.

Berdasarkan data produksi kayu, secara keseluruhan uang *fee* yang diterima masyarakat di Kabupaten Bulungan dari tahun 2000 sampai 2002 dapat ditaksir jumlahnya (Tabel 12). Berdasarkan taksiran tersebut, masyarakat yang terlibat di dalam kegiatan IPPK seharusnya telah mendapatkan uang *fee* dalam kisaran antara Rp. 26,8 miliar sampai Rp. 40,2 miliar selama kurun waktu tahun 2000 sampai 2002.

Pola distribusi *fee* berbeda-beda di setiap desa. Di sebagian desa, seperti di Desa Long Bang, Long Peso dan Pejalín, uang *fee* dibagikan secara merata berdasarkan perorangan atau individu, sehingga bayi sudah dianggap mendapat jatah pembagian sendiri. Sementara di Sekatak dan Sesayap, pembagian *fee* dilakukan berdasarkan kepala keluarga (KK) dan terbagi menjadi keluarga induk, keluarga baru, janda dan pemuda.

Hasil pengamatan lapangan dan wawancara menunjukkan bahwa pembagian keuntungan tidak selalu sesuai dengan kesepakatan yang tertuang dalam surat perjanjian. Terdapat berbagai penyimpangan yang kemudian

menimbulkan konflik, baik antara masyarakat dengan mitra investor maupun antara masyarakat dengan wakil masyarakat (aparatur desa, tokoh adat). Investor seringkali tidak terbuka mengenai volume produksi kayu sebenarnya. Volume yang dilaporkan lebih rendah dari hasil yang sebenarnya, sehingga seringkali menimbulkan perselisihan karena pembayaran dilakukan berdasarkan volume. Meskipun masyarakat menempatkan wakil-wakilnya di lokasi penambangan untuk mengikuti kegiatan eksploitasi, namun belum cukup menjamin bahwa jumlah kayu yang dikeluarkan sesuai dengan *fee* yang diterima masyarakat. Kemampuan masyarakat yang masih sangat rendah dalam memantau dan mengukur volume produksi menjadi salah satu penyebab masyarakat berada pada posisi yang lemah.

Palmer (2004) melalui penelitiannya di Sekatak, Bulungan, menyatakan bahwa tingkat keuntungan yang diperoleh masyarakat tergantung pada proses negosiasi, ketaatan perusahaan investor dalam memenuhi kesepakatan yang tertuang dalam kontrak dan kerjasama yang baik antar masyarakat sendiri.

5.1. Masalah Pertanahan dan IPPK

Dengan berlakunya otonomi daerah, kewenangan urusan dalam bidang pertanahan mengalami perubahan. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 34/2003⁵², pemerintah kabupaten/kota berwenang melaksanakan beberapa urusan pertanahan berikut: pemberian izin lokasi, penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, penyelesaian sengketa tanah garapan, penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan obyek dan subyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat, pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, pemberian izin membuka tanah, perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

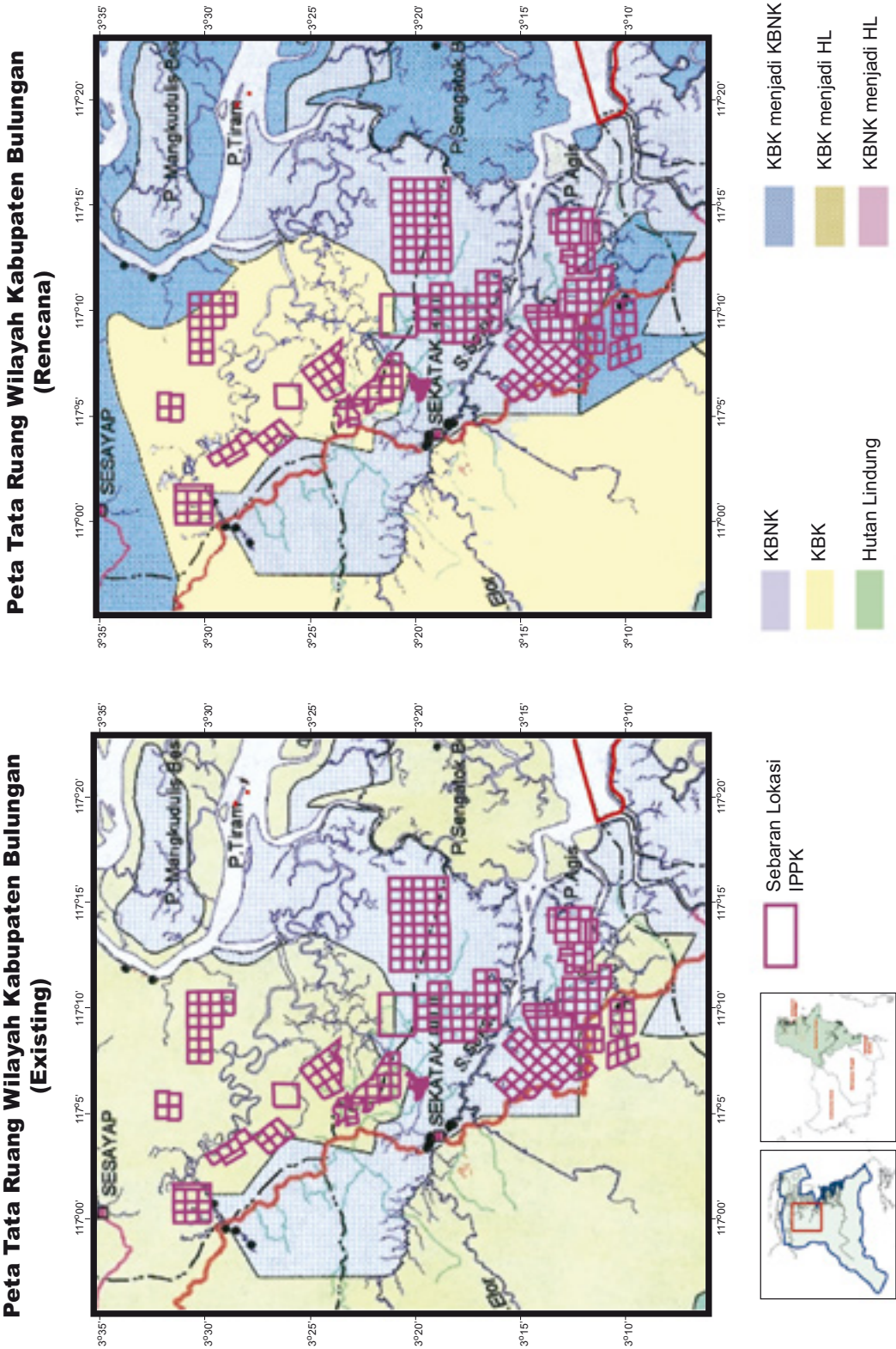
Sekalipun ada pelimpahan wewenang, Kantor Pertanahan Kabupaten Bulungan⁵³ yang merupakan instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di daerah, masih mempunyai wewenang dalam hal proses sertifikasi tanah. Pengendalian yang masih terus berlanjut dari pemerintah pusat tersebut hanya menyisakan kewenangan yang kecil bagi pemerintah kabupaten dalam urusan administrasi pertanahan. Meskipun Keputusan Presiden di atas memberikan kewenangan yang besar bagi pemerintah kabupaten/kota, masih ada masalah mengenai terbatasnya peran pemerintah kabupaten/kota dalam mengendalikan urusan pertanahan. Hal ini dikemukakan oleh kepala bagian dan staf pada Bappeda dan Kantor Bupati dalam wawancara dengan tim peneliti.

Dalam kaitannya dengan penerbitan IPPK, BPN berperan di dalam memberikan rekomendasi dan surat tanda pendaftaran tanah calon lokasi IPPK. BPN berperan di dalam proses pengajuan izin IPPK, yakni dengan memberikan masukan kepada bupati dan menjadi anggota di dalam tim sembilan yang dibentuk bupati.

Jika mengacu pada SK Menhutbun⁵⁴, izin IPPK seharusnya diberikan pada areal yang tidak dialokasikan untuk kegiatan budidaya kehutanan, dan tidak diberikan pada areal yang sudah dibebani hak. Namun demikian, tidak ada satupun pasal dalam SK Bupati 196/2000 yang menyebutkan hal ini secara khusus. Ketentuan Umum SK Bupati⁵⁵ bahkan menyebutkan bahwa hak pengusahaan hutan dapat diberikan di areal hutan produksi. Pasal 2 dari SK tersebut menyatakan bahwa permohonan IPPK dapat dikabulkan sepanjang lahan yang diajukan berlokasi di hutan milik, hutan rakyat atau hutan adat dan memiliki bukti kepemilikan yang sah. Pasal tersebut tidak mengarah secara jelas ditujukan pada kawasan hutan negara atau areal-areal lainnya.

Penelitian kami menunjukkan bahwa sebagian besar pihak tidak terlalu mementingkan status kawasan hutan yang dialokasikan dalam izin IPPK. Ketika suatu kawasan telah diperuntukkan untuk sebuah izin IPPK, status kawasan tersebut menjadi tidak jelas. Di satu sisi, SK Menteri menyatakan bahwa izin IPPK hanya dapat diberikan di luar kawasan hutan produksi atau di hutan produksi yang dapat dikonversi. Ketentuan yang sama menetapkan bahwa selesai masa konsesi, areal tersebut diarahkan untuk dikembangkan

Gambar 5. Sebaran Lokasi IPPK di Kecamatan Sesayap Hilir dan Sekatak pada RTRW Kabupaten Bulungan (existing dan rencana)



Sumber: Bappeda dan Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan, 2002

menjadi perkebunan. Di lain pihak, terdapat pandangan umum di antara para pihak bahwa izin IPPK dimaksudkan untuk memanfaatkan sumberdaya kayu dengan sistem yang sama seperti izin pengusahaan skala besar. Si pemegang izin diwajibkan untuk melakukan penanaman kembali setelah kegiatan memanen kayu. Sesuatu hal yang kontradiktif.

Implikasi dari kondisi tersebut adalah banyaknya areal IPPK yang diterbitkan dari tahun 1999 sampai 2001 yang berada di Kawasan Budidaya Kehutanan (KBK) dengan luas mencapai 62.940 ha (Suramenggala dkk., 2001). Gambar 5 menunjukkan adanya IPPK yang berada di kawasan hutan negara, tempat beroperasinya PT. INHUTANI 1 di Kecamatan Sesayap Hilir dan Sekatak. Peta ini dibuat oleh tim peneliti dengan menumpangkan (*overlaying*) peta rencana tata ruang kabupaten (tata ruang saat ini dan yang direncanakan) dengan peta IPPK.

Pemda tampaknya sadar akan kemungkinan terjadinya tumpang tindih areal antara izin IPPK satu dengan lainnya atau dengan areal konsesi HPH di kawasan hutan produksi. Hal ini diindikasikan dari ketentuan terakhir di setiap izin dokumen IPPK yang meminta pemegang izin untuk berkoordinasi dengan PT. Inhutani sebelum melaksanakan kegiatan apapun. Mengenai prosedur permohonan izin, SK ini menyebutkan salah satu syarat untuk memperoleh izin yakni pemegang izin harus

memperoleh rekomendasi teknis dari Kantor Cabang Dinas Kehutanan Bulungan. Hal ini berarti bahwa kemungkinan terjadinya tumpang tindih areal dapat diperkecil jika rekomendasi dari Dinas Kehutanan tentang lokasi calon areal benar-benar dijadikan pedoman dalam menerbitkan izin.

Gambar 6 menunjukkan bahwa tumpang tindih areal tidak saja terjadi antara IPPK dengan PT Inhutani, tetapi juga dengan perusahaan swasta, PT. ITCI Kayan Hutani. Peta tersebut menunjukkan adanya IPPK yang berlokasi di dalam areal konsesi HPH PT. ITCI Kayan Hutani. Tabel 13 menyajikan sejumlah IPPK yang berlokasi di dalam areal konsesi perusahaan ini. Di Kabupaten Malinau dan Berau, Kalimantan Timur, Barr dkk. (2001) dan Sitorus (2004) juga menemukan fenomena tumpang tindih antara konsesi skala besar dengan areal IPPK.

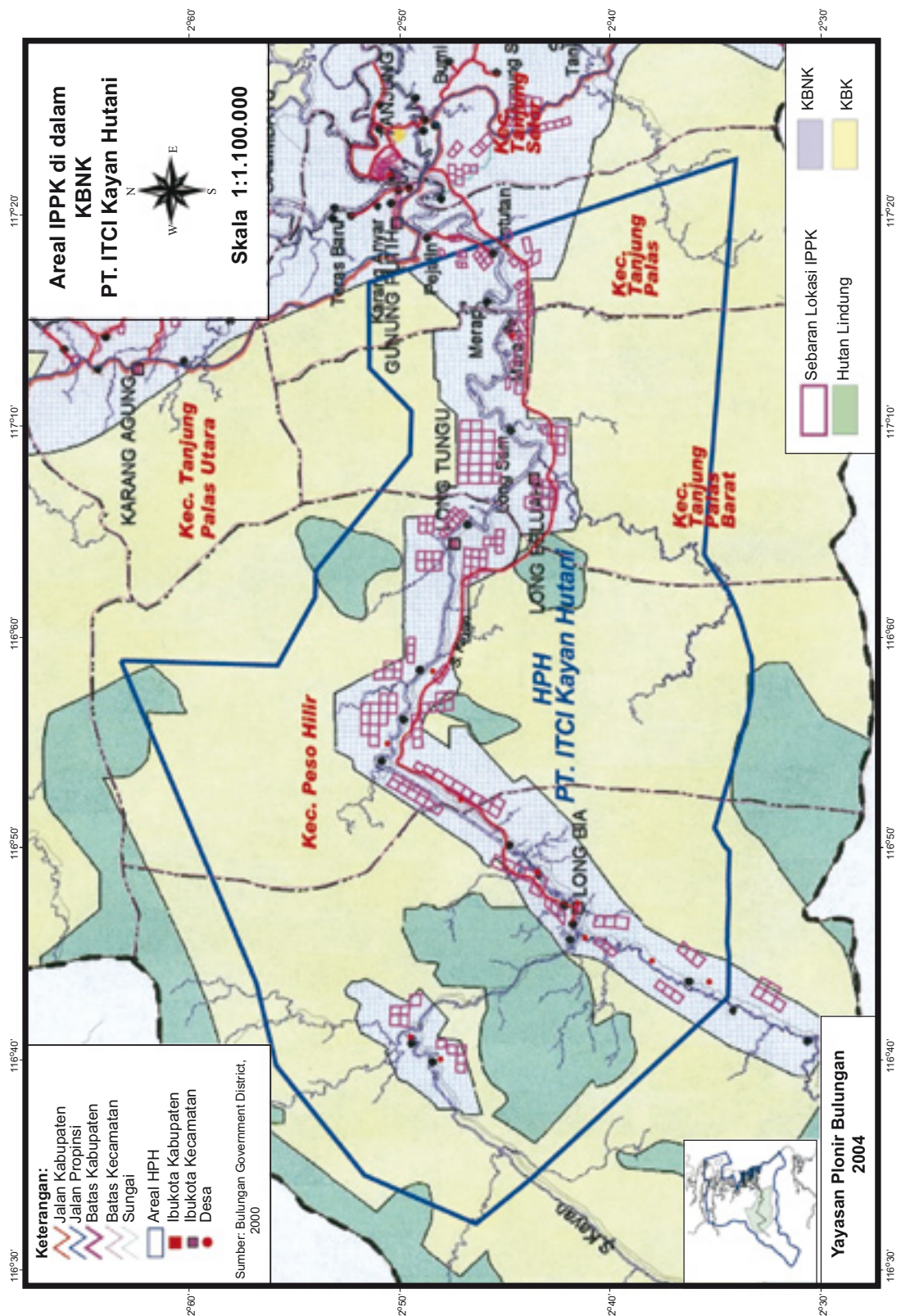
Untuk mengatasi masalah tumpang tindih areal antara pemegang IPPK dengan HPH dan perusahaan perkebunan, pada tahun 2002 pemda melakukan upaya untuk memindahkan lokasi IPPK di areal hutan milik negara ke areal yang termasuk Kawasan Budidaya Non-Kehutanan atau KBNK. Upaya tersebut dilakukan ketika izin IPPK yang sudah habis masa berlakunya akan diperpanjang. Hasil wawancara yang dilakukan dengan berbagai pihak di daerah menunjukkan bahwa motivasi pemda melakukan upaya tersebut bukan

Tabel 13. Areal IPPK yang ada di dalam KBNK PT. ITCI Kayan Hutani

| Perusahaan-perusahaan pemegang IPPK | |
|--|--|
| 1. PT. Prima Wana Tama, Long Pelban | 12. PT. Kayan Agung Sejahtera, Long Lembu |
| 2. PT. Prima Wana Tama, Long Lejuh | 13. PT. Eternal Bara Dinamika, Long Beluah |
| 3. PT. Prima Wana Tama, Long Lion | 14. CV. Limek Permai, Long Beluah |
| 4. PT. Prima Wana Tama, Muara Pangean | 15. CV. Kayan Jaya, Long Sam |
| 5. PT. Prima Wana Tama, Long Lason | 16. CV. Clivera Iping, Maro Setu |
| 6. PT. Prima Wana Tama, Nahaaya | 17. CV. Rimbun Hijau Berjaya, Maro Hilir |
| 7. CV. Walet Setia Budi, Nahaaya | 18. CV. Gloria Abadi, Antutan |
| 8. CV. Walet Setia Budi, Long Telenjau | 19. CV. Santakan Jaya Utama, Pejalín |
| 9. PT. Kayan Agung Sejahtera, Long Tunggu | 20. CV. Kayan Jaya Bulungan, Pejalín |
| 10. PT. Lestari Timur Indonesia, Long Tunggu | 21. PT. Prima Wana Tama, Long Bang |
| 11. PT. Eternal Bara Dinamika, Long Lembu | 22. PT. Putera Bengalun Wood Industri, Long Telenjau |

Sumber: Peta Lokasi Pemungutan dan Pemanfaatan kayu pada hutan milik di areal HPH PT. ITCI Kayan Hutani (2000)

Gambar 6. Areal IPPK yang ada di dalam KBNK PT. ITCI Kayan Hutani



hanya didasarkan atas keprihatinan atas konflik yang meningkat antara pemegang IPPK dengan pemilik konsesi lainnya, tetapi juga terkait dengan tekanan dari Departemen Kehutanan yang mulai meminta pemda untuk menghentikan semua penerbitan izin.

Tim peneliti kemudian juga menganalisis lebih jauh peta lokasi IPPK yang baru dan melakukan overlay peta tersebut dengan RTRW⁵⁶. Peta hasil overlay menunjukkan sebagian besar lokasi IPPK berada pada KBNK setelah Oktober 2003 (Gambar 7).

Hasil interpretasi citra satelit Landsat TM dan peta penggunaan lahan menunjukkan bahwa di sepanjang aliran sungai Kayan, izin IPPK berlokasi di areal berupa semak, ladang, kebun, dan hutan yang telah terdegradasi dengan potensi kayu relatif rendah dan tidak ekonomis untuk diusahakan (Gambar 8). Kondisi ini menunjukkan bahwa IPPK tersebut sudah berada di lokasi yang sesuai menurut aturan⁵⁷. Tetapi, diindikasikan terjadinya penyimpangan izin, misalnya penebangan kayu di luar blok yang telah disetujui yang arealnya cenderung memiliki potensi kayu yang lebih tinggi. Suramenggala dkk. (2001) menunjukkan adanya indikasi ke arah tersebut.

Potensi konflik lahan antara pemegang izin IPPK dengan masyarakat setempat dan antar kelompok masyarakat timbul akibat alokasi izin IPPK yang tidak tepat. Persoalan batas desa, klaim lahan, perselisihan soal keuntungan dari hasil kayu dan klaim lahan adat, semuanya mengarah pada konflik antar pihak dalam memperoleh akses dan manfaat dari sistem konsesi yang baru.

5.2. RTRWK Bulungan dan Kesesuaian Lahan untuk Perkebunan Kelapa Sawit

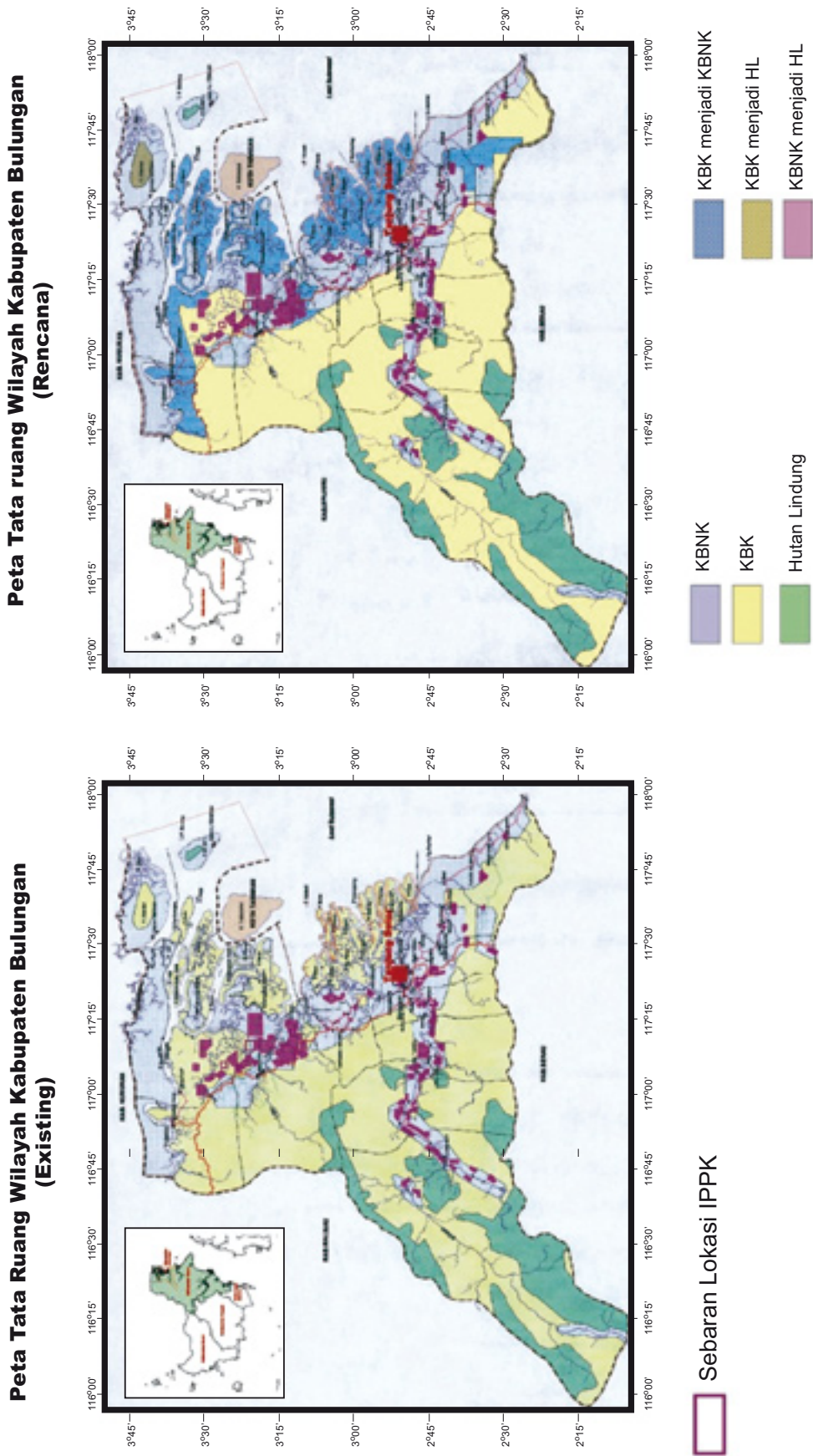
Pada tanggal 8 Oktober 2003, Pemerintah Kabupaten mengesahkan Perda No. 5/2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) Bulungan Tahun 2001–2010. Tujuan penyusunan RUTRW Kabupaten Bulungan adalah untuk mewujudkan rencana pemanfaatan ruang kabupaten yang sesuai dan

optimal sesuai dengan kebijakan Nasional dan Daerah. Dokumen RTRWK tersebut kemudian diajukan ke pemerintah provinsi dan pusat untuk disesuaikan dengan rencana tata ruang yang lebih tinggi.

Pemerintah kabupaten melaksanakan tender untuk pekerjaan penyusunan rencana tata ruang tersebut. Setelah konsultan penyusun ditunjuk, mereka melakukan survei lapangan yang laporannya kemudian disampaikan kepada tim teknis yang terdiri dari instansi pemda (Bappeda, Dinas Kehutanan, BPN dll.) dan tim pengarah (bupati, wakil bupati, sekretaris daerah dan ketua Bappeda). Pemerintah kabupaten juga mengundang berbagai pemangku kepentingan untuk memberi masukan terhadap rancangan dalam sebuah seminar. Setelah melalui beberapa tahapan pembahasan, buku rencana tersebut kemudian disampaikan ke Bagian Hukum yang bertugas menyusun peraturan daerah untuk implementasi rencana tersebut. Tahap selanjutnya adalah pengajuan rancangan Perda kepada pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hasil wawancara dan analisis terhadap isi Perda tersebut menunjukkan bahwa sebagian pihak berpendapat bahwa proses penyusunan rencana sudah memenuhi beberapa tahapan sosialisasi dan pembahasan publik. Masyarakat luas memiliki banyak kesempatan untuk memberikan pengaruh terhadap rencana tersebut. Namun demikian, sebagian pihak berpendapat bahwa proses konsultasi publik untuk rancangan tata ruang tersebut kurang memadai⁵⁸. Mereka juga berpendapat tidak seluruh instansi atau pemangku kepentingan terkait dilibatkan dalam proses pembahasannya. Kelompok ini merasa bahwa presentasi konsultan kurang mempertimbangkan pandangan para stakeholder dan menggunakan data dasar yang tidak lengkap dan akurat. Dari hasil wawancara dengan Ketua Bappeda, tim peneliti menganalisis bahwa pada tahap-tahap awal pembuatan peta, masyarakat setempat tidak dilibatkan secara penuh. Konsultasi hanya terbatas pada rapat dengan masyarakat untuk mendengar aspirasi mereka, namun tidak jelas apakah pandangan mereka benar-

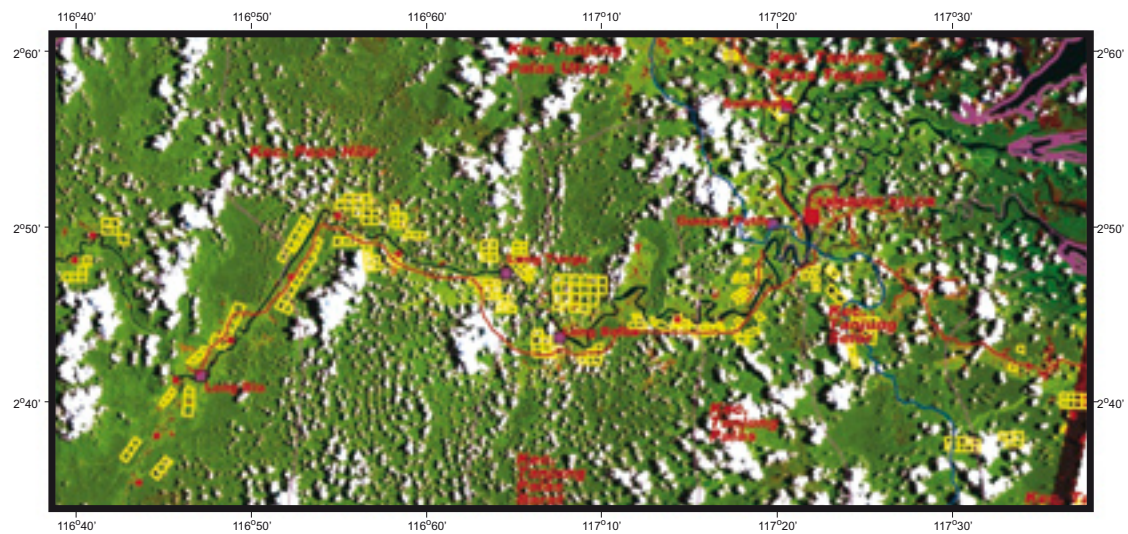
Gambar 7. Sebaran Lokasi IPPK di Kabupaten Bulungan Kalimantan Timur (2003) pada RUTRW Kabupaten (existing dan rencana)



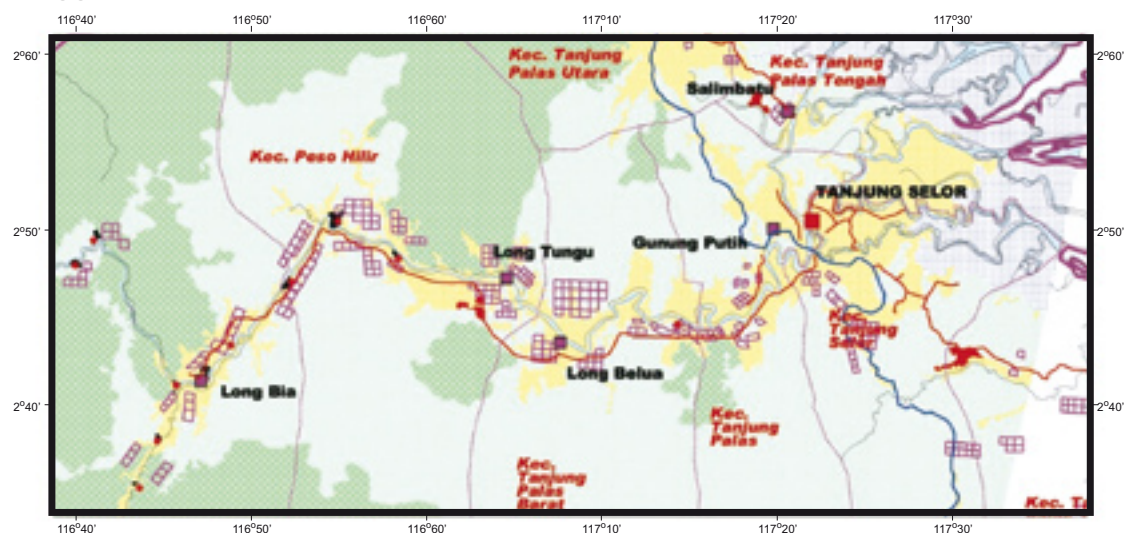
Sumber: Bappeda dan Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan, 2003

Gambar 8. Sebaran IPPK pada citra Landsat 1999 dan peta penggunaan lahan 1997

citra Landsat TM tahun 1999



Penggunaan Lahan Tahun 1997



benar mempengaruhi bentuk akhir rencana itu. Setelah Perda diterbitkan, baru masyarakat baru diberikan kesempatan sesungguhnya untuk memberi tanggapan. Pada tahap ini, keputusan akhir sebetulnya telah dibuat.

Hal yang juga menarik untuk digali dari isi Perda tersebut menyangkut peluang masyarakat terlibat dalam pemantauan dan evaluasi rencana tata ruang. Pada bagian mengingat, Perda No.5/2003 merujuk Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tata cara peran serta masyarakat di dalam proses penataan ruang.⁵⁹ Namun demikian tidak ada satupun pasal di dalamnya yang memberi peluang bagi masyarakat untuk turut serta menjalankan peranan kontrol sosialnya terhadap pelaksanaan dari perda tersebut. Satu-satunya pasal yang menyinggung soal pemantauan dan evaluasi terbatas mengatur keterlibatan instansi-instansi pemerintah saja⁶⁰.

Berdasarkan peta usulan tata ruang, terlihat adanya keinginan pemda untuk mengubah status kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan, seperti di wilayah Kecamatan Tanjung Palas Timur dan Sesayap. Perubahan status akan memberikan peluang yang lebih besar bagi pemerintah kabupaten untuk mengatur alokasi lahan, yang sebelumnya berada di bawah kewenangan pemerintah pusat. Sebagian pihak di daerah menduga perubahan ini terkait dengan rencana pemda untuk mengembangkan usaha perkebunan kelapa sawit skala besar. Sampai laporan ini disusun, sudah ada sembilan izin perkebunan yang dikeluarkan dan 6 lainnya menunggu persetujuan⁶¹. Di wilayah Kecamatan Tanjung Palas Timur, bentuk areal yang statusnya diusulkan berubah menyerupai apa yang tertuang dalam usulan izin lahan perkebunan kelapa sawit. Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan usaha lebih penting dari pada aspek kesesuaian dan keberlanjutan lahan dalam merancang RTRWK.

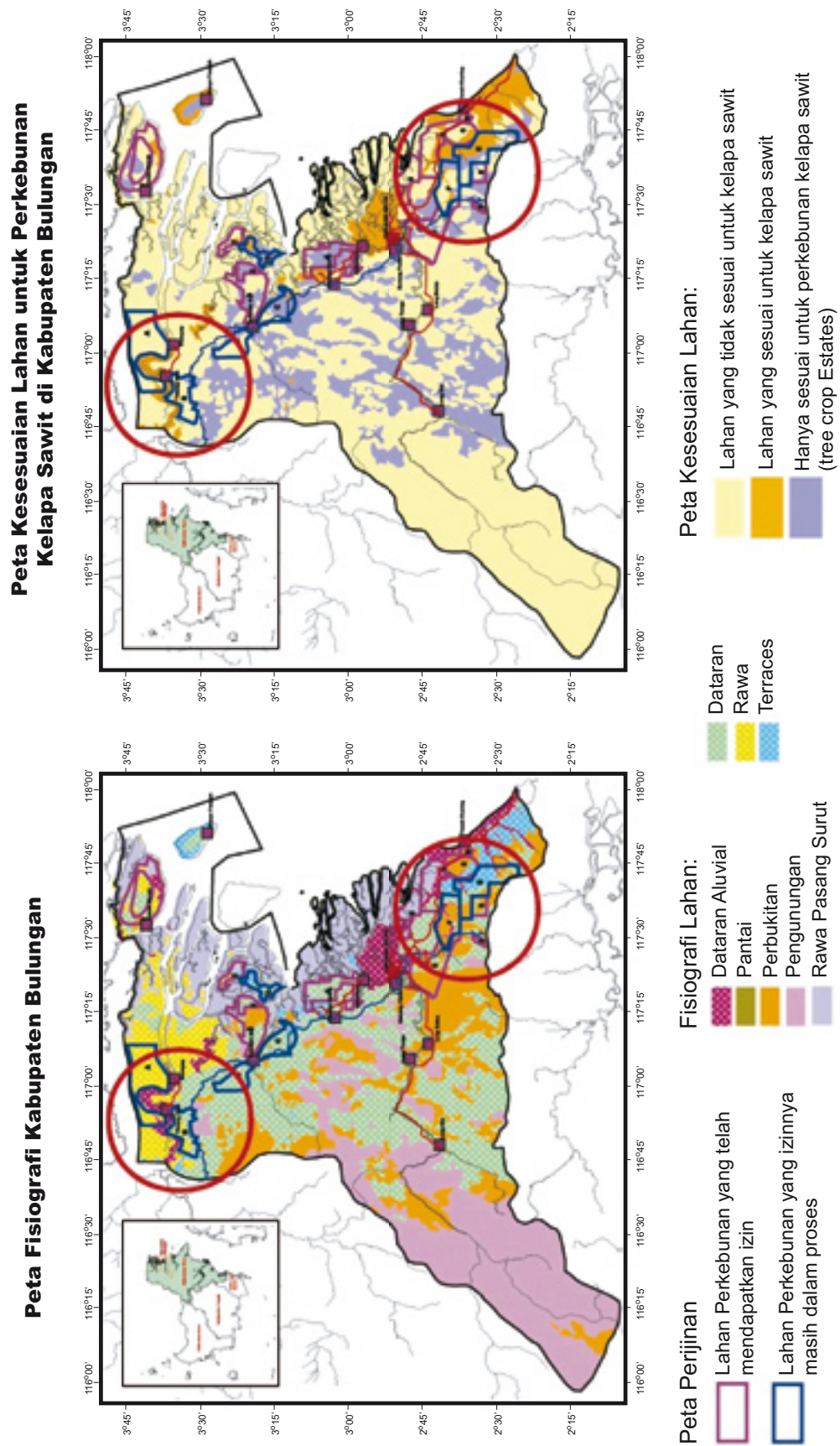
Hasil analisis sistem lahan menunjukkan bahwa di wilayah Kabupaten Bulungan ditemukan tidak kurang dari 21 sistem lahan yang meliputi 8 kelompok fisiografi. Dataran (532.224 ha), perbukitan (297.574 ha) dan

pegunungan (431.257 ha) adalah fisiografi yang mendominasi lahan Kabupaten Bulungan. Fisiografi pegunungan banyak ditemukan pada bagian barat kabupaten, sementara fisiografi dataran atau perbukitan banyak ditemukan pada bagian tengah wilayah kabupaten. Daerah timur atau pantai didominasi fisiografi rawa pasang surut, dataran alluvial dan teras. Fisiografi rawa gambut ditemukan pada daerah aliran Sungai Sesayap.

Namun demikian, meskipun sistem lahan pada areal ini beragam, hasil analisis kesesuaian lahan berdasarkan Peta Sistem Lahan BAKOSURTANAL (1988) menunjukkan bahwa mayoritas lahan di Kabupaten Bulungan tidak sesuai untuk kelapa sawit (lihat Gambar 9). Dari luas total daratan (1.795.884 ha), hanya sekitar 8,6% atau 154.396 ha lahan yang sesuai untuk kelapa sawit, sekitar 21,7% atau 389.819 ha hanya sesuai untuk kelapa sawit dengan skala perkebunan besar (*estate*), sedangkan 69,7% lahan tidak sesuai untuk kelapa sawit.

Banyak lokasi yang diusulkan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit sebenarnya tidak sesuai untuk ditanami kelapa sawit. Namun demikian, dalam kenyataannya pemda tengah mempertimbangkan permohonan izin dari perusahaan seperti PT. Unggul, yang mengajukan permohonan untuk membangun perkebunan kelapa sawit di Kecamatan Tanjung Palas Timur yang lokasinya berada di daerah berbukit yang sama sekali tidak sesuai untuk perkebunan kelapa sawit. PT. Bagong juga telah mengajukan beberapa usulan pengembangan perkebunan kelapa sawit pada lahan yang tidak sesuai (lihat lingkaran merah pada Gambar 9)⁶². Selain itu, PT. Loka Lestari Alam dan PT. Central Cakra Murdaya mengajukan permohonan untuk mengembangkan perkebunan kelapa sawit di areal hutan rawa gambut dengan ketebalan gambut di atas 3 meter. Selain karena kelapa sawit tidak dapat dikembangkan pada lahan semacam itu, usulan pengembangan perkebunan di daerah seperti itu bertentangan dengan peraturan-perundangan yang berlaku yang menetapkan hutan rawa gambut seharusnya menjadi areal konservasi.

Gambar 9. Peta Fisiografi dan Kesesuaian Lahan untuk Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Bulungan Kalimantan Timur



Sumber: BAKOSURTANAL, 1988 dan Bappeda Kabupaten Bulungan, 2003

5.3. Klaim Lahan Hutan dan Tana' Ulen

Walaupun masyarakat setempat mendapat akses terhadap manfaat sumberdaya hutan melalui IPPK, namun sebenarnya mereka tidak dapat memperoleh hak kepemilikan atas areal hutan yang diusahakannya. Kebijakan IPPK lebih ditujukan untuk memanfaatkan kayu, dan bukan pada penyerahan hak bagi masyarakat setempat untuk mengelola hutan secara berkelanjutan dalam jangka panjang.

Perda yang ada hanya mengatur tentang tata cara penerbitan IPPK dan penarikan pajak/retribusi. Tujuan dari pemberian izin konsesi tersebut adalah untuk memanfaatkan kayu dari kawasan hutan yang akan dikonversikan menjadi perkebunan. Secara teori, areal konsesi yang telah ditebang dan termasuk dalam kawasan budidaya non kehutanan akan dikembangkan untuk perkebunan. Dalam kenyataannya, di sebagian besar wilayah areal bekas tebangan tidak dikembangkan menjadi perkebunan. Status resmi areal bekas tebangan tersebut cenderung menjadi tidak jelas.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan kayu skala kecil disusun sebagai upaya meningkatkan taraf kehidupan dan membantu masyarakat yang tergantung hutan keluar dari kemiskinan. Namun, tampaknya tujuan tersebut belum didukung oleh perangkat hukum yang memadai. Sebagai contoh, tidak ada peraturan perundangan yang mengatur mekanisme pemberian hak tenurial bagi masyarakat setempat yang memberi jaminan hak properti atas sumberdaya hutan. Juga tidak ada upaya untuk menjamin bahwa masyarakat adalah penerima manfaat utama dari kegiatan IPPK. Izin pengusahaan tersebut justru hanya memberi akses manfaat terhadap kayu yang sifatnya singkat. Ketika sumberdaya telah habis, masyarakat setempat tidak lagi mempunyai hak atas lahan dan hak untuk mendapatkan keuntungan dari perkebunan yang akan dibangun.

Pemda belum memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat atas rencana tata ruang yang telah diselesaikan disusun rancangannya. RTRWK tersebut artinya belum mempunyai

kekuatan hukum dan sah. Meskipun demikian, pemerintah kabupaten sudah mulai melaksanakan sebagian rencananya dengan menerbitkan izin perkebunan kelapa sawit di atas bekas lahan IPPK.

Tana' ulen secara harfiah berarti "tanah yang dimiliki". Tana' ulen melambangkan kepemilikan masyarakat atau adat dan penguasaan dan tanggung jawab untuk mengelola tanah tersebut. Definisi yang paling tepat dari tana' ulen adalah suatu kawasan hutan atau lahan yang dikuasai dan dikendalikan oleh masyarakat setempat yang pengelolaan dan pemanfaatannya diatur dan dilindungi secara khusus oleh adat (Kahang, 2003).

Dengan munculnya kebijakan IPPK, kearifan lokal yang melekat pada tradisi adat tana' ulen tampak mulai terancam. Masyarakat setempat mulai berubah pandangannya terhadap arti sebuah kawasan atau lahan hutan. Masyarakat dapat memperoleh izin IPPK jika mereka dapat menunjukkan bukti kepemilikan tanah pada lokasi yang diusulkan untuk hak pengusahaan. Tetapi kebijakan tersebut telah membuat status kawasan hutan adat, hutan milik dan hutan masyarakat semakin tidak jelas. Klaim kawasan biasanya hanya didasarkan atas kesepakatan antar masyarakat desa yang dilakukan secara terburu-buru, yang didorong oleh pihak lain di luar masyarakat demi kepentingan komersial semata. Klaim tidak selalu didasarkan atas hak tanah tana' ulen yang sah dan sudah bertahan lama. Akibatnya, batas yang secara tradisional sudah disepakati dan diakui oleh masyarakat menjadi rancu dan menjadi bahan perselisihan. Suramenggala dll. (2001) menemukan adanya penguasaan batas-batas desa dan wilayah hutan yang tidak rasional.

Klaim masyarakat atas hutan adat sangat dipengaruhi oleh kemampuan desa atau masyarakatnya dalam melakukan negosiasi, baik dengan desa tetangga maupun dengan perusahaan. Desa-desanya yang kemampuan masyarakatnya lebih tinggi dalam bernegosiasi dan mempunyai kekuasaan yang lebih tinggi atas sumberdaya biasanya mendominasi desa tetangganya yang lebih lemah. Desa-desanya yang lebih lemah sering menerima secara

pasif keputusan-keputusan yang dibuat oleh desa-desa yang lebih agresif dengan menolak untuk mengakui batas-batas atau menghadiri pertemuan. Desa-desa Punan menghadapi kesulitan dalam negosiasi karena keterwakilan yang lemah dalam pertemuan-pertemuan, keengganan untuk bernegosiasi dengan kelompok-kelompok yang lebih berkuasa, dan kurangnya persiapan yang matang di dalam desa mereka sendiri (Wollenberg dkk., 2002).

Namun sebenarnya, proses melemahnya aturan-aturan adat dan ketidakjelasan status hutan adat tidak hanya terjadi setelah adanya kebijakan IPPK. Pada periode sebelumnya,

masyarakat sebenarnya sudah memiliki batas alam sebagai batas wilayah desa yang saling dihargai oleh masing-masing desa. Berbagai permasalahan muncul, ketika status kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah yang juga menetapkan batas dan fungsi penggunaan lahannya. Masyarakat setempat kemudian harus menaati hukum negara yang tidak mengakui kepemilikan tanah secara tradisional atau sistem pengelolaan sumberdaya. Sebagai akibatnya tumpang tindih antara lahan milik masyarakat dengan areal konsesi HPH seringkali menimbulkan masalah konflik yang tidak mudah terselesaikan.

6.1. Ketidakjelasan kewenangan terus berlangsung?

Memasuki tahun kelima pelaksanaan otonomi daerah, ketidakjelasan pembagian kewenangan pengelolaan dan pengusahaan hutan antara pemda dengan pemerintah pusat masih tetap menjadi masalah krusial. Penelitian ini menemukan bahwa ketidakjelasan wewenang administratif telah memperlemah akuntabilitas antar instansi terkait dengan penyelenggara kehutanan di tingkat kabupaten dengan tingkat di atasnya. Penelitian CIFOR terdahulu di awal pelaksanaan otonomi daerah (tahun 2000 dan 2001) mengidentifikasi kondisi yang sama.

Salah satu upaya yang sering diidentifikasi oleh berbagai pihak sebagai salah satu solusi adalah dengan membangun komunikasi yang lebih efektif dan intensif antara pemda dengan pusat. Dengan upaya tersebut diharapkan akan terbangun pemahaman bersama dan kepercayaan antar instansi terkait antar tingkat pemerintahan. Namun, hasil pengamatan dan wawancara dengan berbagai pihak menunjukkan bahwa sekalipun ada keinginan dari aparat-aparat pemerintah untuk meningkatkan komunikasi dan kerjasama, kesepahaman dan kepercayaan akan sulit terwujud sepanjang konflik kepentingan yang sifatnya sektoral dan politik uang tetap berlangsung.

Salah satu contoh komunikasi yang tidak efektif adalah salah satu program prioritas Departemen Kehutanan, yakni “Memperkuat Desentralisasi Kehutanan”. Departemen Kehutanan sudah menetapkan program ini sejak tahun 2000 sebagai bagian dari lima prioritas utama bidang kehutanan. Tetapi di tingkat daerah, aparat daerah dan publik di daerah berpendapat bahwa program tersebut tidak mempunyai

sasaran dan indikator pencapaian yang jelas. Beberapa pejabat daerah yang diwawancarai juga bahkan tidak mengetahui sejauhmana program tersebut melibatkan pihak daerah dan sejauhmana program tersebut memberi solusi atas ketidakjelasan kewenangan.

Saat ini UU No. 22/1999 tengah direvisi dan telah ada indikasi bahwa titik berat kewenangan akan beralih dari tingkat kabupaten ke tingkat pemerintah provinsi dimana peran koordinasi gubernur akan lebih diperkuat. Pertanyaannya, apakah pengganti UU No. 22/1999 nantinya akan lebih memberikan kejelasan kewenangan, terutama di bidang kehutanan? Sementara penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan menjadi tantangan utama dalam mencapai pengelolaan hutan yang efektif di daerah, tampaknya masih belum jelas apakah revisi undang-undang tersebut akan mengatasi masalah ini. Atau sebaliknya, justru undang-undang pengganti UU No. 22/1999 dan aturan pelaksanaannya justru akan menjadikan situasi lebih rumit. Komunikasi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten harus dibangun melalui forum dialog dan dengan prinsip-prinsip kejujuran dan saling mempercayai.

6.2. Ketidakpastian status lahan dan insentif pelestarian hutan

Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa sistem hak-hak properti⁶³ yang jelas dapat mendorong masyarakat untuk memanfaatkan sumberdaya alam dan memperoleh manfaat dari lahan-lahan tradisional mereka. Adanya jaminan akses terhadap manfaat merupakan

insentif yang sangat kuat bagi terciptanya pengelolaan sumberdaya alam yang lestari, yang serta merta menyediakan berbagai manfaat lingkungan (Thiesenhusen dkk., 1997; Meinzen-Dick dkk., 2002).

Faktor paling krusial yang ditemukan saat penelitian ini berlangsung yang dianggap menghambat terwujudnya penyelenggaraan kehutanan yang efektif adalah tidak jelasnya status atas kawasan hutan. Pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten masing-masing membuat rencana tata ruang yang berbeda untuk areal yang sama. Koordinasi dan komunikasi yang dilakukan antar berbagai tingkatan pemerintah juga sangat lemah ketika rencana kehutanan disusun. Pada beberapa kasus, pemerintah provinsi (yang bertanggung gugat kepada pemerintah pusat) dan pemerintah kabupaten mencoba untuk menjalankan peran dan tugas yang sama, sehingga menyebabkan kerancuan dan membuka peluang pemegang izin untuk lolos dari kewajiban mereka membayar pajak dan retribusi. Selain itu, ada juga tumpang tindih kewenangan dan kepentingan lintas sektoral; misalnya departemen dan badan di setiap tingkat menginginkan kekuasaan atas tanah dan sumberdayanya⁶⁴. Situasi semakin tidak menentu karena di sisi lain, banyak ditemukan peraturan-peraturan kehutanan dan sumberdaya alam yang saling bertentangan.

Dengan melihat banyaknya peraturan perundangan kontradiktif yang mengatur kepemilikan dan penguasaan lahan hutan dan adanya kebutuhan untuk memberikan akses sumberdaya hutan kepada masyarakat setempat, maka upaya-upaya maksimal perlu dilakukan untuk segera menata kembali status dan kawasan hutan. Jika kesejahteraan masyarakat menjadi sasarannya, maka upaya perlu diarahkan untuk memperkuat hak-hak properti masyarakat. Kepastian hak dan akses terhadap sumberdaya hutan perlu diberikan, dan tidak selalu harus dalam bentuk hak kepemilikan (*ownership*), seperti yang selama ini dipertentangkan. Bentuk pengakuan terhadap hak pengusahaan dan pengelolaan sumberdaya, yang tidak mengubah status kawasan hutan, dapat menjadi alternatif.

6.3. Distribusi manfaat yang adil versus “*elite capture*”

Penelitian ini menemukan adanya indikasi dominasi elite di berbagai proses dan tingkatan. Sebagian pihak memanfaatkan peluang yang ada demi kepentingan mereka sendiri. Dominasi elite terjadi misalnya ketika kebijakan sedang dirancang dan diimplementasikan serta ketika manfaat hasil hutan tidak terdistribusi secara adil diantara para pemangku kepentingan lokal. Dalam penelitian ini, dominasi elite dipahami sebagai tindakan individu atau kelompok yang memanfaatkan posisi mereka yang kuat (baik dalam struktur formal maupun informal); dan kontrol atas pengetahuan dan informasi yang mereka miliki untuk mempengaruhi penyusunan kebijakan dan peraturan perundangan lainnya untuk keuntungan mereka sendiri. Para elite ini memperoleh bagian keuntungan yang lebih besar dengan mengorbankan pemangku kepentingan lain yang lebih miskin dan tidak mempunyai kekuasaan.

Meskipun tujuan utamanya adalah memberdayakan masyarakat setempat dan meningkatkan taraf hidup mereka, kebijakan daerah yang dituangkan dalam sebuah keputusan bupati dan bukan dalam sebuah peraturan daerah telah menimbulkan kecurigaan adanya kepentingan pihak-pihak tertentu yang mempunyai hubungan dekat dengan kekuasaan. Terbatasnya akses terhadap informasi dan kurang transparannya proses penyusunan kebijakan telah mempersempit peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan atau memperoleh informasi mengenai implikasi yang mungkin timbul dari kebijakan dimaksud terhadap sumberdaya hutan dan kehidupan lainnya. Cara-cara izin IPPK didistribusikan tampaknya serupa dengan proses penerbitan konsesi skala besar atau HPH di masa Orde Baru. Saat itu, konsesi hutan dibagi-bagikan kepada beberapa individu yang memang mempunyai hubungan dengan pihak berwenang.

Hasil wawancara dengan berbagai pihak menunjukkan adanya ketimpangan terhadap apa yang tertulis dalam aturan. Kebijakan IPPK seharusnya memberikan akses yang

lebih besar bagi masyarakat untuk memperoleh manfaat dari sumberdaya di sekitarnya. Namun, justru para investor dan perantara yang mempunyai hubungan dengan pejabat daerah yang menikmati bagian keuntungan terbesar. Sebagian pihak yang memperoleh keuntungan dari kebijakan tersebut adalah dari para investor dan pengusaha dari negara-negara tetangga yang telah membangun hubungan baik dengan pejabat kabupaten. Temuan ini serupa dengan hasil analisis politik dan ekonomi terhadap sektor kehutanan di masa otonomi daerah di Kabupaten Berau. Penelitian tersebut menunjukkan penguasaan konsesi skala kecil yang berada di tangan pejabat tinggi yang mempunyai hubungan dengan “cukong kayu” serta pihak oportunis lainnya yang melakukan kesepakatan dengan masyarakat lokal untuk kepentingan sendiri mereka sendiri (Sitorus, 2004).

Selain memberikan kontribusi finansial kepada pemda, kebijakan IPPK telah memberi dampak finansial langsung kepada masyarakat setempat. Bantuan sosial, pembangunan dan manfaat langsung berupa uang tunai yang diterima masyarakat merupakan dampak positif yang bagi sebagian masyarakat dianggap sebagai keunggulan relatif dibandingkan dengan HPH pada era sebelumnya. Bagi masyarakat, keterlibatan mereka secara langsung di dalam kegiatan perusahaan dan pemanenan hutan bersama-sama mitra investor adalah yang pertama kali dan merupakan pengalaman yang berharga.

Namun, uang *fee* yang diterima masyarakat, yang jumlahnya berkisar antara Rp. 30,000 sampai Rp. 35,000/m³ tidak mencerminkan jumlah yang sesungguhnya diterima oleh masyarakat luas secara merata. Seringkali dilaporkan terjadinya kasus-kasus mitra investor yang tidak menepati janji untuk memberikan *fee* kepada masyarakat (setidaknya dari hasil wawancara dengan masyarakat Desa Sekatak Buji, Desa Antutan dan Desa Pejalin). Selain itu, hasil pembagian keuntungan yang diberikan pihak investor melalui pengurus desa atau tokoh adat dan masyarakat tidak seluruhnya terdistribusi secara merata kepada

masyarakat. Kasus yang sama juga ditemukan Palmer (2004) di Desa Sekatak Buji.

Kelompok-kelompok elite seringkali memperoleh keuntungan lebih dari yang seharusnya mereka terima. Hal ini dimungkinkan karena sejak awal mereka aktif terlibat di dalam proses kontak awal antara pihak masyarakat dengan mitra investor dan ketika permohonan izin sedang diproses ke bupati. Hanya pihak-pihak tertentu saja yang terlibat aktif secara langsung. Masyarakat umumnya tidak dilibatkan, sekalipun tercatat di beberapa desa adanya pertemuan awal antara pihak aparat desa dengan masyarakat⁶⁵ untuk membahas dan menyepakati tawaran dari pihak investor. Di sebagian besar desa-desa yang menjadi lokasi penelitian ini, proses selanjutnya cenderung tidak transparan. Palmer (2004) juga menemukan kasus yang sama di Sekatak Buji.

Intinya adalah perlu dicari cara-cara untuk mencegah atau paling tidak mengurangi kemungkinan terjadinya *elite capture*. Apabila sasaran perusahaan hutan atau kayu skala kecil adalah mensejahterakan masyarakat melalui pemberian peluang akses yang sama, maka upaya untuk menjalankan proses penyusunan kebijakan yang transparan harus dimulai sejak tahap awal. Partisipasi publik dalam penyusunan dan implementasi kebijakan harus didorong, misalnya melalui media konsultasi publik atau mekanisme yang berlaku di DPRD. Publik harus lebih dilibatkan untuk mengetahui bagaimana sebuah kebijakan dirancang dan aspek-aspek apa yang menjadi bahan pertimbangan. Masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk mengetahui implikasi yang akan timbul dari sebuah kebijakan dan pihak-pihak yang terlibat dan memperoleh keuntungan.

Masyarakat juga harus diikutsertakan di dalam menetapkan standar dan mekanisme untuk mengatur pembagian manfaat, yang akan menjamin dipenuhinya janji dan kesepakatan oleh investor/mitra. Sebagai contoh, kebijakan harus memperhatikan bagaimana manfaat akan didistribusikan di antara pihak-pihak yang terlibat, misalnya antara investor

dan masyarakat setempat, dan bagaimana sanksi harus dikenakan jika salah satu pihak mengingkari kesepakatan. Anggota DPRD juga harus memainkan peranan penting dalam menjembatani aspirasi masyarakat dan aparat pemerintah.

6.4. Pengelolaan hutan berbasis masyarakat di masa depan

Sekalipun skema dan kerangka kerjanya berbeda, pola pengusahaan hutan IPPK yang melibatkan masyarakat dalam pengelolaannya melalui IPPK kembali menunjukkan fenomena yang sama dengan pola pengelolaan hutan lainnya seperti hutan kemasyarakatan, hutan rakyat dll. Kebijakan yang tidak didukung aturan yang jelas dan pendampingan yang kuat dari pemerintah dan pihak lainnya serta tidak memperhatikan kemampuan masyarakat telah menimbulkan kegagalan. Kebijakan IPPK tidak mempertimbangkan kapasitas masyarakat atau apa yang akan terjadi pada masyarakat setelah sumberdaya habis. Kebijakan tersebut juga tidak memberikan kejelasan status lahan dan cenderung mengakibatkan hutan menjadi sebuah sumberdaya yang tidak jelas siapa yang mempunyai otoritas untuk mengelolanya.

Kebijakan IPPK juga setidaknya telah mengubah persepsi di kalangan masyarakat terhadap *tana' ulen*, sebagai sebuah kawasan yang dipertahankan untuk kepentingan komunal. Lahan yang dulunya lebih diperuntukkan guna memenuhi kebutuhan masyarakat setempat (*subsistence*) dan kepentingan adat telah berubah menjadi areal IPPK dengan tujuan untuk kepentingan komersial. Masyarakat 'pemilik' hutan IPPK beserta mitra investor cenderung sangat eksploitatif dalam mengusahakan hutannya dan tidak memiliki rencana kelola hutan jangka panjang. Setelah suatu kawasan hutan dieksploitasi, bekas-bekas lahan-lahan yang tidak produktif lagi ditinggalkan begitu saja. Masyarakat kemudian akan melakukan klaim-klaim baru di kawasan hutan yang masih memiliki potensi kayu, yang berakibat pada luasnya lahan-lahan yang akan dikonversi, dan

sekaligus mengancam keberadaan sumberdaya hutan.

Ada beberapa pelajaran yang dapat diambil dari pelaksanaan IPPK di Kab. Bulungan. Masyarakat memperoleh keuntungan paling sedikit dari perizinan karena pihak perusahaan atau investor menjadi pemegang izin dari bupati dan sekaligus mengendalikan kegiatan pengusahaan hutan di lapangan. Di masa yang akan datang, pemerintah perlu mengkaji kemungkinan pemberian izin langsung kepada masyarakat melalui koperasi-koperasi kehutanan yang dibentuk murni oleh masyarakat sekitar hutan adat. Kelembagaan yang hampir sama diusulkan Sutisna (2003) yakni berupa koperasi dusun dan/atau desa yang dibangun oleh masyarakat yang tinggal di sekitar hutan. Hal ini akan memperkuat posisi masyarakat dalam melakukan bernegosiasi untuk memperoleh manfaat yang lebih adil.

Hak pengelolaan yang lebih jelas perlu diberikan kepada masyarakat, kelompok masyarakat atau koperasi masyarakat. Pada saat ini, masyarakat sadar bahwa di masa mendatang mereka tidak akan lagi mempunyai hak atas areal bekas tebangan. Tidak ada insentif maupun dukungan bagi mereka dalam mengembangkan pendekatan-pendekatan yang berkelanjutan terhadap pengelolaan hutan. Hak pengelolaan yang jelas dan terjamin akan menjadi insentif bagi masyarakat untuk membuat rencana kelola yang berkelanjutan dan berjangka panjang. Saat ini, pilihan yang mereka hadapi hanya terbatas pada kesempatan untuk menjual hak pemanfaatan kayu kepada pihak investor luar.

Sementara pihak investor yang menjadi mitra tetap memainkan peran pentingnya dalam mendukung kegiatan operasional sisi permodalan dan alat berat. Perjanjian antara koperasi masyarakat dengan investor harus dibuat serinci mungkin, mencakup tidak hanya pembagian keuntungan, tetapi juga kewajiban-kewajiban bagi kedua belah pihak serta sanksi-sanksi yang tegas jika ada ketentuan-ketentuan yang dilanggar.

Selain memastikan reputasi dan legalitas perusahaan, pemda sangat berperan penting

dalam menilai pihak investor yang akan menjadi mitra masyarakat dan memastikan kemampuan mereka untuk berkerjasama dengan masyarakat. Sejalan dengan upaya pemberdayaan masyarakat dan penguatan kelembagaan serta kapasitas masyarakat di dalam pengusahaan hutan, jika diperlukan pemda diminta menjadi 'penengah' dan saksi yang turut menandatangani perjanjian antara masyarakat dengan investor.

Seluruh tahapan proses perlu mengedepankan prinsip-prinsip keterbukaan, akuntabilitas dan partisipasi dari berbagai pihak. Dengan demikian, seluruh masyarakat di luar pengurus koperasi dan mitra investor dapat mengetahui proses yang terjadi dan sekaligus terbentuk kontrol sosial terhadap pengendalian pemanenan hutan.

7.1. Kesimpulan

Setelah pelaksanaan otonomi daerah berlangsung hampir selama lima tahun sejak diundangkannya UU tentang Pemerintah Daerah diundangkan tahun 1999, pembagian kewenangan, hak dan tanggungjawab antara pemerintah pusat dan daerah masih belum jelas. Tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang pengurusan hutan masih menjadi masalah krusial yang terdokumentasikan dalam penelitian ini. Desentralisasi di bidang kehutanan di Kabupaten Bulungan terwujud dalam bentuk pemberian izin pengusahaan hutan skala kecil atau lebih dikenal dengan IPPK (Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu). Meskipun tujuan utama dari IPPK adalah memberikan akses kepada masyarakat lokal untuk memperoleh manfaat sumberdaya hutan, ketidakjelasan kewenangan dan lemahnya penegakan sanksi, serta kurangnya kemampuan instansi yang bertanggung jawab dalam memantau dan mengendalikan kebijakan IPPK, telah menjadi penyebab kurang berhasilnya pelaksanaan IPPK.

Namun demikian, kebijakan IPPK telah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk pertama kalinya terlibat dalam pengusahaan hutan. Kebijakan tersebut telah memberi dampak positif berupa keuntungan finansial bagi masyarakat. Sekalipun demikian, keuntungan finansial tersebut sifatnya jangka pendek dan distribusinya kurang adil antara masyarakat dengan mitra pengusahaan kayu. Dalam beberapa kasus, kebijakan IPPK juga telah memunculkan masalah tumpang tindih batas dan ketidakpastian status lahan, serta telah memicu konflik baik antar masyarakat

maupun antara masyarakat dengan pihak mitra investor.

Setelah kewenangan pemda dalam mengeluarkan kebijakan pengusahaan hutan skala kecil ditarik kembali oleh pemerintah pusat yang berbuntut berakhirnya kebijakan IPPK, pemda mencari peluang-peluang sumber PAD alternatif. Langkah pemerintah kabupaten yang mendorong pembangunan perkebunan kelapa sawit skala besar tampak cenderung kurang memperhatikan kesesuaian lahan untuk jenis komoditi tersebut. Hal ini menjadi indikasi bahwa aspek-aspek sosial, ekonomi dan ekologi masih belum dipertimbangkan secara komprehensif oleh para pengambil kebijakan di dalam menentukan penggunaan lahan.

7.2. Rekomendasi

Pemerintah harus segera memperjelas kewenangan dan tanggungjawab antara instansi kehutanan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Mekanisme pelaporan dan hierarki pertanggungjawaban (akuntabilitas) dan penilaian berdasar kinerja (termasuk *reward* dan *punishment*) di dalam pengelolaan dan pengurusan hutan perlu dibangun. Selain itu, masyarakat lokal harus diberdayakan dan dilibatkan di dalam penyusunan kebijakan. Sebelum kebijakan yang melibatkan dan berdampak pada masyarakat dikeluarkan, kemampuan masyarakat dan kemungkinan dampak yang akan muncul perlu lebih diperhatikan dan diantisipasi. Pemerintah harus memperhatikan aturan-aturan yang mekanisme yang lebih jelas terutama terkait dengan manfaat sumberdaya, sehingga ada

pembagian yang adil antara masyarakat dan mitranya. Pemda hendaknya mengambil peran di dalam memberikan pendampingan terhadap masyarakat. Pemberian izin pengusahaan secara langsung kepada masyarakat melalui lembaga koperasi atau kelompok masyarakat yang sudah mapan dapat menjadi satu pilihan.

Pemda dengan dukungan dari pemerintah pusat hendaknya menerapkan secara konsisten dalam menerapkan proses-proses yang partisipatif (konsultasi publik) di dalam pembuatan kebijakan kehutanan daerah. Pemerintah juga harus mengedepankan prinsip-prinsip keterbukaan informasi (dalam hal ini

terkait dengan pengelolaan keuangan daerah) dan akuntabilitas atas setiap langkah kebijakan yang diambilnya. Pemda juga harus lebih dulu mengkaji dampak lingkungan dan sosial di dalam menyusun suatu kebijakan penarikan retribusi dan pengalokasikan tata ruang. Selain perlunya memperkuat kapasitas kelembagaan di tingkat paling bawah (desa), pemerintah juga perlu memberikan akses informasi dan manfaat sumberdaya kepada masyarakat, serta memberikan kepastian status kawasan hutan melalui sebuah mekanisme yang rasional, berkeadilan, dan bertanggung-gugat.

¹ Surat Keputusan Bupati No. 196 tahun 2000 tentang Pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu pada Hutan milik, Hutan Rakyat dan Hutan Adat

² Peraturan Daerah No. 17 tahun 2000 tentang Retribusi Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu pada Hutan Milik/Hutan Rakyat

³ Dalam laporan ini, kita akan menyebut IPPK sebagai *izin IPPK* apabila mengacu kepada sebuah izin yang diberikan oleh daerah kepada sebuah perusahaan, masyarakat lokal atau individu; atau *kebijakan IPPK* apabila mengacu kepada produk hasil proses penyusunan kebijakan di daerah.

⁴ Peraturan Daerah No. 16 tahun 2000

⁵ Barr dkk. (2001), Casson (2001a), Obidzinski dan Barr (2002)

⁶ Soetarto dkk. (2001)

⁷ McCarthy (2001a), McCarthy (2001b), Casson (2001b)

⁸ Potter dan Badcock (2001)

⁹ Suramenggala dkk (2001), Palmer (2004),

¹⁰ Barr dkk (2001); Andersen dan Kamelarczyk (2004)

¹¹ Obidzinski dan Barr (2003); Sitorus (2004)

¹² Yasmi dkk. (2005)

¹³ SK Bupati No. 522/86/Ek.Proda/2004

¹⁴ Penelitian ini dilakukan selama satu setengah tahun dari Januari 2003 sampai Juni 2004.

¹⁵ Kabupaten Bulungan terletak pada posisi geografis 116 ° 20'45" dan 118°00'00" Bujur Timur dan di antara 2°06'05" dan 3°45'10" Lintang Utara.

¹⁶ Pohon masalah atau pohon masalah-penyebab digunakan sebagai alat visual untuk

mempersempit masalah dan meletakkan prioritas pada masalah-masalah utama untuk dapat memahami penyebab-penyebab mendasar dari suatu masalah yang kompleks.

¹⁷ Analisis spasial tersebut tidak dirancang dari awal penelitian, tetapi dilaksanakan pada tahap akhir penelitian setelah adanya permintaan dari pemangku kepentingan lokal terkait dengan adanya inspeksi Kantor Jaksa Agung sehingga perlu dilakukan analisis lebih jauh terhadap rencana tata ruang daerah dan untuk memberikan penilaian yang obyektif mengenai dampak konsesi skala kecil terhadap tutupan hutan. Analisis ini hanya dimaksudkan untuk memberikan hasil indikatif (terkait dengan ulasan terhadap peraturan rencana keruangan dan lokasi konsesi), dan bukan merupakan analisis yang komprehensif.

¹⁸ Pasal 5 peraturan ini menyatakan bahwa pmda diberikan kewenangan untuk urusan-urusan berikut: penghijauan dan konservasi tanah dan air; persuteraan alam, perlebahan, pengelolaan hutan milik/hutan rakyat, pengelolaan hutan lindung, penyuluhan kehutanan, pengelolaan hasil hutan non kayu, perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal buru, perlindungan hutan dan pelatihan keterampilan masyarakat di bidang kehutanan.

¹⁹ Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 310/kpts-II/1999, dikeluarkan tanggal 7 Mei 1999 yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 22 ayat 3 dari PP No. 6/1999.

²⁰ SKNo.05.1/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam, dikeluarkan tanggal 6 November 2000

²¹ Di Kabupaten Bulungan, tidak ditemukan adanya jenis IUPHHK dengan luasan sampai 50.000 ha yang dikeluarkan oleh Bupati (Dinas Kehutanan Bulungan)

²² Pasal 9 dari SK Bupati membatalkan Keputusan Bupati Bulungan No. 19 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu pada Hutan Rakyat dan Hutan Milik, yang terbit sebelumnya.

²³ Perda No. 17/2000 tentang Retribusi Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu pada Hutan Milik/Hutan Rakyat.

²⁴ Misalnya, SK Bupati No. 522.11/303/EK.PRODA.I/2000 yang diberikan kepada salah satu CV yang beroperasi di Desa Antutan, Kecamatan Tanjung Palas. Dalam SK Bupati tersebut tidak diacu Perda No. 17/2000

²⁵ Surat Menteri Kehutanan yang diacu antara lain: SK No. 754/2001 dan 755/2001 masing-masing tentang “Penerbitan Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu” dan “Penerbitan Izin HPHH di Provinsi Kalimantan Timur”. Selain kedua SK tersebut, sebuah SK Dirjen Bina Produksi Kehutanan juga dijadikan acuan.

²⁶ No. 288/IV-PHT/2000

²⁷ No. 084/kpts-II/2000

²⁸ Pada tanggal 21 Februari 2002, Menteri Kehutanan mengeluarkan SK No. No.541/Kpts-II/2002 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No.05.1/Kpts-II/2000. SK No. 541/2002 menghentikan dan mencabut kewenangan gubernur dan bupati dalam memberikan hak pengusahaan hutan/IUPHH setelah tanggal 31 Desember 2000.

²⁹ Studi dilakukan pada tahun 2000 dan 2001 oleh Universitas Mulawarman yang bekerjasama dengan DPRD Bulungan dan Yayasan Pionir Bulungan.

³⁰ Berdasarkan wawancara dengan beberapa pejabat daerah, termasuk Bupati.

³¹ SK Menteri Kehutanan No. 6886/2002 tentang Pedoman dan Tata Cara Pemberian Izin Pemungutan Hasil Hutan (IPHH) pada Hutan Produksi. Berdasarkan wawancara dengan berbagai pihak, kewenangan baru yang diberikan kepada bupati untuk mengeluarkan IPHH ini kurang begitu disambut daerah

karena adanya pembatasan-pembatasan dalam hal volume kayu yang diperbolehkan untuk ditebang (maksimum 20 m³ dalam jangka satu tahun; dan hasil tebangan hanya untuk kebutuhan sendiri dan tidak diperdagangkan). SK Menteri ini juga menyatakan bahwa SK No. 310/1999 tidak berlaku lagi.

³² Pengamatan kami menunjukkan bahwa sebagian besar pihak kurang memperhatikan pasal yang penting ini, yang telah menjadi dasar pencabutan kewenangan. Kami juga mengamati bahwa tidak ada upaya-upaya yang jelas untuk meningkatkan kapasitas institusional, visi dan misi pemda. Pemerintah pusat tampaknya juga belum berhasil menyusun peraturan pelaksanaan untuk mendukung upaya tersebut.

³³ Keputusan Bupati Bulungan No. 522/86/Ek.Proda I/2004 tertanggal 20 Pebruari. Surat teresbut mengacu pada Surat Edaran Gubernur No. 522.21/548/Proda.2.1/EK tertanggal 29 Januari 2004 mengenai “Pembatalan Izin Pemungutan Kayu (IPK)”. Catatan penulis: yang dimaksud dengan IPK di sini adalah IPPK

³⁴ Di Tanjung Selor, November 2003

³⁵ SK Menteri Kehutanan No. 325/2003

³⁶ Sebagaimana dilaporkan oleh majalah lokal, Mahardhika (2003)

³⁷ Misalnya, Perjanjian Kerjasama Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu Desa Long Telenjau, yang ditandatangani tanggal 13 September 2000 diketahui oleh notaris dan pejabat pembuat akta tanah.

³⁸ Kepala Desa mengirim surat mewakili penduduk Desa Pimping pada tanggal 13 Maret 2003.

³⁹ Surat yang ditandatangani oleh seluruh kepala adat dan kepala desa tersebut dikirimkan pada tanggal 2 Mei 2001.

⁴⁰ Salah satu wujud pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat dipungut dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dalam UU No. 34/2000 yang merupakan penyempurnaan dari UU. No. 18/1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan

PP No. 65/2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66/2001 tentang Retribusi Daerah.

⁴¹ Perda ini diterbitkan pada tanggal 31 Oktober 1998 dan disetujui oleh Gubernur Kalimantan Timur dalam Surat Keputusan Gubernur No. 466/1999

⁴² UU No. 25/1999 Pasal 6:5

⁴³ Dalam periode yang relatif singkat, yakni antara Februari sampai Juni 2001, kebijakan pajak ekspor telah menghasilkan devisa sebesar 7.105.923,41dollar AS dan pendapatan pajak Rp. 12,9 miliar, dari jumlah kayu yang diekspor sebanyak 62.897,40 m³. Dinas Pendapatan Daerah melaporkan bahwa mereka telah menerima Rp. 7,6 miliar dari ekspor kayu bulat.

⁴⁴ Data tidak tersedia untuk Kecamatan Sekatak, Sesayap, Sesayap Hilir, Tanah Lia dan Bunyu.

⁴⁵ SK Menteri No. 126/2003 tentang Penatausahaan Hasil Hutan

⁴⁶ Perda No. 17/2000 Pasal 10 - 11

⁴⁷ SK Bupati No. 196/2000.

⁴⁸ Perda No. 16/2000 dan SK Bupati No. 66/2001.

⁴⁹ Surat Edaran Dinas Kehutanan Kabupaten Bulungan No. 522.21/67/DISHUT/II/2003 tertanggal 14 Januari 2003

⁵⁰ Uang *fee* dihitung berdasarkan kubikasi kayu hasil tebangan, dan besarnya tergantung pada hasil negosiasi antara masyarakat (wakil masyarakat) dengan pengusaha/investor, sehingga besarnya uang *fee* berbeda antara satu desa dengan lainnya. Dari lokasi studi diperoleh rata-rata uang *fee* antara Rp. 25.000 sampai Rp. 35.000/m³. Pembayaran uang *fee* oleh kontraktor kepada masyarakat dilakukan setelah kayu bulat dikapalkan. Pembayaran dilakukan melalui pengurus desa atau orang yang mewakili masyarakat dalam kerjasama tersebut, biasanya orang yang memiliki hubungan dengan pengusaha atau tokoh adat di desa.

⁵¹ Data kompensasi yang diperoleh masyarakat dari HPH dimaksudkan sebagai bahan perbandingan

⁵² Keputusan Presiden tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian

⁵³ Dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN No. 1/89.

⁵⁴ SK Menhutbun No. 310/1999

⁵⁵ Sekalipun judul dari SK Bupati No. 196/2000 adalah “izin pemungutan”, tetapi istilah tersebut tidak didefinisikan dengan jelas di dalam bagian ketentuan umum, dan dikaburkan dengan istilah hak pengusahaan hutan (lihat butir No. 15 dan 16 dari bagian Ketentuan Umum SK tersebut).

⁵⁶ Rencana tata ruang tertuang dalam Perda No. 3, Oktober 2003.

⁵⁷ SK Menteri Kehutanan No. 310/1999

⁵⁸ Salah satu kritikan datang dari staf Kantor BPN di Tanjung Selor. Diakuinya bahwa sekalipun BPN mempunyai peran utama dalam pengelolaan tanah, rencana tata ruang yang diterbitkan tersebut ternyata ‘mengejutkan’.

⁵⁹ Peraturan Pemerintah No. 69/1996 tentang Hak dan Kewajiban Masyarakat, dan Mekanisme untuk Partisipasi Masyarakat pada Rencana Tata Ruang

⁶⁰ Pasal 22 pada Perda ini menyatakan bahwa evaluasi terhadap penggunaan ruang (misalnya pelanggaran terhadap peraturan-peraturan daerah, lembaga yang berwenang dan rencana tata ruang) akan dilaksanakan oleh sebuah tim yang terdiri dari aparat pemerintah yang dibentuk dalam SK Bupati.

⁶¹ Selama proses pembahasan tata ruang di tingkat Provinsi Kalimantan Timur, muncul permohonan yang kuat untuk merubah status kawasan hutan. Pemda di provinsi ini, termasuk Pemerintah Kabupaten Bulungan, dilaporkan juga mendukung usaha perubahan ini. Ada kecenderungan yang tinggi di kalangan investor untuk menebang kayu sebelum membangun perkebunan. Banyak kasus mengindikasikan bahwa mereka kemudian gagal mendirikan perkebunan karena minat mereka yang sesungguhnya adalah menebang kayu untuk mendapatkan keuntungan (Anonim, 2004).

⁶² Usul pemda kepada Menteri Kehutanan untuk pelepasan kawasan hutan seluas 20.000 ha di bagian selatan Kabupaten Bulungan (Kec. Tanjung Palas) belum mendapatkan respon setelah 3-4 tahun. Dalam peta usulan RTRWK Kabupaten Bulungan terlihat bahwa areal

yang diusulkan tersebut dialokasikan untuk KBNK, sementara dalam Peta Lokasi Lahan Perkebunan, lokasi yang masih dalam proses usulan tersebut dicadangkan untuk perluasan perkebunan PT. Bagong (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2003)

⁶³ Dalam hal ini, hak-hak properti tidak hanya terbatas pada hak kepemilikan (*ownership*), tetapi juga hak penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya.

⁶⁴ Misalkan antara kepentingan soal kawasan hutan yang tertuang di dalam UU Pokok Agraria No. 5/1960, UU Pokok Kehutanan (UUPK) No. 5/1967 dan UU Pertambangan No. 11/1967.

⁶⁵ Desa Sekatak Buji, Desa Pejalin dan Long Tunggu

- Agrawal, A. dan Ribot, 1999 Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African Cases. *Journal of Developing Areas* 33: hal 473-502.
- Andersen U. dan Kamelarczyk K. 2004 Implications of small-scale timber concessions on rural livelihoods - a case study from Malinau District, Indonesia. Tesis Master oleh Uffe Strandby Andersen dan Kewin Benjamin Bach Kamelarczyk. Danish Centre for Forest, Landscape and Planning Royal Veterinary and Agricultural University, Copenhagen.
- Anonim, 2004. Investor di Kaltim Hanya Tertarik Kayu. *Harian Kompas*, 10 Juni.
- Barr, C. and Resosudarmo, I.A.P. 2001 Decentralization and forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, community livelihoods and economic development. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Barr, C., Wollenberg, E, Linberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana M., Moeliono, M. dan Djogo, T. 2001. The Impacts of decentralisation on forests and forest-dependent communities in Malinau District, East Kalimantan. *Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 3*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- BPS, 1999. Kabupaten Bulungan dalam Angka. Kantor Badan Pusat Statistik, Kabupaten Bulungan, Tanjung Selor.
- BPS, 2002. Kabupaten Bulungan dalam Angka. Kantor Badan Pusat Statistik, Kabupaten Bulungan, Tanjung Selor.
- Casson, A. 2001a. Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kutai Barat District, East Kalimantan. *Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 4*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Casson, A. 2001b. Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kotawaringin Timur District, Central Kalimantan. *Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 5*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- DFID, 1999. Indonesia: Towards Sustainable Forest Management. Final Report of the Senior Management Advisory Team and the Provincial Level Forest Management Project. Department for International Development (UK) and Ministry of Forestry, Jakarta.
- Kahang, A., 2003. Kearifan pengelolaan tana ulen pada Masyarakat Kenyah di Kabupaten Malinau, Provinsi Kalimantan Timur. Dalam: Purba, J. (editor) "Bunga Rampai Kearifan Lingkungan". Kementrian Lingkungan Hidup, Jakarta.
- McCarthy. J. 2001a. Decentralisation, local communities, and forest management in Barito Selatan District, Central Kalimantan. *Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 1*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- McCarthy. J. 2001b. Decentralisation and forest management in Kapuas District, Central Kalimantan. *Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 2*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Meinzen-Dick, R., Knox, A., Place, F., dan Swallow, B. 2002. Innovation in natural resource management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries. John Hopkins University Press, Baltimore and London.

- Obidzinski, K. dan Barr, C. 2003. The Effects of decentralisation on forests and forest industries in Berau District, East Kalimantan. Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 9. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Palmer, C., 2004. The Role of collective action in determining the benefits from IPPK logging concessions: A case study from Sekatak, East Kalimantan. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.
- Potter, L. and Badcock, S. 2001 The effect of Indonesia's decentralisation on forests and estate crops: case study of Riau province, the original districts of Kampar and Indragiri Hulu. Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 6 and 7. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Resosudarmo, I.A.P dan A. Dermawan. 2002. Forests and Regional Autonomy: The Challenge of Sharing the Profits and Pains. In Colfer, C.J.P and I.A.P Resosudarmo (eds.) *Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia*. Resources for the Future: Washington DC
- Sitorus, S. 2004. Politik Ekonomi Desentralisasi Pengusahaan Hutan: Studi Kasus IPPK di Kabupaten Berau Kalimantan Timur. Institut Pertanian Bogor, Bogor (Tesis).
- Soetarto, E., Sitorus, M.T.F. and Napiri, Y. 2001 Decentralisation of administration, policy making and forest management in West Kalimantan. Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 8. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Suramenggala, I., Sutisna, I.H., Saragih, I.B., Samsu, Ngau, Y. 2001. Evaluasi dampak IPPK terhadap fisik hutan, pendapatan masyarakat dan pemerintah Kabupaten Bulungan. Yayasan Pionir Bulungan, Tanjung Selor.
- Theisenhusen, W., T. Hansted, R. Mitchell, dan E. Radjagukguk. 1997. Land Tenure Issues in Indonesia, Laporan yang dipersiapkan untuk U.S Agency for International Development. Jakarta, Indonesia: GRIDEC Cultural Development Consultants.
- Wollenberg, E., Anau, N., Iwan, R., van Heist, M., Limberg, G. and Sudana, M. 2002 Building agreements among stakeholders. ITTO Tropical Forest Update 12(2): 6–8.
- Yasmi, Y., Anshari, G.Z., Alqadrie, S., Budiarto, T., Ngusmanto, Abidin, E., Komarudin, H., McGrath, S., Zulkifli and Afifudin 2005 Complexity of forest management in the era of regional autonomy: a case study in Sintang District, West Kalimantan. Decentralisation and Forests in Indonesia Series: Case Study 10. CIFOR, Bogor, Indonesia.

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.

Donors

The Center for International Forestry Research (CIFOR) receives its major funding from governments, international development organizations, private foundations and regional organizations. In 2004, CIFOR received financial support from Australia, African Wildlife Foundation (AWF), Asian Development Bank (ADB), Belgium, Brazil, Canada, Carrefour, China, CIRAD, Conservation International Foundation (CIF), European Commission, Finland, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Ford Foundation, France, German 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, Netherlands, Norway, Organisation Africaine du Bois (OAB), Overseas Development Institute (ODI), Peruvian Institute for Natural Renewable Resources (INRENA), Philippines, Sweden, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Switzerland, The Overbrook Foundation, The Nature Conservancy (TNC), Tropical Forest Foundation, United States, United Kingdom, United Nations Environment Programme (UNEP), Waseda University, World Bank, World Resources Institute (WRI) and World Wide Fund for Nature (WWF).

