

## **PROBLEMATIK DESENTRALISASI PENGELOLAAN SUMBERDAYA HUTAN DI PAPUA**

---

Sudiyono

### *Abstract*

The decentralization of forestry sector in Papua Province has been executed by the Community Forestry Programme. To support this programme, the Indonesian government issued a series of regulations; Government Regulation (PP No: 6/1999) on the Small Scale Logging Consession Permit, the Ministry of Forestry Decision Letter No: 677/Kpts – II/1998 on Community Forestry Programme, and Forest Reform Act No: 41/1999. However, the implementation of these policies had caused many problems, among others: (1) inconsistency of government policies, which had caused authority conflict between local governments and central government in managing the forest resource; (2) policies that caused illegal logging activities; (3) an increase of policy manipulation practice. In the end, this policy have failed to create both quality improvement of the local people social economic life as well as a sustainable forest development.

This article is focused to discuss questions on how the local government implement these policies, and what are the problems faced by the settlers in and around of the forest.

Keywords: decentralization, forestry, Papua, Community Forestry

### **I. Pendahuluan**

Daerah Provinsi Papua, memiliki areal penutupan hutan yang relatif masih luas dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Kawasan hutan yang luas ini memiliki tingkat keragaman ekosistem yang tinggi seperti kawasan ekosistem hutan mangrove yang luas di pantai Selatan Papua, rawa, savana, sungai, muara sungai, dan hutan pegunungan di wilayah Pegunungan Papua Tengah. Kondisi alam yang demikian memiliki korelasi dengan keragaman habitat dan kekayaan

kandungan hayati. Selain itu, Papua juga dikenal sebagai kawasan yang memiliki kekayaan sumberdaya mineral yang melimpah, seperti, minyak, gas bumi, tembaga, bauksit, dan emas. Unikny lagi wilayah ini dihuni lebih dari 250 suku/kelompok etnik penduduk asli Papua yang termasuk dalam rumpun Melanesia, yang tersebar di kawasan hutan pantai, hutan dataran rendah, dan hutan Pegunungan Bagian Tengah dengan puncak Jayawijaya. Ketergantungan hidup yang tinggi pada hutan diantara beberapa kelompok etnik pribumi ini, telah mampu mengembangkan praktek-praktek tradisi pengelolaan sumberdaya hutan berbasis masyarakat yang berkelanjutan, dengan berpedoman pada sistem pengetahuan tradisional yang mereka warisi dari leluhur mereka.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No: 891/Kpts – II/1999 tanggal 14 Oktober tahun 1999 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di wilayah Propinsi Papua, luas kawasan hutan di Papua sebesar 42.224.840 ha, terdiri dari Hutan Produksi Terbatas 2.054.110 ha (5%), Hutan Produksi Tetap 10.585.210 ha (25%), hutan Produksi yang dapat dikonversi 9.262.130 ha (22%), Hutan Pelestarian Alam 8.025.820 ha (19%), Hutan Lindung 10.619.090 Ha (25%), dan Kawasan Perairan 1.678.480 ha (4%). Secara keseluruhan luas kawasan Hutan Produksi di Provinsi Papua seluas 21. 905.450 ha atau (52%) dari total luas kawasan hutan yang ada (Benja V. Mambai, dkk, 2005).

Sampai dengan akhir tahun 2003, jumlah pemegang izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) di Propinsi Papua termasuk wilayah Provinsi Irian Jaya Barat (Iriabar), sebanyak 68 unit HPH dan 2 unit HPHTI, dengan total areal konsesi seluas 12.626.779 ha. Hal ini berarti bahwa penggunaan kawasan hutan produksi oleh HPH/IUPHHK telah mencapai 57,56%, sedangkan sisanya seluas 9.274.671 ha (42,35%) merupakan hutan produksi yang belum diusahakan. Jika ditambah dengan adanya HPH /IUPHHK yang sudah terdaftar tetapi tidak/belum beroperasi sebanyak 36 HPH seluas 4.413.726 ha, maka total hutan produksi yang telah dan akan segera digarap menjadi 13.688.397 ha (62,50%).

Data tersebut menunjukkan bahwa pertama, intensitas pemanfaatan hutan produksi di Papua masih rendah, sehingga masih cukup peluang untuk diusahakan. Kedua, tampak bahwa dominasi pemerintah pusat dalam kebijakan pengelolaan hutan di Papua dengan

menerapkan sistem Tebang Pilih Tanaman Indonesia (TPTI) masih cukup kuat, walaupun telah dianggap gagal oleh banyak pihak.

Sementara itu telah diketahui bahwa eksploitasi hutan secara besar-besaran di Papua hingga saat ini sudah berlangsung selama empat dekade, dan telah memunculkan berbagai persoalan yang pada ujungnya tidak mampu memberikan kemakmuran bagi sebagian besar masyarakat Papua, sehingga telah menjadikan masyarakat Papua sebagai golongan yang paling miskin di Indonesia.

Jatuhnya pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan “lengser keprabonnya” pimpinan nasional Presiden Soeharto 21 Mei 1998, telah menjadi tonggak sejarah munculnya era baru yang lazim disebut Era Reformasi. Peristiwa ini mendorong dengan cepat suasana euphoria reformasi bergema diseluruh penjuru tanah air, termasuk di dalamnya wilayah Papua. Hampir di seluruh wilayah Papua, masyarakat adat mengklaim kembali hak pemilikan. Penguasaan dan pengelolaan sumberdaya hutan yang selama ini “dirampok” oleh negara, pemegang konsesi HPH, HTI, Perkebunan, dan lahan transmigrasi dituntut untuk segera dikembalikan kepada masyarakat adat.

Tuntutan ini direspons oleh pemerintah dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat adat pemilik hak ulayat untuk terlibat langsung, bahkan ditekankan harus menjadi pelaku utama dalam pengelolaan hutan. Sejak saat itu, desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan di Papua ditandai dengan penerapan Program Hutan Kemasyarakatan melalui SK Menhut No : 677/Kpts-II/1998. Peristiwa ini sekaligus menandai telah terjadinya paradigma baru dalam kebijakan pengelolaan hutan di Papua, masyarakat adat mendapatkan akses yang luas dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan di wilayah adatnya. Walaupun kebijakan ini sesungguhnya dirasakan belum menjawab tuntutan masyarakat Papua yang bersifat ideologis yakni pengakuan secara resmi oleh pemerintah tentang eksistensi tanah ulayat mereka, namun oleh berbagai pihak telah dinilai bahwa langkah yang ditempuh pemerintah merupakan langkah maju.

Pemerintah Daerah Provinsi Papua mendukung kebijakan ini salah satunya karena diyakini bahwa sistem ini akan menjadikan rakyat Papua sebagai tuan rumah di negeri sendiri. Berbeda dengan rezim sebelumnya yang menempatkan masyarakat pemilik hak ulayat tanah lebih sebagai penonton. Hal ini akan mendorong terbangunnya etos kerja sekaligus rasa memiliki masyarakat, sehingga akan menumbuhkan

rasa tanggung jawab dalam mengelola hutan yang lebih memperhatikan keberlanjutannya. Sistem ini juga diyakini akan mampu mengangkat masyarakat dari lembah kemiskinan, sekaligus akan dapat memacu pemerintah daerah dalam menggali sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan menggunakan kewenangan daerah dalam memanfaatkan sumberdaya alam sebagaimana diamanatkan dalam Undang – Undang Otonomi Khusus No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua.

Dukungan dari kalangan akademisi muncul dalam bentuk paparan teori sebagai pembenar atas pemberian kewenangan pengelolaan sumberdaya alam kepada pemerintah daerah, baik menyangkut sumberdaya hutan maupun laut. Paparan teori yang berkembang diawali dalam bentuk kritik terhadap praktek sentralisasi manajemen sumberdaya alam oleh pemerintah. Berbagai problem yang muncul antara lain kebutuhan dana yang sangat besar untuk mengumpulkan data yang cukup dan akurat tentang kondisi sumberdaya, keterbatasan kemampuan pemerintah untuk mengadakan alat-alat perlengkapan kegiatan monitoring, kecenderungan pembangkangan oleh pengguna sumberdaya karena ketiadaan hubungan yang dekat antara *user group* dengan pemerintah, dan subordinasi kepentingan lingkungan oleh kepentingan ekonomi dan politik (Baland dan Platteau 1996; lihat juga Bailey dan Zerner, 1992)

Kritik terhadap praktek sentralisasi pengelolaan sumberdaya alam yang mengandung berbagai kelemahan pada masa Orde Baru telah mengarahkan perhatian para ahli pada praktek-praktek hak ulayat (*communal property*). Keberadaan praktek hak ulayat telah memberikan harapan baru para ahli tentang efektifitas praktek ini dalam mengelola sumberdaya alam.

Berbagai perkembangan penelitian menganalisa hal ini. Hasilnya banyak dukungan praktek-praktek hak ulayat sebagai dasar manajemen, karena temuan-temuan mereka menunjukkan efisiensi dari praktek-praktek ini. Beberapa kelebihan yang dicatat antara lain: (1) masyarakat lebih dekat dengan sumberdaya alam yang diaturnya, karena itu mereka dianggap lebih mengetahui banyak tentang kondisi sumberdaya alam yang dikelolanya; (2) Masyarakat juga ternyata mampu membuat institusi yang memungkinkan mereka mampu mengatur pemanfaatan dan pemeliharaan sumberdaya alam secara adil dan didistribusikan secara merata (*equity*); (3) Hubungan-hubungan

yang terjalin antar anggota komunitas mengarahkan pada terbentuknya pola-pola kerjasama yang baik diantara mereka. Hal ini berarti konflik pemanfaatan sumberdaya bisa lebih mudah diatasi; (4) Karena fungsi manajemen dilakukan sendiri oleh komunitas lokal, maka biaya pelaksanaan manajemen juga relatif lebih murah (Johannes, 1978; Berkes, 1986; Marlessy, 1991; Bailey dan Zerner, 1992).

Dilihat dari perspektif politik, kewenangan pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam terasa lebih *legitimate*, karena perangkat pemerintah daerah dipilih oleh rakyat, sehingga memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi dalam mengoperasionalkan setiap kebijakan yang diambil. Dengan kedekatan hubungan antara perangkat pemerintah daerah dengan rakyat yang diperintahnya, maka diharapkan kebijakan pengelolaan yang dirumuskan dapat berjalan lebih efektif dan efisien. Perspektif politik yang lain adalah agar proses demokratisasi bisa berjalan, karena desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam akan lebih mendekatkan jarak sosial antara masyarakat sebagai pengguna sumberdaya dengan para pengambil kebijakan. Dekatnya jarak sosial ini akan memungkinkan tumbuhnya partisipasi aktif dari masyarakat dalam merumuskan kebijakan yang menyangkut kelangsungan hidupnya. Dengan kata lain, partisipasi dan demokratisasi merupakan unsur utama yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam, dan bukan semata-mata mengejar Pendapatan Asli Daerah (PAD). Bila tekanan peningkatan PAD lebih dikedepankan dalam pemanfaatan sumberdaya alam, maka yang terjadi adalah sentralisasi kebijakan di level pemerintah daerah, (Arif Satria, 2002; Mashuri Imron Dkk, 2005).

Pola pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat ini, sekaligus menjawab keraguan berbagai pihak atas meningkatnya tuntutan global terhadap perlunya menciptakan model pengelolaan sumberdaya yang berkelanjutan (Anderson, 1995) Dengan dilaksanakannya kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan di Provinsi Papua melalui Program Hutan Kemasyarakatan, maka menarik untuk dipertanyakan, bagaimana program hutan kemasyarakatan ini dilaksanakan? Lalu persoalan-persoalan apa yang muncul kemudian?

Pertanyaan tersebut menjadi terasa penting untuk diajukan. Di satu sisi, program hutan kemasyarakatan sebagaimana dikonsepsikan oleh pemerintah (baca: Departemen Kehutanan) mensyaratkan

terbentuknya koperasi sebagai wadah aktivitas masyarakat adat dalam mengembangkan pengusahaan hutan kemasyarakatan sebagai badan hukum yang resmi. Implikasinya sistem pelaporan administrasi harus mengikuti prosedur birokrasi yang rumit. Hal ini menuntut kemampuan administratif dan penguasaan keterampilan managerial yang prima, serta integritas moral dari setiap jajaran pengurus koperasi. Secara teknis pengelolaan hutan kemasyarakatan juga mensyaratkan rencana pengelolaan hutan yang harus memenuhi kaidah-kaidah akademik bidang kehutanan, agar prinsip-prinsip pengelolaan hutan bisa berjalan seimbang antara kepentingan ekologis, ekonomis dan sosial budaya. Di sisi lain, kita menemukan realitas bahwa sebagian besar masyarakat adat Papua masih hidup dalam fase “berburu dan meramu”, walaupun berbagai produk industri dari suatu sistem ekonomi pasar global telah mengepungnya. (Dewi Linggasari, 2002).

Fokus tulisan ini ingin menjawab pertanyaan tersebut. Sebelum memasuki pada pembahasan lebih lanjut, agar tidak terjadi salah pemahaman perlu ditekankan bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi dalam tulisan ini lebih mengacu kepada bentuk politik dari desentralisasi yang secara khas digunakan dalam proses demokratisasi masyarakat sipil, guna mengidentifikasi pengalihan kekuasaan dalam pembuatan keputusan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah, atau kepada masyarakat, atau kepada wakil yang ditunjuk (Cohen dan Peterson, 1996).

Selanjutnya perlu diketahui bahwa sumber tulisan ini berupa; buku-buku literatur, kliping media cetak seperti koran dan majalah, laporan-laporan tertulis dari instansi pemerintah terkait, dalam hal ini Departemen Kehutanan, makalah hasil lokakarya, laporan penelitian beberapa LSM, wawancara dengan masyarakat anggota maupun pengurus Kopermas, dan keterangan-keterangan yang dikumpulkan dari pejabat pemerintah setempat di beberapa kabupaten hasil pemekaran yang dianggap mengetahui persoalan ini.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Data tersebut dikumpulkan selama bulan Februari – Maret 2006, melalui kegiatan kerja sama penelitian antara Kantor Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB – LIPI Jakarta) dengan Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor. Penelitian ini bertujuan ingin mengetahui bagaimana desentralisasi bidang kehutanan dilaksanakan di Propinsi Papua dalam Era Otonomi Khusus dan Pemekaran.

## II. Pengertian dan Dasar Hukum Program Hutan Kemasyarakatan

Menguatnya tuntutan masyarakat Papua yang bersifat ideologis berupa pengakuan hak tanah ulayat oleh pemerintah pada Era Reformasi, direspons oleh pemerintah dengan menawarkan sebuah program Hutan Kemasyarakatan yang dikemas dalam wadah koperasi yang lazim dikenal dengan nama Koperasi Peran Serta Masyarakat (Kopermas). Pada tahun 2000, kepanjangan Kopermas mengalami perubahan menjadi “Koperasi Peran Serta Masyarakat Adat Papua”. Inilah sebuah program yang diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan yang memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari, dan pada saat yang sama mampu pula meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai sebuah program, sesungguhnya program hutan kemasyarakatan bukanlah sesuatu yang baru. Pada tahun 1970-an Soesilo Hardjoprakoso telah menggagas suatu visi pembangunan sektor kehutanan yang kemudian menjadi slogan “Hutan Untuk Masyarakat” (*Forest for People*). Gagasan ini kemudian diangkat kembali pada Konggres Kehutanan tahun 1978 di Jakarta, dan berlanjut pada Konggres Kehutanan Sedunia tahun 2003 di Kanada (Max Tokede dan Yosias Gandhi, 2005).

Di Jawa, program ini dikenal dengan Sistem Wanatani di hutan jati. Pola tanam yang dikembangkan adalah sistem tumpang sari, yakni dengan menanam berbagai jenis tanaman serba guna (*multi purpose trees*) sebagai tanaman sela. Jenis tanamannya meliputi tanaman pangan palawija (seperti, padi gogo, jagung, kedelai, dan kacang-kacangan), tanaman pakan ternak (seperti rumput gajah atau *kolonjono*, lamtoro, kaliandra, dan *cleuresedae*). Tanaman keras tahunan (seperti jambu mete, melinjo dan akasia). Semua jenis tanaman sela ini diperuntukkan bagi masyarakat penggarap yang terlibat dalam program hutan kemasyarakatan, sedang tanaman utamanya kayu jati adalah milik Perum Perhutani. Dengan kata lain produk hutan yang diperuntukkan bagi peserta hutan kemasyarakatan adalah produk non-kayu. Kelangsungan dari program ini terletak pada keseimbangan hubungan *simbiose mutualistis* kepentingan antara pihak Perum Perhutani dengan kepentingan petani penggarap yang terlibat dalam program tersebut (Nugraha, 2004; Bachriadi, Dianto, dkk, 1999).

Pada tahun 1995 program hutan kemasyarakatan mendapat landasan hukum dengan dikeluarkannya SK Menhut No: 622/Kpts-

II/1995 tentang Pedoman Hutan Kemasyarakatan. Dalam SK ini disebutkan bahwa hutan kemasyarakatan adalah suatu sistem pengelolaan hutan berdasarkan fungsi suatu ekosistemnya dengan mengikutsertakan masyarakat. Pembangunan hutan kemasyarakatan ini dilakukan dalam rangka pelestarian dan pengamanan hutan, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan. Pembangunan Hutan Kemasyarakatan dapat dilakukan pada kawasan hutan produksi yang tidak dibebani Hak Pengusahaan Hutan (HPH)/Hak Pengusahaan Tanaman Industri (HTI), atau pada kawasan hutan lindung yang kritis.

Pembangunan hutan kemasyarakatan dilaksanakan oleh masyarakat dengan pengaturan, pembinaan, dan bimbingan oleh Departemen Kehutanan. Hal-hal yang menyangkut ketentuan teknis kesesuaian lahan dengan jenis tanaman, pemeliharaan tanaman, pengolahan lahan dan sebagainya diatur dengan Keputusan Direktur Jenderal Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan No: 98/Kpts/V/1997 tentang Petunjuk Teknis Pemilihan Jenis Pohon Serba Guna dan Pola Penanaman dalam Kegiatan Hutan Kemasyarakatan. Adapun beberapa kriteria jenis pohon yang dipilih antara lain: mempunyai fungsi konservasi (dapat mengatur tata air dan pengawetan tanah), kesesuaian tempat tumbuh, disukai masyarakat, mempunyai nilai ekonomis tinggi dan mempunyai akses pasar yang baik.

Peserta program Hutan Kemasyarakatan bisa perorangan, kelompok, atau koperasi dengan penunjukan oleh Kepala Dinas Kehutanan Provinsi berdasarkan usulan kepala desa, ketua kelompok, atau pengurus koperasi. Usulan tersebut harus diketahui oleh Kepala Desa dimana program Hutan Kemasyarakatan dilakukan. Peserta yang ditunjuk harus membuat dan menandatangani kontrak perjanjian mengenai keikutsertaannya dan kesanggupannya untuk mentaati segala ketentuan yang berlaku.

Kepada peserta program Hutan Kemasyarakatan diberikan areal hutan sebagai areal kerjanya seluas 4 (empat) ha, dan kepada kelompok diberikan seluas 4 (empat) ha kali jumlah anggota kelompok. Peserta program Hutan Kemasyarakatan berhak untuk memungut dan memanfaatkan hasil hutan non-kayu di dalam areal kerjanya, sesuai dengan yang ditetapkan dalam perjanjian dan izin pemungutan yang disebutkan oleh instansi kehutanan yang berwenang (Ngadino, 2005).



Sejalan dengan menguatnya tuntutan masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam pengelolaan sumberdaya hutan sesuai dengan semangat reformasi, pengaturan pelaksanaan hutan kemasyarakatan disempurnakan dengan memberikan kepercayaan kepada masyarakat setempat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan, untuk mengusahakan hutan negara sesuai dengan kebutuhan, kemampuan dan pengetahuannya. Hal ini dilakukan dengan memberikan hak pengusahaan hutan kemasyarakatan, yang pelaksanaannya diatur dalam SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan No: 677/Kpts-II/1998 *jo* Keputusan Menteri Kehutanan No: 865/Kpts-II/1999 tentang Hutan Kemasyarakatan.

Sesuai dengan kedua SK tersebut, yang dimaksud dengan Hutan Kemasyarakatan adalah hutan negara yang dicadangkan atau ditetapkan menteri agar dikelola masyarakat di dalam dan sekitar hutan, untuk pemanfaatan secara lestari sesuai dengan fungsinya, dengan fokus kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pelaksanaan hutan kemasyarakatan harus bertumpu pada pengetahuan, kemampuan dan kebutuhan masyarakat (*Community Based Forest Management*).

Pengembangan hutan kemasyarakatan dilakukan berdasarkan keberpihakan pada kepentingan rakyat, khususnya yang tinggal di dalam dan sekitar hutan. Oleh karena itu hutan kemasyarakatan dikelola dengan prinsip masyarakat sebagai pelaku utama dan pengambil keputusan, dimana kelembagaan usaha ditentukan oleh masyarakat, adanya kepastian hak dan kewajiban semua pihak yang setara, dan pemerintah bertindak sebagai fasilitator serta pemantau program. Pendekatan hutan kemasyarakatan didasarkan pada keanekaragaman hayati dan budaya. Prinsip-prinsip ini memiliki hubungan yang saling tergantung antara sumberdaya hutan dan kelembagaan masyarakat. Sinergi manfaat dari sistem pengelolaan tersebut berupa terbangunnya sistem pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan menguatnya otoritas pengelolaan oleh masyarakat.

Dalam sistem ini, pemegang hak hutan kemasyarakatan berhak untuk menciptakan sistem pengusahaan hutan tradisional dan atau teknologi tradisional yang dipahami sesuai dengan pengetahuan dan keterampilannya, sepanjang tidak bertentangan dengan asas kelestarian hutan dan lingkungan. Hak pengusahaan hutan kemasyarakatan berlaku

selama jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun, dan dapat diperbarui atau diperpanjang setelah diadakan penilaian.

Sejalan dengan keluarnya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, disusul dengan aturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 yang memberikan dasar hukum bagi izin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) serta Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu (IPPK) atau konsesi hutan skala kecil seluas 100 ha, maka pengaturan mengenai Hutan Kemasyarakatan diperbaharui dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 31/Kpts – II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan (Ngadino, 2005; Resosudarmo dan Dermawan, 2003). Mengacu pada SK tersebut, penyelenggaraan hutan kemasyarakatan ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan, dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Kawasan hutan yang dapat ditetapkan sebagai wilayah pengelolaan hutan kemasyarakatan adalah kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi yang tidak dibebani ijin lain dibidang kehutanan. Khusus untuk kawasan hutan lindung pemanfaatan sumberdaya hutan hanya dibolehkan mengambil produk hutan non-kayu.

Ijin kegiatan hutan kemasyarakatan diberikan oleh Bupati/Walikota setelah terbitnya wilayah pengelolaan dari Menteri Kehutanan, dan setelah dilaksanakannya proses penyiapan masyarakat. Ijin diberikan untuk jangka waktu 25 tahun. Ijin sementara diberikan kepada ketua kelompok sebagai perorangan mewakili kelompok masyarakatnya dengan jangka waktu 3–5 tahun, dalam jangka waktu tersebut pemegang izin sementara bersama kelompoknya harus sudah bergabung dalam bentuk sebuah koperasi. Ijin definitif diberikan kepada koperasi yang dibentuk oleh kelompok masyarakat tersebut.

Pengelolaan hutan kemasyarakatan meliputi kegiatan penataan areal kerja, penyusunan rencana pengelolaan, pemanfaatan, rehabilitasi, dan perlindungan. Dalam pelaksanaannya, pemegang ijin dapat meminta fasilitas dari Pemerintah Kabupaten/Walikota. Selain itu juga dapat meminta bantuan dana dari pihak lain yang sifatnya tidak mengikat, dan tidak mengurangi otoritas pemegang ijin sebagai pelaku utama pengelolaan hutan kemasyarakatan.

Bagi masyarakat adat di Provinsi Papua sebagai pemegang hak tanah ulayat, ijin hak pengelolaan tanah ulayat mendapat pijakan hukumnya pada Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi

Khusus bagi Provinsi Papua, ditegaskan dalam Pasal 38 ayat 1 dan 2, bahwa perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan. Upaya tersebut, dilakukan dengan memanfaatkan sumberdaya alam seoptimal mungkin, dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus. Hal ini menunjukkan dominannya peran pemerintah pusat dalam menentukan bentuk kelembagaan ekonomi yang harus diikuti dalam menjalankan program hutan kemasyarakatan.

Selanjutnya Pasal 43 ayat 1 berbunyi; “Pemerintah Provinsi Papua Wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku”. Ayat 2, berbunyi: “Hak-hak masyarakat tersebut pada ayat 1 menjadi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan pada warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan”.

Ketentuan-ketentuan lain yang mengatur hak-hak masyarakat adat dalam memanfaatkan sumberdaya hutan sebagai acuan dalam merumuskan kebijakan pengelolaan hutan di Papua, antara lain Surat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No: 317/Kpts-II/1999 tanggal 7 Mei 1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat Hukum Adat (HPHH-MHA) pada areal hutan produksi, dan Surat Keputusan Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan Produksi No: 199/Kpts-IV/1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan HPHH-MHA pada areal hutan produksi.

Bertolak dari pemaparan tersebut, maka arti Hutan Kemasyarakatan sudah mengalami perubahan. Pada masa pemerintahan Orde Baru program hutan kemasyarakatan lebih berorientasi pada pencapaian target fisik proyek, perencanaannya bersifat *top-down*, masyarakat tidak memiliki otoritas dalam merumuskan kebijakan pengelolaan hutan yang menyangkut kelangsungan hidupnya, dan hanya diberikan hak pemanfaatan hasil hutan non-kayu. Tujuan dari program ini lebih ditekankan untuk mengharmoniskan hubungan antara masyarakat dengan hutan agar kelestarian hutan bisa terjaga. Sedangkan

program Hutan Kemasyarakatan dalam Era Reformasi merupakan hasil dari sebuah gerakan sosial petani menuntut pengakuan atas tanah ulayat mereka yang selama ini telah “dirampas” oleh negara dan pengusaha. Hasilnya adalah program Hutan Kemasyarakatan yang oleh pemerintah pusat ditafsirkan sekedar memberi hak pemanfaatan dan bukan hak pengelolaan, apa lagi pengakuan hukum tanah ulayat mereka. Sebagai asumsi yang melatar-belakanginya adalah bahwa pengelolaan hutan menuntut keahlian khusus bidang kehutanan, yang hanya bisa dilakukan melalui studi akademik yang bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah (Ngadino, 2005). Perbedaan penafsiran kebijakan itulah yang pada akhirnya memunculkan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

### **III. Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Propinsi Papua.**

Menjelang akhir tahun 1998, masyarakat adat memperoleh tempat dalam kaitannya dengan kebijakan pengelolaan hutan berbentuk Hak Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (HPHKm), yakni sejak terbitnya SK Menhut No: 677/Kpts-II/1998. Selanjutnya pada awal tahun 1999, pemerintah menerbitkan PP No. 6 Tahun 1999 tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) serta Ijin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu (IPPK) skala kecil. Dari kebijakan ini selanjutnya pemerintah melakukan redistribusi lahan dengan sasaran utama masyarakat adat, dalam bentuk HPHKm dan Hak Pemungutan Hasil Hutan–Masyarakat Hukum Adat (HPHH-MHA)

Di beberapa daerah kebijakan ini telah melahirkan berkembangnya konsesi hutan skala kecil (HPHH). Sebagai contoh, di Kalimantan Tengah, sebanyak 150 permohonan HPHH telah diajukan kepada Bupati, hingga Juli 2000, sebanyak 60 pemohon telah diberikan ijinnya. Di salah satu Kabupaten di Kalimantan Timur, sejumlah 223 ijin telah diterbitkan hingga Agustus 2000 (Mc Carthy, 2000; Casson, 2000).

Untuk menindaklanjuti kebijakan tersebut, pemerintah Provinsi Papua telah menerbitkan Surat Keputusan Gubernur Propinsi Papua No: 522.2/3386/SET tanggal 22 Agustus 2002, tentang Pengaturan Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat. SK Gubernur tersebut kemudian diikuti dengan petunjuk pelaksanaannya, berupa

diterbitkannya Surat Keputusan Kepala Dinas Kehutanan Propinsi Papua No: KEP. 522.1/1648 tanggal 22 Agustus 2002.

Sebelumnya, pada tahun 1998, Kopermas yang pertama yaitu Kopermas nelayan dibentuk di Kaimana. Tidak lama kemudian Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah Adi Sasono bersama Menteri Kehutanan dan Perkebunan Muslimin Nasution, melakukan tindakan bersejarah sebagai “Penggunting Pita” atas berdirinya 5 Kopermas di bidang kehutanan sebagai peletak dasar atas berdirinya kopermas-kopermas yang lain.

Kelima Kopermas tersebut adalah:

1. Kopermas Tang Tey, berlokasi di Nimbontong – Berap Kabupaten Jayapura;
2. Kopermas Kukyu–berlokasi di Koya Koso, Kabupaten Jayapura.
3. Kopermas Mambemo–berlokasi di Arso Sawia Kabupaten Jayapura
4. Kopermas Duwen Yai–berlokasi di Bring/Gresi Kabupaten Jayapura.
5. Kopermas Kenai Walobhonai–berlokasi di Puai Kabupaten jayapura.

Kelima kopermas tersebut mendapat Ijin Prinsip pada tahun 1998, untuk mengupayakan secara ekonomis pengelolaan sumberdaya hutan di kawasan hak ulayat masing-masing Kopermas seluas 10.000 ha, berupa pemanfaatan kayu serta pembangunan perkebunan. Sebagai ilustrasi proses berdirinya Kopermas sampai bisa mendapatkan Surat Ijin Pemanfaatan Kayu – Masyarakat Adat (IPK – MA), dapat dilihat pada sejarah berdirinya Kopermas Tang Tey dalam pembahasan di bawah ini.

Kekecewaan masyarakat adat Papua atas dikuasainya lahan hutan pada kawasan hak ulayat oleh perusahaan skala besar (HPH, Perusahaan Perkebunan, Perusahaan Pertambangan), yang meluas hampir di seluruh wilayah Papua. Menyikapi kekecewaan masyarakat adat tersebut, maka pada tanggal 8 Desember 1998 di Desa Imsar, Distrik Nimboran, Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua, didirikan sebuah koperasi dengan konsentrasi usaha bidang kehutanan. Koperasi ini kemudian diberi nama Koperasi Peran Serta Masyarakat Hutan

Rakyat Tang Tey, yang selanjutnya lebih dikenal dengan nama Kopermas Tang Tey.<sup>2</sup>

Kopermas Tang Tey memperoleh surat pengesahan badan hukum dalam bentuk Keputusan Menteri Koperasi Pengusaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia sesuai SK No: 014/BH/KDK. 26.1/1/1999 tanggal 7 Januari 1999 tentang Pengesahan Akte Pendirian Koperasi, yang selanjutnya dalam operasinya untuk pertama kali beralamat di Desa Imeno Distrik Nimboran Kabupaten Jayapura. Langkah selanjutnya, Kopermas Tang Tey mengikat kerja sama Pengelolaan Hutan Adat dengan Masyarakat Pemegang Hak Ulayat di Desa Beneik, Distrik Unrum Guay, Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua. Proses pelimpahan Pengelolaan Hutan Adat ini selanjutnya dituangkan dalam sebuah surat perjanjian yang memuat berbagai kesepakatan antar ke dua belah pihak. Areal Hutan Adat yang dikuasai oleh pemegang ulayat masyarakat Desa Beneik yang dilimpahkan pengelolaannya kepada Kopermas Tang Tey seluas sekitar 10.000 ha, yang terletak pada kelompok hutan Sungai Sermo – Sungai Sekoata, Kabupaten Jayapura.

Tidak lama kemudian, yakni pada tanggal 8 April 1999, Kopermas Tang Tey memperoleh Ijin Prinsip dari Menteri Kehutanan dan Perkebunan melalui surat No: 321/Menhutbun-IV/99 tentang Persetujuan Prinsip Pencadangan Areal Hutan di Propinsi Irian Jaya, yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Gubernur Provinsi Papua No: 522.1/1023/SET tanggal 21 April 1999. Tahap selanjutnya untuk dapat mengolah lahan hutan adat yang telah dikuasakan, jajaran pengurus Kopermas Tang Tey harus mencari “Bapak Angkat”, mengingat eksploitasi hutan membutuhkan modal, peralatan, kelengkapan administrasi, dan pengetahuan teknis kehutanan, serta perencanaan yang matang sehingga dapat dikelola secara berkelanjutan. PT. Anugerah Bumi Cenderawasih, sebuah perusahaan yang berasal dari Kota Jayapura akhirnya bersedia melakukan kerja sama pengelolaan hutan sekaligus bertindak selaku Bapak Angkat bagi Kopermas Tang Tey. Melalui Bapak Angkat, Kopermas Tang Tey

---

<sup>2</sup> Nama Tang Tey diambil dari bahasa setempat yang berarti “merebut kembali hak yang selama ini dikuasai pihak lain”. Pemberian nama ini diharapkan dapat menjadi semangat perjuangan para pengurus untuk memperjuangkan kepentingan anggota mereka dalam mewujudkan cita-cita bersama.

kemudian melakukan pengurusan ijin untuk pemanfaatan kayu dalam bentuk Ijin Pemanfaatan Kayu–Masyarakat Adat (IPKMA) Selanjutnya kegiatan pemanfaatan kayu baru bisa dimulai pada tahun 2001.

Sejak diresmikannya kebijakan Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan melalui Kopermas oleh dua Menteri tersebut, maka Kopermas tumbuh cepat di Papua. Dalam waktu singkat pada tahun 2003 di seluruh Papua telah terbentuk sekitar 441 Kopermas yang berbadan hukum (FAHUTAN UNIPA, 2005). Sumber lain bahkan menyebutkan bahwa pada tahun 2003 di seluruh wilayah Papua sudah terdapat lebih dari 500 Kopermas (J.P. Solossa, 2005). Menurut Yayasan Telapak pada tahun 1999 terdapat Kopermas sebanyak 108 buah, dan satu tahun kemudian sudah tercapai 300 Kopermas yang kesemuanya sudah mengantongi IPKMA, pada hal, dalam waktu yang sama Departemen Kehutanan telah mengeluarkan 54 ijin Hak Pengusahaan Hutan, seluas 13 juta ha. Hal ini berakibat terjadinya tumpang tindih pengusahaan hutan antara pihak pemegang Konsesi HPH dengan pihak pemegang izin IPKMA tidak bisa dihindari (Tempo, 2005).

Implementasi Program Hutan Kemasyarakatan tersebut, ternyata hanya menguntungkan sekelompok kecil pengusaha (baca: cukong kayu), serta oknum-oknum aparat pemerintah yang terlibat dalam kegiatan ini. Pada akhirnya program ini juga gagal menciptakan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, mengingat kecilnya luas lahan yang diusahakan dan lemahnya kontrol oleh pemerintah. Muara dari segala persoalan ini adalah semakin terpinggirkannya masyarakat adat selaku pemilik hak ulayat tanah di Papua.

#### **IV. Problematik Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Papua**

##### ***1. Aspek legalitas kebijakan***

Salah satu persoalan terberat yang dirasakan oleh pemerintah Daerah Provinsi Papua dalam menjalankan desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan melalui Program Hutan Kemasyarakatan, adalah munculnya tuduhan pemerintah pusat (baca: Departemen Kehutanan) terhadap aktivitas pembalakan hutan yang dilakukan oleh Kopermas dengan berbekal surat IPKMA, sebagai kebijakan ilegal yang telah memicu meluasnya praktek *illegal logging* di Papua. Tindakan ini

menjadi alasan Departemen Kehutanan pada tahun 2003 melayangkan surat keberatan terhadap kebijakan Gubernur Papua. Menteri Kehutanan Ms Kaban bahkan secara tegas menyatakan bahwa “semua kebijakan pemerintah daerah dalam kaitannya dengan program Hutan Kemasyarakatan tidak sah”. Menurut Ms Kaban, tak satupun undang-undang yang menyatakan masyarakat adat diijinkan menebang. Baginya “IPKMA hanya sekedar tameng, dan yang melaksanakan para cukong” (Tempo, 2005).

Dalam kaitan dengan hal tersebut, Menteri Kehutanan menegaskan “hanya Departemen Kehutanan yang boleh mengeluarkan ijin penebangan”. Langkah Gubernur Papua mengeluarkan ijin penebangan itu dinilai liar dan melanggar hukum. Undang-Undang Kehutanan No. 41 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Hutan menegaskan bahwa kewenangan memberikan izin soal hutan itu ada di Departemen Kehutanan. Peraturan itu dibuat untuk menjamin agar hutan dapat dimanfaatkan tanpa mengabaikan aspek kelestariannya (Tempo, 2005).

Diantara pijakan hukum yang menjadi pegangan Menteri Kehutanan dalam memberikan penilaian terhadap kebijakan yang dikeluarkan Gubernur Papua adalah PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Dalam Pasal 3 PP tersebut dinyatakan bahwa kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mencakup penyusunan rencana pengelolaan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan, serta pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang termasuk lingkup penataan kawasan hutan berada pada Departemen Kehutanan.

Dalam kaitannya dengan kewenangan pemberian ijin pemanfaatan, pemerintah pusat berbekal hak pengelolaan yang dimilikinya, berhak memberi ijin usaha pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu kepada berbagai pihak (Pasal 36 PP No. 34 Tahun 2002). Hal ini diwujudkan dalam bentuk pemberian ijin konsesi HPH kepada perusahaan-perusahaan swasta dan BUMN.

PP No. 53 Tahun 2000 berisi pembatalan kewenangan pemerintah daerah di bidang kehutanan, yang disusul dengan keluarnya SK Menteri Kehutanan No: 05.1/Kpts-II/2001 tentang Standarisasi dan Kriteria Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) dan Izin



Pemungutan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) pada kawasan hutan produksi. SK ini diperkuat dengan SK Menteri Kehutanan No: 541/2002 tentang Pembatalan Kewenangan Daerah dalam menerbitkan Izin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH). Dengan sejumlah peraturan pemerintah dan surat keputusan Menteri Kehutanan tersebut, maka kewenangan Bupati untuk mengeluarkan Izin HPHH bagi masyarakat, Koperasi, BUMN, BUMD, dan swasta ditarik kembali.

Mengamati pasal-pasal dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, memang tak ada satu pasal pun yang menyebutkan, kewenangan pemerintah daerah untuk mengeluarkan ijin yang berkaitan dengan pengelolaan hutan. Hal yang banyak disebut dalam kaitannya dengan masyarakat adat adalah tentang hak pemanfaatan (Pasal 37 ayat 1). Dalam Pasal 67 ayat 1a disebutkan bahwa masyarakat berhak melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan, ayat 1b menyatakan bahwa masyarakat berhak melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang. Adapun ayat 1c menyatakan bahwa masyarakat berhak mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Gubernur Papua (J.P. Solossa) memiliki argumennya sendiri tentang keabsahan Kopermas. Pembentukan Kopermas dan pemberian IPKMA lahir bukan tanpa dasar hukum. Selain Undang-Undang Kehutanan No. 41 Tahun 1999, Solossa juga bersandar pada Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua. Atas dasar pijakan hukum itu, maka Solossa berpendapat bahwa pemerintah daerah berhak dan berwenang mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal-pasal yang meneguhkan pendirian Gubernur Papua antara lain Pasal 37 dan 67 UU No: 41/1999 tentang Kehutanan, dan UU No. 21 Tahun 2002 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua. Dalam Pasal 43 ayat 1, UU No. 21 Tahun 2002 tersebut dinyatakan bahwa "Pemerintah Propinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan hukum yang berlaku". Adapun ayat 2 berbunyi: "Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat 1, meliputi hak ulayat masyarakat adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan".

Pijakan hukum lainnya yang diambil Gubernur Papua (J.P. Solossa) adalah PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, yang diantaranya mengatur bahwa: (a) Pemerintah pusat memberi ijin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dengan ijin Gubernur. (b) Pemerintah pusat memberi kewenangan pada Bupati untuk menerbitkan ijin hak Pemungutan Hasil hutan (HPHH) bagi masyarakat, koperasi, BUMN, BUMD, dan swasta. Banyak pihak menafsirkan bahwa PP No. 6 Tahun 1999 ini merupakan tindak lanjut atas pemberian kewenangan bidang kehutanan kepada pemerintah daerah, sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Noveria Dkk, 2005).

Secara politis tindakan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Muslimin Nasution dan Menteri Koperasi Pengusaha Kecil dan Menengah Adi Sasono dengan meresmikan berdirinya lima Kopermas di Jayapura, telah membuka jalan bagi pelaksanaan kebijakan desentralisasi bidang kehutanan melalui wadah Kopermas. Sebagai tumbal dari pro kontra soal legalitas kebijakan Gubernur Papua ini adalah masuknya dua pejabat Dinas Kehutanan Propinsi Papua dalam penjara, karena andil yang diberikan dalam bentuk penerbitan IPKMA pada sejumlah Kopermas yang dinilai sebagai pemicu maraknya “*illegal logging*” di Papua.

## ***2. Meluasnya praktek manipulasi kebijakan***

Program Hutan Kemasyarakatan di Papua hendak dilaksanakan melalui sebuah pendekatan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (*community Based Forest Management*), yakni suatu pengelolaan yang memposisikan masyarakat sebagai pelaku utama dalam keseluruhan proses pengelolaan hutan. Pendekatan ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*), atau pengelolaan hutan yang bersifat kolaboratif yang menekankan kesetaraan peran masing-masing pihak yang terlibat dalam kegiatan pengelolaan. Prinsip dasar dari pengelolaan hutan berbasis masyarakat menurut Cahyono (2004) adalah bahwa kewenangan pengelolaan berada di tangan masyarakat. Masyarakat yang akan menentukan semua kerja sama kolaborasi dengan pihak lain. Cahyono menekankan bahwa, paling tidak ada empat prinsip dasar yang menandai model pendekatan ini, yakni: (1) berorientasi pada kelestarian hutan, dan bukan pada kelestarian produksi kayu; (2) didasarkan pada prinsip hak asasi manusia (HAM)

dan keadilan. Masyarakat setempat dihargai hak-haknya dan merupakan subyek dari pengelolaan; (3) meminimalkan kewenangan dan peran pemerintah, sebaliknya memperbesar kewenangan dan peran masyarakat dalam pengelolaan hutan; (4) bertujuan untuk memberdayakan dan memperkuat masyarakat secara sosial, ekonomi dan politik.

Dampak positif yang diharapkan dari model pendekatan ini adalah: (1) meningkatnya kesejahteraan masyarakat sebagai akibat akses dan hak yang diberikan kepada masyarakat untuk mengelola sumberdaya hutan; (2) munculnya kemandirian ekonomi karena terbukanya peluang untuk mengakumulasikan kekayaan dan keahlian; (3) keamanan hutan akan terjaga karena tumbuhnya rasa memiliki masyarakat; (4) kualitas hutan akan lebih baik karena masyarakat akan lebih mencurahkan tenaga dan pikirannya dalam mengelola sumberdaya hutan.

Sudah barang tentu semua harapan itu bisa diwujudkan kalau ada persamaan persepsi diantara *stakeholders*, baik di tingkat para pengambil kebijakan maupun pelaksana kebijakan di lapangan. Apa yang terjadi selama ini adalah justru bertolak belakang dengan yang diharapkan. Berbagai bentuk praktek manipulasi kebijakan mudah ditemukan di mana-mana. Warga masyarakat adat pemilik tanah ulayat Desa Beneik Unrum Guai di Jayapura, sekaligus sebagai anggota Kopermas Tang Tey masalahnya tidak ikut terlibat langsung dalam kegiatan eksploitasi sumberdaya hutan. Kegiatan rencana pengelolaan hutan, pembalakan kayu, dan pemasaran kayu semuanya dilakukan oleh “Bapak Angkat”, PT. Anugerah Bumi Cenderawasih. Berapa m<sup>3</sup> kayu yang telah ditebang, berapa harganya per m<sup>3</sup>, di mana dan kepada siapa kayu dijual, serta bagaimana selanjutnya hutan dipelihara, masyarakat adat selaku pemilik tanah ulayat tidak mengetahuinya. Sesuai dengan bunyi kontrak perjanjian, kepada marga pemilik tanah ulayat telah dibangun sejumlah 5 buah rumah tinggal. Bagaimana kekuatan konstruksi rumah itu, kualitas serta berapa nilainya, mereka juga tidak mengetahui secara persis. Sebagai anggota Kopermas, mereka juga tidak mengetahui hak dan kewajiban yang harus dilaksanakannya (Makalah Workshop, *Ecoforestry* Forum Papua, 2005)

Kajian Lembaga Swadaya Masyarakat Telapak bahkan telah mencium ketidakberesan bekerjanya Kopermas yang berjalan tanpa kontrol. Di Sorong ditemukan sejumlah 120 Kopermas, 40%

diantaranya berada di Radja Ampat, persisnya berada di hutan lindung. Sasaran pembalakan kayu justru terjadi di hutan lindung itu, dan aktivitas ini dikendalikan oleh para cukong. Itulah sebabnya keberadaan Kopermas selama ini diibaratkan hanya menjadi “bantalan stempel” untuk kegiatan pengusaha kayu.

Contoh lain adalah empat Kopermas di Distrik Bade, Kabupaten Mappi. Keempat Kopermas ini dikendalikan oleh PT. Korindo, sebuah perusahaan pemegang konsesi HPH di Merauke. Aktivitas pembalakan dilakukan langsung oleh masyarakat adat selaku pemilik tanah ulayat. Hasil kegiatan penebangan kayu ini dibawa oleh perusahaan. Kepada warga hanya dijanjikan mau dibuatkan rumah tinggal, tetapi hingga penelitian ini dilakukan, Maret 2006, bangunan tersebut belum juga dibangun (Wawancara dengan Kepala Distrik Bade, 15 Maret 2006).

Keempat Kopermas di Distrik Bade, Kabupaten Mappi, didirikan bukan atas inisiatif warga masyarakat pemilik tanah ulayat, tetapi oleh instansi pemerintah terkait, yakni Dinas Kehutanan yang beberapa stafnya kemudian menjadi pengurus Kopermas. Menurut penilaian masyarakat, keberadaan Kopermas selama ini hanya menguntungkan sekelompok kecil pengurus dan Ketua adat.

Di dalam kawasan konsesi HPH PT. Korindo (PT. Tunas Sawaerma dan PT. Bade Makmur Orissa, dua konsesi HPH anak cabang Korindo) terdapat 18 Kopermas yang menjual hasil pembalakan kayunya kepada PT. Korindo. Aktivitas pembalakan juga dilakukan di kawasan yang dilindungi yakni ditepi kanan-kiri Sungai Digul dan Sungai Bian. Banyak kayu yang ditebang terpaksa diafkir karena tidak sesuai dengan ukuran yang diminta perusahaan. Sementara masyarakat tidak mengetahui ukuran kayu yang diminta maupun menghitung kubikasinya (Bowe, dkk, 2003).

Menyangkut aspek manajerial, yakni terbatasnya keterampilan berorganisasi, lemahnya kemampuan manajerial menyangkut tertib administrasi koperasi, dan tidak diketahuinya hak dan kewajiban sebagai anggota, menjadikan Kopermas tidak dikelola sesuai dengan kaidah-kaidah perkoperasian. Akibat lebih lanjut adalah munculnya friksi di antara anggota dan pengurus tidak dapat dihindari, terutama menyangkut tertib administrasi, sebagaimana dialami oleh kopermas Tang Tey (Makalah Workshop *Ecoforestry* Forum Papua, 2005).

Temuan-temuan penelitian serupa di daerah lain, yakni Kalimantan Timur, menunjukkan hal yang kurang lebih sama. Pertama, masyarakat lokal tidak mempunyai cukup modal untuk mendapatkan ijin konsesi skala kecil. Untuk mendapat satu ijin usaha menghabiskan sekitar Rp 25 juta (McCarthy, 2000; Soetarto, dkk, 2001). Kedua, masyarakat tidak mempunyai kemampuan teknis pembalakan hutan. Karena dua alasan tersebut, maka banyak pemodal yang memainkan sebagai “mitra” di belakang ijin tersebut (Soetarto, 2001; Casson, 2000; Barr, dkk, 2001). Pemodal tersebut kemudian melakukan eksploitasi hutan dan masyarakat dengan berlindung dibalik koperasi. Sementara itu bentuk kemitraannya seperti apa, dan bagaimana hak dan tanggungjawab yang harus dilakukan masing-masing *stakeholders*, juga belum diatur dengan jelas (Potter dan Badcock, 2000; Barr, dkk, 2001).

Berbagai bentuk penyimpangan tersebut menunjukkan bahwa praktek pengelolaan hutan yang dilakukan selama ini oleh sejumlah Kopermas belum sesuai dengan jiwa yang dikandung oleh sebuah model pendekatan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM). Banyak pihak yang terlibat, seperti pemerintah, yang seharusnya memainkan peran sebagai pendamping, penyuluh, sekaligus pengawas agar tidak terjadi penyimpangan, belum mengambil peran itu dan lebih suka membiarkannya. Demikian juga pihak swasta yang seharusnya berperan memberikan pelatihan menyangkut tehnik pengelolaan hutan lestari sesuai dengan kaidah akademik bidang kehutanan, membuka akses pasar dan sebagainya, belum mengambil peran, bahkan yang terjadi malah sebaliknya, mengeksploitasi hutan dan masyarakat dengan berkedok Kopermas. Tidak adanya persamaan persepsi diantara pengambil keputusan, dan pelaksana kebijakan di lapangan menjadikan praktek desentralisasi pengelolaan hutan di Papua semakin jauh dari sasaran.

## **V. Kesimpulan**

Program-program pengelolaan hutan di Indonesia dengan berbagai pendekatan antara lain; *sosial forestry*, *agroforestry*, *community forestry*, *village forest*, dan lain-lain istilah sejenis yang pada intinya menekankan pentingnya pelibatan masyarakat, prakteknya masih menempatkan masyarakat sebagai obyek pengelolaan. Sebagaimana dikemukakan Santoso (2004), masyarakat masih ditempatkan sebagai buruh. Seperti halnya program HPH Bina Desa

Hutan maupun Pembangunan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) di Era Orde Baru, dilaksanakan bukan dalam kerangka membangun dan memberdayakan masyarakat (Soedarsono, 2004). Bahkan Kuncoro (2004) menggambarkan bahwa masyarakat sering dianggap sebagai bagian dari hutan sebagaimana flora dan fauna, sehingga hak asasinya sebagai manusia sering diabaikan. Kondisi sosial seperti itu sudah pasti tidak akan mampu memberikan kesejahteraan, dan tidak menumbuhkan rasa memiliki di kalangan masyarakat. Hal yang sama, untuk yang kesekian kalinya terjadi di tanah Papua dengan program Hutan Kemasyarakatan yang dilaksanakan melalui Kopermas.

Kegagalan program Hutan Kemasyarakatan di Papua bermula dari lahirnya beberapa perangkat kebijakan yang bersifat konfliktual meminjam istilah Mita Noveria, dkk, (2005). Bahkan lebih parah lagi dalam satu undang-undang yang sama, bisa digunakan untuk dua pijakan kepentingan yang berbeda. Pada ujungnya perangkat kebijakan ini telah melahirkan konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengelola sumberdaya hutan. Secara yuridis telah melahirkan ketidakpastian hukum dalam mengelola sumberdaya hutan di Papua.

Inkonsistensi kebijakan juga tampak dalam bentuk kelembagaan yang digunakan sebagai wadah kegiatan program Hutan Kemasyarakatan. Sesuai dengan SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan No: 677/Kpts-II/1998 jo SK Menteri Kehutanan No: 865/Kpts-II/1999 tentang Hutan Kemasyarakatan, masyarakat pemilik hak ulayat bebas menentukan bentuk kelembagaan sebagai wadah kegiatan program Hutan Kemasyarakatan, sesuai dengan kemampuan penguasaan teknologi, dan dibenarkan mengadopsi bentuk-bentuk kearifan tradisional yang selama ini dipraktekkan. Dalam sejarahnya, koperasi sebagai lembaga ekonomi rakyat memang tidak dikenal oleh sebagian besar masyarakat Papua, terutama yang tinggal di daerah pedalaman. Walaupun demikian Program Hutan Kemasyarakatan dalam pelaksanaannya tetap memaksakan koperasi sebagai wadah satu-satunya kegiatan ekonomi rakyat Papua.

Di tingkat pelaksana kebijakan, tidak adanya persamaan persepsi di antara *stakeholders* yang terlibat, lemahnya kemampuan manajerial, modal, pengetahuan teknis kehutanan, terbatasnya akses pasar pada masyarakat adat pemilik tanah ulayat di satu pihak, serta lemahnya komitmen *stakeholders* yang lain yakni pemerintah dan

pemodal sebagai mitra untuk melakukan pemberdayaan masyarakat di pihak yang lain, semuanya telah menjadikan Program Hutan Kemasyarakatan semakin jauh dari sasaran. Hasilnya masyarakat Papua semakin “terperdaya”, dan hutan Papua semakin merana.

### Daftar Pustaka

- Anonim, 2005, *Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat, Studi Kasus Kopermas Tang Tey, Desa Beneik, Distrik Unrumguay, Kabupaten Jayapura – Papua*, Workshop Ecoroestry Forum Papua.
- Bailey, Conner dan Charles Zerner, 1992, *Community Based Fisheries Management Istitutions in Indonesia*, Maritime Anthropological Studies 5 (I) 1 –17
- Bachriadi, Dianto, dkk, 1999. *Reformasi Kehutanan Tanpa Perubahan*, Bandung Aka Tiga..
- Benja V. Mambai, dkk, 2005, *Proses Pengelolaan Hutan Produksi Lestari Berbasis Masyarakat Adat Pada Kopermas Tang Tey Distrik Unrumguay, Kabupaten Jayapura, Papu..*
- Bowe, Michele dkk, 2003, *Laporan Survey Pengumpulan Data HPH, HTI dan Perkebunan PT. Korindo Group*, WWF Indonesia, Region Sahul Papua.
- Casson, A.2000a, *Decentralization of policy Making and Administration of Policies Afeecting Forest in Kutai Barat*, Draft paper, Bogor, CIFOR.
- Cahyono, S, I. 2004, *Hutan Rakyat dan Hutan Untuk Rakyat. Dalam Pengelolaan Hutan, Inspirasi dan Gemanya Forest for People, Mengenang Penggagasnya Ir Soesilo Hardjoprakoso*, Yayasan Sarana Wijaya.
- Imron, Masyhuri, dkk, 2005, *Manajemen Sumberdaya Laut Dalam Perspektif Otonomi Daerah; Pengelolaan Berbasis Komunitas Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press.
- Johanes R.E. 1978. *Traditional Marine Conservation Methods in Oseania and Their Demise*, *Annual Review of Ecology and Systematics*.

- Koencoro, K, 2004, Tenurial Bagi Masyarakat Sekitar Hutan. *Dalam Pengelolaan Hutan. Dalam Inspirasi dan Gemanya Forest For People. Mengenang Penggagasnya Ir. Soesilo Hardjoprakoso.* Yayasan Sarana Wijaya.
- Linggasari, Dewi. 2002, *Potret Keseharian Suku Asmat di Kecamatan Agats, Realita di Balik Keindahan Ukiran*, Yogyakarta, Penerbit Kunci Ilmu.
- McCarthy, J, 2000 a, *Decentralization of Policy Making And Administration of Policies Affecting Forests in Kapuas District*, Draft Paper CIFOR, Bogor.
- Ngadino, 2005, *35 Tahun Pengelolaan Hutan Indonesia, Refleksi dan Prospek*, Jakarta, Yayasan Adi Sanggoro.
- Noveria, Mita, dkk, 2005, *Hutan Masyarakat dan Pasar, Usulan Perubahan Paradigma dan Reformasi Kebijakan Sumber Daya Hutan*, Jakarta, LIPI Press.
- Parker, A. 1995, *Decentralization: The Way Forward for Rural Development ? Policy Research Working Paper No 1475*, Washington DC The World Bank.
- Potter, L, dan S Badcock, 2000. *The Effect of Indonesias Decentralization in Forest and Estate Crops: Case Study of Riau Province, the Original Districts of Kampar and Indragiri Hulu*, Draft, CIFOR, Bogor.
- Resosudarmo, Ida Aju Pradnya, dan Dermawan, Ahmad, 2003. *Hutan Dan Otonomi Daerah : Tantangan Berbagai Suka dan Duka, Dalam Kemana Harus Melangkah ? Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia.* Yayasan Obor, Jakarta.
- Santoso, I, 2004, Rangkuman Artikel-Artikel, *Dalam Inspirasi dan Gemanya Forest For People, Mengenang Penggagasnya Ir. Soesilo Hardjoprakoso*, Yayasan Sarana Wijaya.
- Soedarsono, M. A. 2004, Integrasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Hutan. *Dalam Inspirasi dan Gemanya Forest For People, Mengenang Penggagasnya Ir Soesilo Hardjoprakoso.* Yayasan Sarana Wijaya.



Solossa, Jacobus Perviddya, 2005, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabet Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Jakarta, Sinar Harapan.

Tempo, April 2005, *Berseteru Hutan Warisan di Papua*.

Tempo, April 2005, *Aparat Terlibat Pembalakan Liar*.

Tempo, April 2005, *Adat Papua Tidak Sama dengan Wilayah Lain*.

*Undang-Undang Kehutanan No: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*

*Undang-Undang No: 21 tahun 2001, tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua*.

