



AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)



ADILKAH SKEMA PEMBAGIAN MANFAAT HUTAN BAGI MASYARAKAT ADAT DI KAWASAN TELUK BINTUNI?

Jonni Marwa, S.Hut., M.Si.

Fakultas Kehutanan, Universitas Papua Manokwari
Anggota Peneliti JiKTI Provinsi Papua Barat

Dr. Nursini Mahmud, M.A.

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Manajemen (P3KM-UNHAS)
Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin, Makassar
Peneliti Senior JiKTI Provinsi Sulawesi Selatan

Kawasan Teluk Bintuni merupakan wilayah yang memiliki Hutan terluas di Provinsi Papua Barat, mencapai 2.062.134 hektar atau sebesar 22 persen dari keseluruhan luas kawasan hutan di Papua Barat. Dilihat dari fungsinya, hutan produksi memiliki luas mendekati 50 persen, selebihnya terdistribusi pada fungsi hutan lainnya yaitu untuk konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi yang dapat dikonversi. Dengan luasan hutan produksi tersebut, telah mengundang para investor di bidang kehutanan untuk menanamkan modalnya. Luas kawasan hutan produksi yang telah dikonsesikan kepada 8 unit Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) telah mencapai 1.187.000 hektar. Konsesi tersebut berada dalam wilayah hak-hak masyarakat adat yang tentu saja berdampak pada keterbatasan atau hilangnya aksesibilitas masyarakat adat terhadap sumber penghidupan, yang selanjutnya berkontribusi terhadap masalah kemiskinan di wilayah kawasan hutan. Kondisi ini menuntut kebijakan yang mengarah kepada pembagian manfaat yang adil dan wajar kepada

masyarakat adat atas kehilangan sumberdaya masyarakat adat.

Skema pembagian manfaat yang dilakukan oleh investor kehutanan merupakan bentuk keberpihakan kepada masyarakat adat untuk menjamin manfaat yang layak dari sisi akses maupun kelayakan sebagai pemilik sumberdaya. Hingga saat ini terdapat 5 skema pembagian manfaat yaitu skema berbasis dana, berbasis pasar, infrastruktur, kelola sosial dan skema transfer pengetahuan dan teknologi. Dari kelima skema tersebut, masyarakat adat telah memperoleh manfaat namun juga terdapat berbagai kelemahan-kelemahan yang dianggap masyarakat adat sebagai permasalahan, bentuk ketidakadilan, dan bahkan sumber munculnya konflik (Tabel 1). Sekelompok masyarakat adat tertentu yang paling terpinggirkan yakni kelompok pendatang, masyarakat bukan pemilik hak ulayat dan kaum perempuan mendapat bagian yang sangat kecil bahkan ada yang tidak menerima apa-apa.

Tabel 1. Manfaat dan Kelemahan dari Skema Pembagian Manfaat

Jenis Skema Pembagian Manfaat	Manfaat Yang Diperoleh	Kelemahan/Permasalahan
Berbasis Dana	Upacara adat di area penebangan, dana kompensasi, uang bantuan dan retribusi kampung, bantuan gereja, beasiswa dan honor masyarakat adat.	<ul style="list-style-type: none"> - Didominasi oleh pemilik hak ulayat, sementara bukan pemilik hanya merasakan manfaat tidak langsung. - Dana Kompensasi lebih kecil dari kewajiban investor lainnya seperti Dana Reboisasi. Angka kompensasi rata-rata Rp. 86.453/m³, sementara Dana Reboisasi untuk merbau mencapai Rp 130.000/m³, serta Provisi Sumberdaya Hutan (PSDH) mencapai Rp 150.000/m³. - Mekanisme pembagian kompesasi berpotensi tidak transparan*.
Berbasis Pasar	Semua masyarakat adat dapat menjual hasil pertanian dan hasil hutan bukan kayu. Hasil penerimaan dari kepiting dan ikan di IUPHHK sebesar Rp. 1.900.000 per bulan dan penerimaan dari penjualan hasil hutan bukan kayu seperti rusa Rp. 1.425.000/bulan.	<ul style="list-style-type: none"> - Hasil penjualan masyarakat tidak kontinyu karena ketidakmampuan <i>supply</i>. - Masyarakat yang memperoleh manfaat adalah hanya masyarakat yang punya hasil pertanian dan non-pertanian yang bisa dijual.
Pembangunan Infrastruktur	Kemudahan akses masyarakat adat termasuk masyarakat miskin, mobilitas masyarakat tinggi, efisiensi ekonomi, dan peningkatan pendapatan.	Keterlibatan masyarakat adat rendah dalam penetapan kompensasi ganti rugi atas lahan yang dibangun jembatan atau jalan.
Kelola Sosial	Masyarakat mendapat berbagai program pemberdayaan baik dalam bentuk program rutin perusahaan maupun kebutuhan mendesak dari masyarakat.	Dana kelola sosial kurang transparan dan nilainya lebih kecil dari nilai dana kompensasi dan program kelola sosial yang berbasis kebutuhan rendah karena kurang melibatkan masyarakat adat (pendekatan <i>bottom-up</i> rendah).
Transfer Pengetahuan dan Teknologi	Masyarakat memperoleh keterampilan.	<ul style="list-style-type: none"> - Masyarakat adat yang terlibat sebagai tenaga kerja di perusahaan sangat kurang, - Tidak banyak menyentuh kebutuhan masyarakat adat. - Jarang dilakukan pembinaan dan pelatihan.

Dengan mengacu pada pendekatan prinsip-prinsip pembagian manfaat yang adil menurut (Mohammed 2011; Citing Tornblom dan Vermunt 2007, Wagstaff 1994; Maiese 2003), dapat disimpulkan bahwa ketidakadilan pembagian manfaat terlihat pada masing-masing skema dimana sebagian besar kriteria pemenuhan tidak terpenuhi. Hanya ada dua skema yang dianggap lebih adil yakni skema berbasis dana dan infrastruktur yang ditandai oleh proporsi jumlah kriteria yang memenuhi syarat lebih besar daripada yang tidak memenuhi syarat. Beberapa skema juga merupakan sumber munculnya konflik antara Masyarakat Adat dan Pemerintah yaitu pada skema berbasis dana terutama terkait nilai pembayaran kompensasi dan konflik antara masyarakat adat dan perusahaan yaitu skema berbasis dana, infrastruktur dan skema berbasis kelola sosial. Konflik tercipta dari adanya

negosiasi harga antara perusahaan dan pemilik hak ulayat tanpa informasi yang lengkap dari masing-masing pihak, pembukaan jalan-jalan baru dalam areal konsesi yang tidak melibatkan masyarakat pemilik hak ulayat, dan program kelola sosial yang tidak *bottom up* sehingga tidak menjawab kebutuhan. Kelemahan dan permasalahan serta tidakterpenuhinya beberapa kriteria prinsip keadilan mensyaratkan perlunya perbaikan skema-skema tersebut, untuk menghindari munculnya berbagai permasalahan serius baik pada aspek ekonomi maupun aspek sosial termasuk munculnya konflik.

Secara keseluruhan, akar permasalahan dari adanya kecenderungan pembagian manfaat yang tidak adil bagi masyarakat adat terletak pada beberapa faktor yaitu:

Tabel 2. Syarat Pembagian Manfaat Berdasarkan Prinsip Keadilan

Kriteria	Skema Pembagian Manfaat				
	Berbasis Uang	Pasar	Infrastruktur	Kelola Sosial	Transfer Pengetahuan dan Teknologi
Equality	-	-	+	+	-
Equity	+	+	-	-	+
Needs-base	-	+	+	-	-
Berbasis Hak	+	-	+	-	-
Pro Poor	-	+	+	+	-
Transparency	+	-	-	-	-
Additionality	+	-	-	-	-

Pertama, Asimetrik informasi antara Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dan Masyarakat Adat, dan belum ada Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi).

Adanya asimetrik informasi diantara kedua mitra telah menimbulkan salah satu pihak tidak diuntungkan. Pada satu sisi, masyarakat adat terkendala dari aspek pengetahuan sehingga informasi terbatas, dan disisi lain pemilik HPH memiliki informasi yang lengkap. Untuk mengatasi permasalahan ini, tentu dibutuhkan penguatan informasi bagi masyarakat adat dan perjanjian yang cukup ketat kepada pihak pemilik HPH untuk tidak melakukan tindakan yang tidak adil. Oleh karena itu, perlu dibuatkan pembuatan kontrak yang jelas dan didukung oleh regulasi yang berbasis kultur.

Kedua, Lemahnya Kinerja Birokrasi dan rendahnya Partisipasi Masyarakat.

Kontrol pelaksanaan peraturan perusahaan hutan alam produksi oleh pemerintah masih lemah karena adanya perilaku *rent seeking*. Perilaku *rent seeking* berdampak pada kerusakan modal seperti kejujuran, keadilan, kepercayaan dan lain-lain selanjutnya berakibat dalam mengurangi penegakan peraturan yang dilakukan pemerintah. Demikian halnya, rendahnya keterlibatan masyarakat didalam pengelolaan sumberdaya hutan juga merupakan akar munculnya pembagian manfaat yang tidak adil. Misalnya, pada saat penetapan besaran nilai kompensasi hanya ditentukan oleh Pemerintah (Dinas Kehutanan Provinsi), program kelola sosial yang tidak disusun secara partisipatif sehingga tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa untuk mewujudkan pembagian manfaat secara adil dan merata maka diperlukan penguatan kinerja birokrasi dan pelibatan masyarakat adat mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, hingga pada pengawasan.

Ketiga, Ketidaktegasan upaya Pemberdayaan Masyarakat Adat.

Rendahnya nilai kompensasi kayu dari PSDH dan DR, rendahnya keterlibatan masyarakat adat sebagai karyawan di perusahaan, dan terjadinya kebocoran finansial ke luar areal konsesi merupakan fakta penjelas rendahnya upaya pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah. Pelarangan untuk memasuki areal konsesi dan kawasan lindung untuk memungut hasil hutan telah menjadi kendala ekonomi bagi masyarakat. Dari sisi perusahaan terkadang upaya kelola sosial yang dilakukan hanya sebagai sebuah "proyek" dan bukan program yang memiliki *out-come* yang jelas. Oleh sebab itu intervensi Pemerintah mendukung pemberdayaan masyarakat adat baik secara ekonomi, sosial, maupun lingkungan menjadi langkah strategis untuk menghasilkan pembagian manfaat yang lebih wajar.

Keempat, Implementasi Perundangan tidak sinkron dan rendahnya Penegakan Hukum.

Secara *de facto* terdapat peraturan perundang-undangan di sektor kehutanan yang justru menimbulkan konflik pada tataran operasional. Sebagai contoh biaya kompensasi untuk masyarakat adat Papua Barat yang dibayarkan berdasarkan SK Gubernur Papua Barat Nomor 144 Tahun 2007. Bila biaya kompensasi ini dikatakan sebagai pengganti menurunnya kualitas hutan dan hilangnya akses dengan hutan sebagai lapangan pekerjaan akibat dampak eksploitasi kegiatan perusahaan hutan, maka jenis biaya ini sama dengan provisi sumber daya hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) dari sisi fungsinya. Dengan demikian pungutan ini bersifat duplikasi dengan pungutan Pemerintah Pusat. Demikian halnya, adanya perburuan kayu dan aktivitas ilegal lainnya yang dilakukan oleh pemilik modal dengan memanfaatkan kelemahan ekonomi masyarakat adat (*rent seeker*), merupakan bentuk lemahnya penegakan hukum.



Foto: Jonni Marwa/JiKTI-BaKTI

Pembangunan infrastruktur jalan di salah satu sudut di Teluk Bintuni.



Foto: Jonni Marwa/JiKTI-BaKTI

Kondisi hutan mangrove di sekitar Sungai Bintuni.

Oleh karena Skema Pembagian manfaat atas pengelolaan hutan di Teluk Bintuni masih menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat adat yang diakibatkan oleh sejumlah permasalahan tersebut, maka beberapa bentuk tindakan/kebijakan yang dapat dilakukan oleh pengambil kebijakan yaitu:

Pertama, Perlu Pembuatan Kontrak yang jelas dan Regulasi yang berbasis Kultur, serta Regulasi atas pengakuan eksistensi Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Teluk Bintuni.

Kedua, Meningkatkan Kapasitas Masyarakat Adat melalui program pembinaan dan pelatihan, disamping untuk menjaga produksi petani tersedia secara kontinyu, juga masyarakat adat dapat menjadi tenaga teknis pengukur dan pengujian kayu bulat rimba (GANIS PKBR- Masyarakat Adat).

Ketiga, Melibatkan Masyarakat Adat dalam penetapan besaran nilai kompensasi dengan Prinsip Persetujuan atas informasi awal tanpa paksaan (PADIATAPA), dan dalam menyusun program kelola sosial yang berbasis kebutuhan.

Keempat, Meningkatkan pengawasan kepada pemilik hak pengelolaan hutan terhadap implementasi regulasi pengelolaan hutan termasuk pengawasan terhadap pembagian kompensasi, pengawasan terhadap pola-pola pemberdayaan masyarakat adat dan sinkronisasi regulasi.

Kelima, meningkatkan peran *stake holder* kunci (Masyarakat Adat, Pemilik Hak Ulayat, Investor Kehutanan, Kepala Suku, Dinas Kehutanan Provinsi, Dinas Kehutanan Kabupaten, dan Setda Teluk Bintuni) yang terlibat dalam pembagian manfaat hutan.

Policy Briefs JiKTI 2015 adalah luaran akhir dari rangkaian Hibah Penelitian JiKTI 2014. Hibah Penelitian JiKTI dilaksanakan guna membangun tradisi penyusunan kebijakan berdasarkan penelitian (*evidence-based policy*) di KTI untuk menjawab tantangan pembangunan. Hibah Penelitian JiKTI adalah proses kolaboratif antara JiKTI-BaKTI, peneliti penerima hibah dan Dewan Panel Hibah Penelitian yang beranggotakan 4 orang peneliti senior JiKTI.

Sekretariat Forum KTI – JiKTI

Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI)
Jl. H.A. Mappanyukki No. 32, Makassar 90125
Telepon: +62 411 832228 / 833383 Fax. +62 411 852146
Email: info@bakti.or.id
Website: www.bakti.or.id | www.batukarinfo.com
Stock of Knowledge JiKTI: http://jikti.bakti.or.id



AUSTRALIA INDONESIA PARTNERSHIP
FOR DECENTRALISATION (AIPD)

