Politik Pengelolaan Sumberdaya Alam

SEBAGAI LANDASAN KEMANDIRIAN EKONOMI NASIONAL[1]

Dr. Hariadi Kartodihardjo[2]

PENDAHULUAN

Sumberdaya Alam (SDA) adalah seluruh bentang alam (*resources system/resources stock*) termasuk ruang publik dalam skala luas maupun daya-daya alam di dalamnya, serta seluruh komoditi yang dihasilkannya (*resources flow*)[3]. Rusaknya SDA di Indonesia lebih tepat dikatakan akibat dari perusakan, karena seluruh komoditi dari sumberdaya alam diekspoitasi tanpa mengindahkan daya dukungnya. Bukti bahwa daya dukung SDA sebagai bentang alam sudah terlampaui adalah semakin banyaknya kejadian-kejadian banjir, longsor, kekeringan, serta berkurangnya atau bahkan hilangnya berbagai jenis spesies dari SDA seperti kayu, rotan, tanaman obat-obatan, ikan, berbagai jenis satwa, serta kemiskinan hara yang ditandai semakin tidak suburnya lahan-lahan pertanian.

Pembangunan ekonomi, terutama yang dijalankan oleh sektor-sektor yang memanfaatkan SDA, lebih menitik-beratkan pada pemberian ijin pemanfaatan berbagai jenis komoditas dari SDA, sebaliknya pengelolaan SDA tidak berjalan dengan baik. Sejak tahun 70an, dimana ijin pemanfaatan mulai diberlakukan secara besar-besaran, hingga saat ini, pemerintah belum dapat menyelesaikan hak atas SDA, banyaknya konflik atas batas ruang kelola SDA, bahkan juga belum diketahui secara pasti potensi SDA itu sendiri secara akurat, sehingga perencanaan dan pengendalian pemanfaatan SDA hanya berlangsung secara administratif. Kondisi demikian ini antara lain disebabkan oleh implementasi berbagai Undang-undang yang secara nasional lebih berorientasi pada pemanfaatan komoditas dari setiap SDA yang dikelola sektor. Dengan target ekonomi yang diukur dengan ukuran-ukuran agregat nasional – seperti pertumbuhan, GNP, dll, adanya keterbatasan daya dukung SDA maupun lemahnya akses masyarakat lokal terhadap SDA belum menjadi pertimbangan penting dalam pengambilan keputusan.

Apabila kemandirian ekonomi yang dimaksud dalam pembahasan ini dijabarkan dalam bentuk pemanfaatan SDA secara adil dan berkelanjutan, maka politik pengelolaan SDA menentukan pelaksanaan mobilisasi, alokasi dan distribusi SDA yang sangat menentukan dapat dicapai atau tidak dapat dicapainya kemandirian ekonomi tersebut.

Naskah ini membahas penyimpangan pengelolaan SDA dan masalah politik dibaliknya yang dimulai dengan mengetengahkan peran dan kerusakan SDA, serta harapan orientasi politik SDA sebagai landasan kemandirian ekonomi.

---

[1] Makalah disampaikan dalam Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, di Semarang. Makalah ini merupakan pengayaan makalah sebelumnya yg disajikan dalam Konferensi dengan tema ”Mempertanyakan Transisi: Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia” 17-19 Nopember 2005 di Yogjakarta.

[2] Pengajar pada Fakultas Kehutanan IPB dan Program Pascasarjana IPB dan UI <hariadi@indo.net.id>.

[3] Dalam berbagai pembahasan, sumberdaya alam sering disebut juga sebagai sumber-sumber agraria. Untuk keperluan pembahasan dalam naskah ini penggunaan dua istilah itu tidak diulas lebih jauh, dan dianggap sama saja.

PERAN SDA DALAM EKONOMI DAN LINGKUNGAN HIDUP

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang berasal dari SDA mempunyai kontribusi terbesar. Pada tahun 2003 PNBP yang berasal dari SDA sebesar 73,9 % dari total PNBP. Selain itu SDA mampu memberikan kontribusi terhadap PDB sekitar 30 % dan mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 57 % dari total angkatan kerja (BPS, 2005).

Ekspor Indonesia masih didominasi oleh komoditas non migas. Pada tahun 2000, ekspor non migas mencapai US$ 47,8 miliar atau sekitar 76,9% dari total ekspor nasional. Pada tahun 2004 ekspor non migas mencapai 78,1% dari nilai total ekspor. Selanjutnya, dalam kurun waktu 2000-2004 trend ekspor non migas naik rata-rata sebesar 4,5% per tahun. Dalam kurun waktu yang sama ekspor migas hanya meningkat sebesar 2,8% per tahun, impornya meningkat sangat besar yaitu 20,2% per tahun, sehingga surplus sudah semakin menurun dengan rata-rata penurunan sebesar 15,8% per tahun (Bappenas, 2005).

Kondisi di atas menunjukkan bahwa SDA masih diandalkan dalam perekonomian nasional. Surplus migas sudah semakin kecil. Peran non migas terus meningkat. Ketika pentingnya non migas – terutama yg berasal dari SDA terbarukan (*renewable resources*) – tidak kunjung dapat diimbangi oleh upaya pelestariannya, perekonomian nasional berpotensi menghadapi krisis.

Potensi terjadinya krisis tersebut ditandai oleh rusaknya SDA, khususnya yang berada di dalam kawasan lindung – telah mengakibatkan dampak negatif bagi LH. Kerusakan kawasan lindung telah menyumbang terjadinya bencana banjir dan longsor, serta di beberapa lokasi menyumbang terjadinya kekeringan dan potensi peledakan hama pertanian, sehingga telah mengurangi produktivitas hasil-hasil pertanian.

Sementara itu, sektor pertanian dalam arti luas, juga masih harus menjadi penyangga dalam penyerapan tenaga kerja nasional. Pada tahun 2001 sebanyak 39,7 juta orang bekerja pada sektor pertanian atau 43,8% dari jumlah tenaga kerja secara nasional. Jumlah itu semakin meningkat pada tahun 2003 mencapai 43,0 juta orang atau sebesar 46,3% dari jumlah tenaga kerja secara nasional. Pada tahun 2004 penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian sempat menurun menjadi 40,6 juta orang atau sebesar 43,5% dari tenaga kerja nasional tapi pada tahun 2005 naik lagi menjadi 41,8 juta orang (44,0%) (Bappenas, 2005).

Di satu pihak, penyerapan tenaga kerja tersebut merupakan kontribusi sektor pertanian dalam mengatasi pengangguran, tetapi di lain pihak ini merupakan indikasi bahwa penyerapan tenaga kerja di sektor lain mengalami penurunan (kontraksi), sehingga sektor pertanian merupakan *last resort*. Hal ini mengakibatkan beban sektor pertanian untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan kesejahteraan tenaga kerjanya semakin berat, apalagi dengan adanya tekanan, di satu sisi, untuk peningkatan efisiensi dan daya saing sektor pertanian menghadapi pasar global, dan di sisi lain, terjadinya kerusakan daya dukung lingkungan.

Rendahnya daya dukung lingkungan ditandai setidaknya dalam lima tahun terakhir hampir setiap tahun telah terjadi banjir, banjir bandang, dan longsor. Dalam tahun 2003 saja, di Indonesia telah terjadi 236 kali banjir di 136 kabupaten dan 26 propinsi, disamping itu juga terjadi 111 kejadian longsor di 48 kabupaten dan 13 propinsi. Dalam tahun yang sama tercatat 78 kejadian kekeringan yang tersebar di 11 Propinsi dan 36 Kabupaten. Selama periode itu juga, 19 propinsi lahan sawahnya terendam banjir, 263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen, serta 66.838 Ha sawah puso (KLH, 2004).

Kerusakan SDA, dengan demikian, telah menyebabkan, di satu sisi menurunnya daya dukung lingkungan, dan di sisi lain, kemiskinan. Kemiskinan yang dipicu oleh berkurangnya atau bahkan hilangnya SDA sebagai tumpuan hidup masyarakat telah menumbuhkan sikap pragmatis masyarakat, seperti melakukan penjarahan dan memicu terjadinya konflik. Dengan demikian, kebijakan ekonomi dan pengelolaan SDA telah melahirkan dan menyimpan potensi konflik.

Sektor LH sebagai benteng terakhir untuk menangani akibat kerusakan SDA juga belum mendapat perhatian yang cukup. Hal demikian itu dicermikan antara lain oleh kecilnya anggaran yang dialokasikan untuk pengelolaan SDA/LH yang hanya kurang dari 1% dari PNBP atau hanya berkisar 1 – 1,5 % dari total anggaran pembangunan. Kondisi tersebut juga terjadi pada tingkat pemerintah daerah. Dari data alokasi anggaran pembangunan daerah (propinsi Sumatera Selatan, Lampung, Banten, Jawa Tengah, Di Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara dan Nusa Tenggra Timur) sejak tahun 2001, 2002 dan 2003 diperoleh gambaran bahwa prosentase alokasi anggaran LH rata-rata hanya berkisar antara 0.15 % - 3 % dari total anggaran pembangunan daerah.

KERUSAKAN SDA DAN KRISIS EKOLOGI

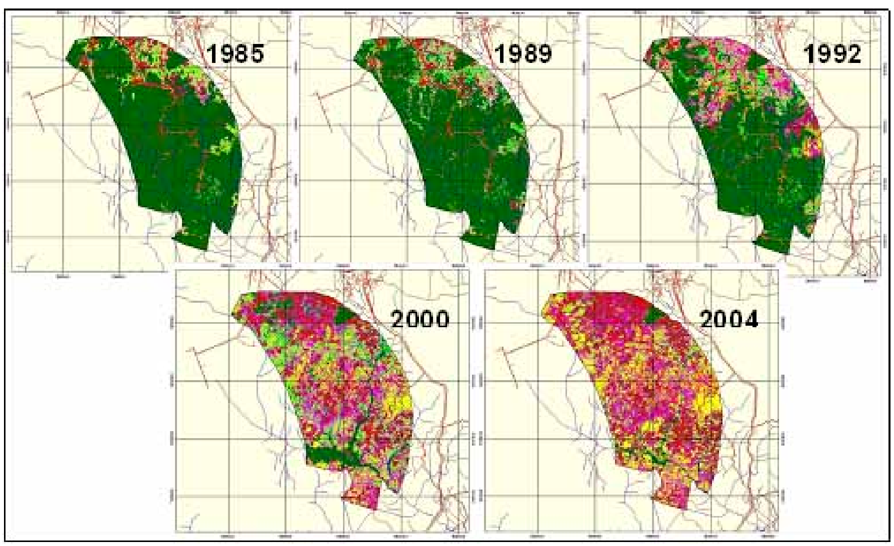
Telah banyak publikasi yang menunjukkan laju kerusakan sumberdaya alam. Dalam bagian ini ditampilkan beberapa Gambar yang menunjukkan kerusakan tersebut. Dalam **Gambar 1** ditunjukkan kerusakan bentang alam P. Bangka akibat tambang timah. Sedangkan dalam **Gambar 2** ditunjukkan bagaimana kerusakan hutan alam dalam kawasan Suaka Margasatwa Balai Raja di Kabupaten Dumai, Riau.

Dua contoh tersebut hanyalah potret kecil dari kondisi sumberdaya alam di Indonesia yang terus mengalami kerusakan. Dalam skala nasional, dalam **Tabel 1** ditunjukkan nama-nama DAS kritis menurut pulau. Salah satu faktor penyebab krisis air adalah

Gambar 1. Kerusakan Bentang Alam di P. Bangka Akibat Tambang Timah
Sumber:Protokol dan Humas Pemda Prop Kep. Bangka dan Belitung

kerusakan Daerah Aliran Sungai (DAS). Peningkat-an jumlah DAS kritis di Indonesia tergolong mengkawatirkan. Pada 1984 ada 22 DAS kritis dan super kritis, meningkat menjadi 29 DAS pada 1992, 39 DAS pada 1994, 42 DAS pada 1998, 58 DAS pada 2000, dan 60 DAS pada 2002. Direktur Jenderal Sumberdaya Air pada Departemen Kimpraswil menyebutkan 65 dari 470 DAS pada 2004 dalam kondisi kritis. Data Departemen Kehutanan (2005) menyebutkan luas lahan kritis kini sudah mencapai angka 42,1 juta Ha. Kerusakan sumberdaya alam yang terjadi di daratan juga berpengaruh terhadap kerusakan sumberdaya alam di perairan, baik di darat maupun di laut. Misalnya di berbagai lokasi perairan laut telah terjadi gejala penangkapan ikan berlebihan yang ditunjukkan dalam **Gambar 3**.

Indonesia adalah negara yang rentan terhadap berbagai jenis bencana, baik yang langsung ditimbulkan gejala alam maupun akibat kegiatan manusia. **Tabel 2** memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun, 1998-2004 terjadi 1.150 kali bencana, memakan korban jiwa 9.900 orang dan menimbulkan kerugian Rp 5.922 miliar. Dalam Tabel tersebut ditunjukkan bahwa banjir dan tanah longsor menduduki peringkat paling atas berdasarkan jumlah kejadian. Korban jiwa akibat banjir menduduki pe-ringkat kedua setelah konflik sosial. Banjir, tanah longsor, dan kebakaran hutan bukan merupakan bencana alam, tetapi dapat dikategorikan sebagai bencana pembangunan bersama dengan epidemi penyakit, konflik sosial, serta kegagalan teknologi. Banjir dan longsor terjadi hampir merata di seluruh Indonesia seperti tercermin dari angka untuk 2003 yang disajikan pada **Gambar 4** dan **Gambar 5**.



Gambar 2. Kerusakan Hutan dalam Kawasan Suaka Margasatwa Balai Raja, Riau

Pada 2003, terdapat 111 kejadian tanah longsor mencakup 48 kabupaten/kota di 13 provinsi. Daerah yang paling sering mengalami longsor adalah Jawa Barat dan Jawa Tengah, masing-masing 46 dan 33 kejadian. Pada tahun itu pula tercatat 236 kejadian banjir di 136 kabupaten/kota pada 26 provinsi. Bencana banjir paling sering melanda Jawa Tengah, Jawa Barat, Jambi, dan Riau. Diperkirakan banjir menyebabkan 501 orang meninggal, sementara   263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen serta 66.838 Ha sawah puso di 19 provinsi (KLH, 2004). Jumlah kejadian banjir 2003 menunjukkan peningkatan dari tahun sebelumnya. Antara Oktober 2001 hingga Februari 2002 ada 92 kejadian banjir besar yang menyebabkan 146 orang meninggal, 4 orang hilang, dan 389.919 orang mengungsi, serta 54.482 permukiman dan 173.859 sawah/perkebunan tergenang (Nugroho, 2003).

Tabel 1. DAS Kritis di Indonesia

Pulau	DAS
Sumatera	Krueng Aceh, Krueng Peusangan, Asahan/Toba, Lau Renun, Ular, Kepualuan Nias, Kampar, Indragiri, Rokan, Kuantan, Kampar Kanan Hulu, Batanghari, Manna Padang Guci, Musi, Way Sekampung, Way Seputih
Jawa	Citarum, Cimanuk, Ciliwung, Citanduy, Cipunagara, Ciujung, Garand Ds, Bodri Ds, Bribin, Grindulu Ds, Pasiraman, Rejoso, Brantas, Sampean, Saroka
Kalimantan	Sambas, Tunan Manggar, Kota Waringin, Barito
Bali dan Nusa Tenggara	Unda, Dodokan, Benanain, Noelmina, Aesesa, Kambaniru, Jeneberang klara, Wallanae, Billa, Sadang, Baubau
Sulawesi	Wanca, Lasolo, Limboto, Tondano, Dumoga, Poso, Lamboru, Palu
Maluku dan Papua	Batu Merah, Hatu Tengah, Baliem, Merauke Bulaka Ds, Memberamo, Sentani

Sumber: Nugroho, 2003

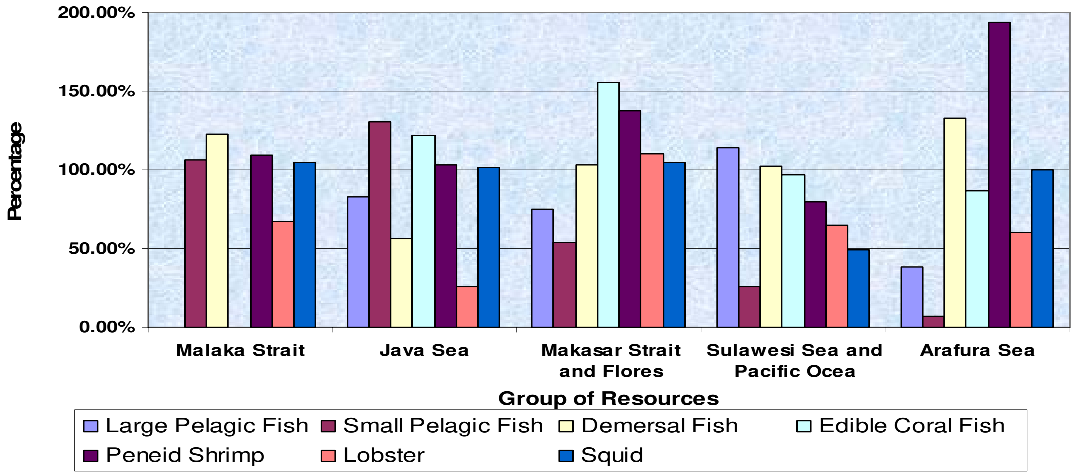
Pada 2003, terdapat 111 kejadian tanah longsor mencakup 48 kabupaten/kota di 13 provinsi. Daerah yang paling sering mengalami longsor adalah Jawa Barat dan Jawa Tengah, masing-masing 46 dan 33 kejadian. Pada tahun itu pula tercatat 236 kejadian banjir di 136 kabupaten/kota pada 26 provinsi. Bencana banjir paling sering melanda Jawa Tengah, Jawa Barat, Jambi, dan Riau. Diperkirakan banjir menyebabkan 501 orang meninggal, sementara 263.071 Ha sawah terendam dan gagal panen serta 66.838 Ha sawah puso di 19 provinsi (KLH, 2004). Jumlah kejadian banjir 2003 menunjukkan peningkatan dari tahun sebelumnya. Antara Oktober 2001 hingga Februari 2002 ada 92 kejadian banjir besar yang menyebabkan 146 orang meninggal, 4 orang hilang, dan 389.919 orang mengungsi, serta 54.482 permukiman dan 173.859 sawah/perkebunan tergenang (Nugroho, 2003).

Tabel 2. Bencana di Indonesia, 1998 – Desember 2004

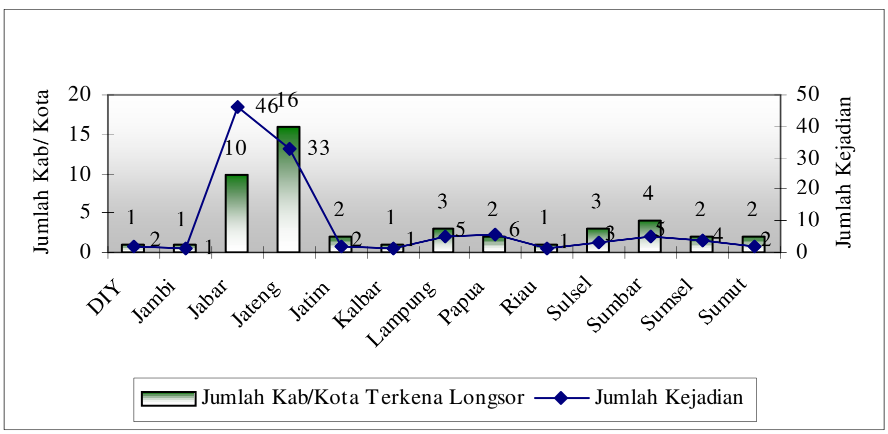
Jenis Bencana	Jumlah Kejadian	Jumlah Jiwa (orang)	Kerugian (Miliar Rp)
Banjir	402	1.144	647,04
Kebakaran	193	44	137,25
Tanah Longsor	294	767	21,44
Kebakaran hutan	51	9	-
Gempa Bumi	58	384	437,88
Angin Topan	102	16	-
Konflik social	82	6.559	4.733,00
Gunung api	19	2	-
Kegagalan Teknologi	10	581	-

Sumber : Bakornas, 2005 dalam MPBI, 2005

Kenyataan-kenyataan di atas menunjukkan bahwa kerusakan sumberdaya alam bukan hanya terbatas semakin menipisnya ketersediaan komoditas yang dapat dimanfaatkan, melainkan telah menyebabkan kerusakan infrastruktur ekonomi maupun sosial. Bukan hanya itu, apabila dilihat dari distribusi manfaat atas eksploitasi sumberdaya alam juga menunjukkan ketidak adilan alokasi manfaatnya.



Gambar 3. Gejalah penangkapan Berlebih pada Beberapa Kawasan Perairan di Indonesia (Kosasih dkk, 2003).



Gambar 4. Jumlah Kejadian Longsor dan Jumlah Kabupaten/Kota Terkena Longsor , 2003 (Sumber: KLH, 2004)

PRIVATISASI PROFIT, SOSIALISASI BENCANA

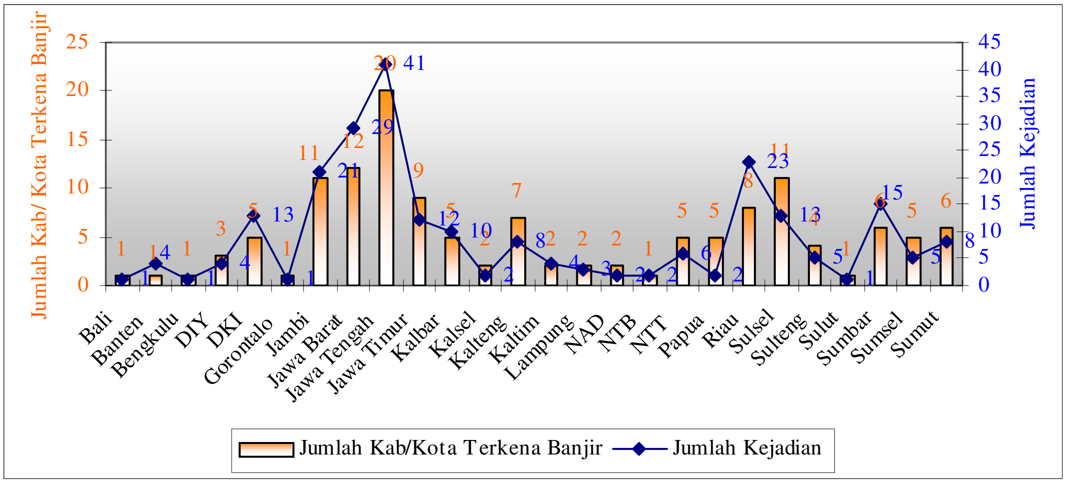
Untuk menunjukkan ketimpangan alokasi manfaat sumberdaya alam serta politik pengelolaan SDA, berikut ini diuraikan beberapa kasus mengenai pemanfaatan sumberdaya hutan, kebun, dan tambang.

Pengelolaan Hutan di Maluku Tengah[4]

Kabupaten Maluku Tengah sedang berupaya untuk mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan dalam bentuk Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) serta penanggulangan *illegal logging* dan berbagai bentuk pengrusakan hutan lainnya. Namun demikian, dalam implementasinya belum diarahkan

[4] Informasi ini diperoleh dari komunikasi dalam proses pembimbingan di Program Pascasarjana, IPB dengan Abdul Latif Ohorella dan thesis Abdul Latif Ohorella (2003).

untuk menyelesaikan permasalahan pokok pengelolaan hutan, yang merupakan prakondisi bagi terlaksananya pengelolaan hutan yang memenuhi prinsip-prinsip kelestarian[5].



Gambar 5. Jumlah Kejadian Banjir dan Jumlah Kabupaten/Kota Terkena Banjir, 2003
(Sumber : Bakornas PBP, 2003 dalam KLH, 2004)

Politik Penetapan Kebijakan Kehutanan Daerah

Lemahnya formulasi kebijakan pengelolaan hutan oleh pemerintah daerah Maluku Tengah, paling tidak disebabkan oleh tiga faktor yaitu :

(a) Lemahnya kapasitas dan kapabilitas lembaga kehutanan daerah. Kondisi sumberdaya birokrasi lembaga kehutanan daerah tidak memungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang dapat memecahkan permasalahan-permasalahan pengelolaaan hutan alam produksi yang bersumber dari aspek institusi termasuk ketidakpastian usaha, hak penguasaan dan pemilikan hutan, serta masalah-masalah kebijakan yang berimplikasi pada tingginya biaya transaksi.

(b) Lemahnya koordinasi dan perbedaan kepentingan antar level pemerintahan (kabupaten/propinsi/pusat). Dalam konteks penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi pasca pemberlakuan otonomi daerah, koordinasi antara pemerintah kabupaten dan provinsi – disamping tentunya dengan pemerintah pusat - sangat penting, namun koordinasi ini tidak berjalan. Meskipun Dinas Kehutanan provinsi Maluku senantiasa melakukan kontrol dan proses-proses koordinasi penyelenggaraan pengelolaan hutan alam produksi dengan menggunakan instrumen

[5] Alokasi anggaran pembangunan daerah Maluku Tengah tahun 2002 - 2003 untuk sektor kehutanan, diprioritaskan pada kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan serta operasi pengamanan hutan, yang dimasa lalu terbukti belum efektif untuk menanggulangi kegiatan *illegal logging*. Belum ada kegiatan untuk penataan institusi (kebijakan dan organisasi penyelenggara) kehutanan daerah, serta penyelesaian masalah status hutan negara.

hukum[6], namun akibat kekakuan tugas pokok dan fungsi lembaga kehutanan kabupaten, koordinasi dengan pemerintah provinsi tidak dilakukan.

(c) Kepentingan individu elit lokal dan strategi pencapaiannya. Kepentingan individu elit lokal meliputi kepentingan ekonomi, kepentingan untuk pengembangan karir, dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*). Kebijakan pemerintah pusat yang tumpang tindih dalam rangka desentralisasi kehutanan[7] telah menjadi instrumen yang sangat efektif untuk memberi peluang kepada *state-apparatur* di Maluku Tengah untuk mendapatkan keuntungan ekonomi tanpa secara langsung merugikan masyarakat.

Biaya Transaksi

Hasil perhitungan biaya transaksi pemanfaatan hutan yang berupa Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IPHHK) sebagaimana disajikan pada **Tabel 3**. Besarnya biaya transaksi tersebut relatif sama dengan HPH[8]. Besarnya biaya transaksi tersebut berarti sekitar 28,24% dari biaya operasional. Timbulnya biaya transaksi tersebut merupakan implikasi dari dilaksanakannya 21 jenis kegiatan administratif, dan harus berhubungan dengan 9 instansi pemerintah dengan melakukan 92 urusan (meja) dan dilakukannya inspeksi sebanyak 12 kali per tahun oleh 3 instansi pemerintah.

Tabel 3. Biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK di Maluku Tengah

No.	Jenis Biaya	Besar biaya (x Rp. 1.000)	Keterangan
1.	Biaya koordinasi :		Berdasarkan perhitungan pada IPHHK dengan tebangan tahunan sebanyak 6.000 m^3. Dari perhitungan ini, maka beban pungutan tidak resmi sebesar Rp. 55.100/m^3.
	(1) Pengurusan ijin	80.350,00	
	(2) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian	79.200,00	
	(3) Pelaporan	12.350,00	
2.	Biaya informasi	25.500,00	
3.	Biaya strategi	133.200,00	
	Jumlah	330.600,00	

Kecenderungan perilaku HPH dalam merespon tingginya biaya transaksi relatif sama dengan perilaku pemegang IPHHK, yaitu dilakukannya penebangan berlebih (*over cutting*) atau penebangan di luar lokasi yang diijinkan[9].

---

[6] Terdapat paling tidak empat buah surat Dinas Kehutanan Provinsi Maluku kepada Dinas Kehutanan Maluku Tengah terkait dengan pengelolaan hutan alam produksi yang sifatnya instruksional. Masing-masing surat No. 522.21/Dishut-Mal/668/2002 tgl 07-10-2002; No. 522.1/Dishut-Mal/697/2002 tgl. 12-10-2002; No. 522.11/Dishut-Mal/130/2003 tgl. 26-03-2003; dan No. 522.2/Dishut-Mal/220/2003 tgl. 07-05-2003.

[7] Antara UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000 dengan UU No. 41 Tahun 1999 dan PP 34 Tahun 2002, terdapat perbedaan substansi penyelenggaraan otonomi daerah di bidang kehutanan. Hal ini antara lain mengakibatkan kondisi ketidakpastian format desentralisasi kehutanan, yang kemudian direspon oleh daerah melalui perumusan kebijakan untuk kepentingan jangka pendek.

[8] Depperindag dan Sucofindo (2001) memperkirakan biaya transaksi tahunan pemanfaatan hutan HPH mencapai Rp. 203.000/m^3 dengan dasar perhitungan tebangan tahunan sebanyak 30.000 m^3.

[9] Hasil identifikasi berdasarkan observasi lapangan dan wawancara dengan staf dinas kehutanan Maluku Tengah yang tidak mau disebutkan namanya, diperoleh temuan sebagai berikut : (a) inventarisasi potensi hutan umumnya dilakukan tidak lebih dari 25% dari seluruh areal yang dimohon, (b) tidak dilakukan

Sebagian besar kontraktor *logging* IPHHK diantaranya adalah pemegang HPH. Besarnya biaya transaksi pemanfaatan hutan IPHHK tersebut ternyata justru menjadi insentif bagi HPH untuk mengabaikan upaya-upaya yang dapat menjadi pendorong berjalannya aktivitas HPH, misalnya dengan mengakomodir tuntutan masyarakat adat dalam bentuk pemberian *fee* dengan jumlah tertentu. Hal ini karena beban kewajiban yang harus ditanggung oleh sistem HPH lebih besar daripada dengan sistem IPHHK[10]. Dengan demikian maka harapan untuk mendorong kembali aktivitas pelaku usaha kehutanan HPH di Maluku Tengah sangat sulit diwujudkan.

Distribusi Manfaat

Pemberian IPHHK dimaksudkan untuk mewujudkan redistribusi manfaat sumberdaya hutan kepada masyarakat lokal secara adil. Ini merupakan jawaban atas berbagai gugatan terhadap sistim pengelolaan hutan alam produksi yang selama tidak banyak memberikan manfaat bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Hal ini juga diyakini sebagai penyebab timbulnya berbagai konflik pemanfaatan sumberdaya hutan maupun *illegal logging*. Dari hasil perhitungan laba rugi pemanfaatan hutan sistem IPHHK, ternyata laba yang diperoleh pelaku usaha sekitar US$ 27,50 per m^3 kayu bulat. Laba tersebut dinikmati oleh kontraktor *logging* yang menjadi mitra kerja masyarakat sebagai pemegang ijin sebanyak US$ 25, sedangkan yang diterima oleh masyarakat dalam bentuk dana kompensasi sebesar US$ 2,50. Pemerintah memperoleh US$ 35,40 dari setiap m^3 kayu bulat berupa pungutan kehutanan dan pajak. Dari bagian pemerintah tersebut, pemerintah daerah Maluku Tengah memperoleh sekitar US$ 8,50, pemerintah provinsi Maluku memperoleh US$ 1,09, kabupaten/kota lainnya di provinsi Maluku US$ 2,18[11]. Dari gambaran distribusi manfaat ekonomi (*gross income*) setiap m^3 kayu bulat dari pemanfaatan hutan IPHHK, dapat ditunjukkan bahwa masyarakat akan memperoleh manfaat yang adil dari pemberian IPHHK tidaklah benar.

Tambang Emas di Taman Nasional[12]

Perebutan akses terhadap sumberdaya mineral emas memicu dua jenis konflik di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone (TNBNW), Sulawesi Utara, yaitu berupa konflik antara pemerintah dengan masyarakat lokal yang berprofesi sebagai penambang[13] (konflik vertikal) dan konflik antar sesama penambang (konflik horizontal). Konflik terjadi akibat

---

penandaan dan penomoran pohon tebang, pohon induk dan pohon inti, dan (c) penentuan lokasi IPHHK di lapangan berdasarkan acuan peta yang diragukan kebenarannya dan menggunakan alat ukur yang tidak tepat.

[10] Pemegang IPHHK tidak dikenai kewajiban menyerahkan foto udara atau citra satelit, penyusunan dokumen AMDAL dan pemantauan lingkungan, serta beberapa kegiatan pembinaan hutan seperti pembuatan petak ukur permanen, plot plasma nutfah, dll, sebagaimana diwajibkan kepada pemegang HPH.

[11] Penerimaan negara dari sektor kehutanan dibagi dengan perimbangan 20% untuk pemerintah pusat dan 80% untuk daerah. Bagian daerah dari penerimaan provisi sumberdaya hutan dibagi dengan perincian 16% untuk provinsi, 32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 6 ayat (5) dan penjelasannya]. Dana reboisasi dibagi dengan imbangan 40% untuk daerah penghasil dan 60% untuk pemerintah pusat [UU No. 25 Tahun 1999, Pasal 8 ayat (4)].

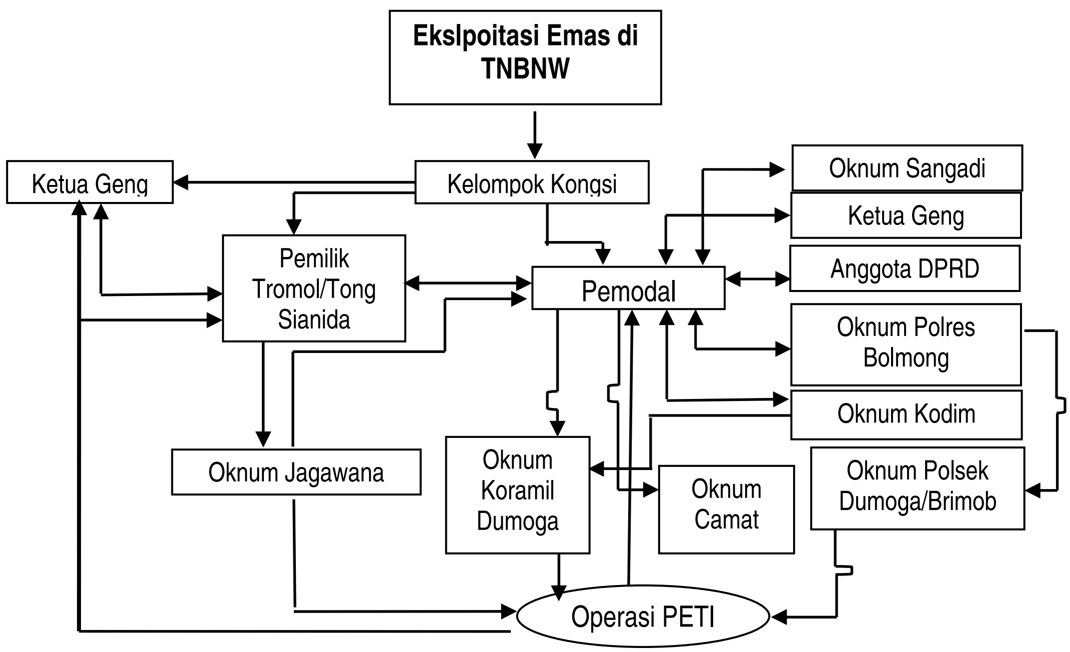
[12] Telaah ini diringkas dari Lintong (2005) oleh Kartodihardjo dan Jhamtani (2006).

[13] Lazim disebut pelaku tambang emas *illegal* (PETI).

status kawasan taman nasional sebagai *state property* tidak diikuti oleh penguatan kelembagaan sehingga terbentuk "kelembagaan *illegal*".

Pelaku yang terlibat langsung dalam eksploitasi emas di TNBNW adalah kelompok kongsi, yang bekerja untuk para pemodal. Pemodal adalah ketua *geng* yang memiliki tromol serta tong sianida, serta oknum-oknum yang memiliki kekuasan di Dumoga yaitu: oknum Sangadi, oknum anggota DPRD dan oknum TNI/Polri. Oknum tersebut merupakan pemodal tidak langsung, yang bekerja lewat pemilik-pemilik tromol dan tong sianida. Kesemuanya ini membentuk kelembagaan *illegal* (**Gambar 6**).

Kelembagaan *illegal* tersebut dapat membuat kondisi keamanan dan ketertiban di Dumoga stabil dan mengurangi konflik, di saat kesepakatan antar aktor berjalan dengan baik. Kesepakatan tidak tertulis tersebut adalah: anggota kelompok kongsi dan pemodal (pemilik tromol dan tong sianida) memberikan uang kepada para penguasa (anggota Jagawana, TNI/Polri dan Camat), untuk mendapatkan hak pengelolaan dalam TNBNW serta jaminan keselamatan dan jaminan tidak akan mendapatkan perlawanan dari pihak lain (kelompok kongsi lain maupun Operasi PETI). Aktor-aktor yang memiliki jabatan lebih tinggi bermain di belakang layar dengan menyetor modal lewat pemilik tromol dan pemilik tong sianida.



Gambar 6. Kelembagaan *Illegal* Penambangan Emas di TNBNW

Kondisi aman yang diciptakan kelembagaan *illegal* tersebut terganggu pada saat pemerintah menjalankan penertiban PETI, dikenal sebagai operasi PETI. PETI dijalankan oleh aktor-aktor penguasa di Dumoga yang selama ini juga menjadi bagian dari kelembagaan *illegal* tersebut. Pada titik tertentu, kondisi ini dapat memicu pelanggaran kesepakatan antar pelaku dalam kelembagaan *illegal*. Kehilangan rasa saling percaya meningkatkan kemungkinan konflik. Pemda setempat menyikapi situasi ini dengan menghentikan dan tidak mengijinkan operasi PETI dan bersama-sama pelaku PETI