



Governance Brief

Dampak Kebijakan IPPK dan IUPHHK Terhadap Perekonomian Masyarakat di Kabupaten Malinau

Oding Affandi

Staf Pengajar Jurusan Kehutanan, Fakultas Pertanian Universitas Sumatera Utara (USU) Medan

Otonomi daerah (OTDA) telah membuka kesempatan kepada daerah untuk mengatur sumber daya hutan (SDH), walaupun pembagian wewenangnya masih belum jelas antara kabupaten dan pusat. Sejauh mana kesempatan ini dapat mensejahterakan masyarakat dan bagaimana?

Penelitian yang ditampilkan di sini, mengumpulkan data untuk menjawab pertanyaan dengan kasus di Kabupaten Malinau. Di Kabupaten Malinau, seperti halnya daerah lain yang kaya hutan, desentralisasi ditandai dengan adanya kebijakan pemerintah daerah (Pemda) dalam pemberian IPPK (Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu) dan IUPHHK (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, lebih dikenal dengan sebutan HPH mini).

Hasil penelitian di tiga desa (Long Pangin, Laban Nyarit, dan Langap) dari bulan April sampai Juni 2004, menunjukkan bahwa hasil dari dua kebijakan ini masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Karena modal dan kapasitas teknisnya terbatas, masyarakat akhirnya memberikan izin yang dimilikinya kepada pemilik modal dan masyarakat hanya memperoleh *fee* dari pekerjaan yang ditangani para pemilik modal tersebut. Selain itu, masyarakat juga kurang memiliki akses informasi dan dukungan dalam perundingan dengan pemilik modal. Akibatnya perjanjian yang dihasilkan seringkali merugikan masyarakat, dimana keuntungan terbesar tetap dinikmati oleh para pemilik modal.

Kebijakan IPPK dan IUPHHK IPPK

Menurut SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan (Menhutbun) No. 310/1999 tentang "Pemberian Pedoman Hak Pemungutan Hasil Hutan", HPHH (di Malinau disebut IPPK) adalah hak untuk memungut hasil hutan baik kayu maupun non kayu pada hutan produksi dalam jumlah dan jenis yang ditetapkan dalam surat izin (Pasal 1 ayat (5)) yang diberikan oleh Bupati (Pasal 4 ayat (1)) untuk jangka waktu satu tahun dengan luas maksimum 100 ha (Pasal 4 ayat (2)) kepada koperasi atau perorangan (Pasal 4 ayat (3)).

Dasar hukum IPPK di Kabupaten Malinau adalah SK Bupati Bulungan No. 19/1999 tentang "Tata Cara Pemberian Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu pada Hutan Rakyat dan Hutan Milik".

Dari April 2000 sampai Mei 2001 Pemda Malinau telah menerbitkan sekitar 46 IPPK dengan luas keseluruhan 60.000 ha. Sejak Mei 2001, Bupati Malinau terpilih tidak lagi mengeluarkan IPPK baru dan bulan Nopember 2001 semua IPPK dinyatakan tidak diperpanjang lagi izinnya. Contoh pengalaman IPPK dapat dilihat dengan kasus Desa Langap.

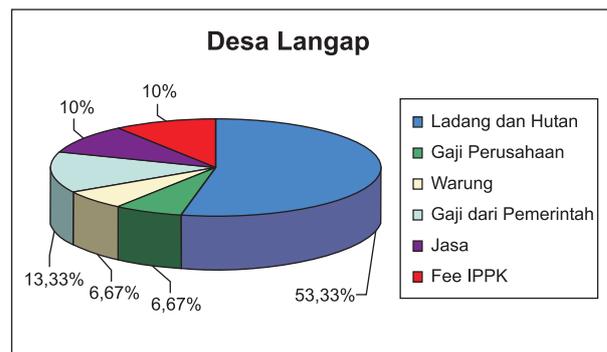
IUPHHK

Menurut Perda No. 6/2001, IUPHHK adalah izin untuk memanfaatkan kayu di hutan produksi pada lokasi tertentu (Pasal 1 ayat n), yang diberikan oleh bupati kepada badan hukum (Koperasi, BUMN/BUMD, dan BUMS) (Pasal 2 ayat 2), dengan luas maksimal setiap pemegang izin sebesar 50.000 ha dan jangka waktu pengusahaan selama 20 tahun (Pasal 4 ayat 1). Sejak Desember 2001 sampai Maret 2002 Pemkab Malinau telah menerbitkan sekitar sebelas IUPHHK dengan luas keseluruhan sekitar 363.925 ha. Lima dari sebelas IUPHHK tersebut sudah aktif melakukan usahanya, termasuk CV Gunung Sidi Sukses Makmur (CV GSSM) di Desa Laban Nyarit. Munculnya keinginan menebang kayu dengan perusahaan, walaupun ketika kerjasama dengan perusahaan IPPK keuntungan terbesar tidak dinikmati oleh masyarakat, terjadi karena masyarakat tidak memakai pengalaman IPPK untuk mengembangkan pengelolaan hutan di masa yang akan datang. Hal ini disebabkan karena: a) banyak masyarakat yang tidak tahu (kebingungan) bagaimana pola pengelolaan hutan setelah berakhirnya IPPK; b) sebagian besar masyarakat terlalu menggantungkan penghidupannya pada *fee* IPPK dan bantuan-bantuan perusahaan sehingga masyarakat tidak siap dengan usaha lain apabila IPPK tidak beroperasi lagi; dan c) masyarakat belum banyak mendapat informasi dan kejelasan apa itu IUPHHK, bagaimana prosedur memperoleh izinnya, berapa luasan skala operasinya, dan bagaimana cara kerja IUPHHK. Desa Long Pangin tidak ada IPPK ataupun IUPHHK, dikaji sebagai tolok ukur.

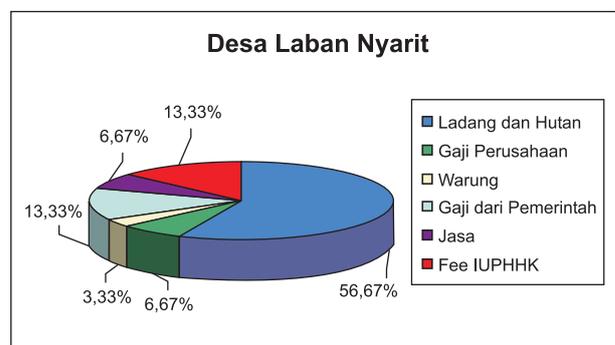
Dampak IPPK dan IUPHHK Tingkat Kepentingan dari Fee

Meskipun ada pendapatan baru berupa *fee*, hasil analisis kualitatif mengungkapkan bahwa

pendapatan yang diterima dari *fee* IPPK di Langap dan *fee* IUPHHK di Laban Nyarit tidak begitu penting bagi masyarakat. Secara umum masyarakat mengungkapkan bahwa *fee* hanya bersifat sesaat sedangkan pendapatan dari ladang tetap merupakan sumber pendapatan yang terpenting (utama) dan bersifat jangka panjang. Hal ini ditunjukkan dengan sedikitnya jumlah responden yang menyatakan sumber pendapatan terpenting mereka berasal dari *fee* (lihat Gambar 1 dan 2). Seorang tokoh adat Desa Laban Nyarit, menyampaikan: *“Seandainya perusahaan memberikan uang serumah kepada masyarakat, maka uang itu dalam hitungan hari akan cepat habis. Sementara hasil dari hutan dan ladang akan kami nikmati sampai anak cucu kami. Jadi, hutan dengan segala isinya lebih penting dan berarti bagi kami”*.



Gambar 1. Persentase Jumlah Responden dan Sumber-Sumber Pendapatan Paling Penting Bagi Masyarakat Langap.



Gambar 2. Persentase Jumlah Responden dan Sumber-Sumber Pendapatan Paling Penting Bagi Masyarakat Laban Nyarit.

Berdasarkan Gambar 1, sebanyak 53% (16 orang) responden di Langap sumber pendapatannya yang paling penting berasal

dari aktivitas pertanian (ladang dan hutan); sebanyak 13% (4 orang) sumber pendapatannya paling penting berasal dari gaji pemerintah; sebanyak 10% (3 orang) sumber pendapatan paling pentingnya berasal dari jasa (tukang bangunan atau pembuat rumah); 10% (3 orang) sumber pendapatan paling pentingnya berasal dari fee IPPK; kemudian 7% (2 orang) sumber pendapatan terpentingnya berasal dari warung dan gaji perusahaan. Sedangkan berdasarkan Gambar 2 terlihat bahwa di Laban Nyarit terdapat sebanyak 57% (17 orang) reponden yang menyatakan sumber pendapatan paling pentingnya berasal dari ladang dan hutan; 13% (4 orang) responden sumber pendapatan terpentingnya berasal dari fee IUPHHK; 13% (4 orang) responden sumber pendapatan terpentingnya berasal dari gaji pemerintah; disusul sebanyak 7% (2 orang) sumber pendapatan terpentingnya berasal dari jasa dan gaji perusahaan; serta sebanyak 3% (1 orang) sumber pendapatan terpentingnya berasal dari warung.

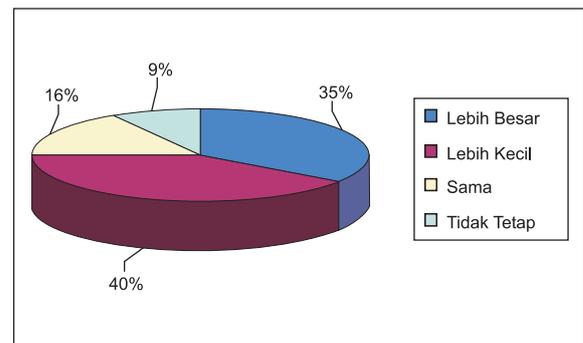
Tingginya jumlah responden yang menyatakan sumber pendapatan paling pentingnya dari ladang dan hutan menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat Malinau, khususnya di desa lokasi penelitian, menggantungkan kehidupan dan penghidupannya dari SDH, mengingat hampir 90% wilayah Malinau merupakan kawasan hutan. Ketergantungan dimaksud tidak terbatas pada aspek produksi hutan dan lahan hutan, tetapi juga fungsi perlindungan dan fungsi tata iklim yang bisa dimanfaatkan oleh masyarakat lokal secara langsung maupun tidak langsung dari ekosistem tersebut dalam mempertahankan hidup (*existence*) dan peningkatan kesejahteraan mereka (*welfare*) (Lihat juga Uluk, dkk., 2001; Sardjono 2004). Di sisi lain, banyaknya responden yang menyatakan sumber pendapatan paling pentingnya berasal dari ladang dan hutan karena hasil ladang dan hutan mempunyai diversitas (variasi) yang tinggi, baik menyangkut produk maupun jasa. Sehingga dari segi ekonomi bisa mengurangi resiko kerugian karena fluktuasi harga pasar, sedangkan dari segi ekologi dapat menghindari kegagalan panen sebagaimana dapat terjadi pada budidaya tunggal (monokultur).

Pengalihan pengelolaan hutan ke IUPHHK yang diharapkan memberi peluang dalam perbaikan sistem pengelolaan hutan seperti: proses negosiasi masyarakat dengan perusahaan lebih terbuka, kejelasan peran masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan, perbaikan

perekonomian masyarakat, juga sulit tercapai. Masyarakat meskipun terlibat langsung dalam negosiasi tetap posisinya sangat lemah karena kurangnya pengetahuan yang lengkap tentang IUPHHK. Dalam hal pengawasan, masyarakat pun tidak dapat berbuat apa-apa ketika terjadi penyimpangan pengelolaan hutan oleh perusahaan. Bahkan setelah perusahaan beroperasi, masyarakat mengatakan bahwa perekonomian mereka terganggu seperti susahnya mendapat binatang buruan, semakin jauhnya mereka mencari kayu untuk keperluan rumah tangga, banyaknya hama dan penyakit menyerang tanaman di ladang, dan menurunnya jumlah tangkapan ikan di sungai karena airnya mulai tercemar.

Dampak Terhadap Perubahan Pendapatan dan Perekonomian

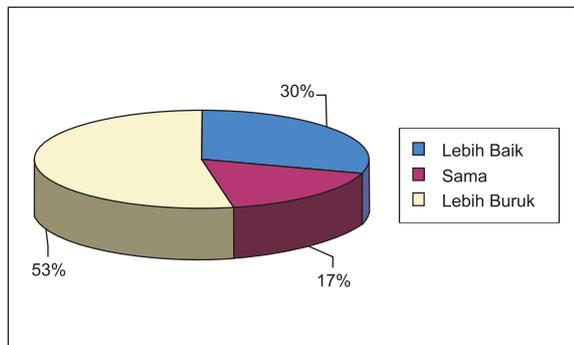
Dari hasil wawancara terhadap sembilan puluh responden yang dipilih secara acak sederhana di tiga desa lokasi penelitian terhadap persepsi perubahan pendapatan antara 'setelah adanya IPPK' dan 'sebelum IPPK', secara umum (rata-rata) ditemukan bahwa sebanyak 40% (36 orang) pendapatan responden menjadi "lebih kecil"; 35% (32 orang) pendapatan responden "lebih besar", 16% (14 orang) pendapatan responden "sama"; dan 9% (8 orang) pendapatan responden menjadi "tidak tetap" setelah ada IPPK jika dibandingkan sebelum ada IPPK (lihat Gambar 3). Tingginya persepsi pendapatan yang "lebih kecil" antara lain disebabkan oleh menurunnya produktivitas ladang, menurunnya perolehan hasil hutan, dan adanya pemutusan hubungan kerja (PHK) oleh perusahaan.



Gambar 3. Rata-rata Persepsi Responden tentang Perubahan Pendapatan Setelah Ada IPPK Dibandingkan Sebelum Ada IPPK

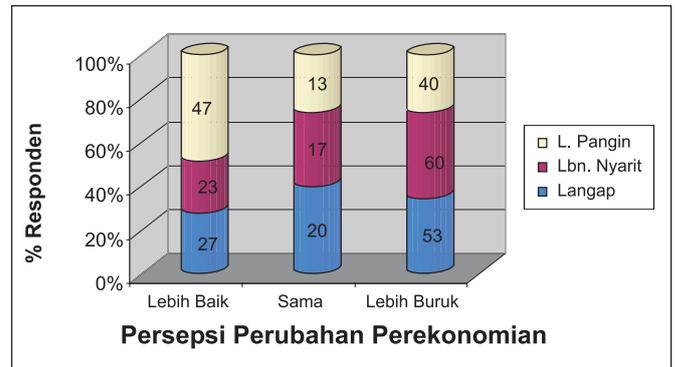
Persepsi perubahan perekonomian responden yang disurvei diketahui dengan menilai keadaan perekonomian rumah tangga mereka pada masa setelah IPPK dibandingkan sebelum IPPK. Ada tiga pilihan jawaban yang disediakan yaitu: “lebih baik”, “sama”, dan “lebih buruk”. Adapun indikator yang digunakan masyarakat sebagai standar “baik” dan “buruknya” perekonomian mereka adalah: a) mudah tidaknya mendapatkan sumber pendapatan (pekerjaan); b) mudah tidaknya mendapatkan hasil hutan (kayu maupun non kayu); c) jauh dekatnya mencari hasil hutan; d) naik turunnya hasil ladang; dan e) luas tidaknya hutan yang dibuka untuk ladang.

Berdasarkan indikator di atas, ditemukan bahwa secara umum terdapat 27 responden (30%) yang menyatakan perekonomiannya menjadi “lebih baik”, 15 responden (17%) meyakini “sama”, dan 48 responden (53%) mengatakan bahwa perekonomian mereka “lebih buruk” setelah ada IPPK jika dibandingkan sebelum ada IPPK (lihat Gambar 4).



Gambar 4. Rata-rata Persepsi Responden tentang Perubahan Perekonomian Setelah Ada IPPK Dibandingkan Sebelum Ada IPPK

Sedangkan persepsi perubahan perekonomian pada masing-masing desa (lihat Gambar 5), ditemukan bahwa, pada masyarakat Langap setelah kegiatan IPPK perekonomiannya menjadi lebih baik 27% (8 responden), sama saja 20% (6 responden), dan lebih buruk 53% (16 responden). Tingginya persepsi perekonomian “lebih buruk” disebabkan semakin sulitnya masyarakat mendapatkan hasil hutan secara langsung seperti rotan, gaharu, buah-buahan, binatang buruan, tercemarnya air sungai yang menyebabkan sulitnya mendapat ikan dan air bersih, serta banyaknya hama dan penyakit yang menyerang tanaman di ladang.



Gambar 5. Persepsi Responden Masing-masing Desa tentang Perubahan Perekonomian Setelah IPPK dibandingkan Sebelum IPPK

Bagi masyarakat Laban Nyarit, keberadaan perusahaan IUPHHK yang beroperasi di wilayah hutan mereka sekitar empat bulan (Pebruari-Mei 2004) juga belum memberikan dampak positif. Sebaliknya, masyarakat merasakan dampak negatif yang muncul seperti: susah mencari rotan, hasil buruan yang jarang, sempitnya hutan yang dibuka untuk membuat ladang, dan mulai tercemarnya air anak Sungai Ran sebagai sumber air bagi kehidupan sehari-hari. Dampak negatif yang dirasakan tersebut tercermin dalam persepsi perekonomian hidup masyarakat Laban Nyarit yang menyatakan lebih baik 23% (7 responden), sama saja 17% (5 responden), dan lebih buruk 60% (18 responden). Bahkan persepsi perekonomian yang “lebih buruk” di Desa Laban Nyarit (yang saat ini ada kegiatan IUPHHK) ternyata lebih besar (60%) daripada desa yang tidak ada kegiatan IUPHHK (Langap: desa yang pernah ada kegiatan IPPK sebesar 53%; Long Pangin: desa yang tidak ada kegiatan IPPK dan IUPHHK sebesar 40%). Hal ini disebabkan karena beberapa hal. *Pertama*, dampak-dampak negatif pasca kegiatan IPPK diperkirakan akan berlanjut dan menjadi lebih parah dengan adanya kegiatan IUPHHK. *Kedua*, *fee* yang diterima masyarakat tidak kontinu dan lebih kecil jika dibandingkan dengan dampak negatif yang sangat besar. *Ketiga*, peningkatan peran masyarakat dalam pengelolaan hutan dan kegiatan pemberdayaan masyarakat belum sepenuhnya dilakukan oleh perusahaan.

Adapun persepsi perubahan perekonomian masyarakat Long Pangin setelah kegiatan IPPK, ditemukan bahwa kehidupan perekonomian

mereka lebih baik 47% (14 responden), sama saja 13% (4 responden), dan lebih buruk 40% (12 responden). Mereka yang menyatakan lebih buruk sebagian besar adalah petani yang mempunyai ketergantungan tinggi terhadap hutan dan tidak mempunyai sumber pendapatan lain. Dampak-dampak negatif kegiatan IPPK dan atau IUPHHK yang beroperasi di wilayah hulu Sungai Malinau, dirasakan juga oleh masyarakat Long Pangin seperti: meningkatnya hama dan penyakit di ladang, susahny mendapat hewan buruan, tercemarnya air sungai, dan turunnya produksi dari ladang. Hal ini memungkinkan terjadi karena dampak kegiatan pemanfaatan SDH dapat dirasakan oleh masyarakat yang jauh kawasan hutan sekalipun.

Masyarakat Long Pangin yang menyatakan perekonomian hidupnya lebih baik (jumlahnya lebih besar dari yang menyatakan lebih buruk) setelah kegiatan IPPK sebagian besar mempunyai sumber pendapatan lain di samping sumber pendapatan utama dari pertanian (ladang). Mereka memperoleh penghasilan tambahan di sektor jasa dengan bekerja di pusat kota Malinau. Demikian halnya dengan dekatnya lokasi desa ke pusat kota dan pasar menjadikan masyarakat lebih mudah memasarkan hasil dari ladang serata lebih mudah memperoleh semua kebutuhan hidup sehari-hari (dengan harga yang relatif lebih murah jika dibandingkan dengan desa yang jauh dari pusat perekonomian).

Temuan utama dari persepsi perubahan perekonomian masyarakat adalah bahwa hampir setengah (50% lebih) responden merasa

kehidupan perekonomian mereka “lebih buruk” setelah kegiatan IPPK dibandingkan sebelum IPPK. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan IPPK (yang telah berakhir) dan IUPHHK (yang masih berjalan) belum memberikan peningkatan yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat untuk jangka panjang.

IPPK juga menjadi salah faktor terjadinya kerusakan lingkungan hutan karena berlaku hanya setahun dan dilaksanakan dengan pola tebang habis. Bahkan IPPK dan juga IUPHHK banyak menimbulkan konflik antara: a) masyarakat desa dengan orang yang bernegosiasi karena pembagian fee kurang adil dan transparan, b) masyarakat dengan perusahaan IPPK atau IUPHHK karena masyarakat kurang puas dengan perjanjian awal, dan c) masyarakat dengan kelompok masyarakat lain tentang status penguasaan lahan dan pembagian hasil.

Pelajaran Apa yang Dapat Kita Ambil?

Meskipun kebijakan IPPK dan IUPHHK selama beroperasi memberikan manfaat bagi masyarakat dalam bentuk fee, dalam jangka panjang belum tentu kebijakan ini akan mensejahterakan masyarakat. Hal ini disebabkan karena masyarakat dalam pengelolaan hutan masih memiliki keterbatasan dalam hal modal, kapasitas, dan pengetahuan, akibatnya keuntungan kebijakan tersebut sebagian besar tetap tidak dinikmati masyarakat tetapi oleh para pemilik modal. Selain itu uang fee yang diterima masyarakat lebih banyak digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari (bahkan kebutuhan mewah) dan tidak digunakan untuk kepentingan investasi jangka panjang seperti menabung dan pendidikan.

Rekomendasi:

1. Karena kurangnya pengetahuan masyarakat tentang prosedur yang berlaku dalam memperoleh IPPK dan IUPHHK, masyarakat cenderung lebih menunggu dan mengandalkan kedatangan dan giatnya pihak investor. Oleh karena itu, Pemda hendaknya mensosialisasikan setiap kebijakan yang dibuat sampai ke



(Foto oleh: Oding Affandi)

- tingkat masyarakat, dan mendampingi masyarakat menukar informasi di antara mereka.
2. Pemda dalam merangkum kebijakan hendaknya melibatkan masyarakat yang terkena dampak langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan kebijakan.
 3. Pemda meningkatkan pengawasan dan penegakkan hukum dalam pelaksanaan kebijakan tersebut sehingga tercipta pengelolaan SDH yang lestari dan secara seimbang sesuai dengan kondisi dan kapasitas masyarakat yang ada.
 4. Bantuan yang diberikan oleh perusahaan kepada masyarakat hendaknya mengacu pada penciptaan pemberdayaan masyarakat sehingga mereka menjadi mandiri dan tidak menjadi tergantung terhadap bantuan perusahaan semata, seperti halnya PMDH (Pembinaan Masyarakat Desa Hutan) yang dilakukan pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) di masa lalu. Kegiatan pemberdayaan masyarakat tersebut dapat berupa pendampingan dan pemberian pelatihan dalam kegiatan peternakan, wanatani (*agroforestry*), perkebunan, perikanan, persawahan, dan usaha produktif ekonomi keluarga yang bersifat jangka panjang yang dilakukan dengan pola kemitraan.

Governance brief ini ditulis dalam rangka partisipasi penulis dalam program “Building Leadership for Forest Reforms of the Future” yang diselenggarakan atas kerjasama CIFOR dan Ford Foundation Jakarta dan merupakan ringkasan tesis Program Pasca Sarjana (S2) Universitas Mulawarman Samarinda, 2005 dengan judul “Analisis Kebijakan Desentralisasi Pengelolaan Hutan dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Masyarakat Sekitar Hutan” (Studi Kasus Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur), tesis dapat dilihat di CIFOR website: <http://www.cifor.org/scripts/newscripsts/publications/detail.asp?pid=1806>>



Center for International Forestry Research, CIFOR
 Alamat kantor: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang
 Bogor Barat 16680, Indonesia.
 Alamat surat: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065
 Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100
 E-mail: cifor@cgiar.org
 Website: www.cifor.cgiar.org
 Foto-foto oleh: Oding Affandi



Program *Forests and Governance* di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.