

PERAN DINAMIKA JEJARING-AKTOR DALAM REFORESTASI DI PAPUA (*The Role of Actor-Network Dynamics on Reforestation in Papua*)

Oleh/By :

Henry Silka Innah¹, Arya Hadi Dharmawan²,
Didik Suharjito³ & Dudung Darusman⁴

^{1,3,4}Departemen Manajemen Hutan, Institut Pertanian Bogor (IPB),
Jalan Lingkar Akademik, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680,
Telp. (0251)8621677/8621256, email: henry_si@yahoo.com

²Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat - IPB
Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680

Diterima : 20 Maret 2012; Disetujui : 17 Mei 2012

ABSTRACT

Various approaches have been taken to explain the phenomenon of reforestation. No exception, reforestation in Biak-Papua was interesting also to be studied. Perspective on the actor network dynamics was an usefull approach to map the strength of the actors in the halls of power, in order to provide reinforcement in reforestation, forest management and even the environmental management. The concepts of governance and partnership borrowed to explain the phenomenon in the field. In the end, governance-partnership is needed to accommodate and balance the power of the actors who attract each other. The study concluded that reforestation in Biak-Papua has been made since the Dutch period, and can be grouped into three periods. In the power space of civil society (customary), the map of cooperation level between actors was suplementer, complementary, substitution, conflict, and free/independent/pioneer. Forest Management Unit (Kesatuan Pengelolaan Hutan/KPH) can be used as space nuanced partnerships in order to encourage reforestation. Finally, it was important to understand trends through KPH governance models that can be formed in the management of forest resources and reforestation, among others: localist, individualist, mobilization, and centralis. Nevertheless, aspect of leadership in the culture of Biak: "faiman-mansabye", still need to be discussed further in order to encourage governance-partnership's schemes that has designed.

Keywords: Deforestation, governance, leadership, KPH, Biak

ABSTRAK

Berbagai pendekatan dilakukan untuk menjelaskan fenomena reforestasi yang terjadi. Perspektif dinamika jejaring aktor merupakan salah satu pendekatan yang bermanfaat untuk memetakan kekuatan para aktor yang telah berjejaring dalam ruang-ruang kekuasaan yang berbeda, dalam rangka memberi penguatan pada reforestasi bahkan pengelolaan hutan dan lingkungan secara luas. Konsep governance dan partnership dipinjam untuk membantu menjelaskan fenomena di lapangan. Pada akhirnya, governance-partnership dibutuhkan untuk menyeimbangkan dan mengakomodasi kekuatan para aktor yang saling tarik menarik. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa reforestasi di Biak-Papua telah dilakukan semenjak masa pemerintahan Belanda, dan dapat dikelompokkan kedalam 3 periode. Dalam ruang kekuasaan masyarakat sipil/adat, terpetakan pula tingkat kerjasama aktor yaitu: suplementer, komplementer, substitusi, konflik, dan bebas/independen/pelopor. Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dapat berfungsi sebagai ruang yang bernuansa kemitraan dalam rangka mendorong reforestasi. Akhirnya, penting untuk memahami kecenderungan model tatakelola KPH yang dapat terbentuk dalam pengelolaan sumberdaya hutan dan reforestasi antara lain: lokalis, individualis, mobilisasi, dan centralis. Walaupun demikian, aspek kepemimpinan yang dalam budaya orang Biak berciri "faiman-mansabye", masih dirasakan perlu untuk dibahas lebih lanjut guna mendorong skema-skema tatakelola-kemitraan yang telah dirancang.

Kata kunci: Deforestasi, tatakelola, kepemimpinan, KPH, Biak

I. PENDAHULUAN

Deforestasi merupakan penyebab: musnahnya suatu species di alam, emisi karbon, perubahan iklim pada skala lokal bahkan regional, dan perubahan bentang lahan yang berkontribusi pada degradasi habitat serta mempengaruhi kondisi ekologi dari formasi hutan yang tersisa dengan konsekwensi pada kerentanan species, energi dan materi; bahkan di Indonesia telah dikalkulasi besarnya serta dianggap pula bagian dari kejahatan lingkungan (Gasparri & Grau 2009; Dephut 2008; Telapak 2009). Degradasi dan deforestasi hutan ditandai dengan rendahnya produktivitas hutan, erosi atau penurunan nilai/kualitas Daerah Aliran Sungai, kehilangan biodiversitas, kehilangan aset/capital hutan, serta kerusakan/penurunan/hilangnya hidupan liar. Degradasi dan deforestasi dapat disebabkan oleh kebakaran hutan, penggembalaan yang luas, perladangan berpindah, konversi lahan, kelebihan pemanfaatan sumber daya hutan, dan pemanfaatan air berlebih.

Walaupun demikian, dibalik fenomena tersebut, pada beberapa wilayah terdapat fakta yang sulit disangsikan, dimana telah berlangsung gerakan-gerakan ke arah menghambat deforestasi (baca gerakan reforestasi). Hal ini terbukti melalui upaya nyata penanaman pohon hutan yang ditandai dengan meningkatnya penutupan hutan. *Forest transition theory* (FTT), teori keputusan politis atau aksi/kebijakan pemerintah, dan *human ecology theory* berusaha menerangkan fenomena reforestasi tersebut (Rudel 2009).

Reforestasi terjadi pula di Papua, khususnya wilayah Biak yang diklaim masyarakat seluruhnya merupakan wilayah teritori adat. Reforestasi bukan aktivitas yang sama sekali baru dilakukan di masyarakat. Sejak era sebelum 'negara' menginjakkan kaki di Papua, masyarakat telah memahami esensi reforestasi melalui penanaman pohon atau tanaman jangka panjang di atas lahan adat. Berbagai aktor terlibat dalam reforestasi dan pengelolaan hutan, namun jejaringnya yang heterogen tersebut, perlu dipahami dengan lebih baik. Problemnnya kemudian adalah, bagaimanakah dinamika jejaring antar aktor terkait reforestasi yang telah berlangsung hingga saat ini? Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana dinamika jejaring aktor dan model tatakelola yang mendorong

reforestasi berlangsung dalam konstelasi kepentingan para aktor di Biak Papua.

II. METODOLOGI

A. Kerangka Teoritik

Reforestasi merupakan aktivitas mengaktualisasikan eksistensi tanaman jangka panjang di atas suatu lahan, yang diharapkan dapat berdampak positif bagi masyarakat dan kondisi lingkungan dalam jangka panjang. Aktivitas ini kemudian melibatkan beberapa individu atau aktor untuk memobilisasikan sumberdaya yang dibutuhkan secara bersama-sama. Di Papua, lahan yang digunakan untuk reforestasi, merupakan lahan-lahan masyarakat adat yang tidak dapat dilepaskan dari eksistensi politik agraria lokal yang ada. Ini berarti bahwa pertarungan kepentingan bisa saja terjadi antar aktor dalam pelaksanaan reforestasi, serta memiliki arah yang kemudian berdimensi: konflik, kerjasama ataupun tetap dalam posisi koeksistensi.

1. Tantangan mengelola hutan dan lingkungan di ruang negara

Desentralisasi merupakan salah satu solusi untuk mendistribusi kekuasaan Negara yang relatif memusat, kepada daerah-daerah agar jangkauan kendali terhadap persoalan yang di hadapi semakin dekat. Tidak terkecuali, pengelolaan hutan dan sumber daya alam telah masuk dalam skema distribusi kewenangan-kewenangan negara ke tingkat daerah.

Undang-undang (UU) 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua merupakan harapan baru bagi semua pihak termasuk masyarakat lokal, agar bisa mengelola hutan atau tanah adatnya dengan lebih mandiri dan bermartabat. Dalam tataran kebijakan, Negara yang diharapkan dapat segera menyiapkan kebijakan-kebijakan yang sesuai dan spesifik lokasi, menghadapi beragam tantangan. Tantangan tersebut diantaranya adalah proses perumusan kebijakan yang relatif prosedural-birokratik serta mengkonsumsi waktu dan sumber daya yang tidak sedikit. Kebijakan-kebijakan turunan dari UU 21/2001 seperti Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) No 21 tahun 2008 tentang Pengelolaan

hutan berkelanjutan di Provinsi Papua, baru bisa disahkan beberapa tahun setelah UU utamanya ditetapkan.

Di satu sisi, Negara memiliki UU lain terkait Kehutanan (UU 41/1999) yang juga mengatur penggunaan dan pemanfaatan kawasan-kawasan hutan Negara. Negara memandang bahwa hutan adalah milik Negara yang dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, dan Negara sangat bertanggung jawab untuk menyediakan ruang pengaturan bagi semua aktor, sementara di sisi lain, masyarakat (komunitas sosial/masyarakat adat), memiliki aturan-aturan yang perlu diakomodasi dengan aturan Negara. Disharmoni ini kemudian memicu ketidak pastian sekaligus peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk berlindung dan memanfaatkan '*gray area*' ini untuk meneruskan kepentingan masing-masing.

2. Teori kegagalan di ruang masyarakat sipil

Negara telah dianggap belum mampu untuk menjamin pemenuhan kebutuhan warga dalam berbagai aspek dengan baik. Berangkat dari pemahaman ini, muncullah banyak lembaga atau organisasi masyarakat sipil yang mengusung agenda pemberdayaan masyarakat dan pelestarian lingkungan serta merupakan kekuatan penyeimbang dan korektif bagi negara. Berbagai latar belakang ideologi yang melekat dalam setiap kelembagaan ini kemudian berpengaruh pada konsentrasi pemusatan kekuatan atau sinergitas dalam menyatukan irama gerak mereka. Beragam kepentingan yang diusung setiap aktor dalam ruang masyarakat sipil ini bahkan memberikan dampak terhadap pengelolaan hutan dan pemberdayaan masyarakat.

Konsentrasi gerakan yang tidak terkoordinir dengan baik menyebabkan terjadinya fragmentasi yang kurang berdampak positif. Pada tataran ini, organisasi masyarakat sipil (OMS) merasa perlu membangun sinergitas antar sesama mereka melalui forum-forum kerja sama antar OMS atau Non Government Organisations (NGOs). Walaupun demikian, bukti menunjukkan bahwa masih perlu upaya yang cukup dalam menyatukan kekuatan dan meningkatkan sinergitas dalam ruang masyarakat sipil bagi visi pemberdayaan dan pengelolaan sumber daya hutan/lingkungan. Ruang masyarakat sipil nampak tumpang tindih dengan ruang masyarakat adat yang cakupan kepentingannya

cenderung lokalistik dan non eksploitatif. Pada sisi ini, justru akan terjadi ketidak seimbangan relasi apabila masing-masing aktor tidak dapat menyelaraskan kepentingan masing-masing dengan baik.

3. Tata pemerintahan lingkungan

Dari tantangan-tantangan di atas, disadari perlunya suatu tatakelola yang sedapat mungkin memberikan kesempatan yang seimbang namun proporsional bagi semua pihak dalam ruang relasi antar aktor. Relasi antar aktor yang merupakan suatu jaringan ini, perlu untuk dipetakan, sebelum menentukan bagaimana suatu lembaga yang partisipatif bisa dibangun untuk mengakomodasi semua kepentingan aktor yang ada.

Aktor yang berjejaring secara umum dikelompokkan kedalam ruang-ruang "negara", "masyarakat sipil" dan "swasta". Hubungan para aktor dapat berwujud: kerjasama bahkan dapat menimbulkan konflik; sehingga untuk memelihara relasi tersebut, diperlukan skema resolusi konflik atau penyeimbangan kekuasaan antar aktor. Hubungan masing-masing aktor dalam ranah pengelolaan sumber daya alam, juga ditentukan oleh ideologi politik/kekuasaan dan orientasi ekonomi yang dianut aktor.

Lazimnya, negara merupakan regulator dan menjalankan kekuasaannya berbasiskan ide sentralisme, bahkan diejawantahkan melalui sistem dekonsentrasi hingga desentralisasi. Di sisi lain, masyarakat sipil yang diklaim banyak pihak telah eksis sebelum suatu negara eksis, memiliki otoritas dan kekuatan pengaruh yang bersifat teritorial dalam ruangan kepemilikan sumber daya lokal. Warga sipil mengorganisasikan dirinya melalui lembaga-lembaga informal atau lembaga adat, yang semakin hari diperhadapkan dengan tantangan akulturasi pengaruh eksternal. Berjalan bersama-sama dengan 'negara', 'swasta' kemudian dipandang sebagai mitra utama yang akan mampu membantu mengelola sumber daya negara termasuk sumber daya alam untuk kelangsungan negara. Pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh 'swasta' telah memberikan dampak signifikan bagi upaya pemenuhan pundi keuangan Negara untuk melaksanakan pembangunan. Namun di sisi lain, terjadi ekkses yang berdampak pada 'termarginalkannya' masyarakat sipil atau masyarakat adat di wilayahnya.

Dharmawan (2005) -ketika menganalisis bagaimana merancang aktor yang dapat berfungsi menengahi kontestasi dari aktor negara, masyarakat sipil, dan swasta, guna mengelola suatu bentang alam dengan kompleksitas sosial, ekonomi, politik bahkan budaya, mengatakan bahwa setiap elemen yang berada di setiap ruang sosial-politik tersebut harus mendapatkan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kelembagaan pengelolaan sumberdaya alam. Ini berarti bahwa potensi-potensi kerja sama, konflik, bahkan koeksistensi dari relasi antar aktor perlu dipahami dan dikelola dengan baik.

Setiap aktor dapat saja memiliki pemahaman berbeda tentang reforestasi, bahkan mungkin saja telah mengaktulisasikannya dalam berbagai aktivitas rutin atau non-rutin. Untuk ini, maka banyak aktor telah berperan dalam reforestasi walaupun dalam bentuk dan masa yang berbeda.

4. Konsep utama

Tulisan ini meminjam konsep yang ditawarkan Dharmawan (2005) yaitu *partnership-based environmental governance system*, dengan menyederhanakannya menjadi konsep “**tatakelola kemitraan**”. Konsep ini akan digunakan untuk menerangkan bagaimana aktor-aktor secara akomodatif bisa eksis dalam mendorong reforestasi dan pengelolaan hutan dalam rangka pemberdayaan masyarakat setempat.

Konsep tatakelola (*governance*) biasanya digunakan untuk menjelaskan berbagai bentuk hubungan yang ada/muncul ketika negara tergantung pada pihak lain atau ketika negara memainkan peran yang sedikit/atau bahkan tidak memainkan peranannya (Bevir 2007). Tidak hanya semata-mata aturan yang memegang peran penting dalam suatu tatakelola, namun sebagaimana yang didekati oleh para *interpretivist*, *governance* lebih ditekankan pada aspek kontingensi, bahkan kelompok ini menolak ide tentang bentuk-bentuk aturan yang dapat diketahui dengan sempurna ketika memasuki dimensi historis dan logika sosial yang bekerja dalam sistem pembangunan yang cenderung kapitalis, berdiferensiasi fungsional, bahkan dalam setting institusional. Pendekatan interpretative awal cenderung menyarankan bahwa keyakinan, idea atau pemahaman lebih atau kurang seragam ketika melintasi budaya atau masyarakat. Dan inilah aspek penting yang perlu dikelola. Brown & Schmidt (2009) juga mengemukakan

bahwa untuk memperoleh pengertian yang kolektif tentang *governance*, maka tiga cara yang dapat digunakan yaitu:

Pertama dari fokus pada negara dan pemerintah sebagai aktor kunci, kearah apresiasi peran dari bentuk/format aktor sosial yang lebih luas, yang meliputi stakeholders lokal, sektor swasta, multi nasional, dan masyarakat madani/masyarakat sipil secara lebih luas. Hal ini bisa dilihat ketika manajemen dan tata kelola pemerintahan yang lebih inklusif dan dalam suatu bentuk partisipasi, serta membangun kesempatan yang luas bagi banyak aktor untuk terlibat dalam pembuatan keputusan dan manajemen. **Kedua**, ternyata ada kebutuhan untuk bergerak dari institusi yang mengelola satu sektor atau satu sumber daya kepada pendekatan yang lebih integratif (untuk memahami keberlanjutan dan pembangunan berkelanjutan dalam cara yang lebih holistik dan mencakup hubungan-hubungan dalam sistem sosial-ekologi). **Ketiga**, cakupan instrumen yang digunakan untuk pengaturan telah berkembang. Pendekatan peraturan negara sangat dipengaruhi juga oleh kondisi dinamika pasar atau institusi yang ada, misalnya sertifikasi, perubahan *property right*, dan beragam insentif ekonomi yang akan mempengaruhi perilaku manusia. Sehingga saat ini, ada mekanisme *governance* lain yang melampaui fokus penegakan regulasi/*law enforcement*, namun meliputi pula proses (pengambilan keputusan) partisipatif dan dalam arus diskursus kolektif, yang tentunya mencoba untuk membangun pengetahuan dan mengembangkan pembelajaran adaptif dan strategi manajemen/pengelolaan dalam berbagai skala/bentuk.

Konsep kemitraan (*partnership*) telah dikemukakan Drake (1917) sebagai suatu entitas legal yang dibentuk oleh asosiasi dari dua atau lebih anggota, atau sederhananya adalah: asosiasi yang terdiri dari dua atau lebih orang anggota. Individu-individu atau kelompok kemitraan ini bekerja sama dan bertanggung-jawab bersama-sama untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan kata lain, ada kesepakatan dan komitmen yang dibangun oleh para pihak sebelum melaksanakan misi untuk tujuan tertentu. Kemitraan merupakan salah satu dimensi dari konsep pembangunan partisipatif yang meliputi: konsultasi, membangun konsensus, proses pengambilan keputusan, sharing resiko,

'kemitraan', dan self-manajemen (sebagai derajat tertinggi dari partisipasi).

Oleh karena fokus kajian ini lebih ditekankan pada dinamika relasi para aktor, maka model-model tata kelola-partisipatif yang ditawarkan, kiranya dapat menjadi rujukan saja untuk mengkaji model tata kelola-partisipatif yang mumpuni di lapangan. Dengan demikian maka pernyataan pentingnya adalah: untuk mengelola sumberdaya hutan dan mendorong reforestasi dapat berlangsung, maka sistem tatakelola-kemitraan dipandang dapat diterapkan oleh karena berbagai institusi yang kini eksis dalam pengelolaan sumber daya hutan khususnya di Biak, sementara berusaha untuk diakomodasi kepentingannya, misalnya melalui Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) Model yang telah diluncurkan oleh negara.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini berparadigma kualitatif dan dirangkai melalui pendekatan studi kasus, dengan tahapan sebagaimana berikut.

1. Pemilihan lokasi penelitian

Pulau Biak Provinsi Papua akhirnya menjadi lokasi yang dipilih untuk pelaksanaan penelitian (pengambilan data), karena beberapa alasan antara lain: sebagai wilayah di Papua yang memiliki ceritera sejarah yang penting, beberapa penelitian menyangkut struktur sosial masyarakat telah dikemukakan beberapa Antropolog (Mansoben 2003, Roembiak 2002). Disamping itu, pada era pelaksanaan Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (Gerhan) di Indonesia, Biak merupakan salah satu daerah yang pernah memperoleh predikat terbaik Nasional dalam sukses pelaksanaan Gerhan.

2. Pengumpulan data dan informan (sumber data)

Keseluruhan teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperkuat analisis dan pembahasan studi ini antara lain:

Wawancara mendalam (*In-depth interview*)

Informan ditentukan dengan kombinasi *semi-directive* dan metode *snowball*, dimana pelaksana kegiatan/program reforestasi merupakan titik pangkal, dan sasaran akhir (baca: sasaran tercapai) akan berada pada informan dari pihak masyarakat. Penentuan informan dimulai dengan meminta keterangan Kepala Dinas Kehutanan dan

Perkebunan Kabupaten-Biak Numfor, tentang siapa saja yang dapat dimintai keterangan. Informasi utama yang digunakan diperoleh dari 9 kelompok masyarakat yang telah melakukan kegiatan reforestasi. Pertanyaan yang diberikan bersifat terbuka dan memiliki fleksibilitas sepanjang berada dalam konteks fokus. Aktor yang menjadi informan merupakan individu yang berada dalam jejaring personal tertentu, dan dianggap dapat mewakili kelompoknya.

Observasi lapangan

Observasi lapangan lebih banyak dilakukan bersamaan dengan wawancara. Pada saat kegiatan wawancara dilakukan, peneliti berkesempatan untuk melihat kondisi sekitar responden, dan secara simultan memunculkan pertanyaan-pertanyaan terkait penelitian. Makna yang ditangkap utamanya berasal dari perspektif partisipan.

Studi dokumen

Penelusuran dokumen dilakukan dengan mengumpulkan dokumen: aturan yang terkait, berita media massa, dan publikasi ilmiah lainnya. Hasil-hasil penafsiran Citra dalam bentuk peta juga termasuk dalam kategori dokumen yang digunakan.

3. Analisis dan validasi data

Analisis percakapan atau diskursus dan dokumen akan dipergunakan dalam penelitian ini; Untuk itu, kedekatan peneliti dengan aktor sosial merupakan faktor esensi untuk menghasilkan data yang komprehensif, yang pada akhirnya, peneliti mampu untuk memahami jenis dan bentuk percakapan hingga mengetahui strukturnya. Tahapan utama proses analisis data ialah *transcribing, coding, categorization, dan teorizing*.

Dialog dengan informan dapat dilakukan sesering mungkin agar validitas data dapat dijamin oleh peneliti. Untuk hal ini, maka paling tidak perlu dilakukan: Wawancara berulang, dalam rangka melakukan konfirmasi-konfirmasi dengan informan dan atau subjek; Triangulasi data antara subjek, dokumen, dan observasi langsung di lokasi penelitian; Menyampaikan hasil analisis sementara untuk dipahami dan dikritisi oleh subjek; dan Pembahasan dan penarikan kesimpulan sebagai akhir dari tahapan analisis.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dinamika Tata Kelola Para Aktor dalam Periodisasi Reforestasi

1. Periode: Sebelum integrasi

Sebelum gerakan reforestasi pemerintah, masyarakat telah melakukan penanaman tanaman jangka panjang di wilayah. Aktivitas ini sangat terkait dengan aspek budaya, ketika para warga keret mencoba memanifestasikan *fan-fan* dan *munsasu*¹. Jenis cempedak merupakan komoditi utama yang ditanam, dan telah menggambarkan terjadinya hubungan antara masyarakat Biak dan non Biak; berikut jenis-jenis kayu perahu yang dijaga keberadaannya di lahan masyarakat sebagai komoditi bernilai.

Di sisi yang lain, Pemerintah Hindia Belanda,, sudah mencanangkan program penanaman dammar untuk menghasilkan kopal. Menurut informan, sistem pembelian kopal sangat fair dilakukan oleh Belanda, sehingga tegakan Agathis dapat dijaga dengan baik oleh masyarakat.

Kecuali yang di hutan agathis dulu, peremajaan hutan agathis itu, secara alami. Jadi rupanya dia punya biji itu bersayap, ketika dia pecah di daban, lalu dia bisa beterbangan. Sehingga di sana ada small disana ada poles, di sana ada trees, macam-macam, itu karena masalah alami. Nanti Boswezen masuk di Adibai, baru kesadaran membuat kultur itu sudah mulai terbentuk. Selain di luar hutan agathis, belum ada kesadaran untuk mengbutankan kembali hutan yang sudah digundulkan, hutan yang sudah di tanduskan karena perkebunan liar, perladangan liar yang berpindah-pindah.

Ada dua bentuk reforestasi yang terjadi yaitu (1) penanaman untuk kepentingan kelompok keret, yang berwujud solidaritas, atau memperkuat kepastian/klaim batas lahan keret, serta berfungsi secara ekonomis bagi keluarga (bahan konsumsi); (2) penanaman bermotif ekonomi, didorong oleh program pemerintah Belanda melalui BUMNnya pada saat itu, dengan menanam Agathis yang bertujuan ekspor.

Penanaman agathis sekitar tahun 1957 yang sekarang sudah jadi trees... Kebutuhan ada di

¹**Fanfan:** menjamu/memberi makan pihak perempuan/ keluarga istri; **Munsasu:** membayar kembali/menjamu kembali pihak/ keluarga suami yang telah melaksanakan fanfan sebelumnya

bawah Ekonom Sesaken (Asosiasi Perekonomian), semacam BUMN. Lalu Indonesia masuk, Boswezen diserah terimakan sehingga statusnya jadi jelas. Asosiasi ini ada di bawah pengawasan Gubernur. Tugas Boswezen tidak berpikir masalah pengbutanan kembali, mereka berpikir bagaimana ekspor dammar ke London, Hamburg, untuk kepentingan itulah mereka tebang hutan agathis itu untuk menambah areal.

2. Periode: Pasca integrasi hingga otonomi khusus

Walaupun tidak banyak catatan yang diperoleh setelah integrasi ke Republik Indonesia (lihat Soehardjadi 1962), ulasan Nawir *et al* (2008) paling tidak bisa menggambarkan kegiatan reforestasi baik itu reboisasi dan penghijauan di Jawa, dimana instansi teknis di luar Jawa akan melaksanakan kegiatan ini walau dalam bentuk yang tidak sama persis.

Tidak ada catatan rinci tentang kegiatan reforestasi pada awal berdirinya KPH Biak tahun 1974. Namun, ketika Departemen Kehutanan terbentuk tahun 1983, maka muncullah proyek (Proyek Perencanaan dan Pembinaan Reboisasi dan Penghijauan Daerah Aliran Sungai - P3RPDAS) yang bernaung dibawah Direktorat Jenderal Reboisasi dan Rehabilitasi Lahan (Ditjen RRL). Saat ini kita kenal dengan Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai, yang sebelumnya adalah Balai/Sub Balai Rehabilitasi Lahan dan Konservasi Tanah (BRLKT/Sub BRLKT).

Pengelolaan DAS menjadi penting karena beberapa sebab yaitu: 1) Daerah aliran sungai mempunyai batas wilayah dan konsep unit yang logis untuk pengelolaan ekosistem karena konsep daerah aliran sungai mengakui pentingnya peran air dalam hubungan biologis, dan 2) Daerah aliran sungai mudah dikenal, sehingga memudahkan para pengelola dalam mengukur dan mengamati komponen dasar fisik dan kimia dari suatu ekosistem. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan reforestasi dikoordinasikan melalui unit-unit pelaksana teknis yaitu BP-DAS.

Walaupun demikian, masih ada persoalan pengelolaan DAS yang perlu di atasi antara lain: efektivitas sistem perencanaannya, sinkronisasi program dengan instansi/ sektor lainnya. Wilayah DAS kemudian menjadi satuan unit pengelolaan yang dianggap lebih sesuai, walaupun pendekatan

ekoregion juga dianggap penting. Ekoregion mencakup wilayah ekosistem tertentu yang meliputi interaksi fisik lingkungan dan sosial budaya di atasnya.

Kesadaran lingkungan terus dibangun. Tidak terkecuali, kegiatan-kegiatan penelitian yang dilakukan Balai Penelitian Kehutanan Manokwari berusaha untuk mengaddress persoalan seputar reforestasi. Kegiatan yang bertemakan uji provenance, rehabilitasi lahan kritis dilakukan di Sentani Jayapura, Wamena, Anggi-Manokwari, Bintuni dan beberapa wilayah lain di Papua. Sementara itu, sekitar tahun 1990-an semua HPH di Papua diwajibkan untuk melakukan penanaman di sekitar Daerah Tangkapan Air (DTA) Danau Sentani Jayapura, yang dikenal dengan istilah Sentani Sadar Lingkungan (Sentani Darling). Kegiatan Sentani Darling dikatakan belum berhasil karena tidak diikuti dengan kegiatan pemeliharaan yang memadai.

Pelaksanaan reforestasi dalam berbagai cara dan melalui berbagai aktor dapat berjalan dengan baik, walaupun pada akhirnya kinerjanya cenderung menurun jika dilihat dari eksistensi tanaman yang hidup setelah penanaman. Persoalan kepemilikan tanah adat pada saat kegiatan ini dijalankan, sepertinya tidak terlalu mencuat ke permukaan, dan program dapat berjalan dan dilaporkan berhasil. Tidak terkecuali di Biak, kondisi inipun berlaku. Pada periode ini, kegiatan reforestasi merupakan program *top-down* dan berangsur-angsur diarahkan untuk memperkuat tingkat partisipasi masyarakat lokal.

3. Periode: Pasca otonomi khusus

Ketika terjadi reformasi tahun 1998, kondisi Papua mulai memperlihatkan gejala untuk segera masuk ke dalam era yang lebih demokratis dan bermartabat. Eksistensi adat semakin diperhitungkan sebagai salah satu komponen penentu suksesnya program-program pembangunan, termasuk reforestasi.

Di skala Nasional, Master Plan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (MP-RHL) dikembangkan pada tahun 2000 dan digunakan sebagai dasar perencanaan. Program reforestasi dikembangkan melalui skema pendanaan: Dana Alokasi Khusus – Dana Reboisasi (DAK-DR). Program tersebut telah beroperasi sejak tahun 2001 di bawah kendali pemerintah kabupaten, tanpa adanya koordinasi

yang jelas dengan Unit Pelaksana Teknis (UPT) atau Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS) setempat. Data mengenai realisasi sulit diperoleh. Banyak pihak menduga bahwa pemerintah kabupaten telah menggunakan sebagian dana tersebut untuk tujuan di luar rehabilitasi. Inisiatif rehabilitasi terbaru dari Departemen Kehutanan, yaitu Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GN RHL/Gerhan), diluncurkan pada akhir tahun 2003 guna menyikapi keperluan untuk merehabilitasi luas areal hutan dan lahan terdegradasi yang semakin meningkat (Nawir *et al.*, 2008).

Gerakan ini diakui oleh informan sebagai kegiatan-kegiatan bersifat insentif.

Saya mau berbicara secara spesifik dari sudut pandang kehutanan, masalah Gerhan yang sekarang merupakan aksi masyarakat itu. Itu merupakan motivasi dari Pemerintah plus Dinas Kehutanan dan Departemen Kehutanan.

Gerhan mempunyai target selama 5 tahun (2003-2007) seluas 3.000.000 Ha. Untuk tahun 2007 direncanakan seluas 900.000 Ha. Sumber dana kegiatan Gerhan sejak tahun 2003 sampai dengan 2006 seluruhnya berasal dari Dana Reboisasi (DR) bagian pusat (60%). Mengingat sumber dana DR semakin menurun maka pendanaan Gerhan 2007 selain dana DR akan menggunakan pula sumber dana APBN-Perubahan 2007 (Permenhut P. 21/Menhut-V/2007).

Tahun 2008, GN-RHL diubah menjadi Kegiatan RHL yang diharapkan menjadi kegiatan yang terpola dengan baik lagi. Permenhut P.70/Menhut-II/2008 tentang Petunjuk Teknik Rehabilitasi Hutan dan Lahan memperlihatkan bagaimana RHL cukup komprehensif dengan sejumlah ketentuan yang meliputi aspek perencanaan, penyediaan bibit, reboisasi, penghijauan, rehabilitasi hutan mangrove dan pantai, penerapan teknik konservasi tanah dan air, pemberdayaan masyarakat. Disamping itu, Departemen Kehutanan antusias membangun Kebun Bibit Rakyat (KBR) untuk menyediakan bibit dalam jumlah dan kualitas yang memadai. Setiap KBR akan menyediakan bibit sebanyak 50.000 batang. Laporan BP DAS Mamberamo – Jayapura menunjukkan bahwa selama periode GN-RHL sekitar 5.565 Ha kawasan telah ditanami di Biak, dari 43.315 Ha yang direncanakan seluruh di

Tanah Papua, dan ada 21 KBR yang terealisasi selama tahun 2010.

Pada periode ini, reforestasi ala pemerintah yang melibatkan masyarakat semakin intens, dan mulai mempertimbangkan stakeholder lain untuk bersama-sama menumbuhkan tanaman kehutanan di lahan masyarakat adat Biak. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Biak melaporkan pula bagaimana antusiasme permintaan bibit kehutanan dari instansi pemerintah, swasta/BUMN, TNI-POLRI, Yayasan/Organisasi Masyarakat. Sampai tahap ini, distribusi bibit tidak mengalami kendala. Disisi lain, Dishutbun kemudian memikirkan bagaimana meningkatkan produktivitas suatu lahan dengan mengintensifkan kegiatan kehutanan dan perkebunan, serta instansi teknis lainnya. Bahkan dana Otonomi Khusus untuk pengembangan masyarakat, mulai diusulkan untuk mendorong kegiatan RHL.

Dana Otsus itu ada ditekan pada 3 aspek. Yang pertama adalah pembangunan infrastruktur, kemudian aspek kedua itu adalah pembangunan di bidang pendidikan, dan yang ketiga bidang kesehatan. Tapi, setelah kita lihat, bahwa kegiatan-kegiatan pembangunan kehutanan ini bisa juga memberdayakan masyarakat. Maka ada inisiatif dari kami untuk mencoba kita pakai dana Otsus untuk kegiatan pembangunan kehutanan khususnya bidang rehabilitasi, di Biak, dan tidak hanya di Biak, kita juga diskusikan sampai tingkat provinsi. Nah sepanjang itu untuk kepentingan masyarakat, tidak ada masalah. Saya hadir kemaren waktu pembahasan otsus di Jayapura, sepanjang itu untuk kepentingan masyarakat, dana Otsus tetap jalan. Oleh karena itu, apa kira-kira/program apa yang bisa menyentuh masyarakat, bisa bergeliat kehidupan mereka di kampung lewat kegiatan rehabilitasi. Mungkin dia tanam, dapat uang, setelah dia tanam dia jaga itu, kemudian paling tidak lingkungan juga mulai semakin bagus (Kadishutbun).

Dana otsus dapat dimanfaatkan untuk reforestasi, dan beriringan dengan berlangsungnya kegiatan RESPEK (Rencana Strategis Pembangunan Kampung). Respek adalah pengalokasian dana tunai (*block grant*) sebesar Rp. 100 juta rupiah yang berasal dari APBD Provinsi Papua kepada setiap kampung. Tahun 2007, pakar ekonomi politik Fukuyama datang ke Papua dan kepada Gubernur Barnabas Suebu di Mulia-Puncak Jaya ia mengajukan pertanyaan seputar gagasan Respek dan apakah Respek bisa menjawab persoalan orang Papua. Pertanyaan Fukuyama dijawab Bas Suebu :

Respek baru saja dimulai dan oleh karena itu membutuhkan waktu untuk menunjukkan hasil yang benar-benar teruji; keyakinan kami yang sangat mendalam bahwa Respek adalah jalan keluar yang paling utama dalam pembangunan manusia Papua (Suebu 2010:6).

Periode pasca Otsus menunjukkan bahwa sumberdaya yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan reforestasi semakin bervariasi, dan banyak aktor dapat terlibat dalam kegiatan ini. Dana Otsus Pemerintah Provinsi dan Dana melalui Pemerintah Pusat cukup banyak tersedia, dan lebih menarik lagi adalah, masyarakat pun semakin menyadari akan adanya peluang-peluang pemanfaatan dana/program pemerintah di atas lahan milik keret. Pasca otsus menunjukkan bagaimana perhatian pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memberdayakan masyarakat mulai dibangun dari kelembagaan lokal terkecil yaitu kampung.

Dari sisi masyarakat, akses ke sumber daya semakin terbuka. Kelompok-kelompok masyarakat memiliki peluang untuk mengajukan bantuan guna terlibat dalam program-program pemerintah. Mekanisme procedural yang harus ditempuh suatu kelompok tani, tidak sulit untuk dipenuhi oleh masyarakat.

Periodisasi reforestasi di atas kemudian menghasilkan sintesa yang saya sebut sebagai tatakelola reforestasi di Biak dari masa ke masa, yang terinci pada Tabel 1.

Tabel 1. Karakteristik tatakelola reforestasi di Biak
 Table 1. Governance characteristic of reforestation in Biak

<i>Aspek tata kelola reforestasi</i>	<i>Sampai integrasi NKRI</i>	<i>Pasca integrasi s.d. sebelum otsus</i>	<i>Pasca otonomi khusus</i>
Periode	<1969	1970 s.d. 2000	>2001
Aktor-aktor	BUMN – Keret, difasilitasi oleh Negara (Hindia Belanda)	Negara sebagai aktor utama, masyarakat sebagai penerima	Keret subyek utama, pemerintah memberikan dukungan sumber daya
Cara pandang pengelolaan SDA (reforestasi)	Corporate Colonialism - oriented/ Capitalist	State -oriented	Community -oriented namun masih didominasi Negara
Orientasi Etika lingkungan	Antroposentris	Antroposentris	Ideologi Hutan sebagai Mama mulai dilirik
Orientasi Politik dan Kebijakan	Swasta sebagai penopang Negara (colonial) didahulukan	Kepentingan pusat didahulukan, sementara masyarakat lokal menyesuaikan	Masyarakat lokal (keret) mau tidak mau akan menentukan proses berjalannya reforestasi
Strategi Perumusan Kebijakan	Semua aktivitas bisa berjalan dalam kerangka kebijakan Pemerintah	Negara membangun kebijakan yang akan diterapkan diseluruh wilayah	Kebijakan Negara mulai memperhatikan eksistensi masyarakat lokal
Ruang komunikasi - koordinasi sosial-politik antar pihak	Tidak nampak	Tidak nampak	Mulai Nampak karena disadari bahwa masyarakat, negara dan swasta sebagai aspek penting dalam suatu ruang komunikasi
Komitmen para pihak	Kolonial mencoba menerapkan pengelolaan lingkungan berkesinambungan, dengan ekstraksi SD disertai regenerasi	Negara menjadi tumpuan utama melaksanakan manajemen reforestasi	Negara masih terlihat memegang peran penting, disamping adanya inisiatif - inisiatif lokal yang sporadic
Struktur kekuasaan	Negara dan Swasta berkolaborasi	Negara memegang otoritas kekuasaan	Kekuasaan mulai tampa k terdistribusi, terlihat dengan semakin diakuinya eksistensi masyarakat
Kedalaman pemahaman reforestasi	Economic -oriented	Reforestasi terwujud dengan mobilisasi sumberdaya oleh negara	Mobilisasi sumberdaya diperlukan, namun eksistensi kelembagaan lokal dan dimensi sosial dan psikologis , patut dipertimbangkan
Peran dan relasi sosial	Kolonial pemrakarsa, dan sektor swasta menjalankan	Negara pemrakarsa dan manajer, NGO <i>atau civil society</i> terpinggirkan dan memperlihatkan peran kritisnya	Negara mulai mengakomodasi dan mengakui <i>civil society</i> & Keret untuk melaksanakan reforestasi berkelanjutan,

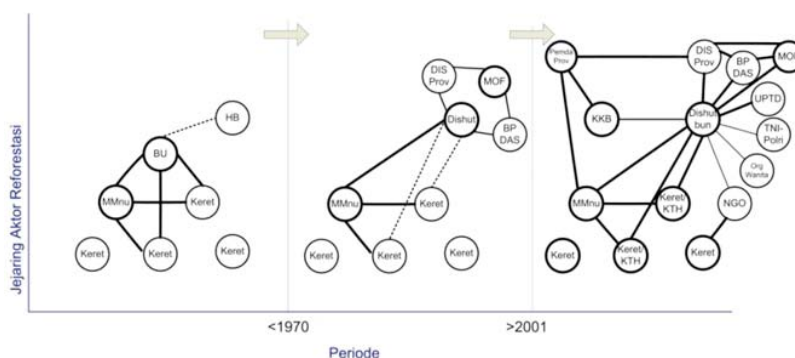
Sumber / source: hasil interpretasi, dan modifikasi dari Dharmawan (2005)

Reforestasi pasca otonomi khusus sepertinya akan didukung penuh oleh Dishutbun Biak, dengan berupaya mendorong terus kolaborasi program antar Instansi Pemerintah Daerah yang ada di Biak bersama masyarakat.

Justru saya yang selalu bicara. Saya libat, bahwa dengan program kolaborasi bersama-sama dalam satu lahan sempit sangat sangat menguntungkan masyarakat. Efisiensi anggaran juga. Dari segi pengawasan dan pengendaliannya bagus juga. Jadi

disana, tidak ada ego sector. Oh kebutuhan berdiri sendiri, peternakan berdiri sendiri. Ndak. Tapi rumpun pertanian mana yang kita keroyok. Justru dengan kolaborasi program disitu, mungkin ketika dia ternak ayam, ada telur, kita bisa pasarkan...

Dari uraian di atas kemudian dapat disimpulkan bahwa jejaring-aktor reforestasi semakin kompleks semenjak masa kolonialisme hingga sekarang, yang dapat divisualisasikan secara sederhana pada Gambar 1.



Gambar 1. Relasi aktor untuk reforestasi (disederhanakan)

Figure 1. Relations of actors in reforestation

Kecenderungan tampak bahwa Dinas Kehutanan (yang saat ini menjadi Dishutbun), harus mampu untuk mengejawantahkan program-program yang dirancang dari atas, namun diharapkan juga mampu untuk mengakomodasi eksistensi dan harapan keret-keret yang semakin nyata dan kental di Biak. Pada **periode ke-I**, hanya nampak relasi antara Badan Usaha milik Hindia Belanda (BU) yang berkolaborasi dengan Mananwir Mnu dan Mananwir Keret² sebatas pemanfaatan dan budidaya Damar. Walaupun demikian, keret-

keret tertentu tanpa beraliansi dengan korporat milik negara (Hindia Belanda), tetap melakukan upaya reforestasi dalam bentuk dan skala yang kecil. Sekali lagi bahwa reforestasi tersebut sangat terkait dengan motif-motif sosio-kultur masyarakat pada masa tersebut, dan relatif belum tiba pada kesadaran tentang upaya pelestarian SDA khususnya hutan. Pada **periode ke II**, relasi antar masyarakat dan negara terjalin kuat melalui Dinas Kehutanan yang adalah perpanjangan tangan Negara (Dephut/MOF). Mananwir-mananwir Mnu memegang peran penting untuk membantu mengaktualisasikan program negara ini. Sampai periode ini, tidak semua keret dapat berelasi dengan negara untuk reforestasi, namun terdapat pula keret yang melakukan reforestasi secara mandiri. Reforestasi tetap berjalan dan dikembangkan pada skala-skala kecil dalam lingkup keret secara sporadis. Memasuki **Periode Pasca Otonomi khusus** sebagai **periode ke-III** dari reforestasi, terlihat bagaimana relasi yang ada semakin kompleks dan melibatkan banyak aktor dengan kepentingan masing-masing. Keret-keret mulai mendapatkan tempat dan posisi yang strategis, oleh karena Ruang Politik melalui UU Otonomi Khusus

² **Mananwir**: Pimpinan atau kepala dalam suatu keret, bahkan dalam mnu. Saat ini, istilah manawir mnu juga dipakai sebagai panggilan kepada kepala **kampung/mnu** (wilayah setingkat desa). Pengertian manawir bisa mencakup pemimpin/tokoh keret, dan dapat juga digunakan untuk seorang kepala kampung, dimana ada beberapa keret bermukim dalam suatu wilayah kampung. Istilah manawir mirip dengan konsep *ondoafi* di wilayah Jayapura dan sekitarnya. Hanya saja, *ondoafi* adalah pemimpin suatu klen pada wilayah tertentu dan diangkat berdasarkan jalur keturunan (*ascribed*). Sementara untuk menjadi manawir, seseorang bisa berusaha untuk memperolehnya (*achieved*) melalui karisma atau potensi-potensi kepemimpinan yang dimilikinya. Umumnya tugas manawir adalah *pertama*, sebagai kepala dan hakim yang menangani berbagai urusan bagi kepentingan kelompok; *kedua*, adalah sebagai wakil kelompok untuk berhadapan dengan kelompok lain (manawir-manawir lain). **Keret** adalah kesatuan masyarakat genealogis yang didalamnya terdapat warga dengan ikatan berdasarkan kesamaan keturunan atau kesamaan tempat tinggal, atau gabungan keluarga luas yang merasa berasal dari keturunan seorang nenek moyang (klen kecil), dan dicirikan dengan nama marga (fam) yang sama.

telah dibuka lebar. Pada posisi ini, Dinas Kehutanan dan Perkebunan yang sudah sejak lama membuka hubungan dengan keret terkait reforestasi, akan menjadi titik sentral untuk menciptakan kolaborasi antar semua aktor berjalan dengan baik, dengan tetap memperhatikan kekuatan-kekuatan kelembagaan masyarakat adat yang semakin eksis.

Oleh karena “ruang” masyarakat sipil/adat penting pula untuk mendapat perhatian melalui kajian ini, maka dinamika kontestasi kuasa yang terjadi terhadap aktor Negara perlu untuk dipahami. Bagian berikut ini akan mengupas dinamika dimaksud melalui peta relasi kontestasinya.

B. Peta Kekuatan Aktor Masyarakat Sipil/ Masyarakat Adat dalam Reforestasi di Biak.

Dari hasil identifikasi di lapangan, tidak banyak terdapat *Civil Society Associations* (CSA) atau NGOs yang eksis untuk mengadakan pendampingan di Biak. Walaupun data yang diperoleh menunjukkan bahwa CSA/NGOs yang bernaung dibawah Forum Kerjasama LSM di Papua memiliki 64 organisasi yang tersebar berturut-turut: di Region Utara, Kepala Burung, Teluk Cenderawasih, Pegunungan Tengah, dan Selatan Papua, serta hanya 2 yang eksis di Biak dan dari kedua NGO tersebut, hanya 1 yang bergerak dalam isu-isu lingkungan. Ideologi CSA sangat dipengaruhi oleh seberapa jauh CSA tersebut berafiliasi dengan 'visi' tertentu. Namun demikian, CSA ini tidak terpisah sama sekali dengan isu-isu yang di galang oleh Forum Kerjasama (Foker) LSM Papua. Di luar Biak, isu-isu yang didorong dan dikawal cukup bervariasi, mulai dari isu hak asasi warga asli Papua hingga isu penyelamatan lingkungan.

Satu hal yang menarik adalah tekanan CSA di Biak relatif berbeda dengan di wilayah daratan Papua yang memiliki IUPHHK/HPH, yang beroperasi dalam skala besar. Biak dihadapkan pada tantangan bagaimana memberdayakan masyarakat lokal dengan institusi lokal yang eksis, serta bagaimana warga dapat berusaha mengatasi degradasi lingkungan dan pemenuhan kebutuhan kayu di kota Biak yang semakin langka.

Dalam ruang 'masyarakat adat' terdapat aktor yang memiliki arah ideologi tersendiri dan posisi afiliasi pada organisasi lokal. Derajat untuk berkolaborasi dengan program-program pemerintah

termasuk reforestasi, juga bervariasi. Memang tidak tampak secara eksplisit dan vulgar bahwa aktor yang merupakan informan dalam penelitian ini yang memiliki posisi atau bertentangan secara vulgar atau radikalistik dengan Negara, khususnya dalam memperjuangkan isu-isu lingkungan. Sesekali muncul pernyataan informan yang 'menutup' celah diskusi pada isu M (kemerdekaan Papua). Disisi lain, isu pemberdayaan masyarakat lokal dan eksistensi institusi adat setempat juga menjadi penekanan dalam beberapa pernyataan aktor yang sempat ditangkap.

Selanjutnya, dipinjam dan dimodifikasilah kategori, berdasarkan derajat kerjasama atau tingkat penentangan aktor “masyarakat adat/sipil” terhadap Negara. Relasi antar aktor dapat berwujud konflik dalam berbagai bentuk, atau kerjasama, atau dapat berwujud koeksistensi (masing-masing aktor memilih untuk berjalan pada koridor masing-masing). Kategorisasi dalam “ruang masyarakat sipil/adat” tersebut saya sederhanakan definisinya sebagai berikut:

1. **Tipe suplementer** atau tambahan. Kelompok ini bersedia melakukan program-program pemerintah, dan cenderung mencari, menemukan dan terlibat lebih banyak dengan program-program pemerintah. Kerjasama akan sangat mudah dibangun dengan Negara.
2. **Tipe komplementer** atau pelengkap fungsi yang kurang dijalankan oleh negara. Melalui keterlibatannya, aktor pada kelompok ini menjadi bagian penting yang akan menentukan sebagian program Negara dapat berjalan di wilayah Keret tertentu. Terdapat ruang yang tidak terjangkau oleh Negara, dan aktor-aktor mampu untuk melakukan tindakan nyata.
3. **Tipe substitusi** bermakna aktor-aktor mengambil peran pengganti atas kegiatan yang seharusnya menjadi domain Negara, karena Negara belum mampu. Aktor-aktor ini menjadi penentu utama.
4. **Tipe adversial** merupakan aktor *opponent* negara. Aktor ini cenderung kritis dan relatif memiliki pertentangan aliran politik dengan Negara. Kemerdekaan warga asli dari berbagai bentuk “penindasan” merupakan visi utama yang dianut.
5. **Tipe bebas/independen/pelopor** dan cenderung adversial adalah aktor yang nampak “bebas” dalam posisinya, namun sebenarnya memiliki kedekatan pada kelompok adversial.

Perjuangan-perjuangan aktor ini relatif tidak frontal namun telah terbukti menjadi kekuatan penyaing terbesar pada masa represif di Orde Baru.

Tabel 2 menggambarkan bagaimana posisi aktor-aktor yang menjadi representatif kelompok masyarakat sipil/adat/kolektivitas sosial di wilayah penelitian.

Tabel 2. Peta kekuatan sosio-politik masyarakat adat di Biak
Table 2. Map of socio-politic power in Biak community

<i>Aktor</i>	<i>Ideologi-politis</i>	<i>Dinamika kontestasi kekuasaan vs negara</i>	<i>Kepentingan</i>	<i>Arena</i>	<i>Komitmen terhadap upaya reforestasi</i>
KKB “K”	Populis - Demokratis	Konflik	Kebebasan Hakiki	Kebijakan Negara	Mendukung upaya reforestasi, namun meragukan esensi reforestasi versi ‘negara’
KKB “IR”	Development alis-Demokratis	Konflik	Kebebasan Hakiki - Ekonomi	Kebijakan Negara	Reforestasi penting, dan merupakan upaya ke arah budaya baru; Negara tidak boleh bekerja secara dadakan, sekejap; namun harus bekesinambungan
Tokoh Adat Setingkat Bar “K”	Land and Livelihood Security	Komplementer	Ekonomi lokal	Program Pemberdayaan dari Negara	Mendukung reforestasi,
Elit Keret/ Mananwir Aktif “MW”	Land and Livelihood Security	Suplementer	Ekonomi lokal	Program Pemberdayaan dari Negara	Didukung bahkan dalam bentuk apapun, sepanjang lahan keret termanfaatkan
Elit Keret/ Mantan Mananwir “R”	Land and Livelihood Security	Suplementer	Ekonomi lokal	Program Pemberdayaan dari Negara	Mendukung penuh, termasuk program pemberdayaan apa saja dari Negara; lahan keret akan diusahakan tersedia
Non Elit Keret “JW”	Land and Livelihood Security	Substitusi	Ekonomi lokal	Program Pemberdayaan dari Negara	Reforestasi penting, dan keretpun mampu melakukannya dengan inisiatif dan inovasi sendiri
Non Elit Keret “TR”	Land and Livelihood Security	Substitusi	Ekonomi lokal	Program Pemberdayaan dari Negara	Reforestasi versi Negara didukung, namun upaya pemanfaatan lahan keret (yaf berbentuk mnsen sekalipun) harus tetap jalan tanpa menunggu program Negara.
NGO (GF)	Environment alism-Populist	Pelopor-Konflik	Pemberdayaan, Lingkungan	Program Pemberdayaan dari Negara, budaya	Negara belum mampu melakukan yang terbaik bagi masyarakat, perlu kemandirian tidak hanya lewat aktivitas reforestasi;
Non Elit Keret/ Kaum Terpelajar “ER”	Eco-populism	Bebas/ Independen/ Pelopor	Lingkungan, Pemberdayaan	Ruang moral, budaya	Reforestasi sebenarnya sudah dilakukan oleh masyarakat sejak dahulu. Kelompok ini bahkan/ justru pernah mengkampanyekan penyelamatan lingkungan melalui symbol “lagu” oleh Group “M”, walapun menjadi kenangan yang tak terlupakan

Sumber: data diolah (2012), Keterangan: K, IR, MW, R, JW, TR, GF, ER sebagai aktor representatif

C. Peta relasi aktor untuk penguatan reforestasi

Pemetaan yang dilakukan menunjukkan konstelasi yang eksis antar kekuatan aktor-aktor. Peta ini berguna salah satunya untuk melihat bagaimana fenomena pengelolaan reforestasi dapat di dorong dalam ruang kekuasaan masyarakat sipil, melalui kemitraan dan peran serta yang nyata dari Negara. Tampak pula bahwa sektor swasta memiliki kontribusi dalam konstelasi ini, walaupun tidak dominan muncul (ilustrasi Gambar 2). Penanaman gaharu oleh warga boleh jadi merupakan wujud pengaruh swasta secara tidak langsung melalui mekanisme pasar gaharu, walaupun tidak banyak data yang bisa digunakan untuk mendukung pernyataan ini.

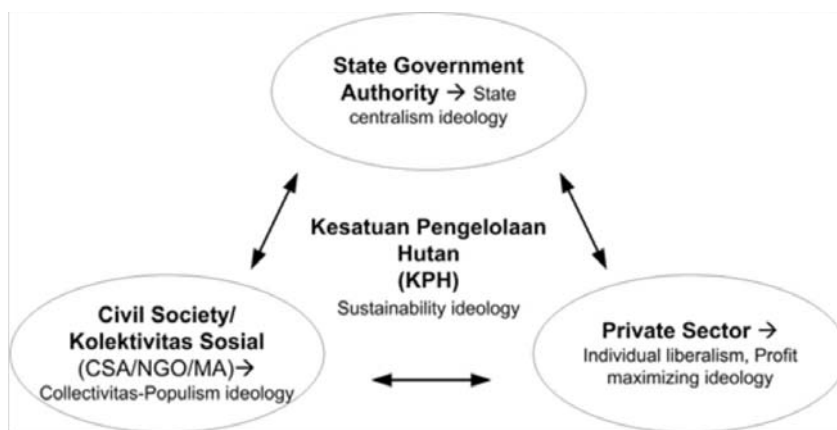
Perspektif yang dicoba digunakan adalah melihat dari sisi mengkondisikan dan mengakomodasi aktor-aktor, yang berada pada tiga ruang kekuasaan yang berbeda. Saat ini telah dibentuk Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Model di Biak, yang *dianggap* sebagai bagian dari cikal bakal kelembagaan partisipatif (tatakelola-kemitraan) pengelolaan sumberdaya hutan termasuk reforestasi, di dalam kawasan hutan masyarakat adat Biak. KPHL Model adalah varian dari KPH secara umum, dan memiliki ideologi utama yaitu keberlanjutan sistem sumberdaya hutan untuk kesejahteraan rakyat. Asumsinya adalah

seluruh kawasan hutan telah dibagi habis ke dalam wilayah KPH.

Dari ide mulia ini, Kementerian Kehutanan sebagai inisiator KPH memiliki sejumlah harapan (Kemhut 2011), antara lain untuk:

1. Penyelesaian masalah kawasan hutan yang telah terjadi dan menghindari terjadinya masalah baru di masa depan serta meningkatkan kapasitas pengelolaan hutan konservasi dan hutan lindung;
2. Mempermudah akses bagi penerima manfaat atau dapat menekan terjadinya ekonomi biaya tinggi serta terdapat landasan kuat untuk mengalokasikan manfaat hutan secara adil;
3. Menyediakan infrastruktur sosial maupun ekonomi bagi penguatan kelembagaan lokal terutama yang mendapat akses pemanfaatan sumberdaya hutan, peningkatan efisiensi ekonomi maupun pengembangan nilai tambah hasil hutan.

Dengan demikian KPH akan menghadapi konsekuensi tantangan-tantangan seperti, bagaimana mengelola beragam kepentingan dan akses terhadap sumber daya hutan dan lahan hutan itu sendiri; tekanan pemekaran wilayah, kelembagaan (organisasi) KPH yang spesifik lokasi, dan memperoleh nilai tambah secara ekonomi dari suatu kawasan.



Gambar 2. KPH di antara Ruang Relasi para aktor

Figure 2. FMU between relation of actors space

Disisi yang lain, CSA juga memiliki pandangan tentang prinsip, prasyarat dan langkah mereformasi kebijakan penguasaan tanah dan kawasan hutan di Indonesia (Savitri *et al.* 2011), dan Kankain Kakara

Byak/KKB sebagai Kelembagaan Masyarakat Adat di Biak memiliki prinsip-prinsip fundamental yang tampak selaras dengan visi CSA. Prinsip-prinsip tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Prinsip utama yang dianut CSA dan Kankain Kakara Byak
 Table 3. The principles of CSA and KKB

Prinsip CSA	Prinsip KKB
<i>Perubahan yang terjadi dalam reformasi dapat diukur melalui elemen:</i>	<i>Posisi masyarakat dan sumberdaya alam:</i>
<ul style="list-style-type: none"> a. Perbaiki kebijakan dan proses pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan secara partisipatif, dapat diterima semua pihak, dan mampu memberikan legalitas yang kuat bagi pemerintah, masyarakat dan kelompok usaha; b. Bertambahnya luas kawasan hutan yang telah selesai ditatabatas dan ditetapkan sebagai kawasan hutan negara; c. Diakuinya peta-peta yang diperoleh melalui pemetaan oleh masyarakat ke dalam pemetaan kawasan hutan dan pengalokasian kawasan hutan untuk masyarakat; d. Tersesainya secara hukum status keberadaan desa-desa di dalam kawasan hutan dari jumlah yang terdata hingga Juli 20 11; e. Adanya institusi dan mekanisme independen untuk penyelesaian konflik; f. Bertambahnya kasus-kasus konflik yang berhasil diselesaikan dan berkurangnya kemunculan konflik-konflik baru hingga tahun 2014; g. Meluasnya kawasan kelola rakyat (meliputi kawasan hutan untuk masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya) yang dapat diakses oleh kelompok termiskin dan tuna kisma dalam masyarakat tersebut, dari jumlah yang terdata pada bulan Juli 2011; h. Tersedianya sistem pengakuan hak-hak masyarakat adat dan lokal atas tanah dan kawasan hutan dengan prosedur pengakuan hak yang mudah diakses dan sederhana; i. Bertambahnya izin dan bentuk-bentuk hukum lainnya bagi pengakuan hak masyarakat adat dan lokal; j. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat yang memperoleh izin dan akses pada kawasan hutan; k. Meningkatnya kelestarian kawasan hutan yang dikelola pemerintah, masyarakat adat dan lokal serta kelompok usaha; l. Adanya dukungan anggaran yang jelas untuk perluasan kawasan kelola rakyat dan program pembangunan ekonomi dan lingkungan terpadu di kawasan itu. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Tanah, laut udara dan seluruh kekayaan alamnya adalah milik masyarakat adat Papua; b. Tanah, laut, udara tidak diperjualbelikan kepada pihak manapun; c. Seluruh pelaku pembangunan yaitu pemerintah, dunia usaha dan organisasi non pemerintah wajib mengakui, menghargai, dan menjamin hak-hak masyarakat adat Papua, terutama hak hidup, hak kepemilikan dan hak kesejahteraan; d. Seluruh kegiatan pembangunan di wilayah adat Papua wajib memperoleh persetujuan yang mengikat secara hukum dari masyarakat adat Papua; e. Seluruh suku dalam masyarakat adat Papua wajib mengakui, menghormati dan menghargai keberadaan hak ulayat sesama masyarakat adat Papua baik secara kolektif maupun individu; f. Masyarakat adat Papua wajib memanfaatkan sumber daya alam Papua untuk membiayai aspirasi politik rakyat Papua; g. Masyarakat adat Papua menghargai dan terbuka untuk bekerja sama dengan pihak luar dalam memanfaatkan sumber daya alam Papua secara berkelanjutan untuk membangun ekonomi masyarakat adat di tanah Papua; h. Masyarakat adat Papua menghargai dan terbuka untuk bekerja sama dengan pihak luar dalam rangka menciptakan Papua sebagai wilayah yang bebas dari Kekerasan, keserakahan dan penindasan; i. Masyarakat ad at Papua menghargai dan menghormati warga masyarakat lain yang hidup di Tanah Papua dengan perilaku yang tidak membedakan suku, agama, dan ras.

Melihat kekuatan ideologis masing-masing aktor, KPH tentu bisa mengambil peran sebagai suatu 'kelembagaan jalan tengah' dalam mengelola hutan dan melaksanakan reforestasi pada masa akan datang. KPH dapat memperhatikan karakteristik tata-kelola yang saat ini telah berlangsung di Biak, sebagai salah satu bagian dari banyak aspek pengelolaan hutan dan reforestasi di Biak. Berdasarkan prinsip tersebut, dapat dipandang bahwa reforestasi seyogyanya tidak hanya dipandang sebagai upaya untuk memulihkan lahan-lahan terdegradasi dan meningkatkan tutupan hutan, tetapi reforestasi bisa menjadi instrumen untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat sekaligus berkontribusi dalam menyelesaikan persoalan mendasar diseperti konflik agraria yang terjadi.

Ada fenomena menarik yang tampak di lapangan bahwa ketika reforestasi versi Negara memerlukan kepastian dan jaminan kepastian lahan dari keret setempat. Keret-keret berkonsolidasi bersama untuk membuat kesepakatan tertulis tentang posisi kepemilikan lahan masing-masing. Ada upaya yang muncul dari dalam keret-keret untuk melihat kembali posisi *land tenure* masing-masing (lihat Galis 1970). Hanya saja, upaya ini perlu penguatan-penguatan karena areal atau kawasan yang dipetakan relatif kecil, tersebar, dan peta masyarakat yang tersedia belum sesuai dengan kaidah-kaidah perpetaan yang lazim.

Namun demikian, reforestasi telah dan akan terus memberikan kesadaran dan penguatan bagi masyarakat tidak hanya dalam aspek administratif pelaksanaan reforestasi. Dalam dimensi yang lebih kompleks, masyarakat kemudian memahami bagaimana mekanisme-mekanisme bekerja didalam kelompok, aspek-aspek teknis lingkungan, dan berujung pada didorongnya kemandirian warga.

KPH tentu dapat berangkat dari konsep tatakelola lokal³ untuk memposisikan dirinya didalam mendorong terwujudnya kemitraan antara berbagai aktor. Di sini, institusi adat KKB atau keret ditingkat lokal, gereja dan pemerintah dapat duduk bersama-sama dengan difasilitasi KPH untuk mencari solusi-solusi terkait pengelolaan hutan/reforestasi, apabila kecenderungan menunjukkan sulitnya diperoleh titik temu di lapangan.

³ Tata kelola lokal berbeda dengan pemerintah lokal, namun mengakomodasi institusi lokal yang ada

Berdasarkan Teori pergeseran element-element *local government* menjadi *local governance* dari John yang dikutip Bevir (2007), menunjukkan bahwa arah tatakelola KPH akan bermanifestasi kedalam suatu model tertentu, yang sangat ditentukan oleh: tujuan tatakelola, sikap terhadap otonomi lokal, sikap pada partisipasi warga lokal atau publik, mekanisme layanan jasa dari KPH, dan mekanisme-mekanisme yang bersifat politis di tingkat lokal. Pada akhirnya, akan muncul 4 alternatif kecenderungan model tata kelola KPH antara lain:

- **Localis**, dimana KPH mencoba menjaga demokrasi yang representatif sebagai amanat yang diinginkan lebih banyak pihak termasuk seluas-luasnya masyarakat adat, guna pemanfaatan hutan;
- **Individualis**, dimana masyarakat sebagai *consumer* dan *costumer* dari layanan jasa KPH. Kepentingan *costumer* dipandang sebagai pendorong legitimasi demokrasi, serta tujuan pengelolaan hutan;
- **Mobilisasi**, dimana legitimasi KPH diperoleh ketika dapat merangkul partisipasi elemen masyarakat yang sementara ini terabaikan dalam pengelolaan hutan;
- **Centralis**, legitimasi tata kelola lokal yang diperoleh ketika KPH menjaga dan mengawal pembuatan keputusan yang dibuat dari atas (nasional).

Kecenderungan-kecenderungan ini dapat terjadi di Biak karena KPH disatu sisi memegang prinsip Kawasan Hutan yang dibagi habis kedalam wilayah pengelolaan KPH; dan disisi yang lain mengakui paling tidak secara implisit, bahwa semua Lahan di Biak telah dibagi habis kedalam teritori keret.

Ada harapan besar (Kemhut, 2011) bahwa organisasi KPH akan dirancang: (1) mampu mengelola hutan dari sisi ekonomi, sosial, dan lingkungan untuk megakomodasi kepentingan lokal dan global, serta berbasis profesionalisme kehutanan; (2) merupakan integrasi kolaborasi dari pusat hingga kabupaten (3) menghormati ijin usaha yang ada (4) memiliki struktur dan rincian tugas dan fungsinya guna memfasilitasi pengelolaan hutan lestari, dan (5) memiliki fleksibilitas dengan kondisi lokal. Apabila struktur organisasi masih mempertahankan ciri khas sistem birokrasi yang ada selama ini, maka hampir pasti organisasi KPH akan dilihat tidak lebih dari agen

Negara yang memiliki bentuk dan manifestasi yang cenderung 'lebih professional'.

Berdasarkan asumsi ini, maka penempatan KPH sebagai agen yang berada di antara 3 ruang kekuasaan pengelolaan sumber daya hutan lebih tepat jika didudukkan kembali posisinya. Dengan demikian, maka KPH paling tidak memiliki strategi untuk:

1. Memastikan kepada semua aktor-aktor, bahkan kepada agen Negara yang ada di daerah sebagai suatu organisasi yang memiliki perbedaan secara struktural dan substantif dari yang dimiliki oleh organisasi birokrasi yang telah ada selama ini.

2. Menjalankan program nya dengan karakteristik yang inovatif, akomodatif dan cepat tanggap.

3. Mengacu kepada esensi *leadership* yang sesuai untuk organisasi-organisasi yang bersifat kolaboratif/kemitraan, maka sistem KPHL Model di Biak seyogyanya dapat menjamin penyediaan unsur manajemen KPH yang memiliki sifat kharismatik, serta memiliki legitimasi dari semua aktor, terlebih masyarakat adat di Biak. Tantangan tentu dihadapi dalam memperoleh *leader* yang kharismatik (*faiman-mansabye*⁴), khususnya yang berasal dari kelompok birokratis yang ada di Biak/Papua, dan ini adalah suatu keniscayaan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

- Jejaring aktor untuk reforestasi di Biak, memiliki sejarah perkembangan hingga periode Otonomi Khusus Papua saat ini.
- Terdapat relasi kuasa antar aktor “masyarakat adat/sipil” terhadap negara yang pola hubungannya tidak tunggal.
- Apabila KPH diyakini akan mengisi ruang tatakelola-kemitraan dari aktor-aktor pada berbagai ruang kekuasaan, maka penting untuk memastikan arah dan ranah tatakelola yang diusung KPH di Biak -termasuk gerakan reforestasi yang akan dikawalinya.

⁴ **Faiman:** Kepemimpinan yang meliputi dimensi *ayaisia* (rendah hati) dan *manonanem* (siap berkorban untuk kepentingan orang banyak, dan bertindak cepat/reflex); **Mansabye:** Jiwa kepemimpinan yang mempersatukan dan selalu berusaha utk memecahkan problematika masyarakat ...

- KPH dapat memastikan diri sebagai kelembagaan yang berperan mengelola ketidakseimbangan relasi antar aktor, bilamana strategi yang dilaksanakan bekerja secara inovatif, akomodatif, dan cepat tanggap, serta difasilitasi oleh tipe kepemimpinan yang diharapkan oleh masyarakat Biak yakni *faiman-mansabye*.

B. Saran

Fokus penelitian selanjutnya yang dapat memperkaya hasil penelitian ini adalah: mendalami implementasi KPHL Model yang diaplikasikan di Papua, guna menjelaskan relasi aktor yang saling beinteraksi pasca implementasi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Disampaikan kepada Kementerian Kehutanan atas bantuan dana penelitian; Enos Rumansara dan Patrich Kawer untuk informasi serta fasilitasnya; Andarias A Lameky, Agus Sumule, Marthen Kayoi, Godliel Kawer, tokoh adat Biak (I S Rumaikewu), dan semua pihak yang telah membantu.

DAFTAR PUSTAKA

- Bevir M. 2007. *Encyclopedia of governance*. SAGE Publications, Inc.
- Brown K, Schmidt F. 2009. From institutional dimensions to earth system governance in governance as a crosscutting theme in Human Dimensions Science. *IHDP Update - November 2009 - Issue 3* download www.ihdp.unu.edu tanggal 15 Januari 2010.
- [Dephut] Departemen Kehutanan. 2008. *Perbitungan deforestasi indonesia tahun 2008*. Pusat Inventarisai dan Perpetaan Hutan Badan Planologi Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Drake JH. 1917. Partnership entity and tenancy in partnership: the struggle for a definition. *Michigan Law Review* 15(8):609-630.
- Dharmawan AH. 2005. *Sistem tata-pemerintahan sumberdaya alam dan lingkungan di Daerah Aliran Sungai Citanduy: perspektif politik*

- ekologi*. Project Working Paper Series No. 09. IPB-UNDP.
- Galis KW. 1970. Land tenure in the Biak-Numfor area. In Ploeg A. (eds). *Land tenure in West Irian*. New Research Unit-ANU:1-12.
- Gasparri NI, Grau HR. 2009. Deforestation and fragmentation of Chaco dry forest in NW Argentina (1972-2007). *Forest ecology and management* 258: 913 - 921 [doi:10.1016/j.foreco.2009.02.024](https://doi.org/10.1016/j.foreco.2009.02.024).
- [Kemhut] Departemen Kehutanan. 2011. *Pembangunan kesatuan pengelolaan hutan (KPH), konsep, peraturan perundangan dan implementasi*. Direktorat Wilayah Pengelolaan Dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan Departemen Kehutanan. Jakarta.
- Mansoben J. 2003. Sistem politik tradisional etnis byak: Kajian tentang pemerintahan tradisional. *Jurnal Antropologi Papua* 1(3):1-31.
- Nawir AA, Murniati, Rumboko L. 2008. Rehabilitasi Hutan di Indonesia: Akan kemanakah arahnya setelah lebih dari tiga dasawarsa? Center for International Forestry Research (CIFOR) Bogor-Indonesia.
- Roembiak MDE. 2002. Status penggunaan dan pemilikan tanah dalam pengetahuan budaya dan hukum adat orang byak. *Jurnal Antropologi Papua* 1(2):17-23.
- Rudel TK. 2009. Tree farms: driving forces and regional patterns in the global expansion of forest plantation. *Land Use Policy*, [doi:10.1016/j.landusepol.2008.08.003](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.08.003).
- Savitri MA *et al.* 2011. Menuju keadilan dan kepastian tenurial (edisi revisi). CSA Colaboration. Pp:60.
- Soehardjadi S. 1962. Mengenal sebagian dari tanah air kita Irian Barat. Staf Penguasa Perang Tertinggi.
- Suebu B. 2010. Pembangunan kampung membangkitkan kekuatan dahsyat rakyat Papua. Pemda Provinsi Papua-Jayapura.
- [Telapak] 2009. Up for grabs: deforestation and exploitation in Papua's.