

**“NO RIGHTS, NO REDD+ !”:
MASYARAKAT ADAT MENGGUGAT
Ikma Citra Ranteallo
Daud Suryaningrat Turupadang**

Abstrak

Eksistensi masyarakat adat di Indonesia masih mengalami berbagai dilema. Pertama, hutan sebagai sumber kehidupan bagi masyarakat adat dikomodifikasi oleh pemerintah menjadi hutan tanaman industri, lahan perkebunan dan pertambangan. Kedua, masyarakat adat yang belum didampingi oleh pihak-pihak terkait, terancam punah dan tidak memiliki legitimasi hukum untuk menuntut haknya. Ketiga, sosialisasi mengenai eksistensi masyarakat adat belum maksimal. Keempat, program REDD+ dapat menjadi bumerang bagi masyarakat adat.

Kata kunci: masyarakat adat, hak, hutan, REDD+

Pendahuluan

Isu masyarakat adat bergema dalam konteks lokal, nasional dan global sebagai persoalan hak asasi manusia dan *human insecurity*. Hal ini terjadi merupakan dampak dari transformasi sosial yang mengancam kehidupan masyarakat adat. Inilah alasan keprihatinan, kegelisahan dan kekuatiran institusi-institusi tertentu untuk mempertahankan eksistensi masyarakat adat.

Pada tahun 2002 digelar *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) di Johannesburg yang membahas tentang potensi masyarakat adat sebagai ‘*stewards*’ (pelayan; penyedia) sumber daya alam bagi negara dan masyarakat global. Hal menarik dan penting untuk diperhatikan adalah siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan dalam persoalan ini.

IWGIA (*International Work Group for Indigenous Affairs*) sebagai salah satu organisasi internasional non-pemerintah mengemukakan bahwa masyarakat adat sering menjadi sasaran eksploitasi pertambangan, penebangan liar, dan lain-lain. Mereka hidup dalam kondisi wilayah yang umumnya berada di luar jangkauan pembangunan. Mengingat hal ini, UNCED (*United Nation Conference on Environment and Development*) menggelar *Earth Summit* (1992) yang memberikan peluang bagi *indigenous peoples* untuk berperan secara politis dalam berbagai proses yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan (<http://www.iwgia.org/sw219.asp>).

Masyarakat adat, khususnya di Kalimantan Tengah, harus berjuang ketika hutan sebagai sumber kehidupan berubah menjadi lahan pertambangan dan perkebunan. Pada umumnya, masyarakat adat tidak memiliki landasan hukum yang kuat untuk melegitimasi hak milik tanah. Hal ini disebabkan karena masyarakat adat sebelumnya belum mengenal hukum formal dan sertifikat tanah. Masyarakat adat terpaksa menyerahkan tempat tinggal mereka kepada pemerintah dan investor. Program REDD+ belum melibatkan masyarakat adat sehingga kepentingan mereka terabaikan.

Siapa Masyarakat Adat ?

Identitas meliputi ras, etnisitas, dan nasionalitas. Unsur-unsur tersebut terlibat dalam proses migrasi, asimilasi serta sejarah kelompok atau individu. Identitas adalah fenomena kolektif; *a fundamental condition of social being* (kondisi dasar manusia sebagai makhluk sosial); hasil atau akibat dari aksi sosial dan politik; serta interaksi yang

berlangsung tanpa henti diantara diskursus-diskursus (Brubaker, di dalam Prasojo, 2011:53).

Dalam konteks budaya, identitas Kalimantan atau Borneo dipengaruhi oleh kondisi sosio-kultural Asia Tenggara. Hal ini disebabkan karena di agama atau keyakinan di Asia Tenggara merikat pada identitas etnis dan budaya. Penduduk di Kalimantan menggunakan bahasa daerah atau kelompok etnis-nya. Bahasa Indonesia menjadi penghubung dalam komunikasi antar kelompok etnis yang berbeda. Sub-sub kelompok dalam Suku Dayak menggunakan dialek dan bahasa yang berbeda satu sama lain (Yusuf, di dalam Prasojo, 2010:55).

Pengakuan identitas dan kedaulatan masyarakat adat mendapat perhatian khusus dari pihak internasional melalui International Labour Organization (ILO) Convention 169 (1) yang mengidentifikasi *indigenous people* (masyarakat adat) hampir senada dengan AMAN (Posey, 2002: 25,26). Namun, hal penting menurut Acciaioli dalam identifikasi ini adalah kesesuaian kriteria '*indigenous people*' dengan konteks masyarakat adat di Indonesia. Dengan mengutip Burger dalam Barnes, Acciaioli (2001:74) cenderung memilih standar untuk definisi '*indigenous people*' menurut Burger, yaitu: (1) mereka menjadi keturunan penduduk pertama di wilayah yang ditaklukkan oleh orang lain; (2) mereka menjadi masyarakat yang mengembara atau selama sebagian tahun mengembara dalam kegiatan seperti bercocok tanam, menggembalakan hasil tanah dan mempraktikkan bentuk pertanian yang memerlukan tenaga kerja intensif, menghasilkan keuntungan yang sangat sedikit, dan memerlukan sumber tenaga rendah [yaitu, tenaga manusia dan hewan, bukan tenaga listrik, uap atau sumber tenaga tinggi yang lain]; (3) mereka tidak punya lembaga pemerintah yang disentralisasikan, mereka mengatur kehidupan sosial di tingkat masyarakat lokal dan menetapkan keputusan secara mufakat (persetujuan bersama); (4) mereka mempunyai ciri-ciri minoritas nasional: mereka mempunyai bahasa, agama dan kebudayaan bersama, ciri-ciri identifikasi diri dan hubungan dengan wilayah tertentu, tetapi ditaklukkan oleh kebudayaan dan masyarakat yang berkuasa; (5) mereka mempunyai pandangan hidup (*Weltanschauung*) yang bersikap memelihara dan non-materialistik terhadap tanah dan sumber daya alam, dan mereka ingin menempuh cara pembangunan yang berbeda dari apa yang diajukan oleh masyarakat yang berkuasa; dan (6) mereka terdiri dari individu yang menganggap diri sebagai '*indigenous*' dan diterima oleh masyarakat mereka sendiri sebagai '*indigenous*'.

Pada tanggal 17 dan 22 Maret 1999, sekitar 208 orang yang meliputi 121 suku bangsa di seluruh Indonesia menyelenggarakan Kongres Masyarakat Adat Nusantara untuk pertama kalinya. Kongres ini difasilitasi melalui kerjasama 13 organisasi non-pemerintah (ornop), antara lain INFID, WALHL, JATAM (Jaringan Advokasi Tambang), serta JAPHAMA (Jaringan Pembelaan Hak-Hak Masyarakat Adat). Tujuan yang ingin dicapai adalah adanya pengakuan eksistensi masyarakat adat sebagai "kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun-temurun) dalam wilayah geografis tertentu, serta memiliki nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri" (AMAN, 2001:2).

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) merupakan salah satu wadah yang membantu masyarakat adat di seluruh Indonesia untuk memperjuangkan hak-hak mereka, seperti hak pengakuan identitas masyarakat adat, hak atas tanah, dan hak untuk melaksanakan budaya dan hukum adat dalam wilayah masyarakat adat. Visi organisasi ini adalah terwujudnya kehidupan masyarakat adat yang berdaulat, adil, sejahtera, bermartabat dan demokratis.

Pada bulan Mei 2001, beberapa tokoh adat dari Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Selatan membentuk Dewan Adat. Pada tahun 2004, berlaku *Akta: Perkumpulan Dewan Adat Dayak Kalimantan Nomor 13* yang

disahkan oleh Musyawarah Nasional I Dewan Adat Dayak sebagai dasar terbentuknya Majelis Adat Dayak Nasional. Dalam Anggaran Dasar MADN 2010-2015, Bab II Pasal 3 (2), diatur bahwa sekretariat MADN berkedudukan di ibukota Provinsi di Kalimantan Tengah yang ditetapkan oleh Munas III Tahun 2010 untuk jangka waktu tak terhingga (MADN, 2010).

Menurut Riwut (2003, di dalam Diansyah, 2011:43-44), terdapat enam kelompok besar Suku Dayak yang menjadi penduduk asli Kalimantan Tengah. Suku-suku tersebut meliputi: Kenyah-Apu Kayan-Bahau, Ot Danum, Iban, Murut, Klemantan dan Punan. Keenam kelompok besar itu terbagi lagi menjadi beberapa rumpun suku dan sub suku, seperti: Dayak Ngaju, Dayak Bakumpai, Dayak Maanyan, Dayak Lawangan, Dayak Siang Murung, Dayak Ot Danum, Dayak Dusun, Dayak Bawo, Dayak Taboyan, Dayak Sampit, Dayak Katingan dan Dayak Kotawaringin.

REDD+

Berdasarkan Kompas versi cetak tanggal 26 Oktober 2011 lalu, masyarakat adat Dayak Ngaju, Kalimantan Tengah, merasa diabaikan dalam berbagai program pemerintah. Program tersebut adalah Proyek Pengembangan Lahan Gambut Satu Juta Hektar tahun 1996 dan REDD+ dalam proyek KFCP (*Kalimantan Forest and Climate Partnership*). Selain itu, masyarakat adat juga dirugikan oleh proyek perkebunan kelapa sawit dan pertambangan. Suku Dayak Ngaju merasa haknya dirampas sebagai pemilik tanah secara turun-temurun. Kawasan bekas Proyek Pengembangan Lahan Gambut dengan gambut sedalam 1-20 meter telah dikuasai 23 perusahaan perkebunan sawit. Mereka menduga terdapat 11 perusahaan tidak memiliki izin untuk mengelola tanah 380.000 hektar. Menurut Suku Dayak Ngaju, mereka memiliki aturan zonasi yang diatur hukum adat desa. Misalnya, hutan Pahewan adalah kawasan keramat yang terkait ritual adat dan dilindungi. Hutan Sahepan merupakan kawasan untuk berburu dan mencari kulit kayu, lateks, dan obat-obatan. Sedangkan hutan Kaleka berfungsi sebagai lahan perladangan atau kebun (masyarakatadat.org, 2011a).

Pada skala besar, deforestasi merupakan akibat dari konversi hutan menjadi lahan pertanian kini terus berlanjut hingga mencapai tingkat mengkhawatirkan, yaitu sekitar 13 juta hektar per tahun berdasarkan data dari tahun 1990 - 2005. Deforestasi mengakibatkan lepasnya karbon yang awalnya tersimpan di dalam pohon sebagai emisi karbondioksida. Hal ini berlangsung dengan cepat apabila pohon dibakar dan berjalan lambat apabila kayu dan dedaunan mengalami pelapukan secara alami. Setiap tahun, sekitar 1,7 juta ton karbon dilepaskan sebagai akibat dari perubahan pemanfaatan lahan, terutama dari deforestasi hutan tropis. Angka ini mewakili sekitar 17% emisi global tahunan, lebih besar daripada angka emisi yang ditimbulkan dari sektor transportasi dunia. Total wilayah hutan dunia adalah sekitar 4 milyar hektar, hampir 30% dari wilayah daratan bumi. Sekitar 56% dari hutan itu berlokasi di wilayah tropis dan subtropis. Sejumlah 1,2 milyar penduduk dunia diperkirakan menggantungkan penghidupan kepada hutan dan sekitar 2 milyar penduduk - sepertiga dari total populasi dunia - menggunakan bahan bakar biomasa, terutama kayu bakar untuk keperluan memasak dan menghangatkan rumah mereka (FAO, World Bank, IPCC, dikutip oleh CCMP, 2009).

Deforestasi merupakan kontributor utama terjadinya perubahan iklim. REDD+ menjadi sebuah inisiatif yang bertujuan memperlambat hilangnya hutan. REDD+ merupakan singkatan dari *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and Enhancing Carbon Stocks in Developing Countries* (pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan dan penambahan cadangan karbon hutan di negara berkembang).

REDD+ adalah sebuah mekanisme yang bertujuan untuk memperlambat perubahan iklim dengan membayar sejumlah negara berkembang agar menghentikan

kegiatan penebangan hutan mereka. Tanda 'plus' di REDD+ menambahkan konservasi dan pengelolaan hutan secara lestari, pemulihan hutan dan penghutanan kembali, serta peningkatan cadangan karbon hutan. Nilai hutan tidak hanya berasal dari kayu dan simpanan karbonnya, namun juga dari perannya sebagai daerah resapan air, pengatur cuaca dan sumber makanan serta obat-obatan. Hutan juga dinilai atas kekayaan keanekaragaman hayati sehingga hilangnya unsur-unsur tersebut dapat menyebabkan terjadinya krisis global serius (CCMP, 2009).

Para pendukung REDD+ menyatakan, apabila fungsi-fungsi tersebut dipahami sebagai sebuah jasa ataupun komoditas, maka nilai hutan akan meningkat dan berbagai jasa tersebut dapat dipasarkan untuk memperoleh imbalan. Hal tersebut juga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat marjinal yang berperan sebagai pengelola hutan. Pembayaran bagi jasa lingkungan (*Payments for Environmental Services/PES*) REDD+ akan melibatkan sejumlah besar perpindahan uang dari negara kaya ke negara miskin sebagai bagian dari komitmen mereka di bawah Konvensi Kerangka Kerja PBB untuk Perubahan Iklim untuk mengurangi dampak emisi karbon mereka.

REDD+ juga menawarkan peluang bagi penyelamatan salah satu ekosistem dunia yang paling berharga. Hutan tidak lagi hanya dipandang sebagai sumber kayu yang menanti untuk dipanen atau lahan yang menunggu giliran untuk dibuka bagi kepentingan pertanian. Sekalipun jika kesepakatan tercapai, skema ini tidak akan dimulai sebelum tahun 2013. Walaupun demikian, beberapa negara telah mengawali berbagai proyek berdasarkan prinsip-prinsip yang serupa dengan REDD+ (CCMP, 2009).

Janji finansial atas pembayaran REDD+ untuk melestarikan hutan dapat mendorong ketergesaan dalam membuktikan kepemilikan. Terdapat juga kekhawatiran bahwa hal tersebut mengakibatkan perebutan lahan hutan. Para birokrat, pihak pengusaha dan kaum elit akan memperebutkan kontrol atas masyarakat miskin dan adat di pedalaman dimana kepemilikan seringkali hanya bersifat tradisional secara lisan, oleh karena itu sulit dibuktikan secara hukum. Apakah pemilik lahan secara otomatis menjadi pemilik karbon yang ada di pohon? Jika tidak, dapatkah pemilik karbon memegang kendali atas pemilik lahan? Apabila pemilik lahan adalah negara, dapatkah hal ini mengarah pada sebuah kolonialisme modern di mana negara yang lebih makmur - dan memiliki kepentingan atas karbon hutan - memiliki kendali atas tindakan pemerintah negara berkembang terhadap lahan mereka? (CCMP, 2009).

Pemahaman tentang "imbal jasa lingkungan", mekanisme REDD, dan ekspektasi pasar karbon membawa pemahaman baru tentang hak atas tanah dan sumber daya alam. Isu pokok dalam perdebatan REDD adalah: (1) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk mengeluarkan emisi, menjual karbon, atau menawarkan investasi untuk upaya-upaya penurunan emisi; dan (2) siapa yang memiliki, atau dapat mengklaim, hak untuk menerima imbalan penurunan emisi. Perdebatan REDD ini menuntut kepastian tenurial.

Noer Fauzi menguraikan, kata *tenure* berasal dari bahasa Latin *tenere* yang mencakup arti: memelihara, memegang, memiliki. Menurut Wiradi (1984), istilah ini biasanya dipakai dalam uraian-uraian yang membahas masalah mendasar dari aspek penguasaan suatu sumber daya yaitu mengenai status hukum. Dengan kata lain, membicarakan persoalan tenurial sumber daya hutan adalah membicarakan soal status hukum suatu penguasaan tanah dan segala tanam-tumbuh yang ada di atasnya. Karena itu, tidaklah berlebihan jika Ridell (1987) mengatakan "*tenure system is a bundle of rights*", sistem *tenure* sebagai sekumpulan (bundel) atau serangkaian hak-hak. Ini berarti, sistem *tenure* adalah sekumpulan atau serangkaian hak untuk memanfaatkan tanah dan sumber daya alam lainnya, yang terdapat di dalam suatu masyarakat yang secara bersamaan juga memunculkan sejumlah batasan-batasan tertentu dalam proses pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lain (Warman, dkk., 2012).

Pemerintah Indonesia wajib secara hukum dalam keterlibatan masyarakat sesuai dengan Konstitusi Republik Indonesia (Pasal 18B). Pemerintah wajib “mengakui dan menghormati komunitas adat/ tradisional sesuai dengan hukum budaya tradisional mereka.” Hal ini juga sejalan dengan prinsip-prinsip internasional tentang hak asasi manusia seperti partisipasi dan pelibatan/inklusif termasuk partisipasi penuh dan efektif, berkontribusi dan menikmati pembangunan sipil, ekonomi, budaya dan politik.

Pada tanggal 17 Juni 2011, AMAN Kalimantan Tengah mendeklarasikan pernyataan sikap. Mereka menuntut penghentian sementara semua proses pendataan REDD+ dan hal-hal mendasar yang menjadi syarat utama dipenuhi. syarat-syarat tersebut sebagai berikut :

1. Adanya kepastian Hak-Hak Masyarakat Adat di Kalimantan Tengah, termasuk hak-hak kolektif atas tanah, wilayah dan sumber daya alam, sesuai dengan Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat.
2. Pelibatan penuh dan efektif Masyarakat Adat dalam seluruh proses perencanaan, implementasi dan monitoring terhadap pembangunan di Kalimantan Tengah yang akan berdampak pada kehidupan mereka, termasuk dalam hal ini REDD+ dan RTRWP, harus dipastikan, sesuai dengan prinsip-prinsip dan hak Masyarakat Adat yang tertuang dalam FPIC (*Free, Prior and Informed Consent*).
3. Sosialisasi, penyebaran dan penyampaian informasi kepada komunitas-komunitas Masyarakat Adat mengenai setiap project REDD+ yang akan dilakukan di Kalimantan Tengah, harus dilakukan secara massive dan merata. Hal ini untuk menjamin keterlibatan penuh dan hak untuk mengambil keputusan di tingkat komunitas.
4. Pemerintah harus melakukan identifikasi dan inventarisasi pengetahuan-pengetahuan tradisional Masyarakat Adat dalam pengelolaan hutan, sebagai modal dasar pengelolaan hutan di Kalimantan Tengah. Hal ini sesuai dengan mandat yang ditetapkan dalam kebijakan *United Nation Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)
5. Pemerintah Propinsi Kalimantan Tengah untuk mendukung upaya-upaya identifikasi dan inventarisasi wilayah adat, yang dilakukan oleh komunitas-komunitas Masyarakat Adat melalui pemetaan-pemetaan partisipatif.
6. Pemerintah Propinsi Kalimantan Tengah untuk segera melakukan sosialisasi dan konsultasi publik, yang melibatkan Masyarakat Adat dan masyarakat sipil di Kalteng, mengenai RTRWP Kalteng.
7. Perda No. 16/2008, harus menjamin hak-hak kolektif Masyarakat Adat atas Kelembagaan Adat yang memiliki kedaulatan untuk mengatur wilayah adat dan komunitas adatnya sesuai dengan aturan adat yang berlaku di wilayah masing-masing. Pergub No. 13/2009 harus menjamin hak kolektif Masyarakat Adat atas tanah, wilayah dan sumberdaya alam (masyarakatadat.org, 2011b).

Pengaturan Hutan di Indonesia

Hutan secara konseptual yuridis dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Menurut UU tersebut, hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungan, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Berdasarkan definisi tersebut, hutan meliputi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Suatu kesatuan ekosistem
- b. Berupa hamparan lahan
- c. Berisi sumberdaya alam hayati beserta alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.
- d. Mampu memberi manfaat secara lestari.

Keempat ciri pokok dimiliki suatu wilayah yang dinamakan hutan, merupakan rangkaian kesatuan komponen yang utuh dan saling ketergantungan terhadap fungsi ekosistem di bumi. Eksistensi hutan sebagai subekosistem global menempatkan posisi penting sebagai paru-paru dunia (Zain, 1996).

Hutan merupakan sumberdaya alam yang memberikan manfaat besar bagi kesejahteraan manusia, baik manfaat yang dirasakan secara langsung (*tangible*), maupun yang dirasakan secara tidak langsung (*intangibile*). Manfaat langsung seperti penyediaan kayu, satwa, dan hasil tambang. Sedangkan manfaat tidak langsung seperti manfaat rekreasi, perlindungan dan pengaturan tata air, pencegahan erosi. Manfaat hutan tersebut diperoleh apabila hutan terjamin eksistensinya sehingga dapat berfungsi secara optimal (Rahmawaty, 2004).

Menurut UU No. 5 Tahun 1967 tentang ketentuan pokok kehutanan, hutan (negara) berdasarkan fungsinya dibedakan menjadi: (1) hutan lindung, yaitu kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperuntukan guna pengaturan tata air, pencegahan banjir, dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah; (2) hutan produksi, yaitu kawasan hutan yang diperuntukan untuk produksi hasil hutan dalam rangka memenuhi keperluan masyarakat pada umumnya dan khususnya untuk pembangunan industri dan ekspor; dan (3) hutan suaka alam, yaitu kawasan hutan karena sifatnya yang khas diperuntukan secara khusus untuk perlindungan alam hayati.

Hutan mempunyai peran sebagai fungsi ekologis, fungsi sosial dan fungsi ekonomi. Fungsi-fungsi ekologi, ekonomi dan sosial dari hutan akan memberikan peranan nyata apabila pengelolaan sumberdaya alam berupa hutan seiring dengan upaya pelestarian guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Keberadaan hutan, dalam hal ini daya dukung hutan terhadap segala aspek kehidupan manusia, satwa dan tumbuhan sangat ditentukan pada tinggi rendahnya kesadaran manusia akan arti penting hutan di dalam pemanfaatan dan pengelolaan hutan (Rahmawaty, 2004).

Hutan juga berperan sebagai sumberdaya yang menjadi salah satu modal dalam pembangunan, baik dari segi produksi hasil hutan atau fungsi plasma nuftah maupun penyangga kehidupan. Walaupun hutan memiliki fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi, namun fungsi utama hutan tidak akan berubah yakni untuk mempertahankan kesuburan tanah, keseimbangan tata air, dan mencegah terjadinya erosi (Arief, 2001).

Sejarah pemanfaatan hutan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang diterapkan oleh pemerintah saat itu. Pada tahun 1927, sebenarnya Indonesia sudah memiliki UU Kehutanan untuk pertama kalinya. Namun, UU tersebut hanya berlaku untuk mengatur pengelolaan hutan di pulau Jawa dan Madura. UU tersebut disusun dalam kurun waktu yang cukup lama, yaitu rancangan (*draft*) pertama disusun tahun 1865, kemudian setiap lima tahun dikaji berdasarkan pengalaman dan persoalan yang timbul dari pelaksanaan di lapangan. (Simon, 2000).

Dalam mempertimbangkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, ada dua hal yang sangat penting. Pertama, prinsip-prinsip ini bertujuan untuk menciptakan sistem hukum yang berkaitan langsung dengan masyarakat yang diaturnya –sistem hukum yang didasarkan atas kebutuhan, keinginan, dan kemampuan masyarakat. Prinsip-prinsip ini tidak bisa terlalu normatif atau aspiratif karena jika demikian akan tidak realistis dan tidak bisa dilaksanakan.

Kedua, prinsip-prinsip ini didasarkan pada persyaratan bahwa masyarakat dilibatkan dalam penyusunan, pengenalan, dan pemahaman sistem hukum mereka. Tujuannya untuk meningkatkan pelaksanaan, penataan, dan penegakkannya. Artinya, Undang-Undang tidak hanya mencerminkan kepemimpinan pemerintahan suatu negara atau instansi, tetapi juga mencerminkan masyarakat secara umum. Rekomendasi untuk memulai proses pembuatan peraturan 'tidak hanya karena didasarkan kepada keyakinan

bahwa masyarakat harus memiliki hak untuk dilibatkan; tetapi merupakan suatu pengakuan pragmatis bahwa tanpa keterlibatan masyarakat, suatu peraturan perundangan menjadi lemah dalam pelaksanaannya (Lindsay, 2000).

(1) Pengelolaan hutan berkelanjutan

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Pasal 2 menyatakan bahwa penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Pasal 3 menegaskan bahwa penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) menyatakan bahwa pengelolaan hutan berkelanjutan sebagai bentuk pengelolaan hutan yang memiliki sifat hasil yang lestari ditunjukkan oleh garansi keberlangsungan fungsi produksi hutan, fungsi ekologi hutan dan fungsi sosial-ekonomi-budaya hutan bagi masyarakat lokal. Pengelolaan hutan secara lestari adalah pengelolaan hutan yang mencakup aspek ekonomi, sosial, dan ekologi antara lain meliputi: (a) kawasan hutan yang mantap; (b) produksi yang berkelanjutan; (c) manfaat sosial bagi masyarakat di sekitar hutan; serta (d) lingkungan yang mendukung sistem penyangga kehidupan (Djayusman dkk., 2005).

Untuk dapat terlaksananya manajemen hutan lestari, maka terdapat lima pokok kriteria yang harus dipenuhi, yaitu: (1) terjaminnya sumber-sumber hutan yang dapat dikelola secara lestari; (2) kontinuitas hasil hutan yang dapat dipungut berdasarkan azas-azas kelestarian; (3) yang secara sungguh-sungguh mempertimbangkan kondisi lingkungan dan dampak-dampaknya yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan hutan lestari yang berwawasan lingkungan; (4) dengan memperhitungkan pengaruh-pengaruh kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat yang tinggal di sekitar hutan. Dalam tingkat nasional, juga memperhitungkan peningkatan pendapatan penduduk dan negara dalam arti luas; (5) penyempurnaan wadah kelembagaan yang dinamis dan mendukung pelaksanaan pengelolaan hutan lestari. Penyempurnaan wadah kelembagaan juga mencakup pengembangan sumberdaya manusia, serta kemajuan penelitian, ilmu dan teknologi yang kesemuanya turut mendukung terciptanya manajemen hutan lestari (ITTO, 1994 di dalam Prabhu, dkk., 1999).

(2) Pengelolaan hutan berbasis masyarakat

Strategi pengelolaan berbasis masyarakat pada bidang kehutanan merupakan sebuah paradigma baru. Pengelolaan hutan yang dulunya hanya menitikberatkan pada aspek ekonomi (kayu) menjadi pengelolaan yang menuju ke arah kelestarian sumberdaya dan pemberdayaan masyarakat. Perubahan paradigma ini dipandang penting karena: (1) pendekatan pengelolaan hutan berbasis negara dalam skala besar yang diterapkan selama ini, kurang memberikan hasil nyata dalam meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat khususnya yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, serta gagal dalam melestarikan fungsi hutan sendiri; (2) kemampuan negara dalam mengelola hutan semakin terbatas, sementara tekanan semakin besar, (3) masyarakat lokal yang berada di dalam dan sekitar hutan merupakan aset yang potensial dalam menjaga, mengelola dan melestarikan hutan (Dephut, 2006).

Berdasarkan sejarah pengelolaan hutan di Indonesia, sebenarnya terjadi kekurangberpihakan terhadap masyarakat lokal sekitar hutan. Sebelum pemerintah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, pada tahun 1960 juga telah berlaku UU Agraria No.5 Tahun 1960. UU ini mengatur hal-hal pokok mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Undang-undang ini dikeluarkan untuk memberi kepastian pemilikan lahan pertanian bagi rakyat, dan sekaligus untuk menyatukan persepsi tentang hak milik lahan yang sebelumnya didasarkan kepada peraturan adat yang sangat beragam di antara suku bangsa yang ada. Namun di lain pihak, UU Agraria ini sebenarnya membatasi kebebasan rakyat untuk memanfaatkan lahan yang sebelumnya diatur oleh adat (Warman, dkk., 2012).

Berdasarkan UU No.5 Tahun 1967, pemerintah mengeluarkan PP No.21 Tahun 1970 untuk mengatur pelaksanaan HPH dan HPHH. Dalam pelaksanaan PP tersebut, pemegang HPH dapat melarang siapa saja yang menebang kayu dari kawasan hutan yang menjadi wilayah kerjanya. Padahal saat itu rakyat di sekitar hutan di luar Jawa masih menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan, baik sebagai tempat berburu, mengumpulkan hasil hutan, maupun memperoleh lahan subur untuk berladang. Khususnya kegiatan berladang yang selalu berpindah-pindah itu dianggap sebagai kegiatan yang mengganggu usaha kehutanan, merusak dan memboroskan sumber daya hutan. Oleh karena itu orang kehutanan memberi istilah usaha bercocok tanam tradisional itu dengan sistem "perladangan liar" (Simon, 2000).

Masyarakat setempat hanya diperbolehkan memungut hasil hutan non kayu untuk kepentingan sendiri (*subsistence needs*). Peran dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan HPH sangat sedikit atau hampir tidak ada. Setelah dikeluarkan PP No.28 Tahun 1985 tentang pengamanan hutan, dengan PP ini maka pemegang HPH dapat melarang masuk areal HPH dengan alasan untuk menjaga keamanan hutan.

Selama tahun 1980-an dan 1990-an, peladang berpindah banyak dituduh sebagai penyebab deforestasi yang signifikan, jika bukan disebut dominan, di Indonesia. Laporan-laporan yang dibuat FAO dan Bank Dunia mengklaim bahwa praktek "tebang dan bakar" yang dilakukan para petani tradisional, ditambah dengan tingkat pertumbuhan penduduk pedesaan yang tinggi, memberikan tekanan yang terus-menerus pada sumber daya hutan. Analisis selanjutnya memperlihatkan bahwa asumsi-asumsi di balik klaim ini terlalu sederhana dan berakar dari kegagalan untuk membedakan tipe-tipe pertanian skala kecil yang sangat berbeda (Sunderlin, 1997, di dalam WRI, 2002). Peladangan berpindah tradisional terutama melibatkan perkebunan subsisten, yang dikelola dalam sistem rotasi yang mencakup periode bera yang panjang. Lahan dimanfaatkan hanya untuk tiga tahun, kemudian berlaku selama 20 tahun, yang memungkinkan vegetasi untuk tumbuh kembali dan memulihkan kesuburan tanah.

Undang-Undang Kehutanan tahun 1967 memberikan dasar hukum pemberian hak pemanenan kayu, dan banyak HPH besar diberi hak untuk mengelola hutan selama 20 tahun, tidak lama setelah peraturan tersebut keluar. Ekspor kayu bulat yang belum diolah meningkat secara dramatis pada tahun 1970-an, menghasilkan devisa, yang menjadi modal untuk membangun berbagai kerajaan bisnis yang baru bermunculan di Indonesia dan menyediakan lapangan kerja. Misalnya, dari tahun 1969 sampai 1974, hampir 11 juta ha konsesi HPH diberikan hanya di satu propinsi, yaitu di Kalimantan Timur (WRI, 2002).

Berbeda halnya dengan pengelolaan hutan berbasis masyarakat, pengelolaan jenis ini memberi perhatian bukan hanya peran dan hak masyarakat tetapi keterlibatan dan

perhatian berbagai pihak atas pengelolaan sumberdaya hutan yang memadukan kegiatan perlindungan, kesejahteraan masyarakat lokal dan tujuan produksi yang lestari. Pada dasarnya pengelolaan ini memerankan masyarakat sekitar hutan sebagai pelaku aktif dari kegiatan pengelolaan hutan di lapangan. Sebagai pelaku aktif masyarakat dapat berperan sebagai pelaku utama atau mitra dari pelaku pengelola dan mempunyai peran yang jelas dalam pengambilan keputusan (Dephut, 2006).

Pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas (*Community based resources management*) merupakan strategi pembangunan masyarakat yang memberi peran dominan kepada masyarakat pada tingkat komunitas untuk mengelola proses pembangunan, khususnya dalam mengontrol dan mengelola sumberdaya produktif. Strategi ini mengarah pada penguatan mekanisme dalam pengelolaan sumberdaya agar lebih efektif terutama dalam pemenuhan kebutuhan lokal. Dalam strategi ini kontrol dan pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya dilakukan oleh masyarakat lokal. Sehingga peranan prakarsa, kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan menjadi sangat penting (Soetomo, 2006).

Pada masa Orde Baru, sebutan suku terasing yang mengacu pada masyarakat adat dipaksa untuk terlibat dalam proses modernisasi melalui kebijakan-kebijakan dan proyek-proyek Pembinaan Kesejahteraan Sosial Masyarakat Terasing (PKMST). Kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi keterbelakangan fisik, sosial, dan budaya komunitas-komunitas terasing agar mereka bisa mencapai kemakmuran sosial yang lebih besar dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan (Direktorat Masyarakat Terasing, dalam Maunati, 2004:17). Orang Dayak dipaksa untuk menanggalkan cawat sebagai penutup tubuh satu-satunya, dan menggantinya dengan celana pendek atau dengan pakaian yang 'lebih layak' (Appell, dalam Maunati, 2004:18).

Khusus untuk orang Dayak Punan yang terbiasa hidup di hutan, berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lain dipaksa untuk mengikuti program relokasi dengan mendiami rumah permanen beratap seng. Mereka juga tidak mudah untuk beradaptasi dengan pertanian ala Jawa, seperti memelihara dan memancing ikan di sawah (Maunati, 2004:20). Alasan-alasan semacam inilah yang mendorong AMAN mengajukan kepada pemerintah untuk meninjau ulang UU No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Kehutanan, UU No.11 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan, dan UU No.9 Tahun 1985 tentang Perikanan, dengan mempertimbangkan pengakuan sepenuhnya atas kedaulatan masyarakat adat (AMAN, 2001:12).

Dalam orde ini, pemerintah menerapkan sistem pemerintahan yang sentralistik di berbagai sektor, termasuk sektor kehutanan. Hal ini menyebabkan pengurusan dan pengelolaan hutan dilakukan secara terpusat di Jakarta. Masalah utama yang dihadapi negara dan bangsa pada waktu itu adalah keterbatasan modal dan rendahnya pendapatan per kapita masyarakat, yaitu hanya US\$80/tahun.

Pada saat yang bersamaan, Indonesia sebenarnya memiliki hutan alam tropika basah di luar Jawa yang sangat luas dan mempunyai potensi ekonomi tinggi. Pengelolaan sumberdaya hutan berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Pada tahun yang sama, berlaku pula UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA). Peraturan ini membuka kesempatan bagi investor dari luar negeri untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia termasuk di sektor kehutanan.

Di akhir tahun 1960-an, berlaku sistem pengelolaan hutan di Indonesia dengan sebutan Tebang Pilih Indonesia (TPI) (Armitage dan Kuswanda, 1989). Selama Pembangunan Lima Tahun (Pelita) I, minat masyarakat untuk memperoleh HPH masih sedikit (Djandam, 1998). Hal ini disebabkan karena memang masih amat sedikit masyarakat yang memiliki modal dan ilmu pengetahuan teknis (*technical know-how*) tentang penebangan kayu di luar Jawa. Namun demikian, kebijakan baru tersebut

dengan cepat telah meningkatkan produksi kayu bulat nasional. Sebelum tahun 1968, produksi kayu bulat dari luar Jawa hanya berkisar 1,5 juta meter kubik per tahun, pada tahun 1972 telah menjadi 7 juta (Simon, 1991). Perusahaan-perusahaan yang memperoleh hak pengusahaan hutan dalam bentuk HPH, baik perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), menerapkan sistem TPI pada kegiatan operasional pemanenan hutannya. Pengendalian HPH sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Segala bentuk pajak dan iuran hasil hutan disalurkan melalui pemerintah pusat (Yasmi, 2005).

Setelah usaha pembalakan menunjukkan keuntungan, minat masyarakat di bidang ini terus meningkat. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang berdasarkan PP No. 64 Tahun 1957 tentang Desentralisasi di bidang kehutanan. Berdasarkan peraturan tersebut, gubernur dapat memberi izin penebangan (*kapperceel*) maksimum 10.000 ha dan Bupati 5.000 ha. Pemberian izin di atas 10.000 ha menjadi wewenang pemerintah pusat.

Di sisi lain, bidang kehutanan berpendapat bahwa pengusahaan hutan harus berprinsip pada kelestarian hutan dan kelestarian usaha. Dengan demikian, luas unit usaha pembalakan hanya 10.000 ha dianggap tidak memadai. Pada waktu itu, masyarakat meyakini bahwa luas yang memenuhi prinsip kelestarian itu adalah 40.000-50.000 ha. Oleh karena itu, wewenang pemerintah daerah untuk memberi izin pembalakan (desentralisasi) dicabut, dan Peraturan Pemerintah (PP) No.64 Tahun 1957 diganti dengan PP No.21 Tahun 1970. Berdasarkan PP baru ini, wewenang pemberian izin pengusahaan hutan seluruhnya ada di pemerintah pusat. Pemerintah daerah mengatur perpanjangan izin tersebut, apabila masa kadaluarsa sudah habis, maka dapat dilanjutkan sampai waktunya habis dan tidak akan diperpanjang lagi.

Kepentingan penduduk setempat dipenuhi dengan cara memberikan wewenang kepada gubernur untuk mengeluarkan izin pemungutan hasil hutan (IPHH) dengan luas maksimum 100 ha (Simon, 2000). PP No. 21 Tahun 1970 mengatur tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Kemudian berlaku juga PP No. 22 Tahun 1970 tentang Iuran Hak Pengusahaan Hutan dan PP No. 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan. Berdasarkan kebijakan-kebijakan ini, Departemen Kehutanan mempunyai wewenang memberikan izin HPH dengan mengeluarkan Surat Keputusan (SK) kepada BUMN dan BUMS dengan masa konsesi 35 tahun (Yasmi, 2005).

Masyarakat Adat dalam Era Reformasi di Indonesia

Sejak kejatuhan rezim Soeharto pada tahun 1998, euforia reformasi sudah merebak di berbagai wilayah. Masyarakat menuntut penghapusan sistem pemerintahan yang terpusat. Selama tahun 1998, berbagai tuntutan muncul dari pemerintah daerah di berbagai wilayah. Mereka menuntut kewenangan yang lebih besar dalam menangani berbagai urusan. Mereka juga menuntut bagian yang lebih besar dari hasil eksploitasi sumberdaya alam, termasuk sumberdaya hutan yang ada di wilayah mereka. Pada saat yang sama, masyarakat setempat mulai melakukan klaim kepemilikan lahan dan menuntut kompensasi dari perusahaan kayu atas kerusakan dan kerugian yang disebabkan oleh kegiatan *logging* (McCarthy, 2004: 1202).

Dengan dimulainya era reformasi, terdapat dua perubahan tata hukum dan perundang-undangan yang sangat mencolok. Pertama, perumusan peraturan beralih dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kedua, pergeseran proses dari lembaga eksekutif kepada lembaga legislatif. Kedua perubahan ini berpotensi besar untuk memperbaiki kerangka kerja hukum dan perundangan pengelolaan sumber daya hutan. Banyak studi yang telah membahas berbagai manfaat desentralisasi dalam hal efisiensi, transparansi, tanggung gugat, dan daya tanggap (Asia Foundation, 2002).

Perubahan politik yang terjadi pasca Orde Baru merupakan peluang bagi masyarakat untuk meningkatkan kemakmuran. Dalam sistem HPH yang dikendalikan penuh oleh pemerintah pusat selama masa Orde Baru, peran dan fungsi pemerintah daerah dan masyarakat setempat sangat kecil atau hampir tidak ada. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1967, masyarakat setempat hanya diperbolehkan memungut hasil hutan non kayu untuk kepentingan sendiri (*subsistence needs*). Peran dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan HPH sangat sedikit atau hampir tidak ada.

Dalam kaitannya dengan reformasi, pelaksanaan otonomi daerah diatur oleh UU pada tahun 1999, yang memberikan kewenangan kepada Pemda untuk mengelola sumber daya hutannya sendiri dan memperoleh pendapatan dari sumber daya hutan tersebut. Hal ini merupakan suatu perubahan yang sangat besar setelah selama beberapa dekade ketentuan tersebut diatur oleh Pemerintah Pusat. Pemda kabupaten dan kotamadya di seluruh Indonesia menanggapi perubahan ini dengan sangat antusias melalui penyusunan Peraturan Daerah (Perda) baru mengenai pengelolaan kehutanan, meskipun banyak diantaranya tidak berpengalaman dalam membuat peraturan yang baru. Mereka menggunakan kewenangannya dalam berbagai cara dan menjalankan otonominya pada tingkat yang berbeda-beda (Simarmata, 2003). Beberapa Perda baru memang turut memperkuat kebijakan konservasi sumber daya hutan, namun yang lainnya justru memberikan peluang terjadinya degradasi hutan yang lebih parah.

Pada tahun 1999 dikeluarkan tiga UU yang disahkan oleh Pemerintah Pusat untuk menjalankan proses ini, yaitu UU 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah; UU 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan UU 28 Tahun 1999 tentang Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. UU 22 Tahun 1999 merupakan sarana utama pelaksanaan desentralisasi. Tujuan UU 22 Tahun 1999 secara keseluruhan, disebutkan dalam pasal 4, yaitu masyarakat di daerah berwenang untuk menyusun dan mengatur urusan daerahnya masing-masing, melalui keputusan-keputusan yang mereka buat sendiri, dan didasarkan pada aspirasi-aspirasi yang juga berasal dari mereka sendiri. Di dalam pasal 7 (1), kewenangan ini meliputi semua urusan pemerintahan kecuali urusan luar negeri, pertahanan dan keamanan, kehakiman, keuangan, dan agama. Namun demikian, pemerintah pusat dapat mempertahankan kewenangan untuk urusan-urusan pemerintahan lainnya melalui berbagai PP. Selain itu, Pasal 7 (2) pemerintah pusat berwenang untuk menyusun kebijakan mengenai hal-hal tertentu, seperti pemanfaatan sumber daya alam dan konservasi (Bell, 2001).

Meskipun peran pemerintah pusat adalah menyediakan petunjuk, namun menurut UU 25 Tahun 1999 pasal 7, pemerintah pusat masih berwenang untuk mengambil tindakan administratif terhadap Pemda yang gagal melaksanakan atau peraturan yang ada. UU ini menetapkan perubahan pengelolaan anggaran yang hampir menyeluruh dari Pemerintah Pusat ke Pemda. UU No. 25 Tahun 1999 menetapkan bahwa Pemerintah Pusat hanya menerima 20% dari total pendapatan sumber daya alam, khususnya kehutanan, perikanan, dan pertambangan; sementara Pemda memperoleh 80%. Dari jumlah yang diterima Pemda tersebut, 64% diserahkan kepada Pemda kabupaten/kotamadya dan 16% kepada Pemda provinsi (UU 25 Tahun 1999 pasal 6 ayat 5, dan PP 104 Tahun 2000 pasal 9-10).

Semua kabupaten atau kotamadya membagi rata setengah pendapatan dari sektor kehutanan. Kabupaten atau kotamadya tertentu yang melaksanakan kegiatan kehutanan berhak atas setengah dari pendapatan tersebut. Pada saat ini, dana reboisasi diserahkan kepada Pemda sejumlah 40% dan Pemerintah Pusat sejumlah 60%. Dana reboisasi adalah pendapatan yang berasal dari kegiatan penebangan hutan yang harus diinvestasikan kembali untuk pengelolaan sumber daya dan konservasi.

Dalam masa reformasi ini, kabupaten dan kotamadya memiliki peran yang penting dalam pengelolaan sumber daya alam. Pemda kabupaten dan kotamadya harus

memelihara hubungan baik dengan pemda provinsi dan pemerintah pusat. Hal ini berkaitan dengan akses terhadap *updating* peraturan dan kebijakan baru. Selain itu, dengan terus mengikuti perkembangan informasi, mereka dapat turut memberikan masukannya dalam penyusunan peraturan dan kebijakan baru.

Pemda kabupaten dan kotamadya harus melakukan upaya untuk mempelajari status UU yang saat ini masih berlaku dan harus mereka laksanakan. Dalam kaitannya dengan sumber daya hutan, UU 22 Tahun 1999 pasal 10 (1) menetapkan, Pemda diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam yang terdapat di wilayahnya dan bertanggung jawab untuk 'menjaga lingkungan dan pelestariannya sesuai dengan UU'. Persyaratan ini sudah sangat jelas. Undang-Undang tentang lingkungan yang ada sebelumnya tetap berlaku sesuai UU No. 22 Tahun 1999, tetapi sekarang harus dilaksanakan oleh kabupaten dan kotamadya dan bukan lagi oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, kabupaten/kotamadya bertanggung jawab untuk mengetahui dan memahami syarat-syarat yang disebutkan dalam UU tersebut, termasuk juga yang berkaitan dengan sumber daya alam dan keanekaragaman hayati, pengelolaan lingkungan, pertambangan, perikanan, kehutanan, perairan, dan syarat-syarat untuk melakukan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL).

Selain itu, kabupaten atau kotamadya juga bertanggung jawab untuk melaksanakan dan menegakkan UU tersebut. Keterbatasan informasi mengenai UU yang ada di tingkat Pemda diperparah oleh kenyataan bahwa Pemda kabupaten dan kotamadya menjalankan kewenangan mereka tanpa petunjuk dan alasan yang jelas, dan kadang-kadang, tanpa memperhatikan UU dan Peraturan yang berlaku (Simarmata, 2003).

Beberapa kabupaten melakukan kegiatan ilegal. Mereka memungut pajak atau retribusi untuk pengangkutan kayu ilegal yang melewati wilayah kewenangannya. Kegiatan ini yang berlangsung di Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah, kadang-kadang dilaksanakan secara sistematis (Casson, 2001). Pemda kabupaten dan kotamadya seharusnya menyusun perencanaan anggaran dan ketrampilan dalam pengelolaannya. Hal ini disebabkan karena sebagian besar sumber penghasilan baru dari kabupaten atau kotamadya berasal dari pemanfaatan sumber daya alam, distribusi pendapatan satu daerah dengan daerah lainnya akan berbeda jauh sekali (Brown, 1999). Hal penting lainnya adalah, sebagian besar penghasilan digunakan untuk membiayai kegiatan administratif dan bukan untuk kegiatan atau program pembangunan yang terencana. Dengan demikian, kabupaten atau kotamadya hanya memiliki pendapatan baru yang sangat kecil untuk melaksanakan proyek-proyek pembangunan dan konservasi sumber daya. Hal ini tidak berlaku apabila kabupaten atau kotamadya mengumpulkan pendapatan asli daerah (PAD) dalam bentuk pajak, atau mengeksploitasi sumber daya alamnya.

Pemda kabupaten dan kotamadya perlu mengembangkan keterampilan baru dalam merancang Perda. Namun demikian, rancangan tersebut cenderung tidak proporsional. Rancangan peraturan ini kemungkinan disengaja, untuk memberi kesempatan agar sistem korupsi, kolusi dan nepotisme tetap bertahan (ADB, 2002b). Kelemahan ini juga muncul karena pemerintah tidak melakukan latihan dan tidak memiliki infrastruktur untuk merancang peraturan yang baik (Seidman dkk., 2001).

Prakarsa atau gagasan politis yang lemah cenderung menghasilkan rancangan peraturan yang sengaja dibuat buruk. Hal ini didukung oleh keterbatasan sumber daya. Pada saat ini, banyak pemda kabupaten menjalankan kewenangannya dengan cara-cara yang sebenarnya malah mempercepat kegiatan penebangan, dan memperburuk berbagai konflik para pihak yang berkepentingan, khususnya yang berkenaan dengan tuntutan hak kepemilikan lahan (ITTO, 2001, di dalam Prabhu, dkk., 1999). Di Sumatra dan Kalimantan, sejumlah pemda kabupaten mengeluarkan berbagai izin atas lahan

pedesaan, dan di areal yang sebelumnya telah diberikan kepada HPH. Di Kalimantan Timur, keterbatasan peta dan inventarisasi lahan memperburuk perselisihan batas wilayah yang terjadi antar IPPK, antar HPH, dan antara masyarakat desa dan masyarakat adat.

Di lain pihak, tanpa pelatihan dan kualifikasi yang memadai, para anggota Dewan Legislatif dapat memperburuk masalah-masalah yang sudah ada. Sebuah peraturan baru yang dirancang dengan tergesa-gesa dapat menambah rumit masalah jika peraturan tersebut membingungkan, tidak jelas, kurang spesifik dan tidak bisa dijalankan. Dalam era desentralisasi, anggota Dewan Legislatif di kabupaten dan kotamadya bisa mengesahkan sebuah Perda hanya dalam waktu beberapa minggu. Pada tahun 2002, Kabupaten Malinau mengesahkan enam Perda yang berkaitan dengan masalah struktur dan administrasi pemerintahan tingkat desa, adat, pemanfaatan hutan, dan retribusi untuk mendirikan bangunan. Hampir semua isi Perda tersebut cenderung mengikuti Perda dari Kabupaten Bulungan. Perda tersebut sama sekali mengabaikan sifat-sifat dan ciri-ciri unik dari kehidupan masyarakat dan keadaan hutan di Malinau (CIFOR Long Loreh Team, 2001).

Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan sesuai dengan pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, salah satunya dengan mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari.

Saat masa reformasi melalui Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999, terjadi perubahan sehubungan dengan posisi masyarakat lokal atau masyarakat adat terhadap hutan di sekitar mereka. Melalui UU No. 41 Tahun 1999 dalam pasal 27 dan 29 memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat untuk dapat melakukan usaha pemanfaatan hutan baik dalam bentuk perseorangan maupun dalam bentuk koperasi tentunya dengan memperoleh izin terlebih dahulu. Selain itu, keberpihakan terhadap masyarakat setempat juga terlihat dalam pasal 30 dimana secara eksplisit. Atas nama pemberdayaan ekonomi masyarakat, setiap badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik swasta Indonesia yang memperoleh izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, diwajibkan bekerja sama dengan koperasi masyarakat setempat.

UU No.41 Tahun 1999 Pasal 68 (3) mengatur bahwa masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam ayat 4 disebutkan bahwa setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk kompensasi yang dapat diberikan atas hilangnya akses mendapatkan pekerjaan dan pendapatan dari hutan berdasarkan

Penjelasan Pasal 68 (3) UU No.41 Tahun 1999 menyatakan bahwa pemerintah mengupayakan kompensasi yang memadai, antara lain berupa mata pencaharian baru dan kesempatan untuk terlibat dalam usaha pemanfaatan hutan di sekitarnya. UU No.41 Tahun 1999 memberi hak bagi kelompok masyarakat yang merasakan langsung dampak dari kerusakan hutan untuk mengajukan gugatan perwakilan.

Pengaturan gugatan perwakilan merupakan suatu perkembangan yang positif. Hanya saja substansi ketentuannya tampak masih bersifat kompromistis karena gugatan perwakilan itu hanya boleh diajukan atas dasar terjadinya kerusakan hutan yang mendatangkan kerugian kepada masyarakat. Apabila masyarakat setempat mengalami kerugian akibat dari kejadian lain (bukan kerusakan hutan), mereka tidak dapat

mengajukan gugatan perwakilan. Sebuah contoh dapat diilustrasikan, jika pemerintah memberikan ijin usaha pemanfaatan hutan kepada perusahaan tertentu dengan mengabaikan dan merugikan hak tradisional masyarakat setempat, maka kerugian yang demikian tidak dapat dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan perwakilan (Simon, 2000).

UU No.41 Tahun 1999 juga ditujukan kepada masyarakat hukum adat dan hak-haknya. Pasal 67 ayat 1 menyatakan bahwa masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:

- a. Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
- b. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
- c. Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Penjelasan UU No.14 Tahun 1999 pasal 67 (1) menyatakan bahwa Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; serta
- e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya.

Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Meskipun demikian, dari penjelasan pasal 21 mengatakan bahwa Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah yang pelaksanaan pengelolaannya dapat dilimpahkan kepada BUMN yang bergerak di bidang kehutanan, baik berbentuk perusahaan umum (Perum), perusahaan jawatan (Perjan), maupun perusahaan perseroan (Persero).

Di sisi lain, masyarakat adat harus mengalami benturan budaya ketika penambangan dibuka yang mengakibatkan mereka dengan cepat mengenal uang, minuman keras, dan lokalisasi (pelacuran). Masyarakat adat Marind-anim menentang keras rencana pembukaan lahan sawit 1 juta hektar di Merauke karena mereka percaya pada totem¹ tertentu yang berkaitan dengan alam di sekitar mereka. Masyarakat adat wajib menjaga kelestarian bumi, tanah, dan semua hewan, karena marga-marga masing-masing memiliki totem tertentu. Totem harus dijaga dari kepunahan, sehingga mereka tetap eksis (Kompas, 1 September 2007). Kedua ilustrasi tentang masyarakat adat di Papua tersebut menggambarkan karakteristik Indonesia yang dapat dikategorikan sebagai negara pasca kolonial menurut teori Alavi. Negara memiliki "otonomi relatif"

¹ Totem adalah benda atau tumbuh-tumbuhan atau hewan-hewan yang disucikan (dianggap suci) karena dianggap sebagai penjelmaan dari dewa, yang merupakan nenek moyang mereka.

karena tidak mampu menolak tawaran Freeport untuk menambang emas di Timika, Papua. Negara juga otoriter karena mengabaikan kepentingan-kepentingan masyarakat adat disana, yang cenderung dirugikan dalam hal ini. Otonomi khusus (Otsus) nampaknya hanya sekedar wacana dan tidak melibatkan masyarakat adat sepenuhnya dalam membahas kebijakan-kebijakan yang manusiawi.

Kesimpulan

Masyarakat adat adalah bagian dari keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan cara hidup, bahasa, keyakinan, dan budaya yang dimiliki oleh masyarakat adat seharusnya menjadi modal sosial dan sumber daya yang sangat berarti bagi kemajuan Indonesia. Namun, harapan tersebut tidak sesuai dengan kenyataan. Legitimasi hukum yang diatur oleh negara ternyata tidak memihak sepenuhnya memihak pada masyarakat adat.

Penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik sebagai dasar untuk penyusunan kerangka kerja hukum dan perundang-undangan tingkat nasional maupun wilayah merupakan faktor yang penting dalam mencapai pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan (Smith dan Martin, 2000).

Daftar Pustaka

- Acciaoli, G. 2001. "Memberdayakan kembali 'Kesenian Totua': Revitalisasi Adat Masyarakat To Lindu di Sulawesi Tengah", *Jurnal Antropologi Indonesia* 25 (65): 60-83, Jakarta, Jurusan Antropologi Universitas Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia.
- Affandi, O. 2002. Tinjauan Antropologi Pelibatan Masyarakat Lokal dalam Pembangunan Kehutanan. Fakultas Pertanian, Program Ilmu Kehutanan, Universitas Sumatera Utara. USU digital library.
- AMAN. 2001. *Menyatukan Langkah Menegakkan Kedaulatan Masyarakat Adat: Catatan Singkat tentang Aliansi Masyarakat Adat Nusantara*, Jakarta, AMAN.
- Arief A. 2001. *Hutan dan Kehutanan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Asian Development Bank (ADB). 2002b. *Draft Country Governance Assessment Report: Indonesia*, Jakarta.
- Asia Foundation. 2002. *First Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Synopsis Report*, Jakarta.
- Brown, Timothy H. 1999. *Economic Crisis, Fiscal Decentralization and Autonomy: Prospects for Natural Resource Management*, Jakarta, The Natural Resources Management Project.
- Casson, Anne, 2001. "Decentralisation of Policies Affecting Forests and Estate Crops in Kotawaringin Timur District, Central Kalimantan: Case Study 5 on Decentralisation and Forests in Indonesia", Bogor, Center for International Forestry Research.
- CCMP. 2009. Peliputan tentang REDD+ <www.cifor.org/..MCCMP1001i.pdf> (diakses 10 Oktober 2012).
- CIFOR Long Loreh Team. 2001. Tim terdiri dari: Godwin Limberg, Njau, Ramses, Made, Moira Moeliono, Tony Djogo. Komunikasi Pribadi, 3-25 Mei.
- Dephut. 2006. Promosi Hasil Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (CBFM). <www.dephut.go.id/index.php?q=id/node/2629> (diakses 10 Oktober 2012).
- Diansyah, A. *Eksistensi Damang sebagai Hakim Perdamaian Adat pada Masyarakat Suku Dayak di Palangkaraya*, Tesis Pascasarjana Universitas Udayana <http://www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf_thesis/unud-113-1528397757-isi%20tesis%20lengkap.pdf> (diakses 7 Oktober 2012)

- Djayusman H, Sumardi D, Gamin, dan Ojat. 2005. *Sistem Penilaian Pengelolaan Hutan Lestari*. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kehutanan, Kadipatem, Balai Pendidikan dan Pelatihan Kehutanan.
- International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), *Sustainable Development and Indigenous People*, <<http://www.iwgia.org/sw219.asp>> (diakses 17 september 2007)
- Lindsay, Jonathan M. 2000. "Creating Legal Space for Community Based Management: Principles and Dilemmas, in Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific", di dalam Enters, Thomas, Patrick B. Durst dan Michael Victor, *RECOFTC Report No. 18 and RAP Publication*, Bangkok.
- Majelis Adat Dayak Nasional (MADN). 2010. *Anggaran Dasar Majelis Adat Dayak Nasional 2010 - 2015*, Palangkaraya.
<<http://www.madn.or.id/dokumen/Materi%20Hasil%20Munas%20III/Anggaran%20Dasar%202010-2015.pdf>>
(diakses 9 Oktober 2012)
- Masyarakatadat.org. 2011a. *Masyarakat Adat Dayak Ngaju Tuntut Hak*
<<http://masyarakatadat.org/id/berita/masyarakat-adat-dayak-ngaju-tuntut-hak.html>>
(diakses 9 Oktober 2012)
- _____. 2011b. *Pernyataan Sikap AMAN Kalimantan Tengah mengenai REDD+ dan RTRWP di Kalimantan Tengah*,
<<http://www.masyarakatadat.org/id/berita/pernyataan-sikap-aman-kalimantan-tengah-mengenai-redd-dan-rtrwp-di-kalimantan-tengah.html>>
(diakses 8 Oktober 2012)
- Maunati, Y. 2004. *Identitas Dayak: Komodifikasi dan Politik Kebudayaan*. Yogyakarta: LKiS.
- McCarthy, J.F. 2004. "Changing to gray: Decentralization and the emergence of volatile socio-legal configuration in Central Kalimantan, Indonesia"
- Penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Tentang Kehutanan.
- Posey, D. 2002. *Upsetting the Sacred Balance: Can the Study of Indigenous Knowledge Reflect Cosmic Connectedness?* Di dalam Sillitoe, P., Bicker A., dan Pottier, J., *Participating in Development: Approaches to Indigenous Knowledge*, London dan New York, Routledge.
- Prabhu R, Colfer, C J P dan Dudley R G. 1999. *Panduan Untuk Pengembangan, Pengujian dan Pemilihan Kriteria dan Indikator Untuk Pengelolaan Hutan Lestari*, Bogor, CIFOR.
- Prasojo, Zaenuddin Hudi, *Indigenous Community within Muslims Society in Indonesia: A Study of Katab Kebahan Dayak in West Borneo*, *Journal of Islamic Studies* 22:1 (2011) pp. 50-65. <m.jis.oxfordjournals.org> (diakses 11 Oktober 2012)
- Rahmawaty. 2004. *Hutan: Fungsi Dan Peranannya Bagi Masyarakat*. Fakultas Pertanian Program Ilmu Kehutanan Universitas Sumatera Utara. USU digital library.
- Seidman, Ann, Seidman, R.B. dan N. Abeyesekere. 2001. *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, Boston, Mass.: Kluwer Law International.
- Simarmata, Rikardo, 2003. *Regional Autonomy and the Character of Local Government Laws and Regulations ~ New Pressures on the Environment and Indigenous Communities: A Preliminary Diagnosis*, Paper submitted for the International Association for the Study of Common Property 9th Biennial Conference, Zimbabwe, Victoria Falls.
- Simon, Hasanu. 2000. "Kilas balik sejarah peraturan tentang kehutanan", *Jurnal PSDA* Vol.1/1/Juli/2000.
- Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Undang-undang Nomor 5 tahun 1967 Tentang Ketentuan Pokok Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Tentang Kehutanan.

- Warman K, Sardi I, Andiko, Galudra G. 2012. *Studi Kebijakan Penguatan Tenurial Masyarakat Dalam Penguasaan Hutan*, Bogor. World Agroforestry Centre - ICRAF, SEA Regional Office and Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum yang Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa). 111p.
- World Resources Institute (WRI). 2002. *Closing the Gap: Access to Information, Participation, and Justice in Decision-Making for the Environment*, Washington, DC. <www.pdf.wri.org/indoforest_chap3_id.pdf> (diakses 11 Oktober 2012).
- Yasmi Y. 2005. *Kompleksitas Pengelolaan Sumber Daya Hutan di Era Otonomi Daerah*, Bogor, Penerbit CIFOR.
- Zain, AS. 1996. *Hukum lingkungan Konservasi Hutan*, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta.

Artikel:

- Kompas (2007). *Pembangunan Papua yang "Setengah Hati"* (Fokus: Ekspedisi Tanah Papua, 1 September 2007, hal. 33). Jakarta: Kompas.