

*Memperkokoh
pengelolaan
Hutan Indonesia*
melalui pembaruan penguasaan tanah

Permasalahan dan kerangka tindakan



Lembaga-lembaga yang terlibat dalam kerjasama ini

Forest Trends (<http://www.forest-trends.org>):

Forest Trends adalah organisasi nirlaba yang bermarkas di Washington, D.C., yang melakukan advokasi menggunakan pendekatan-pendekatan berbasis pasar dalam melakukan konservasi hutan di luar kawasan konservasi. Sebagai tambahan dalam mempromosikan jasa-jasa ekosistem dari hutan kepada pasar, Forest Trends juga mendukung pemasaran produk-produk berkelanjutan serta pasar yang memperkuat sumber penghidupan masyarakat yang hidupnya bergantung kepada hutan. Untuk mempromosikan hal tersebut, Forest Trends mengajak pihak-pihak berkompeten di bidang industri dan keuangan dengan wakil-wakil dari lembaga pemerintah dan organisasi non-pemerintah (ornop) yang peduli dengan permasalahan-permasalahan hutan. Forest Trends memproduksi dan menyebarluaskan informasi-informasi penting bagi para pelaku pasar sebagai upaya mempromosikan kehutanan berkelanjutan.

World Agroforestry Centre (<http://www.worldagroforestrycentre.org>): The World Agroforestry Centre (ICRAF), yang berkantor pusat di Nairobi, Kenya, merupakan bagian dari Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). Misi utama ICRAF adalah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan praktik-praktik agroforestri/wanatani dan pada saat bersamaan mendorong perubahan kehidupan dan bentang alam masyarakat miskin di negara-negara berkembang. ICRAF beroperasi di sekitar 20 negara tropis. Program ICRAF mencakup kajian-kajian tentang Tanah dan Rakyat, Pohon-pohonan dan Pasar, Jasa Lingkungan dan Penguatan Kelembagaan, dengan Kajian kebijakan sebagai program lintas bidang.

Alamat penulis

Dr. Arnoldo Contreras-Hermosilla (mitcon1720@aol.com) adalah seorang analis tata pemerintahan hutan dan anggota Forest Trends.

Chip Fay (cfay@cgiar.org) adalah seorang analis kebijakan senior pada World Agroforestry Centre dan bermukim di Bogor, Indonesia.

MEMPERKOKOH PENGELOLAAN HUTAN INDONESIA MELALUI PEMBARUAN PENGUASAAN TANAH:

Permasalahan dan Kerangka Tindakan

Arnoldo Contreras-Hermosilla, Forest Trends, dan Chip Fay, World Agroforestry Centre

*Dengan kontribusi dari Elfian Effendi, Juni Thamrin, Sulaiman Sembiring,
Martua Sirait dan Institut Pertanian Bogor*



Memperkokoh pengelolaan hutan Indonesia melalui pembaruan penguasaan tanah:
Permasalahan dan kerangka tindakan

Mengutip sebagian isi buku ini diperbolehkan, dengan menyebutkan sumber dan penerbitnya

© 2006 World Agroforestry Centre

ISBN: 979-3198-30-3

World Agroforestry Centre
Southeast Asia Regional Office
Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16680
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia
Tel: +62 251 625415, 625417
Fax: +62 251 625416
Email: icraf-indonesia@cgiar.org
www.worldagroforestrycentre.org/sea

Foto depan atas:

Sistem Multistrata, oleh Kurniatun Hairiah

Foto depan bawah:

Kawasan Hutan yang dikuasai negara dengan peruntukan pertanian dan hutan yang dikelola masyarakat dengan tutupan hutan, oleh Chris Bennett

Disain/tata letak:

Tikah Atikah

UCAPAN TERIMA KASIH

Banyak pihak yang telah menyumbangkan saran dan analisisnya bagi kajian ini. Kami berterimakasih kepada Elfian Effendi, Harry Santoso, Sulaiman Sembiring, Martua Sirait, Juni Thamrin dan Institut Pertanian Bogor untuk masukan-masukan mereka yang sangat berguna bagi penyusunan laporan ini. Kami pun berterimakasih kepada pihak-pihak yang telah memberi komentar terhadap versi awal laporan seperti Charles Barber, Marcus Colchester, Cinnamon Dornsife, Owen Lynch, Robin Mearns, Gamal Pasya dan Andy White. Kami bersyukur untuk masukan-masukan analisis dari Chris Bennett sejak kajian dimulai, terpisah dari dukungan dari Departemen Pembangunan Internasional, Pemerintah Inggris, serta untuk jasanya mengkoordinasikan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan para konsultan Indonesia. Kami pun mengucapkan terimakasih atas dukungan dari Ford Foundation dan Program Kehutanan Multipihak DfID. Andy White melakukan kajian untuk Forest Trends, dan Robin Mearns melakukan kajian untuk World Bank. Terlepas dari ungkapan terimakasih kami, semua pihak di atas tidak bertanggungjawab atas kesalahan yang terdapat pada laporan ini. Hal tersebut merupakan tanggungjawab kami.

Kajian ini dilaksanakan atas undangan pihak World Bank sebagai masukan bagi penyiapan Strategi Kehutanan Indonesia. Forest Trends dan World Agroforestry Centre menyampaikan penghargaan kepada World Bank yang telah memusatkan perhatiannya kepada masalah penguasaan hutan di Indonesia serta kepada Investment Center bagian dari UN Food and Agriculture Organization, yang telah menyediakan dukungan pendanaan. Temuan-temuan dan rekomendasi yang disampaikan pada laporan ini merupakan tanggungjawab kedua penulis dan tidak mencerminkan pendapat dan kebijakan World Bank, beserta Direktur Eksekutifnya atau negara-negara yang diwakilinya, termasuk DfID atau FAO.

PENGANTAR

Sebagai sebuah pemikiran terhadap masalah tenurial yang secara berkepanjangan belum terselesaikan dengan baik, buku ini telah memberikan telaah tajam yang tentunya sangat bermanfaat dalam mengembangkan wacana yang konstruktif dan membangun proses pembelajaran bersama para pihak untuk mencari penanganan terbaik. WG-Tenure sebagai sebuah working group multipihak sangat mendukung adanya penelitian dan penulisan seperti ini.

Diakui bersama bahwa konflik dan sengketa tenurial dalam Kawasan Hutan, hak masyarakat dalam mengakses sumberdaya alam, dan kepemilikan lahan telah mengakibatkan ketegangan dan mengakibatkan peningkatan degradasi hutan. Konflik-konflik yang terjadi dalam Kawasan Hutan selama ini terjadi akibat permasalahan-permasalahan pokok yang antara lain karena adanya dualisme system pertanahan yaitu system pertanahan yang diatur dalam UU Agraria dan dalam UU Kehutanan, serta sistem penguasaan lahan menurut pemerintah dan masyarakat. Secara *de jure* Kawasan Hutan berada dalam penguasaan Negara, namun secara *de facto* masyarakat secara turun temurun tinggal dan bergantung hidupnya dari hutan dan hasil hutan. Sampai saat ini juga masih ada perbedaan interpretasi dan pemahaman mengenai penguasaan Negara atas sumberdaya alam di Indonesia antar berbagai pihak, tidak hanya antara pemerintah dan masyarakat saja.

Penyelesaian masalah tenurial telah menjadi perhatian serius dari pemerintah. Berbagai kebijakan telah digulirkan sebagai landasan atau dasar dalam upaya menyelesaikan masalah tenurial dalam Kawasan Hutan, meskipun secara nyata masih banyak konflik yang terjadi di lapangan. Diperlukan komitmen seluruh pihak untuk dapat secara lebih arif menyikapi dan mencari penyelesaian atas permasalahan yang terjadi.

Berbagai pemikiran dari seluruh pihak tentunya diharapkan memberikan sumbangsih yang berharga. Satu tujuan mulia untuk memperkuat pengelolaan hutan Indonesia dengan tetap memperhatikan koridor kelestarian hutan dan kehidupan masyarakat serta menjunjung hukum yang berlaku.

Bogor, 23 Mei 2006

WORKING GROUP TENURE

Iman Santoso

Koordinator Dewan Pengurus

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| UCAPAN TERIMA KASIH | i |
| PENGANTAR..... | ii |
| PENDAHULUAN..... | 1 |
| TINJAUAN UMUM TUTUPAN HUTAN DAN PENGELOLAAN HUTAN INDONESIA. 5 | |
| Tutupan Hutan | 5 |
| Pengelolaan Hutan | 8 |
| DASAR HUKUM BAGI KONTROL KAWASAN HUTAN SERTA PEMBENTUKAN KAWASAN HUTAN PERMANEN DI INDONESIA | 13 |
| TAP MPR IX/2001..... | 14 |
| Undang-Undang Pokok Agraria..... | 15 |
| Undang-Undang Kehutanan Tahun 1999 | 16 |
| SUATU KASUS PENGUASAAN MASYARAKAT ATAS KAWASAN HUTAN..... | 27 |
| PERDEBATAN NASIONAL TENTANG REFORMASI KEBIJAKAN KAWASAN HUTAN DI INDONESIA | 33 |
| Kemungkinan Untuk Membagi-bagi dan Menjual Tanah..... | 33 |
| Argumen yang Menyampingkan Pertimbangan Kepemilikan oleh Pemerintah..... | 34 |
| Kekhawatiran bahwa Elit Masyarakatlah yang Diuntungkan | 38 |
| Potensi Meningkatnya Konflik diantara Masyarakat | 39 |
| Pengelolaan Bersama sebagai Pilihan | 40 |
| Sewa Jangka Panjang..... | 43 |
| Kesulitan untuk Mengelola Proses Pengakuan | 45 |
| TANTANGAN DAN PELUANG DALAM PELAKSANAAN | 47 |
| Berurusan dengan Desentralisasi: Implikasi untuk Penguatan Penguasaan Atas Hutan | 47 |
| Pengembangan Visi Nasional dan Strategi untuk Pembaruan Kawasan Hutan | 51 |
| Pengembangan Konstituensi Politik untuk Pembaruan..... | 52 |
| Terbatasnya Kemampuan Kelembagaan untuk Melaksanakan Pembaruan Penguasaan | 53 |
| Terbatasnya Pengetahuan tentang Sumberdaya Hutan, Hak-Hak dan Pola Pemanfaatan Masyarakat | 53 |

| | |
|---|------------|
| MENUJU SEBUAH KERANGKA TINDAKAN..... | 55 |
| Pembaruan Kerangka Peraturan dan Perundang-Undangan | 56 |
| Lahan-lahan Pertanian Bersertifikat yang Sekarang ini Diklasifikasikan sebagai Kawasan Hutan | 57 |
| Pemberian Hak Pengelolaan Terbatas kepada Masyarakat Setempat..... | 58 |
| Melaksanakan Penatabatasan Berbasis Masyarakat..... | 59 |
| Perjuangan Untuk Mencapai Keberhasilan Awal | 60 |
| Penguatan Kepastian Penguasaan di Indonesia sebagai Sebuah Upaya Multipihak..... | 60 |
| LAMPIRAN | 67 |
| PELUNCURAN DAN BEDAH BUKU | 67 |
| Sambutan Koordinator Eksekutif WG-Tenure..... | 69 |
| Sambutan dari World Agroforestry Centre (ICRAF SEA)..... | 71 |
| Sambutan Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan | 74 |
| Makalah Pembahas I..... | 78 |
| Makalah Pembahas II..... | 82 |
| Makalah Pembahas III | 85 |
| ADAKAH KEKHAWATIRAN YANG MASIH TERSISA? | 89 |
| PROSES DISKUSI BEDAH BUKU | 93 |
| TANGGAPAN DARI PENULIS DAN KONTRIBUTOR..... | 101 |
| REFERENCES..... | 105 |

DAFTAR KOTAK

| | |
|---|----|
| Kotak 1 – Adat | 13 |
| Kotak 2 – Analisis Keuangan tentang Tata-Guna Lahan Alternatif..... | 36 |
| Kotak 3 – Keunggulan Potensial CFM..... | 40 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 1. Data Tutupan Lahan Indonesia Tahun 2002 – Data Departemen Kehutanan..... | 6 |
| Tabel 2. Data Tutupan Lahan Indonesia Tahun 2002 – Data Universitas Wageningen..... | 7 |
| Tabel 3. Kawasan Hutan di Indonesia Berdasarkan TGHK Tahun 1994 | 18 |
| Tabel 4. Kawasan Hutan di Indonesia Berdasarkan "Paduserasi" Tahun 1999 | 19 |
| Tabel 5. Matriks Kebijakan | 62 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 1. Proses Penatabatasan Hutan | 21 |
| Gambar 2. Unsur-unsur Strategi Untuk Pembaruan Penguasaan dan Kepemilikan Atas Kawasan Hutan | 62 |

PENDAHULUAN

Sebagaimana negara-negara berkembang lainnya, pemerintah Indonesia terus bergulat untuk memperbaiki pengelolaan sumberdaya hutan yang kemampuannya terus menurun. Terlepas dari upaya-upaya pemerintah tersebut, Indonesia masih menghadapi masalah-masalah nyata menyangkut ekosistem hutan primer dan sekunder yang berada di bawah ancaman luar biasa baik oleh industri maupun masyarakat setempat. Kawasan tersebut mencakup 40% dari Kawasan Hutan di bawah tanggungjawab Departemen Kehutanan (Departemen Kehutanan 2003). Deforestasi terus meluas, sebagian besar disebabkan oleh pembalakan liar dan pembakaran hutan.

Konflik dan ketidaksepakatan tentang siapa yang seharusnya mengontrol dan mengelola hutan dan Kawasan Hutan negara merupakan sumber dari berbagai ketegangan serta struktur insentif yang mengarahkan para pemangku-pihak bertindak merusak. Asal-usul kekacauan dan kebingungan ini sebagian besar terletak pada tafsir dari definisi dan lokasi hutan di Indonesia serta kewenangan Departemen Kehutanan. Tafsir-tafsir yang berbeda menyebabkan perbedaan-perbedaan mendasar tentang peran pengawasan terhadap sumberdaya hutan oleh pelaku dan lembaga yang berbeda.¹ Konflik atas peran kontrol terhadap tanah dan sumberdaya alam yang disebabkan oleh ketidakpastian kepemilikan (negara atau rakyat) akan tetap menjadi masalah kecuali jika ada satu usaha serius dan terorganisir untuk merasionalisasi Kawasan Hutan Negara melalui strategi tindakan yang jelas.

Manfaat pedefinisian dan pengklasifikasian 'Kawasan Hutan' sangat penting bagi perdebatan hukum tentang publik versus privat menyangkut prioritas pengelolaan lahan tersebut. Wilayah yang secara resmi diperuntukkan sebagai bagian dari 'Kawasan Hutan' harus dikelola di bawah seperangkat ketentuan pembatas yang tidak hanya dapat mengarah kepada perampasan hak-hak lokal tetapi juga untuk membatasi secara administratif beberapa pola pemanfaatan hutan bahkan jika tanah mungkin sangat sesuai untuk pertanian atau wanatani. Sebagai contoh, di Indonesia bukanlah hal yang tidak lazim bagi masyarakat setempat untuk diingkari aksesnya terhadap padang rumput yang dapat digunakan untuk tanaman pangan, karena

¹ Masalah ini juga banyak ditemui di lingkup internasional dan telah mendorong suatu upaya ambisius FAO untuk melakukan harmonisasi definisi yang ada.

tanah tersebut telah diklasifikasi sebagai Kawasan Hutan yang hanya akan digunakan untuk penanaman pohon kayu-kayuan.

Di Indonesia kawasan-kawasan penting yang telah ditetapkan sebagai 'Kawasan Hutan' pada kenyataannya hanya memiliki sedikit hutan atau bahkan tidak ada hutan sama sekali. Tanah-tanah tersebut sering secara otomatis diklasifikasi sebagai 'hutan' ketika wilayah tersebut tidak terdaftar sebagai tanah pertanian (Fay dan Michon 2005). Hal ini secara umum mengabaikan tata-guna tanah yang faktual di lapangan serta mengabaikan hak-hak masyarakat adat yang hidup di tanah tersebut, dimana hal ini dilakukan oleh pemerintah kolonial atau pemerintahan pasca-kolonial (Dove 1983; Lynch 1992).

Laporan ini menelaah peluang dan tantangan untuk menjawab pertanyaan seputar penguasaan tanah dan pengelolaannya yang timbul dari biasanya klasifikasi dan pengelolaan Kawasan Hutan di Indonesia. Dua prioritas menyangkut hak dasar atas sumberdaya alam dan pengelolaan diusulkan sebagai bagian tak-terpisahkan dari proses rasionalisasi Kawasan Hutan. Yang pertama, memprioritaskan tindakan ke arah pengakuan atau pemberian hak-hak pengelolaan, atau jika memungkinkan, kepemilikan kepada masyarakat setempat (baik secara kolektif maupun perseorangan) atas tanah di dalam Kawasan Hutan. Sebuah kesimpulan penting dari kajian ini adalah, bahwa hukum di Indonesia tidak menyediakan landasan yang kuat bagi Departemen Kehutanan untuk memiliki tanah di dalam Kawasan Hutan Negara. Landasan hukum yang ada hanyalah memberikan pemerintah kontrol dan pengelolaan atas sumberdaya alam (Konstitusi, Pasal 33). Sebaliknya, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) memungkinkan bagi negara untuk menguasai secara langsung tanah, jika hanya ketika tidak ada pihak lain yang mengklaim hak atas tanah tersebut. Namun, setelah dilakukan telaahan menyangkut hak-hak atas tanah di dalam Kawasan Hutan, walaupun tanah tersebut dikuasai langsung oleh negara, kewenangan Departemen Kehutanan hanyalah menyangkut pengelolaan sumberdaya hutan pada tanah tersebut, (Fay dan Sirait, 2004).

Yang kedua, hak-hak atas sumberdaya memprioritaskan pengelolaan berkelanjutan terhadap hutan yang secara aktual masih ada, sebagaimana didefinisikan oleh Undang-undang Kehutanan Tahun 1999 (UU Kehutanan 1999). Wilayah tersebut adalah hutan produksi dan hutan lindung yang tersisa. Tindakan tersebut mungkin akan mengarah kepada penguasaan hutan yang lebih masuk akal dan diterima luas. Hasilnya seharusnya diakui oleh masyarakat setempat dan seharusnya diarahkan untuk sebuah pengelolaan-bersama (*co-management*) sumberdaya hutan (bukan tanahnya) antara masyarakat setempat dengan pemerintah.

Terpisah dari pertimbangan-pertimbangan etis dari praktik pengakuan hak-hak secara resmi yang berlaku di masyarakat sejak turun temurun, kepastian penguasaan tanah yang lebih luas memiliki implikasi positif terhadap ekonomi karena hal

tersebut akan menurunkan ketidakpastian serta meningkatkan insentif untuk perbaikan pengelolaan sumberdaya hutan dengan meningkatkan peluang masyarakat setempat untuk menikmati hasil dari jerih payah mereka. Kepastian penguasaan merupakan unsur kunci yang strategis dalam pemberantasan kemiskinan (Deininger 2003; de Soto 2000).

Bagian selanjutnya menyajikan sebuah tinjauan umum tentang pemahaman yang ada saat ini tentang tutupan hutan di Indonesia. Bagian-bagian selanjutnya menelaah kerangka hukum untuk atas penguasaan Kawasan Hutan dan menyajikan argumen-argumen mendasar tentang pembaruan penguasaan dan pengelolaan hutan di Indonesia, sedangkan dua bagian terakhir laporan ini menelaah argumen utama – pro dan kontra – yang berasosiasi dengan perubahan-perubahan yang akan terjadi. Kami pun merekomendasikan sebuah kerangka tindakan yang akan menyumbang kepada pengembangan sebuah paradigma baru pengelolaan hutan di Indonesia.

TINJAUAN UMUM TUTUPAN HUTAN DAN PENGELOLAAN HUTAN DI INDONESIA

TUTUPAN HUTAN

Data resmi terbaru yang diterbitkan Departemen Kehutanan didasarkan pada Kawasan Hutan yang ditetapkan lewat proses yang disebut 'harmonisasi' dengan melibatkan Departemen Kehutanan dan pemerintah-pemerintah daerah dengan menggabungkan 'tata-guna hutan kesepakatan' yang selesai pada tahun 1994 (kajian-kajian meja tentang TGHK telah menghasilkan peta-peta Kawasan Hutan yang dibuat berdasarkan foto-foto dari penginderaan jarak jauh) dan rencana tata ruang propinsi (RTRWP) pada tahun 1999. Hasil dari proses harmonisasi ini adalah suatu peruntukkan secara hukum Kawasan Hutan seluas 120 juta hektar, atau sekitar 62% dari luas daratan Indonesia. Tanggungjawab pengelolaan hutan-hutan tersebut berada di bawah kewenangan Departemen Kehutanan. Kawasan Hutan ini tidak ada hubungannya dengan kondisiutupan hutan aktual. Proses tersebut menggambarkan suatu kompromi antara pemerintah daerah dengan Departemen Kehutanan dalam hal wilayah kewenangan Departemen Kehutanan atas pengelolaan hutan atau pengembangan hutan tanaman untuk produksi kayu. Seperti yang akan dipaparkan kemudian, Departemen Kehutanan tidak memiliki kewenangan atas alokasi tanah tersebut. Kewenangannya berhenti pada pengelolaan hutan secara aktual atau kawasan dimana hutan direncanakan akan dikembangkan. Pengakuan hak-hak atas tanah atau penyewaan tanah negara merupakan yurisdiksi Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Angka-angka di bawah ini menyajikan beberapa tolok-ukurutupan lahan. Mengingat pesatnya teknologi penginderaan jarak jauh dan beragamnya metoda klasifikasi dan analisisutupan lahan, sangat sulit untuk membandingkan upaya-upaya pengukuran yang berlangsung saat ini. Kami memilih dua tabel indikatif sebagai upaya menjawab pertanyaan mendasar: Seberapa besar dan apa tipe hutan yang terdapat di Indonesia? Kami kemudian mencoba menjawab pertanyaan selanjutnya: Siapa yang memiliki hak atas hutan dan tanah yang terdapat di wilayah tersebut?

Sebagian besar analisis hutan dan kehutanan di Indonesia memulainya dengan pernyataan bahwa terdapat 100-an juta hektar 'hutan tropik dengan kekayaan

hayati luar biasa ... merupakan peringkat ketiga setelah hutan di Brazil dan Republik Demokratik Congo' (FWI/GFW 2002; Millenium Ecosystem Assessment 2004; Brown dan Durst 2003). Pada semua kasus, pendefinisian hutan yang begitu luas oleh FAO sering digunakan. Dimulai dengan hutan dengan kerapatan rendah dan kemudian bergerak ke atas ke hutan dengan kerapatan sedang dan tinggi. Menurut definisi FAO, sebuah kawasan untuk disebut sebagai hutan harus memiliki paling sedikit 10% tutupan tajuk pohon pada wilayah dengan luas di atas 0,5 hektar, tidak peduli apakah pohon tersebut merupakan hasil upaya penanaman atau bukan.²

Analisis lebih rinci dari penginderaan jarak jauh terhadap 100-an juta hektar Kawasan Hutan menunjukkan bahwa kawasan tersebut bukanlah hutan tropik yang menakjubkan, tetapi lebih tepat disebut sebagai campuran antara hutan alam dan hutan tanaman dengan kerapatan rendah, menengah dan tinggi.³ Meskipun masih terdapat hutan-hutan hujan tropik tua, tetapi hal itu hanya merupakan bagian kecil saja dari keseluruhan hutan di Indonesia. Lebih jauh lagi, suatu kajian penting yang dilakukan oleh World Bank tentang tutupan hutan di Indonesia, dikatakan bahwa data yang banyak disajikan dan dirujuk didasarkan pada perkiraan kasar dan tidak ditemukan upaya untuk membedakan antara hutan alam dengan hutan hasil penanaman, termasuk yang di tanam oleh masyarakat setempat (Holmes 2002).

Tabel 1. Data Tutupan Lahan Indonesia Tahun 2002 – Data Departemen Kehutanan

| Tutupan Lahan | Kawasan Hutan | | | | | Kawasan Non Hutan (APL) | | | | | Total | |
|--------------------------|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|-------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| | Kawasan Hutan tetap (1.000 ha) | | | | | HPK (1.000 ha) | Total (1.000 ha) | % | Total (1.000 ha) | % | Total (1.000 ha) | % |
| | HL | KSA-KPA | HP | HPT | Total | | | | | | | |
| A. Hutan | 20.903 | 12.858 | 20.510 | 17.769 | 72.040 | 10.882 | 82.922 | 62 | 7.985 | 15 | 90.907 | 48 |
| B. Non hutan | 4.798 | 2.835 | 10.964 | 4.702 | 23.298 | 9.629 | 32.927 | 25 | 41.466 | 76 | 74.393 | 40 |
| C. Tidak ada data | 4.359 | 3.678 | 3.859 | 3.259 | 15.054 | 2.224 | 17.278 | 13 | 5.206 | 10 | 22.483 | 12 |
| TOTAL | 30.060 | 19.371 | 35.333 | 25.730 | 110.392 | 22.735 | 133.127 | 100 | 54.657 | 100 | 187.783 | 100 |

KSA-KPA = kawasan Suaka Alam/Kawasan Perlindungan Alam

HL = Hutan Lindung

APL = Area Penggunaan Lain

- HP = Hutan Produksi

- HPT = Hutan Produksi Terbatas

- HPK = Hutan Produksi Konversi

² Meskipun pohon yang bukan hasil penanaman secara umum sama dengan 'hutan alam', kami meyakini definisi ini menyediakan penjelasan yang tajam dengan apa yang disebut hutan.

³ Laporan Komisi Kehutanan Asia-Pasifik berjudul 'Keadaan Hutan di Asia dan Pasifik' telah keliru menyebutkan bahwa Indonesia merupakan satu di antara negara-negara yang memiliki hutan alam dengan luasan di atas 100 juta hektar (halaman 7).

Tabel 1 di atas menyajikan hasil penginderaan jarak jauh paling mutakhir yang menelaah tutupan hutan baik di dalam maupun di luar Kawasan Hutan. Hasil tersebut dibagi berdasarkan klasifikasi pemanfaatan hutan dan menunjukkan bahwa sekitar 33 juta hektar dari total 120 juta hektar Kawasan Hutan, kenyataannya tidak memiliki tutupan hutan.⁴ Oleh karena itu, menurut data Departemen Kehutanan, hanya terdapat 87 juta hektar hutan di Indonesia dari 120 juta hektar Kawasan Hutan. Hal tersebut tidak secara nyata bertentangan dengan kajian-kajian tutupan hutan lain yang umumnya menyebut angka 100 juta hektar, karena – seperti ditunjukkan pada data di atas – terdapat hampir 8 juta hektar hutan berada di luar Kawasan Hutan dan, lebih jauh lagi, terdapat beberapa wilayah tidak memiliki data karena tutupan awan pada citra satelit.

Tabel 2 menunjukkan hasil dari sebuah analisis yang dilaksanakan oleh Universitas Wageningen dan Global Forest Watch/WRI, yang diterbitkan pada November 2004. Kajian ini juga menggunakan sistem klasifikasi hutan menurut Departemen Kehutanan, tetapi menggunakan asumsi-asumsi yang hati-hati tentang tipe tutupan lahan pada kategori-kategori tersebut. Perbedaan-perbedaan penting ketika dibandingkan dengan data Departemen Kehutanan menunjukkan bahwa kurang dari 27 juta hektar dari Kawasan Hutan tidak lagi memiliki hutan.⁵ Perbedaan mencapai 6 juta hektar dapat dipertimbangkan sebagai akibat faktor tutupan awan serta perbedaan-perbedaan teknis antara spesifikasi Landsat dengan Spot.

Tabel 2. Data Tutupan Lahan Indonesia Tahun 2002 – Data Universitas Wageningen

| Tutupan lahan (x 1.000ha) | HPK | HPT | KSA-KPA | Diluar Kawasan Hutan | HP | HL | Total |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|---------------|---------------|----------------|
| a. Lahan terbuka, bekas terbakar | 1,140 | 480 | 360 | 2,660 | 900 | 510 | 6,100 |
| b. Hutan | 11,500 | 19,940 | 8,130 | 5,510 | 14,540 | 14,980 | 74,620 |
| c. Lahan berair/sawah | 160 | 630 | 510 | 340 | 980 | 900 | 810 |
| d. Mangrove/rawa | 6,500 | 1,450 | 2,020 | 2,140 | 5,470 | 830 | 18,450 |
| e. Hutan pegunungan | 240 | 1,610 | 4,030 | 530 | 290 | 8,200 | 14,900 |
| f. Non-hutan | 6,890 | 4,140 | 1,210 | 6,870 | 5,620 | 2,520 | 27,250 |
| g. Lahan terbuka permanent | 750 | 390 | 170 | 110 | 600 | 140 | 600 |
| h. Vegetasi muda/alang-alang | 4,840 | 1,850 | 460 | 7,290 | 3,080 | 930 | 18,440 |
| Total | 31,400 | 29,600 | 16,400 | 25,500 | 31,100 | 28,200 | 161,100 |

Sumber: Global Forest Watch/Sarrision University of Wageningen November 2004 (km^2)⁶

Catatan: Perbedaan angka disebabkan karena pembulatan.

⁴ Tabel 1 menunjukkan luas total Kawasan Hutan adalah 133 juta hektar, bukan 120 juta hektar. Hal ini terjadi karena mencakup tiga propinsi yang belum setuju terhadap hasil proses 'harmonisasi.'

⁵ Angka tersebut didasarkan pada a, c, f, g dan h sebagai kawasan tak berhutan.

⁶ Berdasarkan klasifikasi vegetasi citra SPOT 2002.

Kisah utama yang muncul memiliki tiga bagian penting:

1. Kawasan dengan ukuran kira-kira 10 kali luas Belgia telah diklasifikasikan sebagai Kawasan Hutan tetapi tidak memiliki hutan yang tumbuh di atas lahannya;
2. Sekitar 8 juta hektar hutan tidak diklasifikasikan sebagai bagian dari Kawasan Hutan (meskipun sebagian di antaranya bahkan adalah hutan tropik tua);
3. Tidak tersedia data di Indonesia untuk menentukan apakah hutan diidentifikasi sebagai hasil penanaman atau hutan alam, informasi yang penting untuk menjawab konflik atas prioritas dan pengaturan pengelolaan. Terlepas dari kelangkaan data, terdapat kesepakatan bahwa kawasan dengan hutan hasil penanaman tetap merupakan kawasan penting, seperti kawasan-kawasan yang ditanami oleh masyarakat setempat, termasuk jutaan hektar yang merupakan campuran kawasan wanatani karet, kayu manis, damar dan buah-buahan (Michon dan de Foresta 1990).

PENGELOLAAN HUTAN

Pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia saat ini merupakan sebuah cerita yang beragam. Di sepanjang jutaan hektar, masyarakat setempat menanam hutan dengan buah-buahan, damar, kopi dan kakao dan sering ditanam bersama dengan pohon kayu-kayuan yang membentuk wilayah yang disebut wanatani (*agroforest*) (de Foresta et al 2000). Wilayah wanatani ini menyediakan jasa lingkungan yang sama seperti hutan alam, dengan pengecualian pada perbedaan keanekaragaman hayati yang lebih rendah. Banyak masyarakat setempat yang melindungi hutan alam, dan kadang bekerjasama dengan petugas Dinas Kehutanan pemerintah daerah setempat (Dala dan Jaya 2002). Namun, secara keseluruhan keadaan hutan alam Indonesia dapat dikategorikan sebagai salah satu krisis yang dihadapi bangsa ini. Laju deforestasi per tahun yang mencapai satu juta hektar tetap bertahan sepanjang sepuluh tahun terakhir serta kemampuan terpasang industri pengolahan kayu terus berkembang melampaui tingkat pemanfaatan lestari per tahun (Badan Planologi Kehutanan 2003). Analisa terakhir, menurut Departemen Kehutanan menunjukkan, produksi kayu yang secara resmi diakui mencapai 10 juta meter kubik pada tahun 2002, sementara jumlah kayu aktual yang setara dengan kayu hasil olahan mencapai 50 juta meter kubik pada tahun yang sama, ini menunjukkan perbedaan empat kali lipat antara jumlah persediaan kayu yang legal versus ilegal (Litski 2004).⁷ Dengan laju yang ada saat ini, bukan tidak mungkin hutan produksi Indonesia akan lenyap

⁷ Berdasarkan data Departemen Kehutanan. Data untuk tahun-tahun setelah 2002 tercerai-berai, jika itu ada, di banyak propinsi karena adanya desentralisasi pengelolaan kehutanan dan pengumpulan data (lihat Brown dan Durst 2003).

pada akhir dasawarsa ini dan Kawasan Hutan konservasi akan mengalami kerusakan serius atau bahkan lenyap sama sekali.

Konflik antara masyarakat setempat – yang mengklaim hak-haknya atas tanah dan sumberdaya hutan dan industri kehutanan – dengan pemerintah meningkat secara konsisten sepanjang limabelas tahun terakhir (Fern 2001; Kusworo 2000). Ketidakpastian penguasaan dan kepemilikan atas tanah baik bagi masyarakat maupun industri menyumbang kepada degradasi lahan dan hutan serta, pada banyak kejadian, menyebabkan terjadinya kekerasan. Jantung permasalahan tersebut adalah ketidakpastian 'aturan main' yang ditetapkan oleh Departemen Kehutanan. Lembaga negara ini mengklaim kewenangannya atas sebagian besar wilayah Indonesia, tetapi tidak mampu menunjukkan kemampuannya mengelola wilayah yang luas tersebut serta tidak mampu menyediakan jaminan penguasaan serta pengelolaan yang dibutuhkan baik oleh masyarakat setempat maupun industri kehutanan.

Paradigma yang berlaku saat ini dipilih untuk mengelola Kawasan Hutan adalah pemanfaatan intensif untuk mendorong pembangunan ekonomi.⁸ Kawasan Hutan dikategorikan sebagai hutan produksi kayu, kawasan yang ditetapkan untuk dialihfungsikan menjadi pemanfaatan lain, serta kawasan konservasi. Pada kawasan yang diperuntukkan sebagai hutan produksi, pemerintah mengalokasikan sejumlah konsesi yang luas kepada perusahaan-perusahaan swasta. Sedangkan pada kawasan yang akan dialihfungsikan, 'deforestasi terencana' diperbolehkan untuk membuka dan membebaskan Kawasan Hutan tersebut bagi tujuan pemanfaatan lain.

Pada tahun 1999, sebelum UU Kehutanan melarang kegiatan penambangan di Kawasan Hutan lindung, terdapat sekitar 150 perusahaan tambang yang memiliki kontrak karya yang bertumpangtindih dengan Kawasan Hutan seluas 11 juta hektar, termasuk 8,7 juta hektar hutan lindung dan 2,8 juta hektar hutan konservasi.⁹ Sebagian besar kawasan tersebut merupakan tempat bermukim masyarakat pedesaan yang merasa kehidupan mereka terancam oleh kegiatan tersebut. Operasi pertambangan muncul menjadi salah satu penyebab langsung dan tidak langsung deforestasi dengan laju yang mencengangkan. Beberapa pihak memperkirakan bahwa dampak pertambangan setara dengan 10% pengrusakan hutan di negara ini.¹⁰ Skema pemanfaatan sumberdaya hutan mengatur agar kegiatan masyarakat untuk menghindari kawasan-kawasan tempat beroperasinya perusahaan hutan.¹¹

⁸ Undang-undang (UU) Kehutanan No. 5 Tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah (PP) No 21 Tahun 1970.

⁹ Seperti yang disajikan pada bagian lebih lanjut laporan ini, pelarangan tersebut dicabut lewat Keputusan Mahkamah Konstitusi pada Juli 2005.

¹⁰ Down to Earth, 2002. *No mining in the forest!* Down to Earth No 53-54, Agustus 2002.

¹¹ Peraturan Pemerintah No 21 Tahun 1970.

Pendekatan dalam pengaturan tertib administrasi kekayaan hutan nasional menghasilkan output ekonomi yang sangat besar yang telah menyumbang kepada perekonomian Indonesia. Namun demikian, hal itu juga telah menimbulkan sejumlah akibat negatif. Koneksi hutan diberikan secara tidak transparan kepada sejumlah kecil perseorangan atau perusahaan yang sangat berpengaruh dan memiliki kedekatan dengan kekuasaan. Hutan juga digunakan sebagai kendaraan politik (Gautam et al 2000; Sembiring 2002). Semua ini terus berlanjut dan menjadikannya sebagai instrumen ampuh bertumbuhnya kekuasaan ekonomi dan politik di tangan sejumlah orang. Pada tahun 1998, 12 perusahaan yang erat terkait dengan elit politik dan militer mengendalikan sekitar 60 juta hektar koneksi hutan di Indonesia (Mc Carthy 2000).

Ketiadaan transparansi dalam pengambilan keputusan memfasilitasi meluasnya kegiatan-kegiatan ilegal dan korupsi di sektor kehutanan. Para pemegang koneksi yang memiliki kedekatan dengan kekuasaan secara teratur terus melanggar ketentuan-ketentuan koneksi tanpa pernah dituntut secara hukum. Hukum dan peraturan diabaikan tanpa khawatir menghadapi sanksi hukum oleh pemerintah. Ada bukti yang menunjukkan bahwa 84% koneksi hutan telah melanggar berbagai hukum yang berlaku sepanjang pertengahan 1990-an dan pembalakkan liar secara sistematis terjadi bahkan di kawasan-kawasan taman nasional terkemuka – Gunung Leuser, Tanjung Puting dan Kerinci Seblat – tanpa tindakan hukum yang jelas terhadap pelanggarnya (Environmental Investigation Agency 1999; Environmental Investigation Agency dan Telapak Indonesia 2001; Barber dan Schweithelm 2000; World Bank 2001). Sepanjang tahun-tahun tersebut, sekitar 70% hasil hutan adalah hasil kegiatan ilegal dan deforestasi telah menyapu sekitar 65 juta hektar – 2,2 kali luas Italia (World Bank 2001; FAO 2001; FWI/GFW 2002). Dapat dikatakan, perkiraan laju deforestasi sepanjang 1994-1997 adalah 1,7 juta hektar per tahun (FWI/GFW 2002). Begitu kayu yang berharga dieksploitasi, tanah yang ditinggalkan berikutan sumberdaya hutannya diklasifikasikan sebagai hutan yang telah rusak yang dapat digunakan untuk perkebunan skala besar atau tujuan penggunaan lainnya. Fenomena tersebut merupakan senyawa ampuh dalam mendorong deforestasi dan degradasi hutan (Barber, Johnson dan Hafild 1994).

Deforestasi dalam skala besar menyebabkan penyusutan keanekaragaman hayati dan di banyak tempat menyebabkan erosi tanah, sedimentasi dan penghancuran fungsi hidrologis hutan, sehingga memperburuk keamanan pangan dan mengancam potensi manfaat ekonomi dan lingkungan dari hutan untuk masa depan. Tata pengelolaan ini juga menyebabkan meluasnya pembakaran hutan yang pada kurun tahun 1982-1983 yang meliputi wilayah yang luas di Kalimantan Timur dan daerah lain di Indonesia. Pada tahun 1997-1998, yang dipengaruhi oleh El Nino, kejadian kebakaran hutan kembali dengan skala yang luas, mencapai luas sekitar 10 juta

hektar. Para pemilik perkebunan atau pekerjanya membakar hutan secara sengaja untuk memperoleh kendali atas tanah. Di wilayah-wilayah dimana perkebunan ditetapkan di atas tanah adat, masyarakat pedesaan – yang tidak pernah menerima pengalihan atas apa yang mereka sebut sebagai sumberdaya miliknya – seringkali membakar perkebunan sebagai upaya balas dendam. Skala kebakaran hutan yang tak tertandingi telah mencemari lingkungan bahkan pada lingkup wilayah yang luas, menyebabkan kerusakan luar biasa pada tanah, air, udara, flora dan fauna juga menyebabkan 20 juta jiwa masyarakat di kawasan Asia Tenggara terkena pencemaran udara selama berbulan-bulan. Kebakaran tersebut telah merugikan warga dan dunia usaha di Indonesia senilai \$7,9 milyar, sedangkan \$1,4 milyar lain harus dibayarkan akibat meningkatnya emisi gas carbon (Barber dan Schweithelm 2000; World Bank 2001; Holmes 2002).

DASAR HUKUM BAGI KONTROL KAWASAN HUTAN SERTA PEMBENTUKAN KAWASAN HUTAN PERMANEN DI INDONESIA

Kekayaan hutan tropik Indonesia sangat luar biasa ketika Belanda mulai mengendalikan kepulauan ini. Untuk mengatur hutan alam yang luar biasa luasnya, pemerintah kolonial mengadopsi suatu sistem hukum yang menjadi landasan bagi suatu pendekatan administrasi hutan negara dan kemudian dilanjutkan setelah Indonesia merdeka. Sistem hukum tersebut mengutamakan kontrol eksklusif sumberdaya hutan pada pemerintah.¹²

Namun demikian, Departemen Kehutanan Kolonial Belanda memberikan toleransi terhadap hak-hak adat di wilayah yang berada di luar kontrol efektif pemerintah. Di banyak tempat, khususnya di wilayah-wilayah luar Jawa, bentuk-bentuk pengelolaan serta penguasaan adat atas hutan terus berlanjut dan hanya sedikit mengalami perubahan (lihat Kotak 1 untuk diskusi tentang konsep adat).

Kotak 1 – Adat

Adat meliputi kepercayaan-kepercayaan budaya, hak-hak dan tanggungjawab, hukum adat dan lembaga peradilanannya, praktik-praktik yang menjadi kebiasaan serta kelembagaan swakelola yang dimiliki berbagai kelompok masyarakat adat menjelang proses penyatuan dengan suatu sistem negara baik pada masa kolonial maupun pasca-kolonial. Adat merupakan konsep yang spesifik-lokasi dan senantiasa berubah sepanjang waktu. Adat mengatur perilaku diantara perseorangan juga di dalam dan antarkeluarga, masyarakat dan pihak-pihak di luar masyarakat. Ia juga mengatur hubungan antara manusia dengan alam. Menarik untuk dicatat bahwa pemimpin adat jarang menggunakan istilah 'pribumi' dalam bahasa Indonesia meskipun sebagian besar orang Indonesia mengklaim sebagai pribumi. Perbedaannya adalah, bahwa masyarakat adat telah memelihara tata pemerintahan setempat sesuai dengan hukum yang berlaku, kebalikan dengan struktur seragam dan formal yang dipaksakan pemerintah pusat.

Ketika Belanda mengambil kendali atas beberapa wilayah tertentu, secara umum mereka tetap mengakui keberadaan adat hingga timbul konflik dengan pemerintahan kolonial pada kasus dimana hukum pihak penguasa diberlakukan. Ketika Indonesia merdeka, negara yang baru itu tetap mengakui keberadaan adat sepanjang tidak

¹² Seperti diuraikan pada UU kehutanan kolonial tahun 1863.

bertentangan dengan kepentingan nasional. Pasal 18 UUD 45 secara implisit mengakui hak-hak adat dan kelembagaannya, tetapi tetap memperlakukan hak-hak tersebut berada di bawah tujuan-tujuan nasional lain seperti yang ditetapkan negara.

Dengan cara yang sama, UUPA Tahun 1960 menyatakan, 'Hukum adat diakui, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara'. Sekali lagi, bagian terakhir klausul tersebut terus-menerus dikutip untuk melemahkan hukum adat. UU Kehutanan No. 5 Tahun 1967 mengakui hak-hak adat tetapi memperlakukannya sebagai hak-hak pemanfaatan dan pemungutan yang lemah dan mensubordinasinya dengan kepentingan nasional. Lebih jauh, UU Pemerintahan Desa No. 5 Tahun 1979 melucuti lembaga adat dan peran pemimpin adat. UU Kehutanan Tahun 1999 tidak mengubah konsep tentang hak-hak penguasaan masyarakat adat bahkan menambah bingung dengan menyatakan bahwa sebagian dari Kawasan Hutan dapat diakui sebagai 'Hutan Adat' tetapi kawasan tersebut harus diklasifikasi sebagai 'Hutan Negara'. Hal tersebut merupakan kontradiksi hukum yang sangat jelas karena kawasan 'Hutan Negara' adalah hutan dimana tidak terdapat hak-hak yang berlaku atas lahan di dalamnya, dan 'Hutan Adat' hanya diakui sepanjang dapat dibuktikan keberadaannya (Colchester et al 2003).

Undang-undang dan peraturan lain yang mengkonsolidasikan kekuasaan negara atas lahan hutan diberlakukan sepanjang masa pasca-kemerdekaan, memperdalam konflik dan mengintensifkan penghancuran kelembagaan adat. Dewasa ini hanya sebagian kecil saja dari tanah di wilayah Indonesia yang telah memiliki sertifikat kepemilikan privat; tetapi sebagian besar lahan hutan masih dimiliki oleh adat, namun tidak diakui oleh negara, yang mengalokasikan konsesi hutan di atas tanah-tanah adat yang secara turun temurun dimiliki dan dikelola oleh masyarakat.

Sumber: Alcorn (2000); Fay, Sirait dan Kusworo (2000).

Dengan kemerdekaan Indonesia, dengan UUD 45 dan berbagai peraturan lain, memperjelas kedudukan bahwa semua kekayaan alam dikuasai oleh negara. Juga sangat jelas bahwa pemerintah, mewakili negara, bertanggungjawab untuk memastikan bahwa pemanfaatan kekayaan alam adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

TAP MPR IX/2001

Setelah konstitusi, peraturan terpenting yang mengatur pengelolaan dan distribusi manfaat sumberdaya alam adalah TAP MPR IX/2001. Peraturan ini disahkan sebagai dasar hukum oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001. Secara umum peraturan ini dipandang sebagai peraturan yang menjangkau jauh dan merupakan pernyataan hukum yang eksplisit yang mengharuskan pemerintah untuk berkomitmen secara penuh terhadap pengelolaan sumberdaya alam dan pembaruan agraria. Dasar hukum tersebut mensyaratkan pemerintah untuk meninjau-ulang, menyesuaikan dan melakukan harmonisasi semua peraturan perundang-undangan yang menyangkut tanah dan sumberdaya alam lainnya. Dasar

hukum ini menjadi instrumen kebijakan yang ampuh bagi proses reformasi UUPA (Sukanti 2003).

TAP MPR IX/2001 menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan sektor yang terkait dengan penguasaan sumberdaya alam harus dicabut karena memiliki pengaruh negatif terhadap pemberantasan kemiskinan serta pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam. Peraturan perundang-undangan tersebut harus direvisi, dengan menggunakan pendekatan yang holistik. Pada saat yang sama, TAP MPR IX/2001 memandatkan penyelesaian konflik melalui proses yang hukum yang berkeadilan.

UUPA Tahun 1960 dan UU Kehutanan Tahun 1999 merupakan dua peraturan perundang-undangan yang sangat penting yang berada dalam tatanan hukum di bawah payung TAP MPR IX/2001 dalam mengatur tanah dan sumberdaya alam. Undang-undang tersebut mengatur pengelolaan dan distribusi manfaat dari sumberdaya alam. Pada sebuah seminar di Yogyakarta, semua lembaga pemerintah yang mengurus tanah dan sumberdaya alam (termasuk Departemen Kehutanan) berkumpul dan bersepakat bahwa revisi UUPA harus menjadi kerangka payung bagi pengaturan-pengaturan penguasaan dan kepemilikan atas tanah dan sumberdaya alam. Selain UUPA, beberapa produk hukum dan perundang-undangan disepakati untuk direvisi, antara lain UU Penataan Ruang Tahun 1992 dan penyiapan rancangan Undang-undang Pengelolaan Sumberdaya Alam (RUU PSDA) (Prosiding Pertemuan Harmonisasi Hukum, 14 November 2003).

Laporan ini meninjau-ulang hubungan diantara undang-undang dan peraturan serta tanggapannya terhadap TAP MPR IX/2001. Kami pun menyajikan kajian hukum baru menyangkut cakupan UU Kehutanan dan peran pemerintah dalam mengatur sumberdaya hutan.

UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA

Sebuah analisis yang tepat tentang kewenangan kehutanan dan sumberdaya alam di Indonesia harus mengacu kepada telaahan seksama UU Pokok Agraria Tahun 1960. Boedi Harsono, seorang ahli hukum pertanahan menulis,

Dari perspektif hukum pertanahan tentang tanah dimana terdapat hutan di atasnya, penguasaan diatur melalui Hukum Tanah. Hak-hak pengelolaan yang diberikan kepada Departemen Kehutanan seperti dimandatkan UU Kehutanan ... Pada situasi ini, pemberian dan pengakuan hak-hak atas tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) menggunakan Hukum Tanah. Departemen Kehutanan hanya memiliki kewenangan memberikan hak pemanfaatan hutan dan hak pengumpulan hasil hutan (Harsono 1997).

UUPA mencakup seluruh tanah di Indonesia. Ia memandu pemerintah dalam mengakui dan memberikan 7 jenis hak atas tanah.¹³ Hak yang paling menyeluruh dan pasti, berdasarkan perspektif hukum barat, adalah hak milik. Keenam lainnya merupakan bentuk hak untuk menikmati hasil atas tanah yang ditentukan oleh negara. Peraturan Pemerintah (PP) No 24 yang disahkan oleh Presiden Suharto pada tahun 1997 menyediakan kerangka prosedur bagi pengakuan atau pemberian berbagai klasifikasi hak atas tanah. Di bawah PP ini, tanah dibagi dua: Tanah adat, dimana pengakuan diberikan kepada hak-hak yang sudah ada sebelum pemberlakuan UUPA, atau disebut *Hak Lama*; yang kedua adalah tanah negara, yang terbuka untuk dibagikan untuk badan-badan privat, atau disebut *Hak Baru*. Meski pengaturannya tidak terbatas pada perseorangan, pada prakteknya 'badan-badan privat' yang menerima sertifikat tanah diberikan tanpa perkecualian kepada perseorangan (Barber dan Churchill 1987).

Sementara UUPA dan sejumlah peraturan pengelolaan sumberdaya alam turunannya memberi perhatian besar terhadap pengakuan atas hak ulayat (atau dengan nama lain seperti hak adat), sejauh ini terdapat fakta tentang pengakuan *de facto* dengan kemauan politik yang rendah. Satu pengecualian penting adalah prosedur untuk pengakuan terhadap 'sertifikasi tanah komunal' bagi masyarakat adat seperti diatur lewat Keputusan Menteri Pertanahan Tahun 1999, yang menyediakan pedoman bagi pendaftaran tanah adat (KepMen No. 5 Tahun 1999). Pengaturan ini sebagian besar merupakan hasil dari tekanan politik langsung oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), meskipun belum ada upaya untuk menguji prosedur ini.

UNDANG-UNDANG KEHUTANAN TAHUN 1999

Undang-undang (UU) Kehutanan Tahun 1999 adalah produk hukum pertama yang dihasilkan pasca-Suharto, atau masa Reformasi. Undang-undang ini memberikan kekuasaan kepada Departemen Kehutanan untuk menetapkan dan mengelola Kawasan Hutan. Tak satu pun hukum yang memberikan Departemen Kehutanan kewenangan untuk penerbitan hak-hak penguasaan yang didefinisikan oleh UUPA. Sebenarnya, secara hukum sangat tepat dikatakan bahwa istilah 'tanah hutan' tidak ada di dalam sistem hukum Indonesia. Istilah tanah hutan bukan merupakan terminologi hukum dalam bahasa Indonesia dan bahkan merupakan istilah yang tidak lazim dalam pengelolaan hutan dan kehutanan. Istilah hukum yang digunakan adalah Kawasan Hutan, yang didefinisikan sebagai 'suatu kawasan tertentu yang

¹³ Pasal 13 UUPA: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

diperuntukkan dan/atau diatur oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan'.¹⁴ Undang-undang tersebut membagi Kawasan Hutan menjadi:

- Kawasan Hutan Negara, dimana pemerintah (Departemen Kehutanan) telah menetapkan bahwa tidak ada hak kepemilikan privat atas tanahnya; dan,
- Hutan Hak, dimana tanah dan tutupan tanah dapat dikualifikasikan sebagai hutan tetapi terdapat hak-hak privat di atasnya.

Bagian selanjutnya menyediakan penjelasan lebih rinci tentang ketiga istilah tersebut, asal-usul serta penggunaannya.

Kawasan Hutan

Sebagai bentuk, bukan namanya, Kawasan Hutan adalah yang pertama kali diciptakan pada masa kolonial Belanda ketika sejumlah besar wilayah di Pulau Jawa dan sejumlah kecil wilayah di selatan pulau Sumatra ditetapkan dan diundangkan sebagai Hutan Negara. Upaya pertama yang untuk menciptakan dinas kehutanan dimulai pada awal abad ke-19, dengan maksud untuk menguasai tanah, pohon-pohonan dan buruh hutan. Warisan masa kolonial tersebut berikut semua usaha turunannya untuk memperluas Hutan Negara masih berlangsung hingga hari ini, dimana hampir seperempat wilayah pulau Jawa diperuntukkan sebagai Kawasan Hutan di bawah kendali badan usaha milik negara di bidang kehutanan, Perum Perhutani (Peluso 1992).

Kawasan Hutan pertama kali digunakan sebagai terminologi hukum pada UU Kehutanan Tahun 1967 dan menjadi satu satuan pembatas yurisdiksi Departemen Kehutanan seperti tertuang pada UU Kehutanan Tahun 1999. Proses untuk menetapkan cakupan aktual dapat ditelusuri lewat PP tentang Perencanaan Kehutanan yang disahkan Presiden Suharto pada tahun 1970 (PP No 33/1970). Pemerintah untuk beberapa waktu lamanya telah memberikan konsesi pembalakkan di luar pulau Jawa, bahkan sebelum UU Kehutanan Tahun 1967 diberlakukan. Konsesi tersebut berada di hutan-hutan alam serta, untuk beberapa waktu lamanya, berlanjut tanpa pengaturan hukum atau persyaratan-persyaratan pengelolaan untuk menentukan apakah kawasan konsesi tersebut tumpang tindih atau tidak dengan hak-hak masyarakat adat setempat. Tanah di dalam dan sekitar kawasan konsesi tersebut berada di bawah kewenangan Departemen Agraria dan 'tidak terdaftar', sebagaimana halnya pada sebagian besar wilayah di Indonesia hingga saat ini. Oleh

¹⁴ 'Kawasan' paling sering digunakan dalam perencanaan pembangunan dan secara umum didefinisikan sebagai sebuah wilayah atau ruang, seperti 'Kawasan Pariwisata' untuk kegiatan pariwisata atau 'Kawasan Industri' untuk wilayah pembangunan industri, serta 'Kawasan Hutan' untuk wilayah pembangunan kehutanan. Terminologi ini tidak memiliki keterkaitan hukum dengan kepemilikan atas tanah.

karena itu, sebuah definisi yang lebih jernih tentang Kawasan Hutan sangat dibutuhkan.

PP No. 33/1970 memberikan kewenangan kepada Departemen Kehutanan (yang pada saat itu berada di bawah Departemen Pertanian) untuk mendefinisikan Kawasan Hutan Negara. Peraturan yang mengatur penetapan Kawasan Hutan diterbitkan pada tahun 1974 (SK MenHut No. 85/1974) dan hingga pertengahan tahun 80-an hampir tiga perempat wilayah tanah di Indonesia ditetapkan sebagai Kawasan Hutan oleh Departemen Kehutanan, yang pada saat itu baru berdiri sendiri terpisah dari Departemen Pertanian. Proses penetapannya dilakukan melalui Tata-Guna Hutan Kesepakatan (TGHK). Hal tersebut diciptakan lewat kajian-kajian di atas meja dan peta-peta vegetasi berdasarkan citra penginderaan jarak jauh dan didukung oleh proses penilaian biofisik yang sangat rumit yang sama sekali tidak disertai kriteria sosial. Kategori pengelolaan hutan pun diciptakan dan hasilnya disajikan pada Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3. Kawasan Hutan di Indonesia Berdasarkan TGHK Tahun 1994

| No. | Fungsi Hutan | Luas (Ha) |
|--------------|-----------------------------|--------------------|
| 1. | Cagar Alam dan Hutan Wisata | 19,152,885 |
| 2. | Hutan Lindung | 29,649,231 |
| 3. | Hutan Produksi Terbatas | 29,570,656 |
| 4. | Hutan Produksi Tetap | 33,401,655 |
| 5. | Hutan Produksi Konversi | 30,000,000 |
| TOTAL | | 141,774,427 |

Sumber: Badan Perencanaan Kehutanan (1999).

Semakin jelas bahwa kualitas kesepakatan yang sesungguhnya tidaklah setinggi seperti pertama kali diklaim oleh Departemen Kehutanan. Tak jarang pemerintah daerah mempertanyakan batas-batas hutan serta menyampaikan kendala-kendala terhadap pilihan-pilihan pembangunan di wilayahnya yang ditimbulkan oleh pengkategorian pemanfaatan hutan. Antara tahun 1999 hingga 2001, beberapa kompromi dapat dicapai melalui proses perencanaan penataan ruang wilayah propinsi (RTRWP) dan Kawasan Hutan yang sekarang berlaku adalah hasil dari harmonisasi antara TGHK dan RTRWP, atau yang disebut dengan "Paduserasi".

Angka 120 juta hektar secara hukum dapat diterima sebagai Kawasan Hutan berdasarkan kewenangan Departemen Kehutanan untuk menunjuk Kawasan Hutan¹⁵. Namun demikian, hal itu tidak berarti bahwa tidak terjadi pelanggaran

¹⁵ UU Kehutanan No 41 Tahun 1999, Pasal 1, paragraf 1, ayat 3.

hak-hak masyarakat setempat di Kawasan Hutan negara atau hutan hak.¹⁶ Kita pun harus mencatat bahwa hasil dari proses perencanaan yang menyebabkan 61% wilayah daratan Indonesia diklasifikasikan sebagai Kawasan Hutan dari segi mutu proses masih sangat kasar (Lynch 1999). Bahkan kawasan yang luas, seperti padang rumput dan permukiman, yang tidak sesuai dengan definisi dalam UU Kehutanan tahun 1999 ternyata juga dimasukkan sebagai Kawasan Hutan. Menurut data Departemen Kehutanan, 33 juta hektar Kawasan Hutan tidak memiliki pohon sama sekali (Biro Perencanaan Kehutanan 2002). Di sisi lain, sekitar 8 juta hektar hutan bahkan tidak dimasukkan sebagai bagian dari Kawasan Hutan.

Tabel 4. Kawasan Hutan di Indonesia Berdasarkan "Paduserasi" Tahun 1999

| No. | Fungsi Hutan | Luas (Ha) |
|--------------|-----------------------------|---------------------------------|
| 1. | Cagar Alam dan Hutan Wisata | 20,500,988 |
| 2. | Hutan Lindung | 33,519,600 |
| 3. | Hutan Produksi Terbatas | |
| 4. | Hutan Produksi Tetap | 23,057,449 |
| 5. | Hutan Produksi Konversi | 8,078,056 |
| TOTAL | | 120,353,104¹⁷ |

Sumber: Badan Perencanaan Kehutanan (1999).

Kawasan Hutan Negara

Seperti telah diutarakan sebelumnya, Kawasan Hutan hanya dapat didefinisikan secara hukum sebagai Kawasan Hutan Negara jika ketika ditetapkan tidak terdapat hak atas tanah di wilayah bersangkutan (hak-hak seperti yang didefinisikan pada UUPA Tahun 1960). Namun demikian, ketika niat UU Kehutanan Tahun 1999 sudah jelas, tafsirnya oleh sebagian besar pejabat Departemen Kehutanan begitu bias ketika mendefinisikan Kawasan Hutan Negara, sebagai semua kawasan yang telah ditetapkan tata-batasnya lewat TGHK/RTRWP yang tanahnya tidak memiliki sertifikat yang dikeluarkan BPN sesuai dengan UUPA Tahun 1960. Pada penjelasan UU Kehutanan Tahun 1999 menyatakan bahwa, secara prinsip, semua kawasan yang dikuasai oleh Hukum Adat berada di bawah kategori Kawasan Hutan Negara. Pernyataan ini bertentangan dengan definisi Hutan Hak seperti yang diatur pada

¹⁶ Sebuah argumen hukum yang kuat dapat dibuat, yang menyatakan bahwa prosedur pada UU Penataan Ruang, yakni pentingnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam proses penataan ruang, telah diabaikan dalam proses perumusan dan penetapan Kawasan Hutan.

¹⁷ Seperti sudah dijelaskan, angka 120 juta hektar masih belum mencakup tiga propinsi yang belum sepakat dengan Departemen Kehutanan tentang Kawasan Hutan di wilayah mereka. Angka 133 juta hektar yang digunakan sebelumnya pada Tabel 1 sudah mencakup angka dari proses TGHK dari ketiga propinsi yang belum tercakup dalam 'Paduserasi', sesuai data Departemen Kehutanan 2002 tentang luas total Kawasan Hutan.

UU Kehutanan Tahun 1999 dan PP No. 24 Tahun 1997, dimana hak-hak privat dapat diklaim dan diakui sesuai dengan UUPA Tahun 1960.

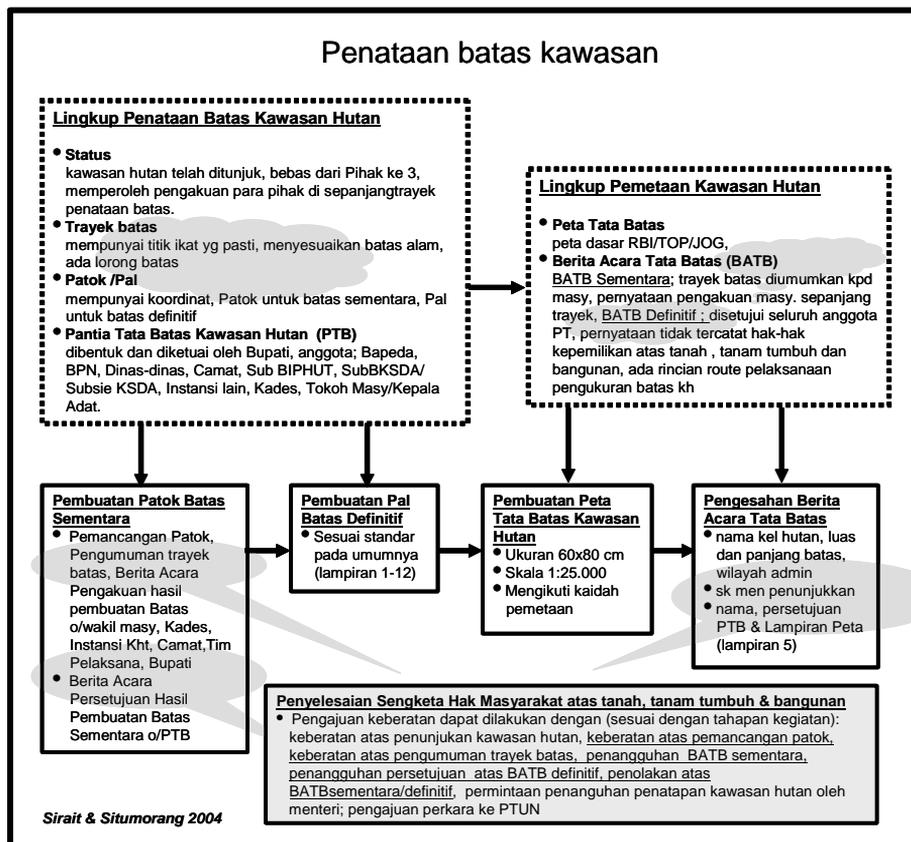
Dengan tujuan untuk menetapkan status hak-hak lokal dengan 'Kawasan Hutan', sebuah proses empat langkah yang cukup rinci telah dibuat, yang disebut Berita Acara Tata Batas (BATB). Proses ini disajikan pada Gambar 1. Dengan menandatangani BATB, sesuai prosedur yang melibatkan masyarakat, Departemen Kehutanan dan BPN – menggunakan prinsip-prinsip UUPA Tahun 1960 serta dengan masyarakat secara langsung menandatangani berita acara, bahwa mereka tidak memiliki klaim atas kawasan dan bahwa proses tersebut dilakukan secara adil dengan disertai penjelasan dan pemahaman atas konsekuensi-konsekuensi hukumnya – kawasan tersebut secara hukum dan dapat diterima (*legal and legitimate*) ditetapkan sebagai Kawasan Hutan Negara. Sampai dengan awal 2005, proses penatabatasan baru berhasil mencakup 12 juta hektar, atau sekitar 10% dari 120 juta hektar 'Kawasan Hutan', menyisakan 108 juta hektar dengan status tak pasti dengan ketiadaan informasi atas hak-hak yang melekat pada kawasan tersebut. Hal tersebut berarti luas 'Kawasan Hutan Negara' Indonesia yang resmi saat ini hanyalah 12 juta hektar, bukan 120 juta hektar seperti yang umumnya dianggap.

'Kawasan Hutan' yang tersisa 108 juta hektar dapat dianggap sebagai 'Kawasan Hutan Non-Negara' dan merupakan tanah yang dipertimbangkan oleh BPN dikuasai oleh negara, tetapi bukan 'Tanah Negara', karena pemerintah harus menentukan apakah hak-hak atas tanah ada atau tidak (seperti yang disyaratkan oleh PP No. 24).¹⁸ Sebagai hasilnya, negara tidak dapat memberikan hak pengelolaan, pengusahaan atau hak pakai (bahkan jika negara masih 'menguasai' tanah tersebut) atas kawasan bersangkutan hingga ditentukan apakah terdapat hak privat di atasnya. Hanya setelah itu, sebagai contoh, Departemen Kehutanan dapat mengeluarkan ijin pemanfaatan dan, pada kasus Hutan Hak, hanya kepada mereka yang memiliki hak atas tanah yang bersangkutan (Harsono 1997).¹⁹

¹⁸ Pasal 1.3, PP No. 24 Tahun 1997: Tanah negara atau tanah yang dikuasai negara adalah tanah yang tidak terdapat hak di atasnya. Argumen ini diperkuat oleh analisis Prof. Maria Soemardjono yang menyatakan, "Badan Pertanahan Nasional bertanggungjawab untuk penyertifikatan tanah". 'Penguasaan oleh negara' dipahami untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah untuk memberlakukan 'aturan main' yang adil dan harus dipatuhi semua pihak, termasuk pemerintah sebagai pelaku utama (Soemardjono 2001).

¹⁹ Menyangkut tanah negara, 'perijinan' ini tidak memberikan kewenangan untuk mengontrol kepemilikan atas tanah.

Gambar 1. Proses Penatabatasan Hutan



Kawasan Hutan Hak

Jika hasil dari proses pengukuhan penuh kawasan, seperti yang ditetapkan oleh Departemen Kehutanan, sejauh ini hanya mencakup 10% dari Kawasan Hutan, cukup adil jika diasumsikan bahwa 90% sisanya berada di bawah kategori Kawasan Hutan Hak, atau hutan privat, sebelum terbukti sebaliknya.

Dan secara hukum juga dapat dilihat bahwa tanah 'Kawasan Hutan Hak' dan 'Kawasan Hutan Negara' tersebut berada di bawah kewenangan BPN, lembaga negara yang bertanggungjawab dalam administrasi berbagai bentuk penguasaan atas tanah sesuai UUPA Tahun 1960. Pada kasus Kawasan Hutan Negara, tanah tersebut, menurut UUPA Tahun 1960, dikategorikan sebagai Tanah Negara, karena proses BATB menentukan bahwa tidak ada hak yang berada di atasnya. Sedangkan pada kasus Hutan Hak, hampir tanpa perkecualian, selama negara belum menentukan apakah terdapat hak lokal atas tanah tersebut, maka ia tetap berstatus

'tidak terdaftar' di dalam kawasan yang ditetapkan oleh Departemen Kehutanan sebagai 'Kawasan Hutan'. 'Tanah tidak terdaftar' dikuasai oleh negara tetapi secara teknis bukanlah Tanah Negara.

Karena para pembuat hukum mengakui bahwa proses pengukuhan hutan secara penuh akan memakan waktu yang lama, Pasal 12 UU Kehutanan 1999 membolehkan Departemen Kehutanan untuk mengklasifikasikan hutan berdasarkan fungsi-fungsi produksi, konservasi dan perlindungannya. Tetapi tidak ada tindakan lebih jauh yang dapat dilakukan sebelum status penguasaan tanah dapat diklasifikasikan melalui pendaftaran tanah mengikuti ketentuan yang ditetapkan PP No. 24 Tahun 1997²⁰ atau melalui proses penatabatasan yang akan berujung pada penandatanganan BATB dan pengukuhan secara resmi sebagai Kawasan Hutan Negara berdasarkan Keputusan Departemen Kehutanan. Namun demikian, pada prakteknya dan hampir tanpa perkecualian, pemberian ijin pengusahaan pada berbagai konsesi kehutanan telah diberikan di atas tanah dimana negara belum menentukan apakah terdapat hak di atasnya atau tidak.

Peraturan Perundang-undangan Terkait

Kerangka hukum diperumit oleh sejumlah undang-undang terkait yang secara tidak langsung memberi dampak pada cara dimana lembaga negara pada tingkat berbeda dan masyarakat mengelola sumberdaya hutan dengan dasar kejelasan hak. Sebagai contoh, terdapat sekitar 2.000 undang-undang, peraturan dan norma yang terkait dengan tanah. Lebih banyak lagi undang-undang dari sektor lain yang secara tidak langsung memberi dampak kepada pengelolaan sumberdaya hutan.²¹ Tidak hanya itu, ada banyak keputusan-keputusan tingkat menteri, surat edaran menteri dan peraturan pemerintah yang juga mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah. Undang-undang baru yang terkait dengan proses desentralisasi Indonesia menciptakan ketidakjelasan baru tentang hak untuk menguasai sumberdaya hutan. Sebagai contoh, sebuah keputusan presiden menetapkan bahwa urusan menyangkut penguasaan dan kepemilikan atas tanah berada di bawah kewenangan pemerintah pusat sementara UU Pemerintahan Daerah No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi kepada kabupaten untuk membuat keputusan menyangkut urusan-urusan pertanahan, termasuk penyelesaian konflik (Sembiring 2002). Hal yang sama juga terlihat pada PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Propinsi sebagai Daerah Otonom yang bertentangan dengan UU No. 22 Tahun 1999, karena memberikan kewenangan otonomi kepada pemerintah propinsi bukan kepada pemerintah kabupaten. PP No. 25 Tahun 2000 memberikan Departemen

²⁰ Persyaratan pendaftaran tanah berdasarkan PP No. 24/1997 adalah: (1) dokumen hukum; atau (2) pengakuan oleh masyarakat tetangga, atau (3) bukti-bukti fisik (Pasal 24).

²¹ Untuk penjelasan lebih rinci tentang peraturan perundang-undangan kehutanan dan sektor lain yang terkait, lihat Sembiring 2002 serta Thamrin 2002.

Kehutanan kewenangan utama menetapkan batas, fungsi dan Kawasan Hutan. Tetapi, pemerintah daerah tidak selalu menghormati kewenangan tersebut, sebagian karena keputusan menteri tidak memiliki status hukum untuk mengubah keputusan-keputusan tingkat lokal (Effendi 2002). Lebih jauh lagi, UU Kehutanan Tahun 1999 mensyaratkan pemerintahan desa untuk melaksanakan praktik pengelolaan hutan berkelanjutan, sementara UU No. 22 Tahun 1999 mensyaratkan mereka untuk memanfaatkan sumberdaya demi menghasilkan pendapatan guna membiayai program-program pembangunan, dan juga mendorong diperolehnya manfaat jangka pendek serta mempercepat eksploitasi sumberdaya hutan.

Gambaran di atas menunjukkan ketidak konsistenan hukum antara UU Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 dengan UU Kehutanan Tahun 1999. UU Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan atas keputusan-keputusan tentang pengelolaan sumberdaya alam kepada pemerintah daerah. PP No 34 tentang Pengelolaan, Eksploitasi dan Pemanfaatan Kawasan Hutan menyediakan pedoman operasional untuk pelaksanaan UU Kehutanan Tahun 1999. Peraturan tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk mengambil keputusan atas pemberian konsesi hutan untuk pembalakan yang memiliki prospek keuntungan besar, hak yang menurut pemerintah daerah seharusnya merupakan bagian dari kewenangan mereka. Oleh karena itu, oleh berbagai pihak peraturan tersebut dipandang sebagai upaya untuk memusatkan-kembali pengambilan keputusan.

Ketidak konsistenan hukum lain yang lebih serius, yang pada akhirnya dibawa ke Mahkamah Konstitusi, terkait dengan konflik antara UU Kehutanan Tahun 1999, yang secara eksplisit melarang kegiatan penambangan terbuka di Kawasan Hutan, dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No 1 Tahun 2004. Berdasarkan konstitusi, presiden memiliki kekuasaan untuk mengeluarkan peraturan darurat yang bersifat sementara, Perpu, yang harus memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apabila diperoleh persetujuan DPR, maka Perpu tersebut memiliki status hukum yang sama dengan undang-undang yang dihasilkan oleh DPR. Perpu sangat bertentangan dengan semangat UU Kehutanan Tahun 1999 karena membolehkan operasi pertambangan terbuka di kawasan lindung berdasarkan kontrak karya yang telah disetujui pemerintah sebelum diberlakukannya UU Kehutanan Tahun 1999.

Perpu tersebut diikuti oleh Keputusan Presiden (Keppres) No. 41 Tahun 2004 yang membolehkan 12 perusahaan tambang beroperasi di 13 wilayah konsesi yang berada di kawasan lindung di Indonesia. Kelompok-kelompok lingkungan hidup menuntut dilakukan pengujian produk hukum tersebut dengan merujuk kepada konstitusi, tetapi pada 7 Juli 2005 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut diperbolehkan untuk menambang di Kawasan

Hutan (Associated Press 2005). Ketidak konsistenan hukum yang berasosiasi dengan kerawanan-kerawanan hukum telah meningkatkan ketidakpastian pada sektor kehutanan.

Pada kasus yang lain, undang-undang pada hakekatnya tidak ditegakkan. UU Penataan Ruang Tahun 1992²² mewajibkan pemerintah, dengan partisipasi masyarakat setempat, untuk melakukan penataan ruang. Pada kenyataannya, hal tersebut sangat jarang terjadi. Pengaturan dalam undang-undang menyediakan 'rujukan' dan 'pertimbangan' untuk digunakan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Namun yang terjadi, para konsultan biasanya sudah menyiapkan hampir keseluruhan dari rencana tata ruang tersebut. Masalah lain yang khususnya terkait dengan undang-undang ini adalah, tidak adanya penetapan hukuman atau sanksi terhadap pelanggaran undang-undang ini. Sebagai contoh, jika alih-fungsi lahan terjadi di suatu kawasan dimana hal tersebut bertentangan dengan tata ruang, tidak ada mekanisme bagi pihak yang berwenang untuk melakukan tindakan tegas penegakannya, karena mereka tidak berwenang untuk memaksakan suatu sanksi terhadap pelanggarnya. Lebih jauh, undang-undang ini kelihatannya bertentangan dengan produk hukum tentang desentralisasi, khususnya UU Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999. Sehingga UU Kehutanan Tahun 1999 menjadi sangat sentralistik dalam pendekatannya, sementara UU Otonomi Daerah menekankan proses perencanaan dari bawah ke atas (Effendi 2002).

Kontradiksi dan ketidakkonsistenan merupakan situasi umum yang menyuburkan lahan bagi tindakan korupsi dan penyalahgunaan kewenangan dimana pengaturan berlebihan menjadi cara yang nyaman untuk memberikan suap bagi 'pelayanan' mempermudah prosedur pematuhan aturan yang rumit dan asing bagi masyarakat dan pelaku lainnya (Thamrin 2002). Tafsir yang berlandaskan kewenangan terhadap produk hukum menyebabkan peluang-peluang bagi tindakan korupsi pada keadaan dimana secara ekstrem tidak terdapat keseragaman penerapan hukum. Sebagai konsekuensi dari kebingungan terhadap hukum, sebagian besar kayu yang diambil adalah ilegal dan dalam proporsi jumlah yang nyata dari perdagangan internasional produk hutan juga ilegal (Scotland 2000). Sebuah laporan menunjukkan bahwa usaha kayu ilegal mampu menanggung keuntungan \$3 milyar per tahun (Kartodihardjo 2002).

Singkatnya, hukum dan perundang-undangan tentang tanah dan sumberdaya alam yang ada sekarang (i) saling tumpang-tindih, (ii) kontradiktif dan membingungkan, atau (iii) sederhananya tidak diakui keberadaannya, atau ketika keberadaannya diakui (iv) jarang dapat ditegakkan. Aspek-aspek kerangka hukum tersebut menjelaskan

²² UU Penataan Ruang No 24 Tahun 1992.

bahwa, paling tidak sebagian darinya, terdapat kesenjangan antara apa yang dikatakan oleh hukum dan undang-undang dengan apa yang terjadi di lapangan.

Dampak Terhadap Masyarakat Setempat

Kekacauan dan ketidakpastian hukum telah menimbulkan dampak yang merusak pada masyarakat pedesaan yang secara turun-temurun hidup bergantung kepada hutan sebagai sumber penghidupan mereka, tetapi tidak memiliki hak secara hukum terhadap hutan. Pada masa lalu, konsesi hutan untuk penebangan kayu dalam jumlah yang sangat luas terdapat di wilayah yang dihuni masyarakat yang tidak memiliki sumberdaya terhadap hukum. Hal sama, sejak pertengahan tahun 80-an, pemerintah mempromosikan perkebunan (hutan tanaman atau perkebunan kelapa sawit) 'mengalihfungsikan' hutan tanpa mempertimbangkan hak-hak masyarakat setempat. Konflik antara masyarakat, pemerintah, perusahaan pemegang konsesi dan perusahaan perkebunan meningkat drastik dan mewabah ke seluruh Indonesia, karena negara dan sekelompok kecil perusahaan menikmati rente atas sumberdaya sementara masyarakat lokal dengan hak-hak adatnya dipinggirkan untuk memanfaatkan sumberdaya hutan (Barber dan Churchill 1987). Dalam benak masyarakat yang hidupnya bergantung kepada sumberdaya hutan, pembangunan dan beroperasinya konsesi pembalakkan dan perkebunan menjadi hal yang senantiasa berkaitan dengan kesewenang-wenangan kekuasaan serta menurunnya mutu kehidupan mereka. Ketidakpercayaan kepada pemerintah dan perusahaan terus bertumbuh semakin intensif (Arnold 2001). Ketika masyarakat bereaksi dengan kekerasan karena ketiadaan saluran hukum bagi mereka, aparat militer akan melakukan tindakan keras terhadap aksi-aksi protes tersebut.²³ Pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM) sangat umum terjadi (Gautam et al 2000; Human Rights Watch 2003).

Tegangan dan konflik juga berpengaruh terhadap hubungan antara kelompok masyarakat yang dipinggirkan karena mereka harus bersaing mendapatkan akses terhadap tanah yang secara hukum dikuasai pemerintah tetapi secara *de facto* dikuasai oleh pihak lain. Sebagai tambahan, migrasi spontan, melanjutkan pembukaan daerah-daerah yang tak terjangkau pada Kawasan Hutan, pemerintah juga mensponsori program transmigrasi untuk memberantas tekanan terhadap tanah di kawasan tersebut dengan menaikkan kepadatan penduduk, memindahkan masyarakat miskin dari pulau Jawa dan, dalam jumlah yang lebih sedikit didatangkan dari Bali, ke pulau-pulau lain. Konflik antara masyarakat desa dan transmigran semakin bertambah, dengan intensitas yang meningkat secara tajam

²³ Sebenarnya, pihak militer memiliki kepentingan langsung terhadap eksploitasi hutan. Militer hanya memperoleh 30% dari kebutuhan finansialnya dari anggaran negara rutin dimana sisanya diperoleh dari keterlibatannya dalam kegiatan-kegiatan yang menghasilkan keuntungan finansial, termasuk eksploitasi hutan (Colchester et al 2003).

selama beberapa tahun pada masa Orde Baru, ketika kemiskinan tumbuh dan terdapat kegagalan tertib hukum (Kartodihardjo 1999; Gautam et al 2000).

Jadi, ancaman-ancaman terhadap keamanan penguasaan dan kepemilikan masyarakat atas tanah terjadi secara terus-menerus dari beberapa tekanan yang kuat: konsesi hutan untuk kayu, alih-fungsi hutan menjadi perkebunan, proyek-proyek transmigrasi dan pendudukan lahan yang terkait dengan pembukaan hutan untuk pengambilan kayu atau perkebunan oleh kelompok pendatang. Tak satu pun dari pihak yang memiliki kekuasaan dan kemampuan itu menghormati hak-hak masyarakat, tetapi justru menyapu peluang-peluang masyarakat terhadap ekonomi, kesejahteraan dan kepastian penguasaan (Jarvie et al 2003).

Terdapat beberapa perkembangan yang tidak diharapkan yang merupakan turunan dari ketidakpastian penguasaan atas tanah. Sebagai contoh, Griffen (2001) mencoba menarik perhatian terhadap dampak negatif terhadap perempuan yang pada gilirannya memiliki dampak negatif terhadap keselamatan pangan – karena makanan dari hutan, yang secara adat dikumpulkan oleh kaum perempuan, tak dapat lagi dilakukan – demikian pula untuk ketersediaan kayu bakar dan air.

Kebijakan-kebijakan yang diskriminatif dan kerangka peraturan perundang-undangan yang keliru berdampak luas kepada masyarakat pedesaan. Meskipun tidak ada angka pasti tentang jumlah masyarakat pedesaan yang terkena dampak ini, diperkirakan alokasi hutan untuk konsesi pembalakkan selama periode diabaikannya hak-hak adat atas tanah berkisar antara 40–60 juta jiwa, dan sebagian besar dari mereka adalah masyarakat miskin (Fourie dan Soewardi 2000).²⁴

²⁴ Populasi masyarakat yang hidupnya bergantung kepada hutan tidak diketahui pasti, dan perkiraan jumlahnya sangat bervariasi, dimana di antaranya memperkirakan mencapai 100 juta jiwa (Lynch 1995), tergantung kepada definisi dan prosedur perhitungan yang digunakan. Perkiraan paling konservatif menunjukkan paling sedikit 20 juta jiwa masyarakat yang hidupnya bergantung kepada hutan (Sunderlin et al 2000). Berapa pun angka yang aktual, Indonesia – sebagai negara keempat terbesar di dunia berdasarkan ukuran populasinya (210 juta jiwa), dimana 124 juta jiwa di antaranya hidup di wilayah pedesaan dengan persentase relatif besar untuk masyarakat yang hidup bergantung kepada hutan – kemungkinan memiliki populasi masyarakat cukup besar yang hidupnya bergantung kepada hutan. Ketiadaan data statistik tentang masyarakat yang hidup bergantung kepada hutan itu sendiri merupakan indikasi kuat tingkat keterpinggiran kelompok ini di Indonesia.

SUATU KASUS PENGUASAAN MASYARAKAT ATAS KAWASAN HUTAN

Hak-hak kepemilikan masyarakat adat memiliki prioritas tinggi dikalangan masyarakat global dan oleh karena itu dilindungi oleh beberapa deklarasi dan hukum internasional. Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia (Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, PBB, Tahun 1948) menetapkan bahwa tak seorang pun dapat kehilangan kepemilikannya bahkan jika hal itu tidak terdokumentasi pada surat-surat resmi. Konvensi International Labour Organisation (ILO) 169 mengandung pengaturan-pengaturan tentang hak-hak masyarakat asli dan masyarakat adat yang mensyaratkan penghormatan terhadap kedudukan adatnya serta menyediakan instrumen untuk mengakui dan melindungi hak-hak tersebut. Dinyatakan bahwa kepemilikan masyarakat adat atas tanah harus diakui (ILO 1989). Komisi PBB untuk Pemberantasan Diskriminasi Rasial juga merekomendasikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat untuk memiliki, mengembangkan, menguasai dan memanfaatkan tanah-tanah, wilayah dan sumberdaya komunalnya (CERD 1997).²⁵

Pada tahun-tahun belakangan banyak negara yang telah bergerak maju dengan semakin meluasnya pengakuan terhadap klaim masyarakat atas kepemilikan tanah pada Kawasan Hutan. Sepanjang tahun 80-an, pemerintah beberapa negara mulai melakukan reformasi sektor kehutanannya untuk membuka peluang bagi pengakuan hak-hak adat masyarakat atas Kawasan Hutan. Kajian di 24 negara yang memiliki hutan alam yang diperkirakan mencakup 93% luas total hutan dunia yang tersisa menunjukkan bahwa hutan dalam pengelolaan dan penguasaan masyarakat mencapai 22% dari luas total hutan di negara-negara berkembang atau tiga kali luas wilayah yang dikuasai perseorangan dan perusahaan. Banyak dari pengakuan tersebut terjadi sepanjang satu-setengah dekade terakhir ketika kepemilikan atau

²⁵ Komisi tersebut secara khusus menuntut agar negara-negara penandatanganan mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat untuk memiliki, mengembangkan, menguasai dan memanfaatkan tanah, wilayah dan sumberdaya komunal. Hal sama juga berlaku dimana masyarakat kehilangan tanah dan wilayah yang dimiliki secara adat, atau dihuni atau digunakan pihak lain tanpa melalui proses informasi dini dan persetujuan tanpa paksaan (FPIC), harus diambil tindakan untuk pengembalian tanah dan wilayah tersebut. Hanya ketika hal tersebut secara faktual dan rasional tidak memungkinkan, pemulihan hak harus diberikan melalui proses yang adil, kompensasi yang benar serta jelas. Kompensasi tersebut sejauh ini umumnya berupa tanah dan wilayah pengganti.

penguasaan masyarakat atas tanah hutan meningkat dua kali lipat (White dan Martin 2002).

Alasan-alasan di belakang pengakuan terhadap hak-hak adat atas Kawasan Hutan sangat beragam. Salah satu yang penting adalah meningkatnya kesadaran bahwa tata pemerintahan yang baik dalam sektor kehutanan terkait erat dengan keadilan sosial, perlindungan budaya dan agama-agama asli, koherensi masyarakat dan lingkungan politik yang demokratis. Reformasi kebijakan yang dilakukan bertujuan untuk menjami kejelasan penguasaan melalui aturan hukum berdasarkan konsep filosofis dan tata pemerintahan yang mencerminkan nilai-nilai keadilan sosial, pemberdayaan dan perlindungan budaya.

Sementara hak-hak masyarakat atas tanah merupakan inti dari keadilan sosial, alasan bagi jaminan yang lebih luas melalui kepemilikan tanah secara hukum memiliki makna melampaui landasan etika dari keadilan sosial, pelestarian nilai-nilai budaya serta tindakan-tindakan korektif dari kesalahan di masa lalu. Pengelolaan hutan oleh masyarakat terbukti efektif dalam mengelola dan melestarikan sumberdaya alam secara lebih baik di berbagai wilayah di dunia. Lebih jauh hal tersebut merupakan mekanisme yang ampuh untuk pemberantasan kemiskinan serta memperbaiki efisiensi ekonomi.

Di seluruh dunia masyarakat mengelola dan melestarikan suatu wilayah dengan luas minimum 360 juta hektar atau setara dengan luas seluruh kawasan konservasi di dunia yang resmi, tetapi berlangsung secara lebih efektif meskipun tanpa dukungan pemerintah. Jika spektrum yang luas tentang wanatani dimana bentang alam usaha pertanian-hutan serta kebun pekarangan termasuk di dalamnya, kawasan yang dikelola oleh masyarakat mungkin dapat mencapai 1 milyar hektar luasnya atau sekitar sepertiga luas total hutan dunia. Masyarakat adalah penjaga suatu kawasan habitat alam, mengelola suatu bentang alam dari petak-petak yang meliputi Kawasan Hutan tetapi juga kawasan non-hutan yang dimanfaatkan secara intensif. Dewasa ini masyarakat yang bermukim menetap (*settled communities*) di suatu wilayah mengelola sumberdaya hutan hingga di pedalaman, dan bahkan masyarakat yang bermukim lebih lama (*long-settled communities*) juga mempraktekkan pengurusan bentang alam terkelola (*managed landscape*) secara intensif (Molnar, Scherr dan Khare 2004). Tata pengelolaan tersebut terdapat di berbagai negara dari Mexico hingga India, Guatemala, Sri Lanka, Tanzania dan Brazil.

Kepemilikan atas aset tanah merupakan faktor kritis dalam pemberantasan kemiskinan. Di banyak desa-desa miskin di dunia, hutan merupakan sumber utama penghidupan mereka. Pemberdayaan masyarakat – dengan hak kepemilikan secara hukum sebagai unsur penting – adalah salah satu alat paling efektif untuk mengurangi kemiskinan dan memperbaiki kondisi masyarakat perdesaan:

Aset yang dimiliki masyarakat miskin ... secara langsung menyumbang kepada kesejahteraannya dan memiliki pengaruh luar biasa terhadap peluang untuk keluar dari kemiskinan.... Memperluas aset masyarakat miskin dapat memperkuat posisi ekonomi, politik dan sosial serta penguasaan mereka atas kehidupan mereka sendiri. Aset memberdayakan masyarakat miskin. Dan aset membantu masyarakat mengelola resiko (World Bank 2000).

Kepastian kepemilikan atas hutan dapat dipandang sebagai faktor paling ampuh bagi masyarakat untuk masa depan hutan serta merupakan pemuntir dimana keterlibatan mereka untuk menentukan masa depan hutan dapat menjadi sumber yang paling penting dan menjamin (Alden Wily dan Mbaya 2001).

Hutan memungkinkan masyarakat miskin untuk mendayagunakan tenaga mereka guna memperoleh manfaat produktif sehingga mereka tidak terlalu bergantung kepada upah serta mengurangi kerentanan mereka terhadap kejutan-kejutan ekonomi. Tanah adalah aset yang paling penting yang dapat dimiliki masyarakat. Banyak dari kekayaan masyarakat pedesaan berupa akses dan kontrol atas tanah. Menjamin hak-hak penguasaan dan kepemilikan atas tanah berimplikasi kepada sebuah proses transfer kekayaan dan oleh karena itu menyumbang kepada pemberdayaan dan pemberantasan kemiskinan di wilayah pedesaan (Deininger 2003). Malahan kepemilikan atas tanah juga memiliki potensi yang besar untuk mengembangkan pendapatan ekonomi yang efisien karena kepemilikan dan kontrol lokal berasosiasi dengan pengelolaan sumberdaya yang sudah teruji, mudah diakses dan berlandaskan pengetahuan lokal yang sangat penting bagi keberlanjutan produktifitas.

Kepemilikan atas tanah yang terjamin juga meningkatkan insentif bagi investasi. Semakin baiknya jaminan penguasaan dan kepemilikan atas tanah secara definitif akan mengurangi ketidakpastian dan oleh karena itu memiliki potensi untuk mengubah investasi tenaga kerja dan waktu menurut kespesifikan kegiatan – seperti kegiatan-kegiatan pengelolaan hutan – yang mungkin membutuhkan waktu bertahun-tahun untuk dinikmati manfaatnya. Hak-hak kepemilikan yang lebih baik memberikan masyarakat posisi tawar dan kemampuan untuk bernegosiasi dengan pelaku lain termasuk pemerintah (Lynch dan Talbott 1995). Akibat ketidakpastian merupakan situasi yang paling menentukan saat ini, tampak di berbagai daerah di Indonesia, dimana persaingan untuk mendapatkan hak atas tanah semakin meningkat, dan ketika masyarakat kehilangan kepercayaan kepada pemerintah atau ketika untuk alasan apa pun – ketidakstabilan politik, konflik etnik atau sebuah

sejarah dukungan pemerintah atas hilangnya hak-hak adat – rasa tidak percaya tersebut akan semakin meningkat (Mukherjee, Hardjoindjo dan Carriere 2002).²⁶

Ketika ketersediaan lahan melimpah terkait dengan jumlah penduduk, hak-hak penguasaan secara hukum kurang dibutuhkan. Masyarakat kemungkinan akan mempraktekkan perladangan gilir balik, dengan hak-hak yang bersifat sementara yang diberikan kepada perseorangan oleh masyarakat. Situasi berubah ketika kepadatan jumlah penduduk meningkat dan perladangan gilir balik tidak lagi memadai karena siklus pembukaan lahan semakin pendek dan tingkat kesuburan terus menurun. Tanah kemudian semakin meningkat nilainya dan investasi pupuk dan pengembangan terasering semakin menarik dan dibutuhkan. Selain itu pohon-pohonan pun harus ditanam bersama-sama jenis tanaman lain pada lahan yang sama. Hanya jika ada jaminan penguasaan atas tanah, teknik-teknik baru tersebut akan dapat membuahkan hasil yang dapat dipetik manfaatnya. Di Thailand *land reform* memiliki dampak penting terhadap output ekonomi dan pendapatan pemerintah. Di China penghapusan pola kepemilikan komunal disertai perluasan penguasaan atas tanah menghasilkan perbaikan produktifitas yang luar biasa. Hasil serupa dapat dilihat di Vietnam, Ghana dan negara lainnya (Do dan Iyer 2003; Besley 1995). Sebagai gantinya ketika terjadi peningkatan tekanan terhadap Kawasan Hutan tetapi penguasaan secara hukum tidak ada atau berlaku ketidakpastian penguasaan atas tanah seperti yang terjadi di Indonesia, konflik dan pemanfaatan sumberdaya alam secara berlebihan dipastikan akan terjadi. Berikut ini adalah kesimpulan dari suatu tinjauan-ulang pengalaman-pengalaman di berbagai negara:

Bukti empiris dari berbagai wilayah di dunia menunjukkan tuntutan untuk jaminan penguasaan atas tanah yang lebih besar serta contoh-contoh yang menyajikan campur-tangan yang tepat untuk meningkatkan kepastian penguasaan tanah memberikan keuntungan yang nyata baik dalam hal keadilan, investasi, penyediaan kredit serta pengurangan biaya untuk kegiatan-kegiatan pengawasan dan perlindungan terhadap eksploitasi sumberdaya (Deininger 2003).

Kajian tersebut juga menunjukkan bahwa seringkali, tingginya jaminan penguasaan atas tanah dapat menghasilkan perbaikan pengelolaan hutan. Kajian-kajian di Brazil menyajikan bahwa ketidakpastian penguasaan atas tanah merupakan sebuah faktor

²⁶ Beberapa analis tidak sepenuhnya mendukung atau bahkan menentang pendapat tentang pengaruh-pengaruh tersebut di atas. Sementara itu hampir semua sependapat bahwa jaminan penguasaan dan kepemilikan atas tanah yang diperoleh berdasarkan hukum kepemilikan dirasakan sangat penting untuk mendorong fungsi-fungsi ekonomi (seperti mendapatkan kredit). Even they, however, recognize that the situation changes when there is great uncertainty about the rights of population to continue to utilize lands needed to grow trees over long-term periods.

penyebab kunci terjadinya deforestasi. Kajian-kajian di Panama membuktikan bahwa hak-hak penguasaan yang efektif telah mengurangi laju deforestasi. Di Nepal dan Vietnam meningkatnya mutu pengelolaan hutan terjadi karena adanya pengalihan hak-hak atas hutan negara kepada masyarakat dan perseorangan (Deininger 2003). Dari bukti-bukti yang disajikan jelas bahwa konteks dari berbagai negara tersebut sebenarnya beragam dan tanpa keraguan diakui bahwa terdapat banyak faktor yang menentukan baik buruknya pengelolaan hutan dimana jaminan penguasaan tanah sebagai salah satu faktor pentingnya. Namun demikian tidaklah sulit untuk membayangkan situasi di atas dimana keuntungan bersih masa depan dari pengelolaan hutan jangka-panjang berdasarkan kepemilikan atas tanah yang terjamin dapat melampaui ketersediaan sumberdaya, sehingga terciptalah kondisi dan insentif yang diperlukan agar pengelolaan hutan berkelanjutan menjadi hal yang mungkin diwujudkan di Indonesia.

Kepemilikan atas tanah cenderung sejalan dengan pengembangan pasar-pasar finansial yang bersandarkan kepada tanah sebagai jaminannya. Lebih jauh kepemilikan atas tanah yang jelas membebaskan pemilik (masyarakat adat) dari biaya-biaya dan usaha untuk menetapkan dan menegakkan hak-hak penguasaannya. Tanah bersertifikat juga cenderung memiliki nilai ekonomi yang lebih tinggi. Kajian-kajian di Indonesia menunjukkan bahwa pada tahun 1996 tanah-tanah bersertifikat bernilai 43% di atas nilai premium. Kajian yang sama di Filipina, Brazil dan Thailand menunjukkan kecenderungan serupa dengan nilai yang lebih nyata (Deininger 2003). Nilai tanah yang lebih tinggi juga menjadikannya sebagai jaminan dengan nilai yang lebih besar, yang akan memberi kemudahan untuk memperoleh kredit.

Pola kepemilikan atas tanah juga dapat mempengaruhi bagaimana investasi publik seperti sarana transportasi dialokasikan. Seringkali investasi tersebut lebih menyukai pemegang konsesi yang besar dan berkuasa dibandingkan masyarakat adat yang secara politik tidak dikenal sehingga menyebabkan bias dan mendorong ketidakadilan.

Di sisi lain kegagalan untuk memenuhi hak-hak hukum atas pemilik *de facto* tanah menciptakan masalah sosial besar bahkan tidak jarang mengarah ke tindakan kekerasan, sengketa atas tanah dan berlanjut ke pengadilan ketika pelaku lain seperti pemegang konsesi pembalakkan dan pelaku lain yang lebih berkuasa memperoleh penguasaan secara hukum atas hutan. Karena hutan semakin lama semakin menyusut, konflik-konflik tersebut akan terus meningkat sementara kecenderungan masyarakat untuk melakukan investasi akan menurun. Berdasarkan latar belakang sejarah, hambatan hukum terhadap kepemilikan atas tanah oleh masyarakat adat telah membatasi lingkup kemajuan ekonomi mereka.

Kepemilikan atas tanah juga berkaitan dengan unsur lain dari suatu masyarakat yang baik (*well function society*) (Hirschmann 1984). Penampakan sosial, gengsi dan identitas, kemungkinan-kemungkinan baru untuk bersekutu (misalnya dengan ornop) serta pemberdayaan politik adalah semua pembangunan yang telah diamati untuk menyertai hak-hak penguasaan secara hukum (Shackleton et al 2002). Hak-hak penguasaan atas tanah menyumbang kepada penguatan keterkaitan sosial dan keadilan dalam pola hubungan sosial (Swallow et al 2000). Para peneliti berpendapat bahwa menumbuhkan rasa memiliki lewat keterlibatan adalah salah satu syarat utama bagi tata-pemerintahan yang baik dan demokratis di tingkat lokal (Deininger 2003). Sebaliknya ketidakjelasan penguasaan atas tanah menghancurkan harga diri, kepercayaan diri dan kemampuan masyarakat untuk menegosiasikan pemanfaatan sumberdaya di antara mereka sendiri maupun dengan pihak luar (Clay, Alcorn dan Butler; 2000).

Namun demikian mungkin alasan yang paling kuat bagi sebuah proses transisi menuju kepemilikan oleh masyarakat adalah bukti yang menunjukkan ketidakmampuan pemerintah dan kantor-kantor publiknya dalam menjaga dan mengelola hutan di masa lalu serta bahwa terlalu sedikit alasan untuk meyakini bahwa situasi ini akan berubah dalam waktu dekat (Effendi 2002).

PERDEBATAN NASIONAL TENTANG REFORMASI KEBIJAKAN KAWASAN HUTAN DI INDONESIA

Jika kebutuhan akan reformasi kebijakan dan legislatif mengarah kepada kepastian penguasaan dan kepemilikan atas tanah telah diterima secara luas di dunia internasional, lalu mengapa hal ini tidak dipakai dan dilaksanakan di Indonesia? Ada beberapa kekhawatiran yang bisa menjelaskan keragu-raguan Departemen Kehutanan untuk melangkah maju dengan sebuah program untuk melembagakan hak-hak masyarakat adat atas Kawasan Hutan secara hukum. Hal terpenting, terungkap dalam sebuah lokakarya yang melibatkan pejabat pemerintah, orop, perwakilan dari dunia usaha serta lembaga-lembaga internasional di Jakarta tahun 2002 seperti dipaparkan di bawah ini.

KEMUNGKINAN UNTUK MEMBAGI-BAGI DAN MENJUAL TANAH

Kritik terhadap reformasi Kawasan Hutan Negara untuk kepentingan kepemilikan oleh masyarakat begitu gencar disorongkan, bahwa jika status tanah diberikan kepada petani perseorangan, sangat mungkin mereka akan memecahnya menjadi beberapa persil dan menjual tanah tersebut yang pada akhirnya akan menciptakan situasi yang lebih buruk daripada keadaan sebelum reformasi. Namun demikian reformasi kebijakan yang dikaji dalam laporan ini lebih dipusatkan kepada pengakuan terhadap kepemilikan oleh masyarakat atas hutan. Kepemilikan oleh masyarakat juga menawarkan keunggulan lain pada situasi dimana ada kebutuhan terhadap pencapaian skala ekonomi dimana eksternalitas dapat lebih mudah ditangani oleh tindakan bersama daripada oleh perseorangan. Sebagai contoh ketika masyarakat mengelola wilayah dataran tinggi dan dataran rendah dari suatu kawasan tangkapan air atau ketika menghadapi resiko investasi yang sangat tinggi dan dengan mengumpulkan sumberdaya akan mengurangi tekanan kelompok. Terdapat banyak situasi di Indonesia dimana kondisi-kondisi tersebut diterapkan. Lebih jauh bagi pemerintah yang menghadapi kelangkaan sumberdaya kelembagaan, secara administratif akan lebih efisien untuk berurusan dengan masyarakat dibandingkan dengan sejumlah besar perseorangan (Lynch dan Talbott 1995).

Menjadi perdebatan ketika hak kepemilikan diberikan kepada masyarakat, mereka berhak menjual tanahnya jika semua anggota masyarakat yang bersangkutan menyetujuinya. Meskipun demikian pelarangan yang berlaku sementara dapat mengurangi kemungkinan terjadinya penjualan. Perlakuan berbeda juga bisa diterapkan pada tipe hutan yang berbeda tergantung fungsi utama hutan-hutan tersebut, cakupan luas hutan, tata-guna lahan yang ada serta keberadaan hak adat (Sembiring 2002). Tambahan pula pengkajian sosial dari Program Sertifikasi Tanah di Jawa yang didukung World Bank, menemukan bahwa sangat sedikit petani yang telah menerima sertifikat menjual tanahnya (World Bank 2002).

BPN sesungguhnya sudah menerima pendaftaran tanah adat dan mengakui tanah adat sebagai hak-hak komunal yang tidak dapat dipindah-tangankan (Fay, Sirait dan Kusworo 2000).²⁷ KepMen Pertanahan No 5 Tahun 1999 membuka kesempatan untuk pendaftaran tanah ulayat (atau dengan nama lain) sebagai milik komunal yang tidak dapat dipindah-tangankan.

ARGUMEN YANG MENYAMPINGKAN PERTIMBANGAN KEPEMILIKAN OLEH PEMERINTAH²⁸

Salah satu justifikasi utama adanya penguasaan eksklusif oleh pemerintah atas sumberdaya hutan adalah bahwa sumberdaya tersebut memiliki beragam 'eksternalitas', misalnya pengaruh yang diinginkan oleh masyarakat tetapi tidak menarik perhatian si pemilik karena mereka tidak menerima kompensasi untuk memproduksi eksternalitas. Argumen ini mendesak bahwa produksi total dari layanan-layanan ini akan berkurang dibandingkan yang diharapkan karena perseorangan atau masyarakat tidak akan tertarik untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang tidak dapat menghasilkan keuntungan finansial. Pelestarian keanekaragaman hayati, penyerapan karbon dan perlindungan daerah tangkapan air merupakan contoh dari tipe-tipe layanan ini. Oleh karena itu jelas bahwa hanya pemerintah dapat memasukkan produksi 'eksternalitas' ke dalam keputusan-keputusan pengelolaan.

²⁷ Namun demikian tidak ada prosedur jelas yang ditetapkan untuk mengurus kepemilikan masyarakat atas tanah.

²⁸ Pengaruh eksternal adalah dampak dari kegiatan privat yang dibayarkan untuk atau diuntungkan baik secara ekonomis maupun ekologis tetapi tidak diterima atau dibayarkan oleh pengelola. Seorang petani hutan yang mengelola pohon di daerah tangkapan air di perbukitan menghasilkan layanan bagi petani di wilayah hilir tetapi tidak menerima bayaran atas jasa-jasa tersebut. Dampak-dampak itu merupakan eksternalitas dalam proses pengambilan keputusan oleh petani hutan di wilayah hulu karena tidak memberikan dampak kepadanya secara langsung, baik berupa biaya maupun keuntungan. Hal ini pun berlaku untuk dampak negatif.

Fakta-fakta yang tersebar luas dari berbagai belahan dunia menunjukkan bahwa, sesungguhnya pemegang hak kepemilikan atas sumberdaya secara privat, termasuk di dalamnya hak-hak penguasaan dan kepemilikan berbasis masyarakat, dapat dan bisa menghasilkan manfaat-manfaat seperti pelestarian keanekaragaman hayati dan penyerapan karbon, dihasilkan bersama-sama dengan hasil hutan yang diinginkan masyarakat (Ostrom 1990)²⁹. Sebagai contoh banyak tanah yang sudah tidak berupa hutan alam yang ternyata sesuai untuk produksi pertanian tapi sebagian lain tidak cocok untuk digunakan untuk keperluan tersebut. Meskipun demikian lahan jenis ini dapat mendukung penanaman pohon atau wanatani dan pengembangannya dapat meningkatkan produksi bersama berdasarkan pengaruh-pengaruh eksternal hutan (Holmes 2002). Di luar Jawa pohon-pohonan populer di kalangan petani kecil dan masyarakat perdesaan yang menghasilkan tiga perempat produksi karet Indonesia, 95% produksi kopi dan sebagian besar produk kelapa atau kopra (Potter dan Lee 1998). Bahkan sesungguhnya pulau-pulau di luar Jawa memiliki sebagian dari sistem wanatani dunia yang telah berlangsung cukup lama. Sistem tersebut diatur sedemikian rupa sehingga mereka dapat mereproduksi eksternalitas lingkungan alam hingga batas tertentu karena mereka meniru aspek-aspek fungsi hutan alam (Holmes 2002). Kayumanis, rotan, karet, damar, kopi, durian dan lainnya ditanam di antara pohon kayu-kayuan dan tanaman pertanian. Masyarakat adat yang tinggal di pedalaman Kalimantan, suku Dayak, telah mengelola hutan mereka secara berkelanjutan selama ribuan tahun. Contoh terbaru dari masyarakat adat Kalimantan menunjukkan bahwa hutan di kawasan tanah suku Dayak berkisar antara 50 hingga 99 persen sehingga mungkin telah menyediakan jasa lingkungan terbesar ketimbang bentuk lain pemanfaatan hutan seperti konsesi pembalakan atau perkebunan skala besar (dikutip dalam Alcorn 2000).

Sejumlah kasus menunjukkan, meski menghadapi ketidakpastian penguasaan atas tanah masyarakat adat mempunyai kemampuan untuk mengelola hutan secara berkelanjutan dan dalam proses tersebut sekaligus mempertahankan eksternalitas hutan. Salah satu contoh adalah kasus masyarakat Krui di Lampung Barat yang terkenal dan masyarakat Meru Betiri di Jawa Timur. Keberhasilan wanatani damar di Sumatra, karet di Sumatra dan Kalimantan, rotan di Kalimantan dan lainnya telah didokumentasikan melalui beberapa kajian. Sistem wanatani yang dilaksanakan masyarakat Krui melestarikan keanekaragaman hayati dan konservasi tanah dari hutan alam serta lebih berwawasan lingkungan dibanding pemanfaatan alternatifnya (di luar kegiatan konservasi yang ketat) seperti penghijauan atau pembukaan lahan untuk tanaman pertanian (van Noordwijk et al, 1998).

²⁹ Alasan bahwa penguasaan dan kepemilikan oleh pemerintah dibutuhkan sama sekali tidak didukung oleh bukti-bukti yang cukup.

Wanatani dibuat dan dikelola tanpa dukungan pemerintah atau badan internasional tersebut meliputi 4 juta hektar di Sumatra. Sekitar 7 juta orang menetap di wilayah seluas 2,5 juta hektar di Sumatra dan Kalimantan, ini hanya untuk kebun karet saja (Fay, Sirait, Kusworo; 2000). Meski secara tidak sengaja mereka memaksimalkan beberapa dari eksternalitas hutan, masyarakat pengelola wanatani seringkali memberikan hasil ikutan berupa layanan eksternalitas tersebut untuk jangka panjang.

Dalam banyak kasus, masyarakat memiliki insentif ekonomi untuk melaksanakan sistem wanatani karena sistem ini tampaknya sering dianggap menjanjikan secara finansial (juga berwawasan lingkungan, dibandingkan bentuk pemanfaatan hutan lainnya). Sebagai contoh penelitian yang dilakukan IPB di Lampung Barat menunjukkan suatu keunggulan finansial yang penting dari sistem wanatani yang dipraktekkan oleh masyarakat adat dibandingkan dengan kebun karet atau kebun kelapa sawit (lihat Kotak 2).

Hal tersebut di atas tidak dapat ditafsirkan bahwa kepemilikan masyarakat atas sistem wanatani akan secara serta-merta menghasilkan pengaruh yang lebih baik terhadap nilai-nilai non-pasar dari lingkungan hidup karena keterkaitan antara kepemilikan atas tanah, pilihan sistem produksi dan eksternalitas yang berasosiasi sesungguhnya merupakan hal yang rumit.³⁰ Kondisi dan budaya setempat sangat bervariasi dan tidak semua masyarakat secara sadar menghormati lingkungan hidup. Bahkan hak-hak kepemilikan tidak menyediakan semua syarat-syarat yang dibutuhkan bagi pengelolaan hutan berkelanjutan dan berlanjutan pelayanan eksternalitas yang diinginkan. Tetapi kejelasan penguasaan atas tanah berasosiasi dengan hak-hak kepemilikan cenderung mempengaruhi sistem produksi seperti wanatani yang seringkali lebih berkelanjutan baik secara ekonomis maupun kelestarian lingkungan hidup, dibandingkan alternatif lain pemanfaatan lahan, dan hal tersebut seringkali berkaitan dengan produksi gabungan eksternalitas positif.

Pada beberapa kasus, kegiatan produksi mungkin tidak sesuai dengan beberapa nilai eksternal dari lingkungan yang bersifat tetap. Sehingga, misalnya kebutuhan terhadap peraturan untuk mengatur tata-guna di wilayah kritis, seperti daerah tangkapan air di perbukitan, tidak akan mungkin lenyap jika didukung dengan kepemilikan masyarakat atas tanah yang diatur secara hukum.

³⁰ Untuk kajian lingkup global tentang syarat-syarat yang menentukan keberhasilan agroforestri, lihat Schroth et al 2004.

Kotak 2 – Analisis Keuangan tentang Tata-Guna Lahan Alternatif

Kajian-kajian insentif finansial terhadap sistem wanatani yang dikelola masyarakat menunjukkan bahwa hal tersebut memiliki keunggulan yang penting terhadap tata-guna lahan alternatif. IPB telah melakukan kajian struktur finansial dari 'Repong Damar Milik', 'KDTI Repong Damar' dan 'Monokultur Kelapa Sawit' sebagai tiga pilihan tata-guna lahan di Krui, Lampung Barat. Hasil kajian menunjukkan terdapat sedikit perbedaan antara kemungkinan dari skema kepemilikan secara penuh oleh masyarakat dengan skema lain yang bergantung kepada sewa jangka-panjang dari pemerintah. (Namun demikian tingkat ketidakpastian menunjukkan perbedaan yang nyata seperti digambarkan pada wawancara dengan para pemimpin masyarakat). Sebaliknya sistem wanatani adat menyajikan keunggulan finansial yang penting terhadap monokultur kelapa sawit karena sistem wanatani memiliki lebih banyak keunggulan lingkungan.

| Tolok-ukur | Repong Damar Milik | KDTI Repong Damar | Perkebunan Kelapa Sawit |
|----------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|
| Nilai Bersih Sekarang (Rp) | 86.096.981 | 86.018.556 | 5.198.866 |
| Nisbah Keuntungan/Biaya | 7.03 | 7.02 | 1.65 |

Hasil kajian tersebut mencerminkan analisis terdahulu. Sebagai contoh sebuah kajian perbandingan tentang 'return to labor' dari tata-guna lahan alternatif menunjukkan bahwa sistem pengelolaan oleh masyarakat dari tata-guna lahan jauh lebih baik daripada karet atau monokultur sawit:

| Tolok-ukur | Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat | Perkebunan Karet | Perkebunan Kelapa Sawit |
|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------|-------------------------|
| " <u>Return to Labor</u> " (Rp/hari) | 10.000 – 12.000 | 3.683 | 5.797 |

Oleh karena itu kajian-kajian tersebut menyebutkan bahwa dalam situasi tertentu terdapat sedikit insentif finansial bagi masyarakat untuk mengubah secara drastis tata-guna lahan dari sistem wanatani yang diajarkan oleh adat dan juga karena dalam prosesnya merugikan berbagai jasa lingkungan yang berasosiasi dengan kegiatan tersebut.

Sumber: Institut Pertanian Bogor (IPB) (2002)

Tetapi jika masyarakat pada contoh di atas mengelola hutan menggunakan perspektif jangka-panjang, pada saat yang sama serangkaian eksternalitas yang diinginkan, dalam situasi dimana mereka tidak memiliki tanah bersangkutan, mengapa kepemilikan atas tanah menjadi faktor penentu? Jawabannya sekali lagi terkait dengan masalah ketidakpastian serta terbatasnya kedaulatan masyarakat untuk menentukan masa depannya sendiri. Contoh sistem produksi yang

berkelanjutan di atas dan sistem produksi yang berasosiasi dengan manfaat eksternal paling penting dari hutan tidak berarti menjadikan hak-hak penguasaan hal tidak penting tetapi justru pada beberapa kasus, pengelolaan hutan berkelanjutan dapat berlangsung terlepas dari ketidakpastian atas penguasaan. Kepastian penguasaan atas tanah pada gilirannya akan memperkenalkan insentif tambahan terhadap pengelolaan hutan berkelanjutan dan keberlanjutan produksi pengaruh-pengaruh eksternal yang positif. Kelompok pendukung upaya pengakuan terhadap hak masyarakat di Indonesia berpendapat bahwa sebuah program dapat dimulai di lahan yang belum mengalami deforestasi atau lahan yang telah terbukti dapat dikelola dengan baik oleh masyarakat sebagai suatu sistem wanatani. Lahan yang sudah mengalami deforestasi hanya akan menghasilkan sedikit eksternalitas dibandingkan dengan yang dihasilkan pada saat masih memiliki tutupan hutan dan lahan wanatani yang sekarang dikelola oleh masyarakat sudah menghasilkan berbagai produk yang menyediakan dampak eksternal yang positif.

KEKHAWATIRAN BAHWA ELIT MASYARAKATLAH YANG DIUNTUNGGAN

Pihak-pihak yang tidak setuju terhadap hak-hak kepemilikan masyarakat atas hutan berpendapat beberapa kasus di berbagai negara menunjukkan bahwa ketika pemerintah menyerahkan tanah kepada masyarakat, kolusi di antara pemimpin masyarakat untuk mendapatkan keuntungan sering terjadi, yang mengarah kepada proses pemusatan kekuasaan dan penumpukkan aset di tangan segelintir orang. Jika wakil-wakil masyarakat memiliki kekuasaan untuk mendistribusikan-ulang kepemilikan atas tanah atau mengalokasikan hak kepada anggota perseorangan, sangat realistis untuk mengharapkan bahwa beberapa dari mereka akan bergabung dengan kelompok politik atau kepentingan lain untuk mengeksploitasi peluang-peluang demi keuntungan mereka sendiri. Bahkan jika proses alokasi berlangsung terbuka, sangat umum bagi segelintir pemimpin untuk mendominasi perdebatan di masyarakat dan mengendalikan proses pengambilan keputusan mengikuti arahan mereka (Thamrin 2002).

Lebih jauh ada pendapat mengatakan beberapa masyarakat tertentu mungkin kurang siap untuk berurusan dengan kelompok-kelompok dari luar komunitasnya yang tertarik terhadap sumberdaya di wilayah mereka. Sebagai contoh undang-undang memandatkan para pemegang konsesi dan perusahaan perkebunan untuk bekerja bersama dengan masyarakat setempat. Tetapi sudah ditemukan bukti yang menunjukkan bahwa beberapa pihak pemegang konsesi telah memanfaatkan skema kerjasama tersebut yang justru merugikan masyarakat setempat. Sehingga ancaman berupa lenyapnya peluang masyarakat untuk mendapatkan keuntungan dan

berpindah tangan ke pihak yang lebih terorganisir dan berkuasa sangatlah nyata (Wollenberg dan Kartodihardjo, 2002).

Beberapa jalan keluar bagi masalah tersebut yang terinspirasi dari kebijakan pemerintah bisa jadi bukanlah hal mudah khususnya ketika ada suatu keinginan kuat untuk tidak melakukan campur-tangan terhadap urusan-urusan internal masyarakat. Mekanisme penyelesaian konflik dapat dibuat atau dipromosikan tetapi umumnya masyarakat harus mengambil keputusan secara demokratis bagaimana cara untuk menangani konflik-konflik yang dihadapi. Program untuk meningkatkan transparansi proses pengambilan keputusan dan menginformasikan kepada masyarakat tentang hak-hak mereka serta konsekuensi dari keputusan-keputusan tersebut akan membantu upaya mempromosikan tata pemerintahan masyarakat yang lebih baik.

POTENSI MENINGKATNYA KONFLIK DI ANTARA MASYARAKAT

Sengketa di kalangan masyarakat tentang tata-batas wilayah yang diklaim sebagai tanah mereka bukanlah hal yang tidak lazim. Hak-hak atas hutan kerap bertumpang-tindih, beberapa diklaim oleh sebagian kelompok yang bahkan tidak hidup di wilayah bersangkutan. Memberikan penguasaan tanah secara jelas dan tak-terbantahkan pada kondisi seperti itu mungkin sulit dan bahkan tidak akan memecahkan masalah serta konflik yang berasosiasi dengan hak adat atas tanah dan kekayaan alamnya.

Terdapat bukti hal itu bukanlah masalah yang berkaitan dengan Kawasan Hutan saja dan pengalaman-pengalaman dalam rasionalisasi penguasaan atas tanah pertanian di Indonesia telah terbukti bahwa hal tersebut dapat ditangani oleh pemerintah. Tentu saja harus ada sebuah mekanisme untuk memproses dan menangani keluhan dan penyelesaian konflik secara cepat. Hal serupa dapat dilihat pada keberadaan peluang-peluang untuk pembentukan pengadilan pertanahan sebagai badan yang terpisah dari lembaga peradilan umumnya dimana yurisdiksi administratifnya merupakan kewenangan eksklusif di tingkat kabupaten atau kota dengan kemampuan untuk menyelenggarakan dengar-pendapat dan mengambil keputusan atas kasus-kasus penguasaan atas tanah (Thamrin 2002). Sekali lagi hal tersebut membutuhkan dibentuknya lembaga yang dapat dipertimbangkan menjadi bagian pemerintah tetapi tidak melampaui kemampuan kelembagaan pemerintah yang ada seperti ditunjukkan pada program sertifikasi lahan pertanian.

PENGELOLAAN BERSAMA SEBAGAI PILIHAN

Salah satu cara untuk memperbaiki pengelolaan sumberdaya hutan sementara pada saat yang sama meningkatkan kondisi masyarakat setempat adalah dengan mempromosikan berbagai bentuk pola kemitraan antara masyarakat, sektor swasta dan pemerintah.

Pada pembahasan ini pengelolaan hutan secara bersama (*collaborative forest management*, CFM), secara sempit dipaparkan sebagai skema berbasis kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat setempat. Pengaturan-pengaturan tersebut sangat bervariasi sejalan dengan unsur-unsur yang membentuk pola kemitraan, mulai dari sekedar menyediakan informasi tentang program pemerintah kepada masyarakat sampai kepada berbagai bentuk proses konsultasi hingga proses partisipatif yang interaktif (IIED 1994).³¹ Lebih jauh skema CFM bisa jadi mencakup atau mungkin juga tidak, hak-hak kepemilikan atas tanah, tetapi dalam perdebatan di Indonesia rancang CFM dibahas sebagai alternatif dari pengakuan secara hukum hak-hak kepemilikan adat atas tanah, bukan sebagai konsep pelengkap. Tetapi hal tersebut bukan merupakan keharusan. Sebagai contoh di hutan dimana masyarakat tidak mengklaim hak-hak kepemilikannya tetapi lebih kepada akses, pengaturan CFM dapat berlangsung efektif dan hak-hak dapat diberikan secara bersyarat berdasarkan tata-guna dan pemeliharaan sumberdaya alam yang baik. Belakangan ini rancangan yang berlaku di Indonesia, Hutan Kemasyarakatan (HKM) mengakomodasi prinsip tersebut meskipun kemajuan pelaksanaannya begitu lambat.

Di wilayah dimana masyarakat mengklaim hak-hak pemanfaatan dan pengelolaan hutan, dapat ditangani melalui proses yang menghormati klaim lokal dan mengarah kepada kesepakatan melalui proses negosiasi. Proses tersebut efektif pada situasi ketika klaim hak-hak lokal sangat jelas, terlepas apakah masyarakat mendapatkan pengakuan secara resmi atau administratif atas hak-haknya.

Keunggulan CFM adalah keberadaan pemerintah sebagai salah satu mitra, dimana secara langsung menjamin kepastian penguasaan atas tanah karena keterlibatannya merupakan bentuk pengakuan terhadap masyarakat sebagai entitas yang dapat menikmati hak-hak yang tertulis dalam kesepakatan. Sebagai tambahan pengaturan dalam CFM memiliki potensi untuk memperkenalkan sistem pemeriksaan dan

³¹ Ada berbagai istilah yang digunakan seperti *Community Involvement in Forest Management* (CIFM), *Community-Based Forest Management* (CBFM), *Joint Forest Management* (JFM, mengacu secara spesifik pada kasus di India) serta *Participatory Forest Management* (PFM). Belakangan ini, ada sebuah kecenderungan untuk memperluas cakupan bentuk kerjasama itu hingga melibatkan pemangku-kepentingan lain, utamanya dari sektor swasta. Istilah *Collaborative Forest Management*, CFM, telah diusulkan untuk pola kemitraan yang terakhir disebutkan.

keseimbangan (*check and balances*) agar kepentingan para pihak dapat diakomodasi (Carter 1999; lihat Kotak 3).

Kotak 3 – Keunggulan Potensial CFM

Pengaturan kerjasama memiliki potensi untuk memperbaiki mutu pengelolaan hutan melalui:

- Peluang meningkatnya jaminan penguasaan atas tanah;
- Peningkatan kesungguhan berbagai pemangku-kepentingan melalui keterlibatan bersama dalam pemecahan masalah;
- Perbaikan mutu pengambilan keputusan melalui analisis yang lebih mendalam terhadap pilihan-pilihan serta dengan menawarkan peluang-peluang pelaksanaan tindakan menang-menang (*win-win*) juga penyelesaian konflik;
- Perluasan kesempatan untuk mengurangi kesalahan pada semua kasus dimana perjanjian bersifat tidak terukur dengan mendorong berlangsungnya diskusi dan berbagai pandangan dan pengetahuan tentang nilai dan persepsi semua pemangku-kepentingan yang terlibat;
- Fasilitasi aliran informasi, persebaran pengetahuan dan penerapan pengetahuan lokal; dan pada saat yang sama penanganan masalah lokal dan perumusan jalan-keluar yang didukung oleh informasi dan pengelolaan yang lebih komprehensif bersumber dari pengalaman dan kemampuan para pemangku-kepentingan yang saling melengkapi;
- Pengintensifan penerimaan, keluwesan dan terjaganya keputusan bersama; semua keputusan bersama sangat berdasar di mata masyarakat dibandingkan yang bersifat sepihak yang dipaksakan salah satu pihak; juga mitra-mitra akan lebih mungkin melanjutkan arah umum pengelolaan hutan jika terdapat kesepakatan untuk tindakan-tindakan bersama; kemungkinan setiap pihak untuk menolak perubahan-perubahan drastis terhadap keputusan-keputusan yang telah disepakati bersama; faktor-faktor tersebut meningkatkan nilai keputusan yang bersifat rumit dan tidak pasti serta ketika mempengaruhi materi untuk jangka-panjang, yang kesemuanya merupakan ciri-ciri di banyak keputusan-keputusan pengelolaan hutan;
- Didorongnya perluasan lembaga-lembaga yang demokratis yang seringkali menjadi tujuan yang diinginkan;
- Jaminan atas transparansi dalam pengambilan keputusan yang lebih besar.

Terdapat alasan-alasan teoritis yang cukup meyakinkan yang mendukung CFM. Namun demikian percobaan-percobaan CFM di berbagai belahan dunia menunjukkan bahwa keunggulan-keunggulan potensial tersebut sulit diterjemahkan menjadi keuntungan yang aktual untuk masyarakat. Sebagian kecil proyek yang mampu bertahan membutuhkan dukungan eksternal yang besar, berkelanjutan dan mahal.

Namun demikian masalah yang paling serius dalam pelaksanaan skema CFM terkait dengan kecenderungan umum pemerintah untuk mengendalikan keputusan-keputusan kunci (lihat, sebagai contoh, Scott 2001). Skema-skema CFM memusatkan perhatian kepada produk dan *bagi-hasil*, dengan salah satu pihak yang berkuasa – pemerintah – yang mendominasi atmosfer pengambilan keputusan serta memiliki kecenderungan kuat untuk memperoleh keuntungan sebesar mungkin. Sesungguhnya CFM secara normal melibatkan kepemilikan publik atas tanah dan hutan dimana negara tetap sebagai pemegang kewenangan akhir dan menyerahkan sebagian 'hak-hak istimewanya' kepada masyarakat setempat untuk memanfaatkan sumberdaya hutan sebagai alat tukar untuk kepatuhan mereka terhadap aturan-aturan hukum. Masyarakat menjadi 'pihak yang diuntungkan' dalam rancangan yang didukung pemerintah dimana keputusan-keputusan tetap berada di tangan pemerintah.

Kemitraan sejati harus dibedakan dengan hubungan bapak dengan anak (*patronage*). Pengalaman di berbagai tempat menunjukkan bahwa masyarakat setempat jarang sekali siap untuk menjalankan usaha atau bekerja secara setara dengan pemerintah sehingga kerap hanya berperan sebagai mitra yang lebih rendah dalam skema CFM (Clay, Alcorn dan Butler 2000).

Lebih jauh CFM berbeda dari program-program yang menyerahkan kepemilikan secara hukum kepada masyarakat dalam aspek terpenting dari pemberdayaan. Adalah benar bahwa reformasi kepemilikan atas tanah berpusat pada *pergeseran kekuasaan* dan pada konsep yang strateginya digunakan oleh masyarakat untuk mengelola sumberdaya yang seharusnya tidak didasarkan pada keputusan-keputusan birokratis dari atas tetapi lebih berdasarkan hak-hak adat dan pengelolaan sumberdaya, dimana pada gilirannya akan menjadi bagian tak terpisahkan dari budaya dan lingkungan setempat. Secara konsep dan praktek, strategi-strategi *bagi-hasil* merupakan hal yang berbeda dari *pemberdayaan* masyarakat. Bukanlah hal yang mengejutkan apabila mempelajari kajian-kajian di beberapa negara yang membandingkan antara pendekatan bagi-hasil dengan metoda berbagi-kekuasaan, yang menunjukkan bahwa yang kedua lebih efektif dalam mendorong masyarakat untuk tertarik dalam pengelolaan hutan (Alden Wily dan Mbaya, 2001).

Sebagai sebuah aturan main, pengambilan keputusan birokratis yang berpengaruh terhadap masyarakat kunci lebih mungkin mengarah kepada hasil ekonomi yang buruk dari suatu usaha bersama. Sebagai contoh pengalaman di Indonesia dengan perusahaan milik negara (Inhutani) sangat tidak menarik. Perusahaan-perusahaan tersebut sudah sangat terkenal karena kerugian-kerugiannya yang terus menerus. Memasukan masyarakat dan perusahaan milik negara ke dalam CFM sangat besar kemungkinan untuk tidak berhasil. Lebih jauh hal tersebut mencerminkan sikap terpola bahwa perusahaan-perusahaan publik di Indonesia dikenal karena

keenggannya menerima partisipasi masyarakat yang berarti dalam pengambilan-keputusan (Bennett 2000).

Bukti dari beberapa kasus dimana beragam bentuk pengelolaan bersama diterapkan dapat digunakan sebagai contoh. Penerapan pengelolaan bersama di Indonesia seperti di Taman Nasional Kerinci-Seblat, tidak memberikan hasil yang baik. Pada kasus itu, masyarakat tidak merasa tertarik untuk melindungi kawasan dan kegiatan ilegal, bahkan semakin tak terkendali. Salah satu faktor kunci yang teridentifikasi oleh para peneliti yang mengkaji pengalaman tersebut adalah adanya kebutuhan masyarakat akan jaminan penguasaan atas tanah yang lebih besar (GOI 2001).

Pada akhirnya CFM membutuhkan biaya yang besar untuk melangsungkan proses negosiasi, menentukan peran, menetapkan perjanjian untuk berbagi, merumuskan kegiatan pemantauan dan evaluasi dan seterusnya. Karena CFM lambat dan mahal pembentukannya maka skema ini seringkali dilaksanakan dengan mengandalkan bantuan eksternal (Carter dan Gronow 2005). Hal itu tidak berarti bahwa biaya dari strategi-strategi kepemilikan atas tanah dapat diabaikan. Sesungguhnya tuntutan biaya administratifnya mungkin mahal tetapi bisa jadi ia masih lebih rendah dibandingkan biaya untuk CFM dan oleh karena itu mungkin dibutuhkan keterlibatan pemerintah yang lebih erat.

Namun demikian beberapa percobaan dengan keterlibatan pemerintah yang lebih rendah sudah berlangsung di Indonesia. Sebagai contoh, sekitar 16.000 jiwa masyarakat Dayak yang hidup di pedalaman, di sekitar Taman Nasional Kayan Mentarang, Kalimantan Timur, memiliki wakil-wakil di dewan pengelolaan bersama, bersamaan dengan wakil-wakil dari pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten. Menurut SK Menteri Kehutanan Tahun 2002, kawasan konservasi tersebut dikelola menggunakan pendekatan pengelolaan bersama. Namun masih terlalu dini untuk menilai apakah prakarsa tersebut dapat terus berhasil untuk jangka panjang (Eghenter, Labo dan Farhan 2003).

SEWA JANGKA PANJANG

Sebuah alternatif yang diusulkan beberapa pihak di Indonesia adalah pemberian sewa jangka-panjang dari Kawasan Hutan Negara dengan aturan yang memungkinkan perpanjangan langsung sepanjang semua persyaratannya dipenuhi. Pendekatan sewa jelas memiliki lebih sedikit keunggulan dibandingkan kepemilikan penuh tetapi pada beberapa kasus bisa jadi merupakan pilihan jangka-pendek yang layak secara politik. Pendekatan ini dapat menjadi langkah awal yang pada akhirnya mengarah ke pengakuan penuh terhadap hak-hak penguasaan oleh masyarakat. Namun demikian pendekatan ini mensyaratkan kepercayaan masyarakat bahwa pemerintah tidak akan membatalkan perjanjian di tengah ketiadaan suatu aturan

hukum yang jelas. Inilah persoalan utama dari bentuk kesepakatan ini. Wawancara yang dilakukan dalam konteks kajian ini menemukan bahwa salah satu alasan penting bagi masyarakat untuk memilih hak-hak kepemilikan secara penuh atas tanah-tanah adatnya adalah persepsi bahwa perubahan-perubahan sekecil apa pun dalam pemerintahan dapat melenyapkan dengan mudah jaminan penguasaan atas tanah. Kesepakatan jenis ini juga akan bermakna pada tidak diakuinya secara resmi hak-hak atas tanah dalam Kawasan Hutan dimana beberapa masyarakat menganggapnya sebagai hal yang mutlak. Lynch dan Talbott (1995) mengungkapkannya sebagai berikut:

Pendekatan sewa hutan dan hak-hak lain yang berbasis pada hak-hak istimewa bersumber dari asumsi bahwa pemerintah memiliki sumberdaya dan pihak lain tidak memiliki hak untuk menggunakannya.

Terlepas dari beberapa keterbatasannya, sewa adalah alternatif paling dekat kepada kepemilikan secara penuh khususnya jika pendekatan ini berlaku untuk jangka panjang, yang memberi waktu cukup lama untuk mengikutsertakan paling sedikit peluang untuk mendapatkan hasil dari usaha jangka-panjang dan investasi oleh masyarakat. Tentu saja hal ini akan muncul jika aturan mainnya jelas yang didukung oleh adanya pengaturan-pengaturan yang memadai untuk menyelesaikan sengketa lewat keputusan-keputusan yang obyektif, transparan dan berkeadilan.

Beberapa langkah menuju kesepakatan formal dengan masyarakat terjadi pada tahun 1998, ketika Menteri Kehutanan dan Perkebunan menyerahkan hak pengelolaan – bukan kepemilikan – 29.000 hektar Kawasan Hutan Negara kepada masyarakat Krui di Lampung, Sumatra. Sebuah klasifikasi baru untuk mewujudkan kesepakatan ini pun dibuat, Kawasan Dengan Tujuan Istimewa (KDTI).³² Ini adalah untuk pertama kalinya skema pengelolaan oleh masyarakat diakui secara resmi di Kawasan Hutan. Namun demikian seperti telah diungkapkan sebelumnya, hal itu tidak mencakup pengakuan terhadap kepemilikan atas tanah karena kendali tetap berada di tangan negara. Lebih jauh karena perjanjian tersebut berlaku sepanjang masyarakat terbukti keberadaannya, pemerintah akan melakukan evaluasi setiap lima tahun. Pemerintah dapat membatalkan perjanjian tersebut jika hasil kajian menunjukkan bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan masyarakat bertentangan dengan hukum atau 'kepentingan publik'. Hal tersebut sekali lagi menunjukkan aspek yang ditakuti dari ketidakpastian penguasaan yang dapat dlenyapkan dengan hak-hak kepemilikan secara hukum. Namun demikian terinspirasi dari pengalaman positif di Krui, beberapa ornop bekerja memperluas model ini, dengan beberapa perbaikan, kepada masyarakat lain yang terbukti

³² SK Menteri Kehutanan No 47 Tahun 1998.

memiliki kemampuan mengelola hutan, tetapi tidak ada lagi KDTI baru yang diberikan.

KESULITAN UNTUK MENGELOLA PROSES PENGAKUAN

Mengapa masyarakat menerima untuk tidak diikutkan hak kepemilikannya atas sumberdaya hutan terbaik begitu proses hukum tengah berlangsung terhadap lahan yang sudah terdegradasi? Adilkah jika masyarakat pedesaan dilarang untuk memasuki dan memanfaatkan kawasan yang hutannya sudah gundul atau tidak memiliki kekayaan alam yang besar, sementara pelaku lain seperti perusahaan pengusahaan hutan yang sudah memiliki kekuasaan ekonomi yang besar justru diberi hak untuk mengakses hutan-hutan terbaik di negeri ini? Lebih lagi jika cara lain untuk mengurangi tekanan, seperti peluang-peluang kerja dan sumber nafkah alternatif yang menarik tidak menjanjikan keuntungan material, akan sulit bagi pemerintah untuk mengendalikan perambahan hutan oleh masyarakat yang menuntut kepemilikan secara hukum dan penguasaan atas hutan alam.

Bukan tidak mungkin untuk mengawasi arah dan intensitas tuntutan masyarakat pedesaan, karena mereka akan dipengaruhi oleh pembangunan ekonomi dan politik yang sukar diramalkan. Pada beberapa kasus hak-hak masyarakat atas tanah di wilayah yang sudah tidak lagi memiliki hutan alam dapat mengurangi tekanan terhadap hutan alam yang tersisa. Apa yang secara nalar dipandang jernih adalah bahwa masyarakat pedesaan dan beberapa sektor masyarakat sipil, bahkan sektor pemerintah lainnya akan terus meningkatkanuntutannya akan perubahan. Secara ideal akan lebih bijaksana bagi pemerintah untuk berupaya secara efektif mengelola transisi yang tengah berlangsung yang diharapkan banyak pihak. Pendudukan lahan sudah terjadi di banyak tempat dan sejauh ini cukup adil untuk menganggap bahwa pemerintah tidak akan pernah mampu mencegahnya. Pertanyaannya bukan menyangkut apakah pendudukan akan terus berlanjut atau tidak, tetapi apakah perambahan seperti itu terus berlangsung secara ilegal dan mungkin dilakukan dengan cara kekerasan, atau sebaliknya pemerintah akan dengan sukarela dan mampu untuk mengendalikannya dengan cara yang lebih baik. Yang terakhir agaknya mensyaratkan peningkatan kemampuan yang tinggi agar dapat menegakkan hukum, khususnya di wilayah-wilayah yang harus dikecualikan dari proses seperti taman nasional dan wilayah yang dari perspektif lingkungan sudah dalam kondisi kritis. Sayangnya catatan penegakkan hukum pada sektor kehutanan di Indonesia tidaklah kuat dan, seperti yang kita lihat sejauh ini proses desentralisasi justru membuka ketidakpastian-ketidakpastian baru.

Suatu keunggulan dari dibuatnya hak-hak kepemilikan atas tanah dan hutan untuk masyarakat adalah bahwa Departemen Kehutanan dapat membaktikan lebih banyak

waktu dan upaya untuk memastikan peraturan pengelolaan hutan diikuti baik di kawasan yang tidak dipengaruhi oleh proses tersebut juga di kawasan yang tengah direformasi. Ketidakmampuan pemerintah di masa lalu dalam mengelola taman nasional dan kawasan lindung lainnya serta menangani pembalakkan tak berijin dapat dikatakan bersumber pada ketiadaan fokus pengelolaan Kawasan Hutan nasional dengan luasan yang luar biasa. Untuk alasan ini akan jadi penting untuk mengembangkan dan mengikuti sebuah pendekatan yang sistematis dan terukur.

Ringkasnya beberapa potensi kelemahan dari pengakuan kepemilikan atas Kawasan Hutan oleh pemerintah Indonesia yang muncul di berbagai perdebatan di tingkat nasional harus dipertimbangkan tetapi merupakan hal lain yang tidak terlalu relevan. Tak ada satu pun upaya serius untuk mempertahankan praktik-praktik diskriminatif yang saat ini masih berlangsung yang mengabaikan hak-hak kepemilikan adat masyarakat atas tanah.

TANTANGAN DAN PELUANG DALAM PELAKSANAAN

Pembahasan sejauh ini difokuskan pada isu-isu teknis dan hukum yang terkait dengan pengakuan hukum terhadap hak-hak kepemilikan masyarakat. Dua pilihan lain yang telah dipertimbangkan adalah pengelolaan hutan secara kerjasama (*collaborative forest management*, CFM) dan penyewaan jangka-panjang. Sebagai tambahan, pelaksanaan suatu kebijakan yang akan mengakui hak-hak kepemilikan masyarakat telah disajikan bersama dengan landasan hukumnya. Pembaruan kebijakan seperti itu mungkin akan muncul dalam atmosfer politik dan administrasi yang mungkin menciptakan baik peluang maupun tantangan terhadap keberhasilan. Tantangan kunci adalah untuk menghindari resiko kelemahan-kelemahan operasional yang pada gilirannya memungkinan hilangnya manfaat ekonomi dan ekologi dari proses transisi ini. Bagian berikut ini menyangkut isu-isu terkait dengan aspek-aspek operasional dalam pengakuan hak-hak kepemilikan adat.

Faktor yang paling penting yang mempengaruhi peluang keberhasilan dari upaya ini adalah pembangunan yang timbul dari upaya desentralisasi di Indonesia yang tengah berlangsung. Untuk alasan ini tema ini akan dibahas di bagian awal.

BERURUSAN DENGAN DESENTRALISASI: IMPLIKASI UNTUK PENGUATAN PENGUASAAN ATAS HUTAN

Upaya desentralisasi di Indonesia telah menciptakan peluang maupun tantangan bagi proses legalisasi hak-hak penguasaan dan kepemilikan oleh masyarakat. Pada banyak kasus, otonomi daerah yang lebih besar dan kendali oleh pemerintah daerah atas sumberdaya hutan telah membuka ruang bagi aspirasi masyarakat lokal dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan di tingkat lokal. Namun demikian pada beberapa kasus proses desentralisasi menimbulkan ancaman-ancaman terhadap hak-hak masyarakat.

Pada tahun 1999, pemerintah menerbitkan dua undang-undang yang mendesentralisasi kekuasaan ke tingkat kabupaten dan propinsi, dan pelaksanaannya dimulai pada Januari 2001. UU Otonomi Daerah No 22 Tahun 1999 secara spesifik mengatur tanggungjawab politik dan administratif dari pemerintah daerah di setiap tingkat, sementara UU Perimbangan Anggaran No 25

Tahun 1999 menetapkan sebuah sistem baru untuk berbagai sumberdaya finansial pemerintah di tingkat-tingkat yang berbeda. Kabupaten dianggap lebih dekat kepada masyarakat dan karena itu lebih sesuai untuk mempromosikan demokratisasi, dibebani tanggung jawab utama untuk fungsi administratif dan pengaturan.³³

Menyangkut keuangan publik, suatu proporsi pendapatan (70 persen) yang berasal dari eksploitasi hutan dapat dipertahankan oleh pemerintah propinsi dan kabupaten atau kota, sedangkan pemerintah pusat juga harus mengalokasikan 25 persen dari pendapatan tersebut ke tingkat kabupaten (90 persen) dan propinsi (10 persen). Pemerintah daerah diinstruksikan untuk secara aktif mencari pilihan-pilihan lain untuk mengembangkan sumber keuangannya sendiri.

Secara umum desentralisasi menawarkan sejumlah peluang bagi masyarakat setempat untuk mendapatkan ruang aspirasi yang lebih besar dalam penyusunan kebijakan pengelolaan hutan. Desentralisasi juga mengarah ke akuntabilitas lebih besar di tingkat lokal, meningkatkan keadilan, dan pada beberapa kasus, pemanfaatan sumberdaya hutan secara lebih berkelanjutan. Pemerintah yang terdesentralisasi akan lebih dekat kepada masyarakat dan oleh karenanya harus lebih tanggap terhadap tuntutan lokal dibandingkan skema pemerintahan yang terpusat. Namun demikian proses desentralisasi ternyata terlalu maju ke depan dan banyak pemerintah daerah yang tidak siap menghadapi reorganisasi skala besar tersebut. Hampir 2 juta pegawai negeri dipindahkan dari pemerintah pusat ke daerah. Desentralisasi terjadi lewat satu langkah sapan. Indonesia melakukan proses transformasi dirinya hampir dalam waktu hanya semalam dari sebuah pemerintahan yang paling sentralistik di dunia menjadi negara yang paling terdesentralisasi. Akibat ketidakstabilan politik yang mendominasi periode setelah 1999 dan pergulatan antara eksekutif dengan legislatif menyebabkan buruknya persiapan pelaksanaan kerangka desentralisasi yang baru itu. Sementara undang-undang otonomi ditegakkan, tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan itu. Ini menimbulkan beragam tafsir dan penilaian yang longgar oleh pemerintah daerah dan pejabat-pejabatnya yang seringkali tidak siap. Berbagai produk hukum termasuk undang-undang otonomi daerah ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

³³ Gagasan mendesentralisasikan kekuasaan ke tingkat propinsi sudah terbukti sulit dilakukan karena adanya penolakan beberapa lembaga sektoral dengan alasan bahwa otonomi propinsi akan meningkatkan daya politik yang lebih berorientasi ke luar (sentrifugal). Lembaga pemerintah dari sektor lain juga berkeberatan terhadap gagasan ini karena propinsi identik dengan struktur pemerintah pusat, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Pada akhirnya sebagian besar kekuasaan jatuh ke tingkat kabupaten.

Belakangan ini sengketa di dalam tubuh pemerintah antartingkatan berbeda merupakan pemandangan yang umum. Sebagai contoh pada sektor kehutanan, kabupaten mengeluarkan perijinan atas tanah yang sebelumnya sudah dikonsesikan oleh Departemen Kehutanan. Pada tingkat praktis, kekuasaan atas keputusan-keputusan menyangkut hutan terkonsentrasikan di tingkat kabupaten. Tetapi pada situasi yang penuh ketidakpastian hukum, setiap tingkat pemerintahan memaksakan kewenangannya untuk membuat sejumlah keputusan dan serentak mengingkari kewenangan pemerintah di tingkat lain di bidang yang sama. Di tengah kekacauan tersebut, masyarakat setempat menghadapi resiko kehilangan hak-haknya dan beralih kepada yang lebih memiliki kepentingan dan kekuasaan.

Garis kewenangan akhir-akhir ini menjadi semakin jelas ketika presiden menerbitkan sebuah perintah khusus kepada pemerintah daerah untuk menganulir peraturan daerah yang bertentangan dengan UU Kehutanan.

Bagaimana masyarakat bersikap dalam situasi perubahan politik yang sedemikian drastis? Meskipun hak-hak masyarakat diterima secara luas di berbagai sektor-sektor pemerintah, *Reformasi* menciptakan dukungan luar biasa bagi pemenangan pengakuan hak-hak masyarakat atas tanah di sektor lainnya. Lemahnya sikap pemerintah pusat mendorong beberapa pihak memaksakan kepentingan klaimnya terhadap tanah-tanah adat. Masalahnya adalah pelaku lain yang memiliki klaim yang bertumpang-tindih pada wilayah yang sama dan tidak ada lembaga yang dapat menyelesaikan konflik tersebut secara memuaskan bagi kedua belah pihak. Ketika klaim masyarakat tidak diakui, beberapa kelompok masyarakat memilih cara kekerasan. Kekerasan oleh masyarakat mencapai puncaknya pada periode tahun 1999 – 2000 (Jarvie, 2003).

Pada kasus tertentu pemaksaan tuntutan masyarakat berhasil mempengaruhi beberapa pelaku, pemegang konsesi dan pemerintah daerah untuk melibatkan mereka dalam proses pengambilan keputusan dan skema eksploitasi sumberdaya, tetapi umumnya masyarakat menerima sedikit keuntungan dari pengaturan kesepakatan tersebut karena mereka kurang siap untuk menghadapi transaksi seperti itu dan tidak tahu bagaimana menangani kontrak dengan perusahaan atau pemerintah. Mengingat kurangnya kemampuan masyarakat untuk menegakkan kesepakatan, janji-janji yang sebelumnya diungkapkan seringkali tidak pernah dipenuhi .

Dalam atmosfer perubahan yang begitu cepat, pelaku tersebut memiliki akses yang lebih baik kepada informasi pasar serta hubungan yang baik dengan calon pembeli potensial, serta kepada pejabat-pejabat pemerintah, memiliki keuntungan yang luar biasa. Masyarakat tidak menikmati keunggulan-keunggulan tersebut dan oleh karenanya menerima keuntungan yang sangat sedikit dari kesepakatan tersebut. Bahkan desentralisasi kemudian cenderung menjadi kendaraan bagi elit, politikus

dan aparat keamanan setempat, yang semuanya bergabung untuk mengeksploitasi hutan secepat mereka mampu (Down to Earth 2002). Banyak kelompok masyarakat menyaksikan sendiri pelenyapan sumberdaya dengan laju yang luar biasa cepat di wilayah mereka, dan tidak memiliki pilihan selain bergabung dalam lomba menghabiskan sumberdaya yang ada sebelum habis dikuras pelaku-pelaku besar.

Secara keseluruhan, proses desentralisasi yang tengah berlangsung memiliki sejumlah implikasi terhadap pembaruan penguasaan hutan yang meliputi:

- i) Ketidadaan aturan main yang jelas dan ketidakmampuan pemerintah pusat untuk memantau dan menegakkan undang-undang yang telah diterjemahkan menjadi prakarsa pemerintah daerah yang ternyata melampaui rentang tanggung jawab yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat, sehingga menyebabkan hilangnya kesatuan nasional pada administrasi kebijakan publik dari sektor bersangkutan.
- ii) Proses desentralisasi telah menciptakan sebuah gelombang harapan dan meningkatkan tekanan untuk perubahan di tingkat kabupaten hingga mencapai titik dimana pemerintah pusat kehilangan kendalinya terhadap proses tersebut.
- iii) Ketidakpastian ini telah meningkatkan pertikaian antar tingkatan di dalam tubuh pemerintah seiring dengan proses desentralisasi *de facto* yang dilakukan pemerintah daerah secara cepat mendahului kerangka pelaksanaan formal yang ditetapkan pemerintah pusat.
- iv) Pada tingkat kabupaten perwujudan peluang untuk menetapkan klaim atas sumberdaya menciptakan sejumlah tuntutan yang kuat untuk penyelesaian konflik dimana pemerintah kabupaten tidak siap menghadapinya.
- v) Pemerintah pusat seringkali memberikan tugas kepada kabupaten dan propinsi tetapi tidak menyediakan sumberdaya yang dibutuhkan secara memadai untuk mengelola tanggungjawab yang baru tersebut. Pada situasi ini bahaya yang timbul akibat meningkatnya ketidak teraturan dengan persaingan di antara pemangku-kepentingan untuk mengamankan 'hak-hak' mereka masing-masing – baik yang secara hukum diakui maupun yang tidak – khususnya atas sumberdaya hutan yang paling berharga.
- vi) Pemerintah kabupaten berkewenangan untuk menerbitkan perijinan bagi eksploitasi sumberdaya hutan skala kecil sehingga mereka memperoleh insentif untuk mempercepat eksploitasi guna meningkatkan pendapatan daerahnya.
- vii) Masyarakat merasa mendapatkan manfaat dan keuntungan langsung dari eksploitasi yang dipercepat, tetapi dengan biaya kerusakan sumberdaya hutan. Mereka pun berada dalam posisi tawar yang rendah dalam bernegosiasi, dan sering dipertainkan oleh elit lokal, sehingga keuntungannya jauh lebih sedikit dari yang seharusnya.

Situasi kelembagaan yang dijelaskan di atas menyorot kesulitan dalam mewujudkan program yang berhasil untuk mengakui secara hukum hak-hak masyarakat adat atas Hutan. Agar dapat berhasil pemerintah perlu memperlengkapi diri dengan strategi pelaksanaan yang memastikan berlangsungnya tertib hukum guna menghindari resiko kemandegan proses serta pada akhirnya menyumbang kepada ketidakpastian dan kekacauan yang saat ini mendominasi administrasi publik di wilayah pedesaan.

PENGEMBANGAN VISI NASIONAL DAN STRATEGI UNTUK PEMBARUAN KAWASAN HUTAN

Banyak kegagalan kebijakan, peraturan, dan lembaga seperti diungkapkan di atas yang berakar dari ketiadaan strategi yang komprehensif untuk pengelolaan sektor. Sebuah Program Kehutanan Nasional dibentuk dan harus dikembangkan dan dilaksanakan lebih jauh dengan tingkat kemendesakan yang tinggi. Setelah dibahas selama beberapa tahun salah satu kelangkaan yang dihadapi adalah kebijakan yang dapat menjernihkan wilayah mana yang harus tetap dikuasai negara dan mana yang sekarang diklasifikasikan sebagai Kawasan Hutan tetapi kenyataannya tidak lagi berupa hutan atau sudah beralih fungsinya menjadi lahan pertanian yang tidak perlu lagi digolongkan sebagai Kawasan Hutan. Tidak ada alasan yang jelas mengapa Departemen Kehutanan terus menguasai tanah yang sudah tidak lagi berhutan. Pemerintah harus melakukan klasifikasi-ulang terhadap hutan dan melepas kawasan-kawasan yang kenyataannya sudah digunakan untuk tujuan lain atau sudah tidak lagi layak untuk dipertahankan karena tidak sesuai dengan klasifikasi Kawasan Hutan. Departemen Kehutanan sendiri mengakui hal ini sebagai 'kekeliruan sistematis yang muncul pada peruntukkan status Kawasan Hutan sehingga menimbulkan konflik sosial yang hingga kini masih terus berlangsung'.³⁴

Departemen Kehutanan menyusun Rencana Strategis (RENSTRA)³⁵ untuk periode 2001-2005, tetapi rencana tersebut masih harus diterapkan. RENSTRA memberi mandat kepada kabupaten dan propinsi untuk tetap mengacu ke rencana nasional dalam menyiapkan rencana-rencana baik di tingkat kabupaten maupun propinsi. Namun karena pihak eksekutif harus meminta pandangan badan legislatif lebih dulu terhadap rencana yang disusun, RENSTRA ternyata tidak diperhitungkan. Bahkan Departemen Kehutanan tidak lagi menggunakannya untuk mengorganisir kegiatan-kegiatan mendatang (Effendi 2002).

³⁴ SK MenHut No 20 Tahun 2001, seperti dikutip Effendi 2002.

³⁵ Rencana Strategik. Strategic Plan 2001-2005.

Lebih jauh Program Pembangunan Nasional (PROPENAS)³⁶ yang sekarang ini berlaku, disusun melalui koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) memiliki tujuan-tujuan yang sangat ambisius dimana kabupaten kesulitan untuk mencapainya. Tujuan-tujuan tersebut seringkali berbeda dari apa yang telah direncanakan pemerintah daerah. Beberapa program-program pembangunan di tingkat desa tidak konsisten terhadap rencana nasional. Sementara rencana nasional mengusung pembangunan berkelanjutan jangka-panjang, rencana-rencana pembangunan di tingkat kabupaten lebih mementingkan tujuan-tujuan perolehan pendapatan jangka-pendek. Terputusnya keterkaitan antarlembaga pada tingkat yang berbeda itu tampak begitu jelas, memperburuk situasi secara nyata dengan kekacauan dan ketidakpastian menyangkut pemanfaatan sumberdaya hutan, oleh berbagai pelaku, termasuk masyarakat setempat .

Cacat-cacat di tingkat strategis menyumbang kepada meluasnya ketidak konsistenan dan pertentangan dalam peraturan dan perundang-undangan, serta meningkatnya kesenjangan antara kandungan tekstual hukum dengan apa yang terjadi di lapangan. Hal ini tak dapat dipisahkan dari faktor penyebab kecenderungan kelembagaan yang tertutup serta gesekan-gesekan di antara lembaga-lembaga negara dan terlihat seperti perang antara pemerintah pusat dan daerah.

PENGEMBANGAN KONSTITUENSI POLITIK UNTUK PEMBARUAN

Pemerintah secara tradisional tidak pernah melibatkan masyarakat dalam pembuatan keputusan terkait dengan hutan, pengakuan hukum dan hak-hak tanah, karenanya dibutuhkan sebuah perubahan yang mendasar menyangkut perilaku pejabat dan aparat lembaga-lembaga negara.

Terdapat penolakan yang masih terus berlangsung di berbagai bidang di pemerintahan untuk melaksanakan pembaruan kebijakan. Perlawanan ini berkaitan dengan kelompok-kelompok yang berkuasa yang lebih menghitung lebih dulu dampak terhadap kepentingannya jika konsep-konsep tersebut diterima secara luas. Pengalaman menunjukkan bahkan pada keadaan dimana undang-undang yang berpihak kepada hak-hak masyarakat sudah ada, kendala-kendala administratif direkayasa oleh mereka yang menginginkan *status quo* agar pelaksanaan pembaruan tidak terjadi (Carter dan Gronow 2005; Bennett 2000).

Namun demikian masih ada sektor pemerintahan yang justru menjadi semakin percaya bahwa perluasan program sertifikasi yang sudah dilakukan pada tanah tanah pertanian seharusnya diperluas untuk mencakup pula wilayah-wilayah yang diklasifikasikan sebagai Kawasan Hutan. Perdebatan yang masih terus berlangsung

³⁶ Program Pembangunan Nasional 2003.

mengenai persoalan ini yang didorong oleh organisasi-organisasi internasional, lembaga-lembaga penelitian dan ornop, menawarkan peningkatan peluang-peluang untuk mengkaji isu-isu terkait secara obyektif serta membangun kesepakatan yang lebih luas dan dukungan politik terhadap tindakan-tindakan yang lebih baik.

TERBATASNYA KEMAMPUAN KELEMBAGAAN UNTUK MELAKSANAKAN PEMBARUAN PENGUASAAN

Sementara beberapa sumber kesenjangan antara kondisi-kondisi *de jure* dan *de facto* dapat dilihat dari perspektif kegagalan hukum seperti dijelaskan sebelumnya, hal lain yang muncul adalah kelemahan kelembagaan yang selama ini menghambat efektifitas pemerintahan. Rancangan, persetujuan dan pelaksanaan yang efisien dari skema pemberian hak kepemilikan membutuhkan tindakan tertentu oleh sejumlah lembaga negara – termasuk Departemen Kehutanan, pemerintah propinsi dan kabupaten, BPN, DPR, lembaga peradilan dan penegak hukum – dengan cara yang terkoordinasi. Dibutuhkan pula kepastian bahwa hak-hak akan ditegakkan serta tidak akan dicabut secara sepihak dan tidak adil oleh pemerintah.

Dengan kebangkitan desentralisasi, peran dari banyak lembaga pemerintah memerlukan pembongkaran dan pendefinisian-ulang. Ketika tugas-tugas baru disusun, prosedur administratif yang baru harus dibuat, tanggungjawab dan kewenangan harus digeser, dan pola-pola baru alokasi sumberdaya publik akan muncul. Selanjutnya sebuah upaya kelembagaan akan dibutuhkan untuk menciptakan insentif yang sesuai bagi masyarakat untuk mengelola tanah menggunakan cara yang mempertimbangkan aspek ekonomi dan ekologi. Beberapa kelompok masyarakat mengorganisir diri hingga tidak banyak lagi dukungan pemerintah dibutuhkan tetapi di banyak kasus lain – seperti ketika terjadi klaim yang saling bertumbukkan – akan dibutuhkan layanan tambahan dari pemerintah seperti penyelesaian konflik dan arbitrase. Secara keseluruhan tuntutan administratif mungkin sangat tinggi untuk mencapai sasaran minimum secara konsisten dan efisien.

TERBATASNYA PENGETAHUAN TENTANG SUMBERDAYA HUTAN, HAK-HAK DAN POLA PEMANFAATAN MASYARAKAT

Sudah terbukti dengan sendirinya bahwa program apa pun yang bertujuan mewujudkan pengakuan terhadap kepemilikan masyarakat adat pada Kawasan Hutan memerlukan identifikasi tanah-tanah tersebut, kelompok mana yang mendudukinya, apa hak-hak mereka dan apakah terdapat tumbukkan klaim di antara mereka.

Pemerintah telah menjalankan berbagai kajian tentang sumberdaya hutan tetapi sayangnya informasi mutakhir dan terpercaya tidak tersedia bagi publik. Satu hal yang jelas: kajian sumberdaya di masa lalu lebih melihat hutan tanpa kehadiran manusia di dalamnya sehingga keterkaitan penting antara sumberdaya dengan pemanfaatan oleh manusia tidak tergambar. Ragam kajian tersebut perlu dilengkapi dengan informasi tentang pola pemanfaatan tanah pada hutan yang telah terbuka, kawasan mana yang menggunakan pendekatan wanatani atau bentuk lain, serta secara hukum berapa besar tanah yang dapat diserahkan kepada masyarakat.

MENUJU SEBUAH KERANGKA TINDAKAN

Memperhatikan alasan-alasan ekonomi, lingkungan dan sosial terkait dengan kepastian penguasaan atas tanah seperti dibahas dalam tulisan ini serta pengalaman-pengalaman yang tidak hanya terdapat di Indonesia tetapi di belahan lain di dunia, terdapat argumen yang sangat ampuh untuk mendorong pemerintah secara serius mengembangkan dan melaksanakan sebuah program untuk pengakuan hak-hak masyarakat setempat atas hutan. Kesalahan dalam menetapkan hak-hak pemilikan dan pengelolaan atas hutan berpotensi menimbulkan kemerosotan sumberdaya alam serta mengurangi manfaat bagi masyarakat yang kurang diuntungkan.

Kebijakan dan program yang bertujuan untuk mengakui secara hukum hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam, meskipun tidak bebas dari resiko, menawarkan beberapa keunggulan dalam bentuk efisiensi ekonomi, pemberantasan kemiskinan serta mencegah kerusakan lingkungan. Apabila dilaksanakan secara benar, upaya ini akan memperbaiki kelemahan penguasaan oleh negara atas aset yang sangat penting untuk menyediakan sumber penghidupan dan peluang ekonomi bagi masyarakat pedesaan serta akan meningkatkan insentif ekonomi untuk investasi oleh masyarakat setempat.

Resiko terbesar yang dihadapi adalah berlanjutnya situasi sekarang ini terus mendominasi sektor kehutanan di masa depan. Insentif yang ada saat ini justru mengarah kepada percepatan pengurusan sumberdaya alam, memberi dampak terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah yang terkait dengan meningkatnya ketimpangan sosial, politik, ekonomi dan lingkungan di masa depan. Lingkup yang cenderung enggan berubah (*business as usual*) memiliki resiko besar yang menimbulkan dampak negatif lebih lanjut yang bertentangan dengan pengelolaan hutan berkelanjutan, pemberantasan kemiskinan di pedesaan serta meningkatnya ketimpangan pendapatan.

Analisis di atas mengusulkan serangkaian tindakan yang secara keseluruhan akan memperkuat kepastian penguasaan atas tanah di Kawasan Hutan di Indonesia. Tindakan-tindakan yang beresiko besar, tidak konsisten, dan kurang memperoleh dukungan akan menimbulkan suatu unsur ketidakpastian dalam administrasi publik yang sekarang ini tidak teratur serta sangat mungkin mengarah ke kekacauan lebih lanjut, eksploitasi sumberdaya secara besar-besaran dan menurunnya kondisi masyarakat pedesaan, lingkungan dan ekonomi kehutanan. Terlepas dari resiko

tersebut, ada peluang untuk mengorganisir tindakan-tindakan yang sangat terfokus yang akan menyumbang kepada terciptanya sebuah jalur menuju tujuan yang lebih mulia untuk menjamin hak-hak hukum penguasaan dan kepemilikan bagi masyarakat adat yang hidupnya bergantung kepada hutan.

Sudah cukup banyak bukti yang menunjukkan bahwa kemajuan pembaruan penguasaan Kawasan Hutan di Indonesia tidak akan terjadi kecuali terdapat kemauan politik yang tegas untuk melakukan hal tersebut. Betapapun terbatas lingkup dan skalanya ditahap awal. Namun demikian sama pentingnya dengan dukungan politik, hal tersebut berada di luar jangkauan lingkup kajian kami. Oleh karenanya kajian ini tidak mengusulkan tindakan-tindakan yang mungkin penting untuk menjamin dukungan politik bagi terlaksananya pembaruan yang kami rekomendasikan di sini.

Sejalan dengan hal tersebut, uraian berikut menjelaskan tindakan-tindakan yang mungkin perlu diprioritaskan dengan asumsi bahwa komitmen atau kesungguhan politik untuk tujuan tersebut sudah ada. Gambar 2 memaparkan gagasan dalam bentuk skema sementara matriks pada Tabel 5 (pada bagian akhir tulisan) menjelaskan rekomendasi tindakan-tindakan kebijakan yang paling penting serta mencakup sebuah kajian subyektif tentang tingkat kesulitan yang mungkin terkait dengan setiap pembaruan kebijakan yang diusulkan kajian ini.

PEMBARUAN KERANGKA PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat begitu pentingnya sehingga harus terintegrasi dalam strategi dan kebijakan yang luas untuk pembaruan bidang kehutanan. Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat mensyaratkan perbaikan kerangka peraturan dan perundang-undangan sehingga hak-hak tersebut dapat diberikan tanpa menimbulkan masalah-masalah baru di bidang hukum.

Kebingungan yang umum terjadi serta ketidak-jelasan yang mempengaruhi penguasaan Kawasan Hutan harus dlenyapkan. Peraturan dan perundang-undangan yang berlebihan serta tidak realistik merupakan satu isu yang juga harus dipecahkan.

Pengembangan usulan untuk pembaruan hukum dan perundang-undangan akan melibatkan riset dan kajian-kajian biofisik, sosial-ekonomi dan studi kebijakan serta mungkin membutuhkan pelaksanaan serangkaian uji-coba di wilayah tertentu guna memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang tingkatan-tingkatan dalam pengelolaan oleh masyarakat setempat. Usulan yang realistik juga akan melibatkan proses yang partisipatoris serta kerja-kerja yang intensif untuk 'meyakinkan' kelompok-kelompok yang meragukan konsep ini. Di masa lalu, lembaga-lembaga

bantuan teknis dan finansial baik lokal maupun internasional merupakan sarana untuk mengembangkan riset dan kajian yang diperlukan untuk mendukung proses ini.

Makna dari semua ini adalah, bahwa perumusan-ulang kerangka peraturan dan perundang-undangan akan membutuhkan waktu dan upaya meski dukungan politik sudah diperoleh. Untungnya kerangka hukum dan perundang-undangan yang ada sekarang masih dapat digunakan untuk mencapai beberapa tujuan tertentu. Undang-undang yang ada sekarang menyediakan peluang-peluang penting bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat dan lainnya atas tanah serta untuk mengangkat pembaruan guna memperkuat penguasaan dan kepemilikan atas hutan. Sebagai contoh fakta bahwa Konstitusi dan beberapa peraturan dan perundang-undangan sudah membuka peluang bagi pengakuan hak-hak atas tanah merupakan faktor yang positif. Seperti telah dibahas di atas, lahan-lahan yang secara keliru diklasifikasikan sebagai Kawasan Hutan merupakan wilayah luas dimana tindakan dapat dimulai sesegera mungkin. Pendeknya, sebuah langkah awal dan penting untuk proses pembaruan adalah dengan membawa semua pemangku-kepentingan, terutama Departemen Kehutanan, untuk membangun konsensus menyangkut status 120 juta hektar 'Kawasan Hutan'. Kajian ini menyediakan pemerintah dengan peluang untuk melepaskan diri dari keruwetan konflik-konflik atas tanah dengan menerima asumsi hukum tentang keberadaan (eksistensi) hak-hak penguasaan dan kepemilikan masyarakat setempat atas tanah hingga terbukti sebaliknya. Pemanfaatan kawasan tersebut untuk tujuan kehutanan harus dinegosiasikan melalui proses yang menghormati klaim oleh masyarakat setempat.

Lebih jauh kerumitan-kerumitan hukum dan perundang-undangan dapat dikurangi secara nyata jika pemerintah memilih alternatif-alternatif tentang hak-hak kepemilikan yang lebih pasti, seperti misalnya sewa jangka-panjang, atau jika prosesnya dapat berjalan secara bertahap dimulai dengan lahan-lahan dimana sertifikasi kepemilikan tanah tidak membutuhkan pembaruan hukum dan perundang-undangan.

LAHAN-LAHAN PERTANIAN BERSERTIFIKAT YANG SEKARANG INI DIKLASIFIKASIKAN SEBAGAI KAWASAN HUTAN

Ada lahan-lahan pertanian yang sekarang ini diklasifikasikan sebagai Kawasan Hutan tetapi kenyataan di lapangan sudah tidak ada lagi tutupan hutan, dan bahkan sudah dikelola oleh masyarakat setempat untuk kegiatan pertanian dan perkebunan. Sebagian besar lahan-lahan tersebut akan lebih baik jika digunakan untuk pertanian atau wanatani. Peningkatan taraf penghidupan melalui perbaikan produksi pohon dan tanaman serta akses kepada pasar merupakan prioritas untuk kawasan-kawasan

seperti ini. Tidak ada kendala hukum untuk memberi sertifikat tanah-tanah tersebut baik secara komunal maupun perseorangan. Menjamin hak-hak kepemilikan atas tanah pada kasus-kasus seperti ini akan menghasilkan keuntungan dengan memanfaatkan pengalaman-pengalaman berharga yang dimiliki BPN sepanjang beberapa tahun belakangan ini. Skala dari program sertifikasi seharusnya cukup luas untuk memperoleh dampak yang lebih berarti.

Meningkatnya kepastian penguasaan tanah bagi masyarakat melalui sertifikasi tanah memperkenalkan insentif-insentif tambahan untuk melakukan investasi baik di bidang pertanian maupun wanatani. Hal ini pun akan melindungi masyarakat secara hukum dari penyerobotan tanah, sebuah praktek yang belakangan ini mendorong cara-cara pengelolaan sumberdaya hutan dan lahan secara tidak berkelanjutan.

PEMBERIAN HAK PENGELOLAAN TERBATAS KEPADA MASYARAKAT SETEMPAT

Di kawasan dimana masyarakat setempat tidak mengklaim hak-hak kepemilikannya tetapi lebih menginginkan akses kepada Kawasan Hutan lewat sewa jangka-panjang – cukup untuk memberi masyarakat kesempatan mendapatkan keuntungan bagi upaya-upaya pengelolaannya – investasi merupakan sebuah pilihan yang menjanjikan untuk jangka-panjang. Seperti pada kasus sertifikasi lahan pertanian, skala program sewa harus dipilih agar dapat direplikasi di tempat lain.

Prioritas harus diberikan kepada daerah-daerah di Kawasan Hutan yang sekarang ini sudah dikelola secara efisien oleh masyarakat dimana biaya transaksi mungkin tidak terlalu tinggi (hak-hak masyarakat adat yang jelas dan karenanya kecil peluang untuk terjadi konflik). Pengaturan demikian kenyataannya tumbuh dari pengalaman pelaksanaan HKM. Pengembangan program ini penting untuk belajar dari pengalaman KDTI di Krui, Lampung, dimana pengelolaan kawasan tidak terlalu bergantung kepada peraturan. Tindakan tunggal untuk menetapkan suatu sewa akan memberikan keamanan penguasaan dan kepemilikan atas tanah yang lebih besar kepada masyarakat yang terlibat serta akan menyediakan sebuah perisai hukum untuk menghadapi ancaman-ancaman yang datang dari pelaku lain, sehingga memberikan keleluasaan dan kelegaan bagi masyarakat yang sekarang ini disibukkan oleh upaya-upaya untuk mempertahankan hak-hak adatnya. Upaya ini juga akan menyediakan sebuah pertanda yang kuat bagi masyarakat lain bahwa pengelolaan yang baik diberikan bersama dengan sebuah perjanjian untuk menguasai pengelolaan hutan. Pada beberapa kasus, sewa dapat menjadi langkah antara menuju pengakuan penuh hak-hak kepemilikan masyarakat atas tanah. Hal ini sering disebut sebagai pilihan ‘sewakan atau hilang sama sekali’ (*“lease it or lose it”*). Sebagai contoh, banyak masyarakat adat di Filipina setelah menyewa tanah dari

pemerintah berada dalam posisi yang menguntungkan untuk memperoleh hak-hak kepemilikan atas tanah ketika kemudian terdapat undang-undang yang memungkinkan pengakuan hak milik terhadap tanah adatnya. Mereka berhasil memperolehnya setelah mendapatkan bantuan hukum selama proses sewa yang memasukan pasal dalam perjanjian sewa yang melindungi hak untuk mengklaim kepemilikan atas tanah sesuai dengan undang-undang lain.

MELAKSANAKAN PENATABATASAN BERBASIS MASYARAKAT

Identifikasi yang jelas tentang tanah-tanah masyarakat sangatlah penting untuk mengurangi biaya-biaya transaksi serta untuk menetapkan landasan yang jernih untuk menegakkan hak-hak kepemilikan dan pemanfaatan. Hak-hak formal yang jelas juga memungkinkan masyarakat untuk melakukan penegakan hukum sendiri atau meminta dukungan lembaga negara yang berwenang. Proses pengaturan dicirikan dengan adanya kasus tumpang-tindih hak-hak penguasaan yang mencakup jenis-jenis sumberdaya yang berbeda, sehingga tugas untuk penata-batasan tanah 'masyarakat' mungkin menjadi rumit seperti terlihat pada beberapa kasus. Konflik akan muncul khususnya jika sumberdayanya memiliki nilai yang tinggi sepanjang waktu. Kenyataannya konflik meluas selama terjadinya ledakan usaha-usaha pembalakkan (Lynich dan Harwell 2002). Namun demikian kesepakatan apa pun yang melibatkan masyarakat, sewa, atau pengakuan terhadap hak-hak penguasaan masyarakat atas tanah, membutuhkan definisi yang baik tentang Kawasan Hutan yang diklaim masyarakat sebagai milik mereka.

Lebih jauh masyarakat perlu menjadi badan hukum agar dapat mengurus perjanjian-perjanjian formal dengan pihak lain seperti pemerintah atau perusahaan komersial. Hal ini pun berpotensi menjadi rumit. Secara teoritis masyarakat itu sendiri seharusnya sudah dapat mendefinisikan diri, tetapi kenyataannya tidak semua masyarakat mampu melakukannya. Bahkan jika mereka mampupun proses untuk memperoleh badan hukum mungkin berada di luar jangkauan mereka. Beberapa peneliti telah mengusulkan suatu sensus anggota masyarakat dimana mereka akan menandatangani perjanjian sewa sebagai cara untuk melancarkan proses (Lynch dan Talbott 1995).

Prosedur pemetaan oleh masyarakat yang telah dikembangkan oleh ornop untuk membantu masyarakat mengidentifikasi kawasan yang mereka klaim untuk memecahkan konflik internal masyarakat atau menangani ancaman-ancaman dari kekuasaan di luar mereka. Proses untuk menghasilkan pemetaan tanah masyarakat adat telah berhasil meningkatkan rasa aman masyarakat untuk menguasai tanah serta tumbuhnya kesadaran tentang hak-hak yang mereka miliki serta berhasil

membebasakan diri dari campur-tangan pemerintah yang seringkali menguras tenaga dan sumberdaya yang besar (Lynch dan Harwell 2002).

PERJUANGAN UNTUK MENCAPAI KEBERHASILAN AWAL

Pembaruan penguasaan atas Kawasan Hutan terus berlanjut menjadi isu yang mengundang perdebatan sengit di Indonesia. Pemerintah yang secara tulus tertarik mempromosikan program ini akan dengan bijak menjaga jarak dari pelaksanaan awal pada situasi yang menjanjikan peluang keberhasilan secara terbatas. Sebagai gantinya pemerintah seharusnya berkonsentrasi pada sebagian kecil kasus penting dimana peluang keberhasilannya tinggi serta kesulitan-kesulitan administratif dan biaya yang dibutuhkan tidak terlalu mahal. Pada masyarakat Kruai, kasus-kasus dengan kombinasi seperti itu sering ditemui. Pendekatan ini akan menyumbang kepada mendorong sebuah kebijakan yang mengakui bahwa tanah-tanah di Kruai sudah tidak diklasifikasikan sebagai 'Kawasan Hutan', tetapi kenyataannya beberapa bagian dari kawasan tersebut masih diklasifikasikan sebagai 'Kawasan Hutan' dimana Departemen Kehutanan tetap memiliki kewenangan dalam pengelolaan atas hutan tetapi tidak menguasai tanahnya serta tidak dapat memberikan ijin pengusahaan atau pengelolaan atau pemanfaatan kepada pihak lain.

Dari 10% Kawasan Hutan yang telah dikukuhkan yang tidak terdapat hak-hak di atasnya, sehingga dapat disebut 'Kawasan Hutan Negara', pengaturan pengelolaan bersama seperti HKM dapat dilaksanakan dengan mitra yang bertanggungjawab dan memiliki motivasi kuat. Upaya ini akan mengurangi tuntutan dan memberikan pilihan pemanfaatan terbaik atas sumberdaya yang terbatas dari administrasi hutan publik. Pada gilirannya pemerintah dapat membaktikan lebih banyak upaya untuk berkonsentrasi pada tindakan-tindakan pada kawasan tersebut dimana memiliki baik keunggulan komparatif maupun tanggungjawab yang jelas guna memastikan perlindungan hutan seperti terlihat pada pengelolaan kawasan lindung. Contoh-contoh yang berhasil dapat digunakan untuk mempublikasikan keunggulan-keunggulan program serta untuk memperoleh lebih banyak lagi dukungan.

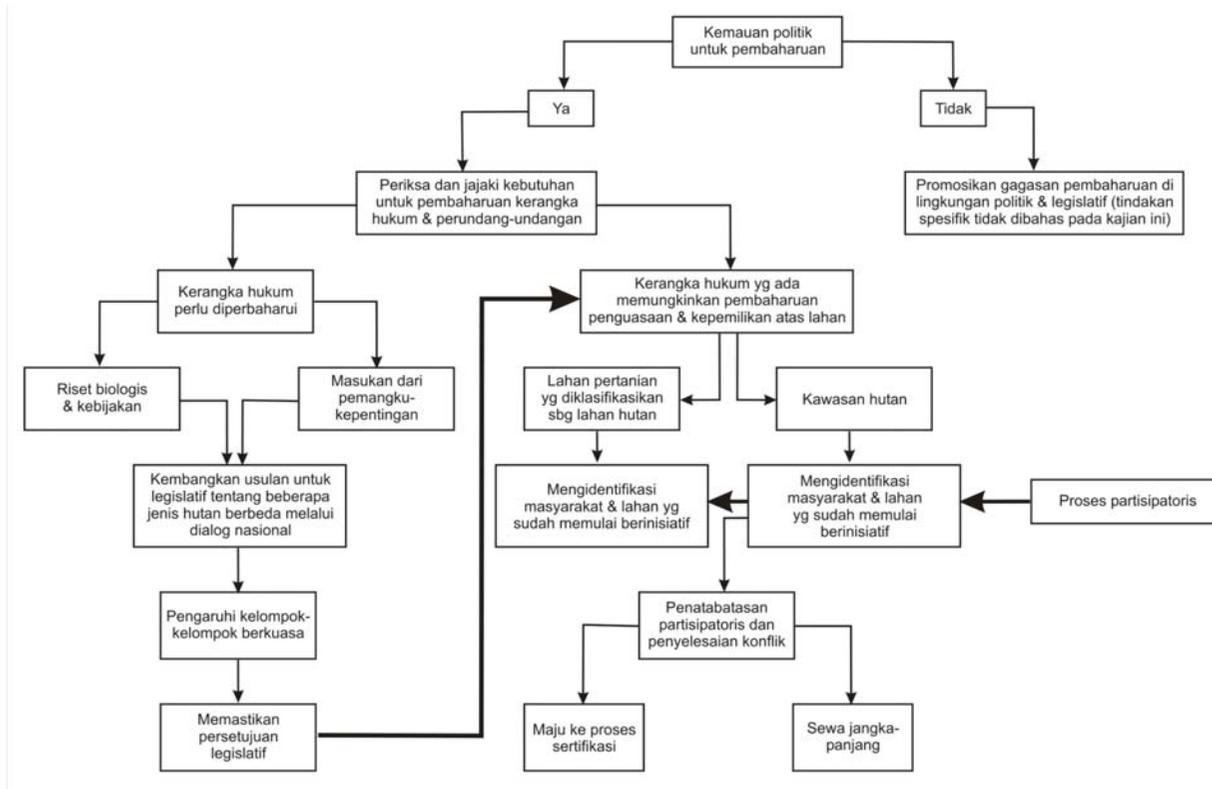
PENGUATAN KEPASTIAN PENGUASAAN DI INDONESIA SEBAGAI SEBUAH UPAYA MULTIPihak

Penguatan penguasaan hutan jelas dibutuhkan meski rumit dan mengundang perdebatan untuk maju lebih jauh ke arah pengelolaan hutan baik serta perlindungan hak-hak asasi manusia di Indonesia. Mengembangkan dan melaksanakan sebuah prakarsa pembaruan penguasaan di tingkat nasional akan membutuhkan kepemimpinan yang tegas dari lembaga-lembaga negara di tingkat

pusat termasuk Departemen Kehutanan, BPN, DPR, serta dukungan kuat dari kelompok-kelompok masyarakat adat, organisasi masyarakat lain, ornop, kelompok pembela hak-hak asasi manusia serta komunitas donor internasional.

Badan-badan internasional dapat menyediakan dukungan konseptual untuk pembaruan kebijakan, pelajaran-pelajaran dari pengalaman internasional terkait prakarsa-prakarsa serupa atau masukan-masukan hasil riset dan kajian untuk suatu perdebatan kebijakan di tingkat nasional yang lebih obyektif. Meskipun bantuan-bantuan internasional dapat bermanfaat pada akhirnya keberhasilan tetap akan bergantung kepada kepemimpinan dan kemauan politik pemerintah.

Gambar 2. Unsur-unsur Strategi Untuk Pembaruan Penguasaan dan Kepemilikan Atas Kawasan Hutan



Tabel 5. Matriks Kebijakan

| Bidang | Peluang | Tantangan | Tindakan-tindakan Korektif | Potensi Kesulitan/ Biaya |
|----------------------------------|---|---|--|--|
| Kebijakan dan Perundang-undangan | <ul style="list-style-type: none"> Konstitusi dan beberapa peraturan perundang-undangan mendukung terhadap hak-hak masyarakat serta hak-hak kepemilikan atas tanah hingga tingkat tertentu Lingkungan politik pasca-Orde Baru lebih terbuka untuk diskusi-diskusi yang demokratis tentang pilihan-pilihan kebijakan dan pembaruannya. | <ul style="list-style-type: none"> Visi dan komitmen bersama harus dicapai Kerangka hukum dan perundang-undangan perlu disederhanakan karena membingungkan, tidak konsisten dan bertentangan dengan rentang dari undang-undang, Keputusan Presiden dan Menteri, Surat Edaran, dsb. Penegakkan harus lebih tegas, perlu memperpendek senjang antara situasi <i>de facto</i> dengan <i>de jure</i> Respon-respon yang reaksioner dalam pengalihan kepemilikan atas tanah harus ditangani. | <ul style="list-style-type: none"> Memformulasikan strategi yang eksplisit Pembaruan lingkungan kebijakan dan perundang-undangan. Menyederhanakan aturan-aturan untuk mengurangi kekuasaan mutlak. Memperbaiki penegakkan hukum. Mengkaji ekonomi politik dari pembaruan, mengidentifikasi siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan Menghasilkan bukti-bukti ilmiah dari keunggulan dan kelemahan pembaruan. Mendidik publik dan menyebarkan informasi kepada kelompok/lembaga penentang pembaruan. Bekerjasama dengan ornop dan lembaga-lembaga penelitian yang memiliki reputasi baik. Melaksanakan proyek perintis. | <p>***</p> <p>*****</p> <p>*****</p> <p>**</p> <p>***</p> <p>**</p> <p>***</p> |

| Bidang | Peluang | Tantangan | Tindakan-tindakan Korektif | Potensi Kesulitan/ Biaya |
|-------------------|---|--|--|---|
| Aspek Kelembagaan | <ul style="list-style-type: none"> • Pengalaman BPN dalam pengalihan kepemilikan atas lahan hutan oleh BPN • Bukti dari pengelolaan hutan yang efisien dan adil, beberapa terdokumentasi dengan baik. | <ul style="list-style-type: none"> • Desentralisasi telah menciptakan banyak masalah. • Gesekan dan kurangnya kesatuan pendapat di antara lembaga pemerintah baik horisontal maupun vertikal. Garis kewenangan dan tanggungjawab perlu dirasionalisasi. • Periode transisi mungkin membutuhkan waktu lama dan biaya besar. • Pengembangan sistem kelembagaan untuk mengidentifikasi masyarakat; mengembangkan kriteria dan penetapan mekanisme alokasi lahan. • Butuh mekanisme penyelesaian konflik. • Kawasan yang potensial masih cukup banyak. | <ul style="list-style-type: none"> • Mempromosikan pengambilan keputusan partisipatoris. • Mempertimbangkan sewa jangka panjang sebagai langkah awal. • Memastikan komitmen pemerintah dan pemangku kepentingan utama terhadap pembaruan. • Melibatkan ornop, memfasilitasi pemetaan partisipatoris. • Menyediakan bantuan hukum untuk masyarakat. • Memulai secara bertahap, khususnya di kawasan dimana peluang keberhasilannya tinggi. • Memastikan adanya dukungan teknis dan keuangan dari lembaga-lembaga internasional. • Merasionalisasi tanggung jawab antar lembaga pemerintah, baik horisontal maupun vertikal. • Memperbarui upaya mendukung Inter-Departmental Committee on Forestry (IDCF). | <p>***</p> <p>****</p> <p>****</p> <p>***</p> <p>***</p> <p>**</p> <p>**</p> <p>*****</p> <p>**</p> |

| Bidang | Peluang | Tantangan | Tindakan-tindakan Korektif | Potensi Kesulitan/ Biaya |
|--------------------------|--|---|---|--|
| Sikap Pejabat Pemerintah | <ul style="list-style-type: none"> Ada kepedulian secara umum tentang ketidak-efisienan sistem yang ada sekarang dalam pengelolaan lahan hutan Beberapa lembaga pemerintah memiliki sikap positif terhadap pembaruan kepemilikan atas tanah Penciptaan 'KDTI' membuktikan perilaku pejabat tinggi pemerintah mulai berubah. | <ul style="list-style-type: none"> Persepsi bahwa masyarakat tidak mampu mengelola sumberdaya alam untuk menyumbang 'kepentingan umum' atau 'pembangunan'. Masyarakat dianggap 'terbelakang' Masyarakat akan menjual tanah Ketergantungan terhadap jalan-keluar permasalahan yang baku dan <i>top-down</i>. Perlu dikembangkan sistem cara berpikir yang kaku. Perlu pendidikan atau pelatihan bagi staf pemerintah. Perlu mengurangi dampak 'pengendali-pengendali' yang bertentangan dengan pembaruan, termasuk korupsi. | <ul style="list-style-type: none"> Melaksanakan proyek perintis. Mendidik, membangun kepedulian dan menekankan pada bukti-bukti ilmiah. Mempromosikan transparansi dalam pengambilan keputusan, menyederhanakan aturan untuk mengurangi keputusan yang tertutup serta mendorong penyebar-luasan informasi. | <ul style="list-style-type: none"> ** ** *** |
| Sikap Masyarakat | <ul style="list-style-type: none"> Tingkat aspirasi politik meningkat sejak mundurnya Orde Baru. | <ul style="list-style-type: none"> Tidak mempercayai pemerintah. Hanya penguasaan dan kepemilikan penuh atas tanah yang dapat mengurangi ketidakpastian. Insentif terhadap pengurusan sumberdaya hutan. | <ul style="list-style-type: none"> Mempromosikan pendekatan-pendekatan partisipatoris. Mendukung alih kepemilikan atas lahan pada skema CFM. Pembaruan struktur insentif. | <ul style="list-style-type: none"> **** ** **** |

| Bidang | Peluang | Tantangan | Tindakan-tindakan Korektif | Potensi Kesulitan/ Biaya |
|-------------------------|--|--|---|---------------------------------|
| Pengelolaan Pengetahuan | <ul style="list-style-type: none"> Masyarakat yang lebih terbuka membutuhkan lebih banyak informasi. Masyarakat yang lebih terbuka secara aktif menghasilkan banyak pengetahuan baru dan menyebarkannya. | <ul style="list-style-type: none"> Cara kerja pemerintah masih tertutup dan pegawai negeri cenderung menyimpan informasi dan pengetahuan. | <ul style="list-style-type: none"> Mempromosikan penyebaran informasi tentang hukum dan perundang-undangan, hak-hak masyarakat. Mendorong dengar pendapat publik untuk memeriksa bagaimana lembaga pemerintah beroperasi. | <p>****</p> <p>***</p> |

LAMPIRAN

PELUNCURAN DAN BEDAH BUKU

'STRENGTHENING FOREST MANAGEMENT IN INDONESIA
THROUGH LAND TENURE REFORM:
ISSUES AND FRAMEWORK FOR ACTION'

Jakarta, 19 Desember 2005

Kerjasama Working Group Tenure dan World Agroforestry Centre

SAMBUTAN KOORDINATOR EKSEKUTIF WG-TENURE

Yang Terhormat,

Kepala Badan Litbang Kehutanan, Bapak Wahjudi Wardoyo

Kepala Badan Planologi Kehutanan, yang diwakil oleh Bapak Iman Santoso

Para undangan dari jajaran Departemen Kehutanan

Para undangan yang mewakili berbagai instansi terkait

(BPN, Depdagri, Deptan, Bappenas, Setneg)

Para undangan dari berbagai lembaga penelitian (LIPI, CIFOR, ICRAF, dll)

Para undangan yang mewakili organisasi non pemerintah,

Lembaga swadaya masyarakat, individu, wartawan dan para mitra/lembaga donor.

Assalamu'alaikum wr.wb

Salam sejahtera untuk kita semua

Pertama-tama kami mengucapkan TERIMA KASIH atas kehadirannya memenuhi undangan kami untuk menghadiri peluncuran dan bedah buku publikasi hasil penelitian ICRAF bekerja sama dengan Forest Trends dan mitra lainnya. Kami menyampaikan APRESIASI kepada Kepala Badan Planologi Kehutanan dan Kepala Badan Litbang Kehutanan, Departemen Kehutanan RI yang telah bersedia menyambut secara positif gagasan diskusi bedah buku ini. Meskipun isu tenurial ini cukup sensitif bagi bapak ibu di Departemen Kehutanan, namun pada era Kabinet Indonesia Bersatu ini terbuka peluang besar untuk mengembangkan wacana yang konstruktif dan membangun proses pembelajaran bersama para pihak.

Sekedar menyegarkan ingatan tentang keberadaan Working Group Tenure (WGT), Kelompok Kerja Multipihak ini merupakan inisiatif Departemen Kehutanan bersama dengan para mitranya, MFP-DFID, Ford Foundation, ICRAF (*International Centre for Research in Agroforestry*) dan NRM (*Natural Resource management*), juga beberapa organisasi lainnya dari kalangan pengusaha kehutanan, Ornop, LSM dan kelompok masyarakat. Informasi lainnya tentang WGT bisa dilihat dalam brosur profil yang dibagikan.

Salah satu PROGRAM KERJA WGT adalah mengelola informasi dan proses belajar untuk membantu membangun pemahaman yang lebih baik bagi para pihak terhadap permasalahan dan konflik pertanahan di dalam Kawasan Hutan.

Kehadiran buku publikasi hasil penelitian ICRAF dan mitranya ini layak disikapi sebagai sebuah ajakan konstruktif sesuai dengan judulnya: MEMPERKOKOH PENGELOLAAN HUTAN INDONESIA. Permasalahan tenurial (penguasaan lahan) tidak bisa dipungkiri, bahwa fakta di lapangan jelas-jelas menunjukkan kontribusinya terhadap kondisi kehutanan kita saat ini. LAND TENURE REFORM, mungkin ada yang merasakan bahwa ini merupakan PIL PAHIT atau SUNTIKAN MENYAKITKAN. Kadang-kadang memang perlu mengikuti anjuran dokter untuk minum PIL PAHIT agar tubuh bisa lebih sehat.

Melalui bedah buku ini, kami berharap akan dapat mengembangkan proses dialog dan pembelajaran dengan SPIRIT KEBERSAMAAN. Ada nasehat bijak bertutur HARMONI YANG INDAH BISA TERCIPTA KETIKA KITA BISA MENGHUBUNGAN HAL-HAL YANG TAMPAKNYA SALING BERLAWANAN. Perlu kami tegaskan untuk menghindari kesalahan interpretasi, WGT sebagai kelompok kerja multipihak tidak hanya merujuk kepada temuan dan pandangan yang tertuang di dalam buku ini. Diskusi bedah buku ini justru dimaksudkan untuk memfasilitasi dialog antar para pihak yang mungkin memiliki pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian kita akan bisa memperoleh hasil kajian yang lebih mendalam dan komprehensif.

Kita yang ada dalam ruangan yang luasnya tidak lebih dari ½ hektar ini akan membicarakan Kawasan Hutan yang luasnya sekitar 120 juta hektar. Oleh karena itu kami mengajak semuanya untuk meneguhkan semangat belajar bersama demi kemaslahatan jutaan jiwa yang kehidupannya bergantung pada sumberdaya hutan. Terakhir, sekali lagi saya ingin menyitir sebuah nasehat bijak:

BUKU ADALAH MESIN PERUBAHAN TANPA BUKU SEJARAH AKAN DIAM, PENGETAHUAN AKAN LUMPUH DAN PEMIKIRAN AKAN MACET. BUKU ADALAH PENGUSUNG PERADABAN BARU...!

Semoga bermanfaat
Wassalamu'alaikum wr.wb.

Jakarta, 19 Desember 2005
Working Group on Forest Land Tenure,

Suwito
Koordinator Eksekutif

SAMBUTAN DARI WORLD AGROFORESTRY CENTRE (ICRAF SEA)

Yang Terhormat,

Bapak-bapak dan ibu-ibu yang hadir dalam Peluncuran dan Bedah buku ini, Terimakasih atas kehadiran Bapak-bapak dan Ibu-ibu sekalian.

Terimakasih kepada Bapak Wahjudi Wardoyo, Bapak Kepala Litbang Kehutanan yang baru yang merupakan atasan saya yang juga seorang peneliti kehutanan.

Terimakasih kepada Bapak Imam Santoso dimana kami juga sudah berteman lama dan bekerja bersama.

Selamat pagi dan salam sejahtera untuk kita semua,

Diskusi tentang ‘land tenure’ dengan strategi penyelesaian konflik dan pelestarian hutan sungguh mengandung berbagai persoalan yang kompleks. Sebagai salah satu anggota WGT, Saya awalnya datang ke Indonesia sebagai peneliti, sekitar satu decade yang lalu bersama Ford Foundation dan ICRAF, dimana Ford Foundation dan Departemen Kehutanan memiliki kemitraan dan saya diminta turun ke lapangan. Waktu itu saya belum bisa berbahasa Indonesia dan langsung melihat lapangan, ke Krui, Lampung Barat, bahkan seluruh Lampung. Tugas saya adalah mencari topik penelitian utama dan menemukan dua pertanyaan kunci untuk penelitian (*research questions*).

Hari pertama, di lapangan saya melihat hutan yang diciptakan masyarakat setempat, dimana ada kopi, pepohonan kayu dan beberapa produk lain yang dihasilkan oleh hutan tersebut. Saya sangat terkesan melihat system kehutanan tersebut. Di Filipina, tempat saya bekerja sebelumnya, saya belum pernah melihat sistem yang seperti ini. Saya bilang kepada petani-petani di sana, “Sistem ini hebat, hutan dan masyarakat di sini hebat. Bagus sekali! Saya sangat terkesan.” Tetapi mereka bilang, “Jangan pakai kata hutan, Pak. Ini kebun campuran!” Saya bertanya, “Apa bedanya? Ini kelihatannya seperti hutan.” Mereka menjawab: “Tidak! Tidak! Ini berbeda. Kalau hutan dikuasai oleh Departemen Kehutanan tapi kalau kebun campuran dikuasai oleh kita.” Saya berpikir bahwa saya telah berhasil mendapatkan pertanyaan penelitian pertama.

Beberapa bulan kemudian, saya bersama Departemen Kehutanan dan LSM lokal Krui lagi. Tiba-tiba saya sadari ada konflik tentang status areal hutan dan petani setempat di Krui. Waktu itu mereka bicara dengan ketua Social Forestry dari

Departemen Kehutanan “Bagaimana Pak? Dari jaman Belanda, hak kita diakui oleh pemerintah.” Tapi pejabat Kehutanan bilang, “Tapi itu dulu sebelum merdeka.” Saya berpikir lagi, bahwa saya telah mendapatkan pertanyaan penelitian yang kedua. “Bagaimana status tanah?” Di jaman Belanda hak mereka diakui tapi sekarang wilayah petani Krui ini dianggap sebagai Kawasan Hutan oleh pemerintah dan hak mereka justru tidak diakui, berbeda dengan sistem sebelumnya. Inilah yang mengawali ‘journey of exploration’ saya tentang masalah tenure dalam upaya mencari cara untuk mencapai tujuan negara melestarikan hutan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Itulah topik buku yang dibedah hari ini. ICRAF bersama Departemen Kehutanan sudah lama bekerja sama dalam konteks HKM menciptakan kerangka kehutanan sosial, di hutan kemasyarakatan di hutan rakyat, dan di dalam Kawasan Hutan maupun di luar Kawasan Hutan. Tetapi satu isu selalu kembali terulang dan selalu menarik kebelakang, yaitu isu status tanah, dan itulah yang kami teliti dan tuangkan dalam buku yang dibahas hari ini. Kami sadari, topik ini agak panas dan banyak implikasinya. Tetapi, penelitian kami menemukan bahwa jika kita tidak menghadapi masalah ini dengan informasi yang jelas, sesuai dengan situasi lapangan, termasuk aspek legalitas, maka kita tidak bisa maju.

Saya harap kita bisa maju bersama dengan energi positif dan melihat situasi dengan fakta-fakta dan bukan dengan perasaan saja. Semoga fakta-fakta dari buku ini dapat berkontribusi dalam memperkaya diskusi antar stakeholder di masa depan supaya kita dapat maju bersama untuk melestarikan hutan sekaligus menyelesaikan konflik lokal melalui dua jalur:

1. memberikan hak kepada masyarakat yang tidak memiliki hak;
2. mengakui hak yang sudah ada di lapangan.

Buku ini agak kompleks karena kita mencoba menghitung luas Kawasan Hutan dan statusnya, termasuk berapa Kawasan Hutan (KH) yang sudah maupun belum ditetapkan menjadi Kawasan Hutan Negara (KHN).

Saya harap kita dapat berdiskusi dalam konteks ini, dan membahas implikasinya dimana kemungkinan besar perlu ada paradigma baru untuk menyelesaikan konflik dan mengklarifikasi status tanah dan kewajiban Departemen Kehutanan dalam konteks pelestarian hutan dan menjaga fungsi hutan.

Saya sangat berterimakasih atas kesempatan ini, saya ajak peserta bedah buku untuk membaca buku ini dan saya mengharapkan ini menjadi bahan debat yang sangat positif.

Jakarta, 19 Desember 2005
World Agroforestry Centre

Chip Fay
Senior Policy Analyst

SAMBUTAN KEPALA BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN KEHUTANAN

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Selamat pagi dan salam sejahtera untuk kita semua

Puji syukur kita panjatkan kepada Allah SWT, Pencipta alam semesta beserta seluruh sumberdaya yang berada di atas dan di dalamnya, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah serta kesehatan kepada kita untuk bertemu pada hari ini untuk membedah permasalahan *Land tenure* dalam kaitannya dengan pengelolaan sumberdaya hutan Indonesia.

Saudara-saudara peserta yang saya hormati

Kami menyambut baik atas terbitnya buku *STRENGTHENING FOREST MANAGEMENT IN INDONESIA THROUGH LAND TENURE REFORM: ISSUES AND FRAMEWORK FOR ACTION*, yang akan kita bedah substansinya pada hari ini, dan kami berharap acara bedah buku ini dapat mendorong berbagai pihak untuk memperkaya wacana dan pemikiran mengenai pengelolaan tanah khususnya tanah yang berdasarkan penataan ruang, berada pada Kawasan Hutan; kami berharap wacana yang akan dikembangkan adalah wacana yang konstruktif dalam konteks sosio-kultural dan politik yang ada dan terjadi di Indonesia.

Kita sadar bahwa konflik-konflik yang terjadi di atas tanah Kawasan Hutan selama ini banyak diakibatkan oleh adanya perbedaan interpretasi dan pemahaman mengenai penguasaan Negara atas sumberdaya alam Indonesia. Perbedaan interpretasi dan pemahaman mengenai penguasaan Negara tersebut tidak hanya terjadi antara pemerintah dengan masyarakat, namun juga di antara instansi pemerintah, dan antara pemerintah dengan para pelaku usaha. Perbedaan-perbedaan ini sering diikuti dengan praktek-praktek pemanfaatan yang eksekutif yang tidak diikuti dengan penyelesaian yang tepat sehingga menimbulkan situasi yang merugikan, baik terhadap sumberdaya hutan itu sendiri maupun terhadap masyarakat yang kehidupannya tergantung pada keberadaan dan keserasian alam tersebut.

Kita saksikan pada beberapa tahun terakhir situasi tersebut disertai dengan maraknya euphoria reformasi dan proses desentralisasi kewenangan pengelolaan sumberdaya alam, telah menimbulkan degradasi sumberdaya hutan yang sangat cepat, melebihi laju degradasi yang terjadi pada periode-periode sebelumnya.

Desentralisasi dan devolusi kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya hutan selama ini berjalan tidak ditopang oleh prakondisi yang mantap, baik dari sisi kemauan politik serta peraturan dan perundangan yang memadai, maupun dari sisi kelembagaan masyarakat yang benar siap melaksanakan wewenang yang akan dilaksanakan. Situasi ini juga semakin diperburuk dengan adanya praktek-praktek *illegal logging* dan *illegal trade* yang dilakukan pihak-pihak yang tidak bertanggung-jawab dengan mengatas-namakan kepentingan masyarakat, sementara praktek itu sendiri tidak terbukti meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hak-hak masyarakat yang selama ini diperjuangkan telah disalah-gunakan untuk mengeksploitasi sumberdaya dengan mengingkari kearifan tradisional yang selama ini kita gali untuk diterapkan dalam pemanfaatan sumberdaya secara lestari.

Saudara-Saudara yang saya hormati,

Dalam menyempurnakan konsep tenurial pada Kawasan Hutan kami berpendapat bahwa itu tidak perlu dilakukan melalui perubahan secara radikal beberapa tatanan yang telah dicapai di masa lalu, pemerintah menetapkan rencana pengukuhan dan penatagunaan hutan melalui kesepakatan antar sektor di tiap Propinsi, atau yang lebih populer disebut Tata Guna Hutan Kesepakatan atau TGHK. Kebijakan itu dimaksudkan untuk mengantisipasi ketidakjelasan arah pemanfaatan tanah akibat belum adanya rencana penatagunaan tanah yang komprehensif di saat pembangunan sektoral berbasis lahan tengah melaju dengan pesat.

Dengan adanya TGHK, konversi areal-areal berhutan untuk berbagai kepentingan telah dapat dikendalikan dengan cukup baik dengan berbagai kekurangan dan keterbatasannya, TGHK juga telah menjadi acuan dalam perencanaan Tata Ruang Wilayah Provinsi ataupun RTRWP dan dengan berbagai kekurangan dan ketidaksempumaannya, penunjukan Kawasan Hutan melalui TGHK kemudian diperbaiki secara rasional melalui proses pepaduserasian dengan RTRWP yang hasilnya kemudian ditetapkan oleh tiap DPRD melalui Peraturan Daerah. Rasionalisasi penunjukan Kawasan Hutan ini barang tentu harus disikapi secara positif dan obyektif di tataran operasional.

Pertama, penunjukan Kawasan Hutan yang merupakan bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah sudah menjadi kesepakatan rakyat melalui PERDA yang disahkan oleh DPRD sehingga mempunyai daya ikat yang cukup kuat. Dengan pemahaman ini maka suatu kawasan yang belum ditata batas secara lengkap dan belum ditetapkan melalui Keputusan menteri, tidak berarti eksistensinya masih tidak menentu atau *Uncertain*, tata batas Kawasan Hutan diperlukan untuk mendukung kesepakatan yang telah dicapai di tiap Provinsi, bukan untuk menentukan keberadaan kawasan tersebut, karena hal ini sudah diputuskan di DPRD untuk dihormati.

Kedua karena penunjukan kawasan tersebut dipetakan dengan skala kecil sebagai arahan makro yang bersifat indikatif, maka terbuka kemungkinan Kawasan Hutan yang ditunjuk itu disesuaikan dengan kondisi faktual lapangan melalui pencermatan kondisi Biofisik dan Sosio-kultural yang ada pada saat penataan batas. Dengan demikian ketidak-cermatan dalam penunjukan kawasan yang terjadi pada peta TGHK maupun Paduserasi dapat disempurnakan kembali sesuai dengan kriteria kawasan dan kondisi obyektif yang ada. Di samping itu, hak-hak yang sah telah ada akan tetap dihormati sesuai dengan kerangka hukum yang ada.

Ketiga, penunjukan Kawasan Hutan yang diikuti dengan pencermatan lapangan melalui penataan batas tidak semata diarahkan untuk mengukuhkan hak-hak yang ada, namun yang paling utama adalah untuk mengukuhkan fungsi kawasan dan integritas ekosistem sesuai dengan tata ruang yang telah disepakati. Dengan demikian pihak manapun yang mempunyai hak yang sah atas tanah di atas Kawasan Hutan perlu mentaati fungsi kawasan sebagaimana telah disepakati dalam RTRW.

Saudara-Saudara yang saya hormati

Dalam menyikapi dualisme pengurusan tanah, yang secara eksplisit dikemukakan dalam buku yang akan kita bedah hari ini, kiranya kita kembali pada konsep dasar hutan, di mana kita pahami bahwa ada suatu hubungan yang sulit dipisahkan antara tegakan hutan dengan tanah yang menopang tegakan tersebut. Dengan pemahaman ini maka amat sulit untuk memisahkan pengurusan tanah dengan pengelolaan hutan bila tidak disertai ikatan fungsional yang kuat antara keduanya. Ke depan, dalam waktu dekat, kita belum bisa memastikan apakah fungsi kawasan sebagaimana diatur dalam tata ruang akan ditaati oleh pemegang hak atas tanah yang berada di atas kawasan dengan fungsi hutan tertentu, sehingga kita tidak bisa menjamin apakah keberadaan tegakan hutan dan seluruh ekosistem ekologis yang berada di atasnya dapat dijaga. Oleh karena itu kita perlu membahas alternatif penyelesaian bila pengurusan tanah dan tegakan tidak dapat dipisahkan.

Saudara-Saudara peserta yang saya hormati,

Kepastian akan hak atas tanah bagi semua pihak mutlak perlu dipertegas untuk menjamin kepastian usaha dan kepastian upaya pelestarian sumberdaya hutan. Penghormatan atas hak-hak masyarakat adat telah diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, dan kita perlu menunggu pemerintah Kabupaten mengesahkan keberadaan masyarakat beserta wilayah adatnya. Hal ini penting karena selain wewenang penetapan masyarakat adat ada pada Bupati, kita juga yakin bahwa hak-hak masyarakat akan sangat beragam sehingga tidak mungkin untuk diseragamkan pengaturannya.

Untuk itu semua, kami sangat menghargai upaya *FOREST LAND TENURE WORKING GROUP* bersama *WORLD AGROFORESTRY CENTRE* yang

memprakarsai acara peluncuran dan bedah buku hari ini. Dan selanjutnya kami sangat berharap agar pembahasan atas isu-isu tenurial dalam bedah buku ini, sekali lagi, dapat dilakukan dengan memperhatikan kondisi Bio-fisik dalam kaitannya dengan integritas ekosistem dan konteks Sosio-Politik dan budaya yang ada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Semoga upaya yang kita lakukan ini mendapat ridho Allah SWT dan memberikan manfaat bagi pelestarian sumberdaya hutan dan kesejahteraan masyarakat.

Terima kasih, Wassalamua'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, 19 Desember 2005

Wahjudi Wardoyo
Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kebutanan

Makalah Pembahas I

*Satyawan Sunito*³⁷

PENGANTAR

Buku *'Strengthening Forest Management In Indonesia Through Land Tenure Reform: Issues And Framework Of Action'* ditulis dan diluncurkan dalam semangat memperkuat manajemen hutan melalui proses devolusi dari sumberdaya hutan serta pemulihan hak-hak dan pemberdayaan masyarakat adat dan masyarakat desa hutan pada umumnya.³⁸ Devolusi sumberdaya hutan – atau transfer tanggung jawab dan wewenang terhadap sumberdaya alam dari Negara ke tangan badan-badan non pemerintah dan kelompok pengguna - sudah menjadi agenda di seluruh dunia dan didukung oleh organisasi-organisasi besar dunia antara lain yang bekerja dibawah bendera United Nations. Latar belakangnya adalah kesadaran bahwa sentralisasi pengelolaan hutan telah mengalami kegagalan: perusakan hutan terus berjalan disertai marginalisasi masyarakat-masyarakat desa hutan/masyarakat adat.

Thesis utama dari buku ini adalah: **pertama**, dari sekitar 120 juta hektar Kawasan Hutan yang diklaim oleh Departemen Kehutanan ternyata sekitar 33 juta hektar tidak mempunyai tutupan hutan sehingga penguasaannya tidak di bawah Departemen Kehutanan tetapi pada BPN; **kedua**, bahwa sentralisasi penguasaan Kawasan Hutan oleh Departemen Kehutanan selama ini tidak mempunyai dasar hukum. Bagaimana tidak bila baru 10% Kawasan Hutan yang sudah ditentukan tata batasnya? (12). Sehingga 90% dari yang diklaim sebagai Kawasan Hutan oleh Departemen Kehutanan sebenarnya hanya dapat diberi status 'non-state forest zones' dan seharusnya berada di bawah penguasaan BPN; **ketiga**, langsung berhubungan dengan di atas bahwa, kewenangan Departemen Kehutanan adalah

³⁷ Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, IPB dan juga Kepala Program Kajian Agraria, Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3) - IPB

³⁸ Devolusi diartikan sebagai transfer tanggungjawab dan wewenang terhadap sumberdaya alam dari Negara ke tangan badan-badan non pemerintah dan kelompok pengguna; desentralisasi menunjuk pada transfer wewenang dan manajemen pemerintahan kepada tingkat lebih rendah; dekonsentrasi menunjuk pada realokasi tugas/peran administratif – tanpa transfer wewenang atau kekuasaan – dari badan-badan di pusat kepada cabang-cabang di daerah.

terbatas pada pengelolaan hutan, sedangkan yang berkaitan dengan tanah merupakan wewenang BPN.

Sudah saatnya pemerintah meninjau kembali klaim Departemen Kehutanan terhadap apa yang disebut sebagai Kawasan Hutan negara yang meliputi sekitar 62% dari daratan Indonesia. Departemen Kehutanan untuk puluhan tahun memberikan hak-hak eksploitasi kayu pada perusahaan-perusahaan besar tanpa legitimasi hukum yang jelas. Tanpa memperhatikan hak-hak masyarakat adat dan masyarakat desa hutan, yang telah menjalin sistem penghidupan teradaptasi pada kawasan-kawasan adat yang telah terbangun dalam kurun waktu ratusan tahun. Sebagai dampak implementasi dari pendefinisian sepihak masalah kehutanan oleh pemerintah, maka masyarakat adat dan masyarakat desa hutan pada umumnya kehilangan sebagian besar sumberdaya alam mereka.

SENTRALISASI MANAJEMEN HUTAN

Konsep penguasaan Kawasan Hutan oleh negara merupakan penjiplakan langsung dari konsep yang dibangun oleh pemerintah kolonial Belanda pada paruh dua abad 19. Intensi pemerintah kolonial yang melatar-belakangi penguasaan terhadap Kawasan Hutan dengan sendirinya adalah bagian dari penguasaan dan eksploitasi sumber daya alam. Perjuangan politik dan fisik yang mengantarkan bangsa Indonesia pada kemerdekaan politik dari penjajahan Belanda ternyata belum cukup untuk merubah pendekatan kebijakan kehutanan dari sentralistik menjadi lebih kerakyatan. Frase terkenal dari UUD '45 "...untuk mentjapai sebesar-besarnya kemakmuran rakjat..." ternyata diartikan sepihak oleh negara sebagai Hak Menguasai Negara yang sangat harafiah. Konsekuensi nyatanya adalah di satu pihak, pemberian ijin-ijin eksploitasi hutan yang 'lukratif' pada perusahaan-perusahaan besar. Di lain pihak, sejak tahun 70-an ketika industri penebangan hutan meningkat pesat, masyarakat adat dan masyarakat desa hutan dipaksakan proses *resettlement* dari desa-desa asli mereka ke daerah yang lebih terjangkau pemerintah, dengan sumberdaya lahan yang jauh lebih terbatas. Program *resettlement* dilansir pemerintah antara lain untuk memberikan ruang gerak lebih leluasa bagi HPH menjalankan kegiatannya. Selain itu masyarakat-masyarakat lokal ini harus mengalami degradasi lingkungan serta penindasan budaya. Dove (1989) mengemukakannya sebagai '*politic of ignorance*' dari pemerintah. Semula masyarakat adat ini merupakan masyarakat yang hidup mandiri dan penuh gairah budaya (sejak lama sudah terlibat di dalam perdagangan global produk hutan non-kayu: rotan, karet rakyat, beragam damar, tengkawang, dll), cepat sekali terdegradasi menjadi penduduk *resettlement* yang hidup dalam ketergantungan, termarginalisasi dan objek kriminalisasi. Dalam kata lain dicampakkan menjadi warga kelas II.

Pendekatan sentralistik dalam manajemen kehutanan yang bias kepentingan perusahaan-perusahaan besar, selain membawa kerusakan hutan juga membawa konflik-konflik keras antara pemerintah dan perusahaan HPH/HTI di satu pihak dengan masyarakat adat lokal di pihak lain.

SENTRALISASI DAN PARADIGMA KEHUTANAN

Seperti dikemukakan oleh buku yang diluncurkan hari ini, 'kewenangan' yang sedemikian besar dari Departemen Kehutanan, ternyata patut diragukan dasar legalitasnya. Persoalan ini penting untuk dikemukakan untuk beberapa hal: pertama seperti intensi dari buku ini adalah mencari jalan masuk bagi suatu proses pengakuan hak-hak masyarakat; kedua, pengungkapan ini memperlihatkan bagaimana kekuasaan negara - yang bias pada kepentingan modal besar - melalui Departemen Kehutanan dapat memaksakan kepentingannya dengan mengesampingkan hak-hak warganya sendiri. Di samping itu pendekatan sentralistik tersebut ternyata tidak dapat merealisasikan peran atas mana kedudukan sentralnya dibenarkan, yaitu menjamin terjaganya fungsi-fungsi hutan. Di bawah manajemen sentralistik pemerintah, ternyata kerusakan hutan sangat pesat.

Buku ini yang sebagian validitasnya tergantung dari data dan interpretasi hukum, dengan sendirinya mengundang perdebatan pada aspek-aspek tersebut. Telah diakui secara luas bahwa justru data kehutanan sangat lemah, sehingga dalam hal ini tiap pihak perlu merelatifir pernyataan-pernyataannya. Selanjutnya, harus disadari bahwa perangkat peraturan dan Undang-Undang merupakan '*social construction*' yang tidak lepas dari kepentingan-kepentingan rezim yang berkuasa. Karena itu, khusus mengenai hak-hak masyarakat adat dan desa hutan pada umumnya, di samping perdebatan mengenai data dan legalitas, jangan dilupakan bahwa permasalahan pokoknya adalah paradigma manajemen kehutanan. Sejak tahun 1990-an telah banyak terjadi perubahan dalam kebijakan kehutanan. Namun paradigma manajemen kehutanan sekarang masih merupakan campuran antara pendekatan (neo) kolonial dan konservasionis, yang tidak memperhatikan proses ko-evolusi panjang dari hutan dan masyarakat manusia dengan bentuk-bentuk lokalnya yang sangat beragam. Di balik perdebatan mengenai data dan legalitas, terdapat kerja-kerja besar merombak paradigma lama tersebut dan mulai membangun yang baru, berbasiskan pandangan dasar bahwa sejak perkembangan makhluk manusia sudah terjadi interaksi dinamis antara manusia dan hutan. Bahwa fungsi hutan, keragaman hayati dan penghidupan masyarakat manusia selalu sudah saling terjalin. Dengan sendirinya, membangun kebijakan kehutanan yang baru, membumi dan operasional atas dasar paradigma yang baru di atas, harus merupakan suatu kerjasama dari semua kategori masyarakat. Buku ini dan diskusi peluncurannya, merupakan proses-proses nyata dari usaha tersebut.

DEVOLUSI SUMBERDAYA HUTAN

Atas desakan dari dalam maupun dari luar, pemerintah mulai mengadopsi pendekatan yang melibatkan masyarakat adat dan masyarakat desa hutan pada umumnya di dalam manajemen hutan. Sejak tahun 1990-an berbagai bentuk keikutsertaan masyarakat di dalam manajemen hutan dikembangkan dan diujicobakan, perhutanan sosial, Pengembangan Masyarakat Desa Hutan, Pembangunan Hutan Bersama Masyarakat, dan sebagainya. Pendekatan-pendekatan ini tidak banyak berhasil, antara lain karena persyaratan dan keputusan tetap berada ditangan Departemen Hutan, industri perikanan, sedangkan masyarakat hanya berkedudukan sebagai *receiver* yang sudah harus berterima-kasih bahwa mulai diperhatikan nasibnya.

Reformasi politik dan gelombang desentralisasi, telah membuka kesempatan lebih besar bagi masyarakat adat untuk menyuarakan aspirasinya. Namun di kebanyakan daerah desentralisasi berarti sentralisasi pada tingkat lebih rendah. Di dalam bukunya yang baru diterbitkan juga, Ina Slamet (*Yang Berkuasa, Yang Tersisih, Yang Tak Berdaya. Demokratisasi yang bagaimana di Indonesia?* Kata pangantar Hans Antlov. Yayasan Akatiga, 2005) menekankan bahwa desentralisasi tidak akan mencapai hasil yang diharapkan bila tidak didahului oleh proses demokratisasi politik dan ekonomi di tingkat daerah. Yang dapat mendobrak struktur kekuasaan politik dan ekonomi elit daerah, sehingga terbuka ruang dialog serta pembangunan konsensus yang positif antar *stakeholder* di tingkat daerah.

Telah lebih dari 10 tahun sejak bentuk-bentuk manajemen hutan partisipatif dan berbasis masyarakat didiskusikan dan diuji cobakan tanpa banyak membawa perubahan, maka pantas bahwa suatu yang lebih mendasar dilontarkan pada masyarakat dan pemerintah untuk mendorong perubahan lebih cepat. Untuk itu buku baru ini tidak saja menggugat struktur yang sedang berjalan (dan tidak mampu menghentikan proses perusakan hutan), namun juga menyajikan opsi-opsi mengenai peran masyarakat didalam manajemen hutan. Seperti dalam hal apapun, tinggal komitmen dan keberanian pemerintah yang perlu untuk menembus kebuntuan yang ada sekarang.

Makalah Pembahas II

Tanggapan dari perspektif sosio-legal

Myrna A. Safitri

Spektakuler! Inilah kata yang ingin saya sampaikan tatkala selesai membaca buku ini. Setidaknya ada beberapa alasan yang menjadikannya layak disebut demikian.

Pertama, buku ini sangat kaya informasi dan fakta tentang hutan dan pengelolaan hutan termasuk masalah-masalah utamanya seperti konflik.

Kedua, ia berhasil menegaskan kembali argumentasi pentingnya kepastian penguasaan tanah hutan dalam menyelesaikan masalah yang melegenda dalam kebijakan dan aksi pengelolaan hutan di Indonesia. Namun, yang membedakannya dengan publikasi lain adalah cakupan bahasan yang lebih luas meliputi berbagai dimensi: hukum, kehutanan, sosial dan administrasi-politik. Dengan demikian buku ini memberikan sebuah cara pandang yang utuh dalam memahami persoalan penguasaan tanah hutan.

Ketiga, tidak seperti kebanyakan publikasi yang ada, buku ini tidak berhenti hanya pada upaya mengidentifikasi penyebab dan akibat dari ketiadaan kepastian penguasaan tanah hutan, namun menawarkan kerangka aksi yang menyeluruh bagi upaya pembaruan. Oleh sebab itu kehadirannya perlu disikapi sebagai sebuah ajakan konstruktif untuk membahas dan mengatasi masalah ini dengan spirit kebersamaan daripada sekedar kritik tanpa jalan keluar.

Tanggapan ini saya buat dengan menggunakan tiga kekuatan utama buku ini sebagai acuan. Dengan fakta dan data yang kaya, maka tesis yang disampaikan tentang ketidakjelasan kepastian penguasaan tanah sekaligus basis kewenangan Departemen Kehutanan dalam menguasai Kawasan Hutan negara sebagai masalah penting dalam krisis pengelolaan hutan di Indonesia tidak terbantahkan. Meskipun demikian, ada hal yang saya rasakan mengganggu, yakni banyak bagian dari buku ini yang berisikan informasi yang tidak tuntas dan acap diakhiri dengan pernyataan yang sebenarnya penting dan dapat menjadi kunci tetapi tidak dielaborasi lebih dalam terutama tentang keterkaitan dengan tesis pentingnya kepastian penguasaan tanah. Sebutlah sebagai contoh dalam bagian tentang kerangka hukum ini

disebutkan tentang kontradiksi UU No. 22/1999 dan PP 34/2002 terkait kewenangan regulasi dan perizinan serta kecenderungan re-sentralisasi pembuatan keputusan di sektor kehutanan.

Pertanyaannya kemudian adalah apa kaitan antara konflik kewenangan dan sifat sentralistik atau desentralistik kekuasaan tersebut dengan persoalan ketidakpastian penguasaan tanah hutan? Apakah yang ingin ditampilkan di sini ketidakpastian penguasaan antara pemerintah dan rakyat atau ketidakjelasan kewenangan antar level pemerintahan? Jika keduanya, bagaimana keterkaitan satu sama lain?

Buku ini memberikan dua opsi bagi reforma pertanahan di Kawasan Hutan.

Pertama, mengakui hak kepemilikan rakyat (individual atau kolektif) pada tanah Kawasan Hutan yang terbukti memang dihaki oleh rakyat sebelumnya.

Kedua, menganjurkan adanya pengelolaan hutan bersama, seperti melalui program hutan kemasyarakatan, di kawasan yang nyata-nyata bebas dari kepemilikan rakyat, karenanya absah menjadi Kawasan Hutan negara (kemudian disebutkan luasnya sekarang tidak lebih dari 10% dari luas seluruh kawasan yang diakui sebagai hutan negara).

Kedua opsi ini memang sangat dibutuhkan. Tetapi, perlu pula melihat keduanya dalam situasi transisi ekologi, sosial dan politik. Dalam kondisi hutan yang telah banyak mengalami kerusakan, bagaimana hak-hak kepemilikan ataupun model pengelolaan hutan bersama bisa menjamin kepastian perekonomian rakyat? Dalam kondisi eksistensi komunitas hutan diisi dengan fakta adanya komunitas dengan komposisi etnik (asli dan migran) yang beragam hidup dalam sebuah area yang sama, bagaimana pembagian mekanisme pengakuan hak dan pengelolaan bersama itu dapat dilakukan dengan mulus tanpa menimbulkan friksi baru dalam masyarakat. Lalu, dalam bagaimana dapat memastikan adanya prinsip keadilan internal masyarakat ketika pengakuan hak diberikan?

Terakhir, saya mendapat kesan adanya beberapa ketidak-bersambungan antara argumen-argumen yang berhasil dibangun dengan baik pada buku ini dengan matriks agenda aksi yang diusulkan. Sekedar menyebutkan contoh, dalam salah satu bagiannya buku ini menyebutkan bahwa tantangan bagi pengakuan hak kepemilikan rakyat adalah kemungkinan terjadinya konflik antar masyarakat. Untuk itu disebutkan perlu dipikirkan tentang peradilan agraria. Sayangnya, gagasan ini selain tidak dikembangkan lebih jauh juga lenyap dalam matriks usulan aksi. Kemudian, menarik pula ketika melihat bahwa dalam matriks ini upaya mengubah sikap dan perilaku aparat pemerintah mempunyai derajat kesukaran yang lebih rendah dibandingkan upaya membuat reformasi kebijakan dan penegakan hukum. Bagaimana penilaian semacam ini bisa muncul? Tidakkah kunci terpenting dari setiap pembaruan adalah perubahan sikap dan perilaku aktor kuncinya?

Sebagaimana kita saksikan, perubahan dalam hal ini memerlukan waktu dan energi yang lebih besar. Karenanya, tentu menarik mengetahui pertimbangan di balik penilaian derajat kesulitan ini karena saya menyadari sebuah matriks tidak akan banyak bisa bercerita tentang sebuah argumen.

Demikianlah apa yang bisa saya lihat dari buku ini. Saya menyadari bahwa kacamata dan pengalaman yang berbeda akan menghasilkan kesimpulan yang berlainan. Tetapi, apapun cara pandang yang saya gunakan, saya tidak mempunyai keberatan terhadap tesis utama buku ini. Semoga buku ini dapat mengingatkan kita untuk segera membuat perubahan.

Makalah Pembahas III

Christine Wulandari

Salut dan terima kasih bahwa para penulis buku telah menyatakan isi hati kita semua yaitu tentang keprihatinan akan carut-marutnya pengelolaan hutan di Indonesia. Buku ini berisikan data dan informasi yang sangat lengkap dan menguraikannya dengan alur yang utuh dan 'menyentuh' sisi humanisme. Secara keseluruhan isi buku merupakan 'Refleksi dan Penayadaran Bersama akan Status dan Kondisi Kekinian Hutan di Indonesia'.

Buku ini mengulas dengan baik akan kondisi hutan terkait dengan 'berapa sebenarnya luas hutan dan bagaimana tata batasnya.' Permasalahan ini sebenarnya sudah sejak lama didiskusikan oleh banyak pihak untuk dapat diberikan solusi-solusi yang terbaik dalam pemecahannya. Kondisi ketidakpastian berapa luas dan bagaimana kondisi tata batas hutan membingungkan bukan hanya bagi masyarakat yang tinggal di sekitarnya namun juga para mahasiswa kehutanan ketika harus mencantumkan data luas hutan dalam paper maupun tugas akhirnya. Dengan demikian topik dan isu dalam buku ini diharapkan dapat menggugah kita semua untuk segera 'menyelesaikan pekerjaan rumah' ini yang sampai saat ini belum juga diselesaikan dengan baik. Hal ini mendesak dilakukan agar 'kesalahan pengetahuan' akan luas dan tata batas hutan tidak terus diturunkan kepada antargenerasi.

Beberapa masukan atas isi dan format buku ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai seorang yang berlatar-belakang ilmu kehutanan langsung bisa memahami apa yang dimaksud oleh si penulis namun bagi yang tidak berlatar-belakang maupun yang tidak bekerja di sektor kehutanan maka di awal buku perlu pengantar kondisi dan struktur tata pemerintahan dan kebijakan di bidang kehutanan Indonesia karena sangat spesifik dan sulit untuk dipahami secara cepat.

Kebijakan kehutanan sebagai dasar pengelolaan Kawasan Pelestari Alam (KPA) dan Kawasan Suaka Alam (KSA) banyak berdasarkan UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, sedangkan untuk hutan lindung dan hutan produksi berdasarkan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

- ketika membaca judul maka yang terbayang adalah kita akan membaca adanya pemasalahan *land tenure* pada semua klasifikasi hutan yang ada. Setelah dibaca, yang dimaksud dengan hutan di buku ini adalah kebanyakan hutan yang pengelolaannya terkait program hutan kemasyarakatan (CBFM/Community-based Forest Management). Selama ini program CBFM memang seakan-akan dominansi dari Ditjend RLPS (Rehabilitasi Lahan dan Perhutanan Sosial) sehingga menggunakan UU No. 41/99 sebagai acuannya. Seharusnya program CBFM juga menjadi program yang strategis bagi ditjend lain, termasuk ditjend yang mengurus atau mempunyai kewenangan atas tata batas untuk semua jenis kawasan baik yang berupa kawasan konservasi maupun yang bukan kawasan konservasi. Dengan demikian buku ini pun hendaknya dalam pembahasan dan penjabarannya juga mengacu pada UU No. 5/90. Namun, bila memang mau memfokuskan pada pemasalahan di hutan lindung maka hendaknya dijabarkan di awal tentang ruang lingkup jenis dan fungsi hutan yang akan dibahas.
 - pemakaian istilah zona yang dipakai di buku ini umumnya digunakan bagi pengelolaan di KPA dan KSA sedangkan untuk di hutan lindung digunakan istilah blok. Dengan demikian, karena yang diuraikan adalah pemasalahan hutan lindung maka diperlukan juga adanya penjelasan mengapa dipakai istilah zona bukan blok.
2. Tahapan-tahapan pengelolaan hutan di Indonesia. Uraian dalam buku ini, belum menguraikan masalah yang sebenarnya ada dalam pengelolaan hutan. Buku ini nampaknya menggunakan UU Kehutanan No. 41/99 sebagai acuan namun sebenarnya banyak menguraikan tentang pemasalahan ataupun isu-isu terkait hanya dengan perencanaan hutan, yaitu: inventarisasi hutan, pengukuhan Kawasan Hutan, penatagunaan Kawasan Hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan. Dengan demikian perlu adanya penjabaran per tahapan pengelolaan. Ada pula sedikit uraian yang terkait dengan tahapan pengelolaan hutan, yaitu: tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan Kawasan Hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan perlindungan hutan dan konservasi alam. Dengan demikian akan lebih enak dibaca dan terasa mengalir bila penguraiannya dibagi lagi atas tahapan-tahapan tersebut. Dan, juga akan membuat pembaca lebih dapat memahami bahwa di tahap-tahap pengelolaan hutan mana saja yang mempunyai pemasalahan dengan *land tenure*.
 3. Dalam penjabarannya, penulis juga mengatakan perlu adanya sinergisme dalam pengelolaan hutan sebagai satu kesatuan ekosistem lingkungan. Saat ini pun ada beberapa pihak yang menyatakan bahwa kehutanan maupun pengelolaan sumberdaya alam lainnya perlu dikelola secara satu atap

sebagai satu kesatuan ekosistem lingkungan. Sayangnya dalam buku ini kurang digali adanya keterkaitan antara isu dan permasalahan pengelolaan hutan (terutama tentang tata hutan) dan pengelolaan lingkungan di Indonesia (UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup). Hal ini misalnya terkait dengan hak masyarakat untuk mendapatkan pengetahuan tentang lingkungan yang layak, baik, dan aman bagi mereka.

4. Penjabaran dalam buku ini banyak terkait dengan 'kesejahteraan manusia yang hidupnya tergantung pada hutan' namun sebenarnya ada 'pihak lain' yang juga termarjinalkan dengan kondisi hutan saat ini, yaitu keanekaragaman hayati baik satwa dan tumbuhan. Dengan demikian dalam rekomendasi hendaknya juga dieksplisitkan perlu adanya koridor satwa (terutama di wilayah-wilayah *home range* mereka) dan juga kawasan-kawasan yang dilindungi HCVF-nya (*High Conservation Value Forest*).
5. Karena terkait dengan isu kesejahteraan masyarakat, maka dalam rekomendasi dapat pula dimasukkan penjabaran tentang perlu adanya skema atau framework *pro poor policy* (kebijakan yang berpihak pada masyarakat miskin) yang efektif. Berdasarkan penelitian WWF-Indonesia di pulau Lombok pada tahun 2002, salah satu penyebab kemiskinan masyarakat di sekitar hutan di sekitar kawasan Rinjani adalah 'ketidak-konsistenan dan ketidakpastian hukum yang ada'.
6. Banyak konvensi atau kesepakatan tingkat internasional lain yang juga kurang atau belum jadi bahan pertimbangan pemerintah dalam kebijakannya, misalnya: CBD (Convention on Biodiversity), *Indigenous people* (tanah dan adat), Rio+10/WSSD, MDGs (Millenium Development Goals). Hal ini dapat memperkuat rekomendasi penulis dalam memperkokoh pengelolaan hutan Indonesia melalui pembaruan penguasaan tanah..
7. Ada pernyataan-pernyataan yang secara implisit maupun eksplisit tentang keterkaitan antara *tenure security* dan SKA (*Skill, Knowledge and Attitude*) masyarakat dalam menuju pengelolaan hutan yang lestari. Penjabaran tentang ini pun terasa tidak diselesaikan dengan baik sebagaimana penjabaran akan isu-isu lain. Uraian terkait dengan SKA dalam buku ini sebenarnya bisa diperdalam karena terkait dengan:
 - Ketidaktahuan masyarakat tentang posisi mereka di mata hukum atas tanah yang ditempati dan yang dikelola';
 - Kurangnya sosialisasi pengetahuan tentang 'pertanahan';
 - Pemahaman pemerintah daerah (dari lurah/kepala desa sampai dengan gubernur) tentang '*land tenure*' di Kawasan Hutan, demikian

juga tentang adanya kemungkinan di terbitkannya perda hutan masyarakat adat.

8. Selain menjabarkan angka dan data serta informasi secara lengkap maka akan terasa lebih lengkap dan lebih proporsional bila juga memberikan penjabaran yang seimbang tentang mengapa terjadi pemasalahan tata batas hutan di Indonesia seperti yang diuraikan. Hal ini perlu dilakukan karena pembaca buku adalah masyarakat umum dari semua kalangan yang mempunyai aneka kepentingan. Jangan sampai menimbulkan salah persepsi sehingga justru akan berdampak buruk bagi pengelolaan hutan yang berkelanjutan. Selain itu terdapat pula penjabaran yang dirasakan kurang tajam dan belum diselesaikan dengan baik padahal merupakan isu utama yang diangkat dalam buku ini, antara lain yang terkait dengan isu 'hak' dan juga arti '*security*' yang dimaksud dalam buku ini.
9. Masukan lain adalah terkait dengan diagram pada Gambar 2.
 - antara (1) *legal framework needs reforms and* (2) *present legal framework makes land tenure reform possible* hendaknya dilakukan secara simultan di lapangan karena sudah sangat mendesak untuk segera diimplementasikan di Indonesia;
 - perlu ada kajian kondisi yang ada saat ini berdasarkan *criteria indicator* (CI) pencapaian yang seharusnya telah di-*set up* pada waktu yang lalu, yang saat ini dipakai pedoman oleh pemerintah (jika ada penyesuaian-penyesuaian) dan CI yang akan dipakai nantinya berdasarkan dinamika yang terjadi.
10. Rekomendasi-rekomendasi yang diberikan masih bersifat umum, tentunya akan sangat bermanfaat bila lebih dirinci sehingga pembaca dapat mengetahui bahwa rekomendasi tersebut ditujukan untuk menyelesaikan pemasalahan yang mana dan bagaimana tahapan penyelesaiannya. Hal ini tentunya akan lebih bermanfaat apabila ada pemerintah daerah yang mengacu pada buku ini dalam penyelesaian pemasalahan *land tenure* yang ada di wilayahnya.

Apapun kekurangan yang ada dalam buku ini, namun buku ini adalah salah satu tonggak yang telah ditancapkan untuk segera dapat memulai adanya perbaikan pemasala kontributor. Kami tunggu tulisan-tulisannya yang lain dan semoga dapat menjadi pemicu atau stimulan positif bagi teman-teman penggiat yang lain.

ADAKAH KEKHAWATIRAN YANG MASIH TERSISA?³⁹

Beberapa pertanyaan masih tersisa di benak berbagai pihak yang membaca hasil penelitian ini dan bagian ini secara khusus mengangkat kembali beberapa pertanyaan sentral dan mencoba menjawabnya guna memberikan pemahaman yang lebih baik atas isi tulisan ini.

Pada dasarnya penelitian ini dibuat dengan dasar kepedulian atas hutan dan jauh dari rasa balas dendam ataupun mengupas kesalahan-kesalahan, kekurangan khususnya pemerintah ataupun Departemen Kehutanan. Akan tetapi, sebagai peneliti sudahlah menjadi tugasnya untuk menyampaikan hasil penelitiannya mengenai keadaan lapangan, status serta pengelolaan sumber daya alam yang ada kepada pihak yang berwenang serta kepada publik yang lebih luas guna penanggulangan masalah ini secara tepat.

Dalam berbagai kesempatan sering dikatakan bahwa konflik-konflik yang terjadi di atas tanah Kawasan Hutan selama ini banyak diakibatkan oleh adanya perbedaan interpretasi dan pemahaman mengenai penguasaan Negara atas sumberdaya alam Indonesia⁴⁰. Hal inilah yang diperjelas dalam tulisan ini dengan mengatakan bahwa perbedaan itu bukanlah perbedaan interpretasi atas peraturan perundang-undangan tetapi perbedaan berbagi sektor memahaminya dan menjalankannya. Karena secara fakta hukum, sudahlah jelas bahwa penguasaan tanah dan kekayaan alam diatur oleh Undang-undang Pokok Agraria sedangkan pengelolaan hutannya (bukan penguasaannya) diatur dalam Undang-undang Kehutanan. Sehingga jika sektor-sektor yang ada patuh pada peraturan perundang-undangan yang ada maka konflik-konflik tersebut tidak perlu terjadi⁴¹.

Dalam menyempurnakan konsep tenurial pada Kawasan Hutan ada pihak yang berpendapat bahwa tidak perlu dilakukan melalui perubahan secara radikal beberapa tatanan yang telah dicapai di masa lalu. Karena kebijakan itu dimaksudkan untuk mengantisipasi ketidakjelasan arah pemanfaatan tanah akibat

³⁹ Disarikan oleh Martua Sirait dari proses diskusi pada peluncuran buku *Strengthening Forest Management in Indonesia Through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*, Working Group Tenure dan World Agroforestry Centre, Manggala Wanabakti-Jakarta, 19 Desember 2005

⁴⁰ Lihat Key Note Speech Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan (Litbang Kehutanan), Departemen Kehutanan pada Peluncuran Buku *Strengthening Forest Management in Indonesia Through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action*, Jakarta, 19 Desember 2005

⁴¹ Walaupun di sana sini tetaplah ditemukan disharmonisasi peraturan turunan yang dikembangkan oleh sektor secara sendiri-sendiri.

belum adanya rencana penatagunaan tanah yang komprehensif di saat pembangunan sektoral berbasis tanah tengah melaju dengan pesat⁴².

Dapat dikatakan bahwa pendekatan sektoral di masa lalu telah menyebabkan diharmonisasi antar sektor yang mengabaikan hak-hak masyarakat adat maupun masyarakat lokal lainnya atas tanah dan kekayaan alam lainnya, dan pada saat yang sama mengakibatkan kerusakan hutan. Saat ini dibutuhkan langkah korektif yang progresif untuk memperbaiki kesalahan masa lalu tersebut, guna mencapai kepastian penguasaan atas Kawasan Hutan (termasuk bagi kawasan di sekitarnya) untuk mencapai pengelolaan hutan lestari dan kesejahteraan rakyat. **Langkah korektif dan progresif ini dimandatkan secara tegas dalam TAP MPR RI No. IX/2001** tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.⁴³

Hal lain yang masih sering ditanyakan adalah berkaitan dengan status Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan per Propinsi yang ada saat ini telah ditetapkan oleh DPR Propinsi sebagai Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) yang diacu dalam perencanaan pembangunan beberapa tahun ke depan. Dapat dikatakan bahwa penunjukkan Kawasan Hutan tersebut tetap dapat digunakan sebagai suatu alat perencanaan yang mengatur tata penggunaan tanah, akan tetapi Kawasan Hutan tersebut belumlah dapat dikatakan sebagai **Kawasan Hutan negara** (KHN), karena proses-proses lanjutannya terutama menelaah apakah ada hak-hak pihak lain didalamnya belum dilakukan⁴⁴. Belum ditandatanganinya berita acara tata batas yang mengakui bahwa wilayah tersebut bebas dari penguasaan pihak ketiga menjadi penting sebagai alat untuk membuktikan ada tidaknya pihak lain yang menguasai tanah tersebut⁴⁵.

Penetapan oleh DPR Propinsi ke dalam perda merupakan perencanaan tata ruang, yang berkaitan dengan rencana penggunaan tanah guna perencanaan wilayah, bukan pengalihan hak penguasaan atas tanahnya kepada pihak lain. Sehingga dalam implementasinya kawasan ini sebelum dilakukan penataan batas dan proses penetapan Kawasan Hutan, **dikuasai oleh negara secara tidak langsung** dimana masih terdapat hak-hak pihak lain di atasnya (sebelum dibuktikan sebaliknya). Berbagai hal yang menjadi wewenang Departemen Kehutanan seperti memberikan

⁴² Lihat Key Note Speech Kepala Badan Litbang Kehutanan, 19 Desember 2005

⁴³ Lihat TAP MPR RI No. IX/2001 bagian Menimbang butir c, d, e, f, berkaitan dengan langkah korektif serta pasal 5 dan 6 berkaitan dengan langkah progresif yang perlu dilakukan

⁴⁴ Sesuai dengan prinsip-prinsip Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)

⁴⁵ Sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan sejak jaman Hindia Belanda hingga saat ini, lihat SK Menteri Kehutanan 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan; SK Menhut No. 70/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan dan SK Menhut No. 48/Kpts-II/2004 tentang Perubahan Keputusan Menhut No. 70/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan

ijin kepada pihak ketiga, melakukan pembatasan atas hak-hak pihak lain belum dapat dilakukan. Dalam tulisan ini, Kawasan Hutan dalam rencana tata ruang ini dipersamakan dengan 108 juta Kawasan Hutan yang belum ditata-batas dan diperlakukan sebagai hutan hak.

Kekhawatiran lain adalah apakah masyarakat dapat menjadi lebih sejahtera dan hutan lebih lestari dengan diberikannya hak penguasaan dalam bentuk kepemilikan hutan kembali kepada masyarakat⁴⁶?

Tulisan ini mencoba menjelaskan keyakinannya dengan memaparkan berbagai contoh- contoh keberhasilan pengelolaan hutan di berbagai negara dengan adanya kepastian penguasaan Kawasan Hutan serta kepastian kepemilikan atas hutan dalam kondisi yang berbeda beda termasuk keberhasilan pengelolaan wanatani di Indonesia.

Buku ini tidak dapat menjawab semua permasalahan tersebut tetapi membuka wacana yang lebih luas tentang pentingnya kepastian penguasaan atas tanah dalam mengelola hutan dimana dapat dilakukan dengan memperlengkapinya dengan hak penguasaan yang cukup luas kepada masyarakat atau bahkan memperlengkapinya dengan hak kepemilikan secara komunal maupun perorangan. Berbagai kekhawatiran lain berkaitan dengan hal ini tentunya perlu di dalam untuk dipahami lebih lanjut, khususnya berkaitan dengan bentuk penguasaan tanah yang tepat bagi masyarakat pengelola hutan di Indonesia agar kesejahteraan dan kelestarian lingkungan dapat tercapai bukan hanya sekali saja tetapi secara kesinambungan.

⁴⁶ Lihat Key Note Speech Kepala Badan Litbang Kehutanan, 19 Desember 2005; tanggapan dari perspektif sosio-legal oleh Myrna A. Safitri; serta pertanyaan beberapa peserta selama jalannya diskusi

PROSES DISKUSI BEDAH BUKU

1. Iman Santoso (DEPHUT)

Keuntungan membaca buku ini:

1. Isu yang dikemukakan sangat menitik langsung pada permasalahan
2. Menemukan translasi yang sangat tepat dalam dunia kehutanan yang sampai sekarang belum ditemukan bahasa Inggrisnya

Banyak hal yang seperti Bu Myrna katakan bahwa:

1. ada beberapa hal yang masih menggantung, banyak yang kita tidak tahu maunya kemana? Security arahnya kemana?
2. buku ini terlalu tipis sehingga terkesan meng-kritisi Dephut secara pahit, padahal urusan kehutanan melibatkan banyak pihak seperti, BPN, Depdagri, Bupati.

Sebenarnya yang tidak pro-rakyat bukan Dephut tetapi Bupati karena ada UU Pokok Agraria yang tidak dijalankan.

Tentang tata batas, yang baru mengukuhkan sekitar 10%, ini bukan berarti yang 90% tidak *secure*, sebenarnya sudah *secure* karena seluruh Kawasan Hutan kita sudah dialokasikan berdasarkan kesepakatan DPR.

Tentang hak-hak masyarakat, sebenarnya masyarakat tidak menginginkan hak milik atas tanah, karena mereka nantinya harus membayar PBB.

2. Putra (DEPHUT)

Dalam penyusunan buku ini ada tanda-tanda belum tuntas, sehingga isinya hanya mengupas kesalahan-kesalahan, kekurangan-kekurangan, khususnya pemerintah, dalam hal ini DEPHUT, tetapi apa yang harus kita lakukan (terlebih hal-hal yang lebih teknis) belum terungkapkan.

Kalau demikian dimana *Strengthening Forest Management*-nya? Apakah hanya dengan memahami saja apa yang pemerintah lakukan sudah salah lakukan selama puluhan tahun?

Kekhawatiran yang lain adalah, dalam penyusunan buku ini sumber dan bobot informasi yang didapatkan sepertinya belum seimbang. Pemerintah sebenarnya sudah membuka peluang kepada masyarakat yang memiliki keinginan untuk memperoleh sedikit lebih kepastian terhadap lahan yang dikelolanya yang tidak banyak.

Hal lain yang saya pikirkan adalah:

Inti permasalahan kita adalah miskinnya masyarakat adat (yang disebut di buku), masyarakat sekitar hutan, masyarakat desa hutan. *The real problem* adalah bagaimana mengatasi masyarakat tersebut agar tidak miskin. Dalam buku ini ada kecenderungan bahwa untuk mengatasi kemiskinan tersebut dengan memperbaharui '*Land tenure*'. Apakah dengan *me-reform land tenure* ini benar-benar merupakan langkah pertama yang harus dilakukan bisa agar bisa mensejahterakan masyarakat di sekitar Kawasan Hutan?

Apakah tidak cukup dengan meningkatkan akses masyarakat terhadap pemanfaatan dan penggunaan sumber daya hutan yang notabene bisa mensejahterakan mereka?

Satu hal lain, ketika kita mempersoalkan hak atas hutan, kita tahu bahwa di sisi lain secara ekologis manfaat dari keberadaan dan dampak dari kehancurannya sama sekali tidak mengenal batas apapun.

3. Agus Tampubolon (DEPHUT)

Platform yang ideal untuk hutan di Indonesia (dari ITTO) adalah: 'Sustainable Forest Management for Natural Forest' dan 'Sustainable Forest Management for Planted Forest' serta (yang mengisi celah keduanya) 'How to Rehabilitate the Degraded Forest, Restoration Forest Management of Secondary Forest'. Dalam buku ini, tentang forest management tidak disentuh sama sekali, padahal land tenure issue harus dikaitkan dengan forest management. Tentang Land tenure dari aspek sosial memang disebutkan dalam ketiga platform tersebut, tetapi hanya sebagian kecil.

Yang menjadi masalah sekarang ini adalah dari 120,35 juta yang interaksi hanya sebagian kecil saja. Sehingga kita tidak bisa men-generalisasi dengan masalah kecil (yang hanya 43 juta orang saja yang disekitar hutan), untuk melakukan '*Strengthening Forest Management*' seperti yang diungkapkan dalam buku. Dari segi jumlah orangnya saja tidak memenuhi, apalagi kalau berbicara aspek politik, institutional, sosial, teknis, prinsip.

Masalah kedua, sampai sejauh mana devolusi ini diperbolehkan (*sustainable forest management* seharusnya hutan itu tetap and permanen). Dengan adanya *Land tenure*

reform, faktor *forest area* akan berubah-ubah sehingga dikhawatirkan tidak akan tercapai *Sustainable forest management*. Sampai sejauh mana dalam proses devolusi ini hak eksklusif masyarakat dan hak transfernya. Dengan adanya devolusi kepada masyarakat sampai ‘grass root’ ini akan terjadi hak transfer besar-besaran di luar kendali. Karena kecenderungan masyarakat hanya ada semangat hak pemanfaatan hutan tetapi tidak untuk hak pengelolaan. Dikhawatirkan di masyarakat akan ada ‘land devolution’, masyarakat akan menjual lahan, karena hak transfernya berlebihan, kepada perkebunan atau ‘creating mining’ seperti di Kalimantan (disana banyak sekali ‘uncontrolling mining’ dan juga perkebunan yang sangat ekspansif).

4. Diah R. (TIFA FOUNDATION)

Membaca buku ini agak prihatin, kerana isu lahan ini tidak menyentuh pada wilayah transaksi politik penguasaan lahan yang sesungguhnya.

Fakta 33 juta ha Kawasan Hutan yang tidak berhutan

Mengapa tidak ada kajian bahwa 33 juta ha tidak berhutan yang diklaim Kawasan Hutan? Apakah disana terjadi akibat adanya ‘illegal transaction’ oleh pelaku politik antar sektoral. Saat ini misalnya, lahan 1,8 juta ha yang menjadi perkebunan kelapa sawit, ini merupakan politik antar sektoral yang tidak tersentuh. Bagaimana isu dan ‘fill hood’ dari isu tenurial ini bisa merambah kesana? Hal ini bukan hanya konflik tumpang tindih, tetapi sudah masuk ke wilayah politik bagaimana bisa lahan tersebut menjadi lahan perkebunan kelapa sawit tanpa adanya pertimbangan-pertimbangan. Dan lagi isu mengenai perluasan dan pemekaran wilayah, misalnya pemekaran Aceh menjadi beberapa kabupaten. Pemekaran wilayah merupakan PR daerah yang merupakan implikasi dari desentralisasi.

Isu tenure

Lahan yang ternyata 120 juta ha hanya 12 juta ha yang legal dan legitimate. Hal ini bisa dikaitkan dengan isu politik anggaran. Anggaran pengurusan hutan ini untuk 120 juta ha, tetapi yang legal dan legitimate hanya 12 juta ha, mengapa hal ini terjadi? Apakah ada korupsi? Ke depan, transaksinya bukan hanya men-*sound*-kan isu tenure ini pada masyarakat adat, tetapi juga ke politik penguasaan lahan.

5. Pingky (AKATIGA)

Berawal dari buku ini bisa dilakukan riset lebih lanjut. Karena sudah 2 dekade mengapa tidak ada progres yang lebih ke depan?

Di bagian akhir buku ini disebutkan 'Progress will depend upon Indonesia leadership and political will', mengapa bebannya lagi-lagi pada pemerintah (dalam hal ini DEPHUT).

Political will sebenarnya bukan hanya political will. Hal ini yang seharusnya bisa merangsang untuk melakukan riset lebih jauh mengenai political will, seperti kompleksitas mengenai security, banyak sekali dalam buku ini yang masih terselubung dalam konsep besar (partisipasi, community government). Hal-hal inilah merupakan tantangan bagi DEPHUT untuk melakukan riset lebih jauh. Community government itu seperti apa sih? Khawatir kalau nanti ada pemberian hak milik kepada masyarakat, nanti lahannya di sertifikasi dan kemudian dijual.

Kadang-kadang persoalannya bukan hanya pemerintah dengan masyarakat, tetapi sering juga terjadi konflik antar masyarakat itu sendiri. Kalau boleh usul, perlu ada riset oleh Organisasi Non Pemerintah, Pemerintah, atau Lembaga Donor untuk membongkar paket-paket yang masih terbungkus dalam konsep-konsep besar karena didalamnya terdapat potensi-potensi konflik, dan bagaimana meng-enforce dan bagaimana membuat political will kalau komponen-komponen dibawahnya tidak dipahami secara benar?

6. Khusnul Zaini (Birdlife Indonesia)

Pertama:

Kalau membaca judulnya sepertinya akan ada pembaruan dalam penguasaan tanah, yang disampaikan oleh Martua. Kalau berbicara mengenai pembaruan penguasaan tanah, berarti ada semacam sistem atau peraturan yang semula tidak baik juga harus diubah, perubahan ini merupakan konsekuensi dari judul yang ditawarkan dan isi yang dipaparkan oleh penulis.

Sebenarnya apa solusi unggulan yang ditawarkan? Sehingga kita tidak terjebak untuk membaca sesuatu kumpulan kasus-kasus di lapangan sehingga dikembalikan lagi kepada pemerintah untuk memikirkannya. Jadi seharusnya ada sesuatu yang sifatnya positif, kalau dalam masalah hukum kita, bagaimana peradilan bisa berjalan cepat, murah, dan bisa dinikmati oleh masyarakat itu sendiri.

Kedua:

Harus ada klarifikasi politis yang kemudian diposisikan secara jelas di antara stakeholder, hal ini terkait dengan interpretasi masalah hukum, politik dengan istilah penguasaan dan pengelolaan lahan, karena kalau berbicara mengenai penguasaan, dalam UUD 1945 jelas bahwa negara menguasai, ketika membicarakan ‘negara menguasai’, Negara merupakan representasi dari seluruh publik itu sendiri.

Ketika berbicara mengenai pengelolaan, menyangkut tiga hal; state, swasta, publik masyarakat. Sebenarnya ketika dua interpretasi (penguasaan dan pengelolaan) ditarik ke ‘pemilikan’, hal ini justru mereduksi dari esensi keduanya dalam konteks hukum politik. Memperkuat pernyataan Putra (DEPHUT), apa memang benar, ketika masyarakat (dalam hal ini yang berada di sekitar hutan) diberi hak mereka akan semakin kaya. Bukan hal yang tidak mungkin hal itu akan menjadikan beban hutang pada orang-orang yang akan memanfaatkannya atau bisa meminjam ke bank.

7. *Aziz Khan (Bogor)*

1. Semoga buku ini bisa menjadi tongkat bagi kita untuk bisa masuk kedalam persoalan yang sebenarnya. Setuju dengan mbak Diah (TIFA) bahwa ini tidak akan sampai kepada wilayah transaksi yang sebenarnya, siapa yang memproses dalam memperoleh hak, dsb.
2. Ada beberapa yang tidak terdefinisi secara baik yang berkaitan dengan ‘*windows of right*’ yang saya lihat bahwa penulis dan penyusun buku ini tidak berangkat dari ‘Indonesia ini merupakan kertas putih yang polos’, kelihatannya masih cukup kurang untuk menggambarkan realitas objektif yang terjadi di lapangan terkait dengan hak-hak yang bergelimpangan di daerah yang berkaitan dengan sebangun hutan. Bagaimana rancangan aksi ini bisa dilaksanakan, tidak hanya oleh DEPHUT karena ini merupakan lintas sektor dalam menjalankan rencana aksi ini.
3. Tidak disinggung mengenai pra-kondisi yang harus disiapkan. Kalau DEPHUT dimintai untuk memberikan/menengahi yang 108 juta ha, apa pra-kondisi yang harus disiapkan berkaitan dengan *local capacity*, dengan masyarakat sipil itu sendiri yang tadi dikatakan dengan mendapatkan sertifikat tanah tidak serta-merta mereka menjadi kaya.
4. Dari siaran pers, implikasi statemen bahwa 12 juta ha *de jure*, bisa mengundang implikasi yang sangat serius. Karena kalau dibaca oleh Bupati (dan didukung dari pernyataan bapak Wahyudi, silahkan di-Perda-kan) kemudian ramai-ramai ke Dephut, lalu apa yang terjadi dengan hutan kita?

8. *Petrus (CIFOR)*

Yang diusulkan dalam 'framework for action' masih belum menjawab masalah-masalah:

1. Penguasaan oleh dephut

Kenyataan di lapangan terasa sekali bahwa penguasaan tidak memperhatikan kemampuan atau 'nafsu besar tenaga kurang'. Mengapa demikian?

- a. SDM, sangat besar SDM yang berada di Jakarta, tetapi di lapangan orang-orang yang ada di Jakarta tidak ada. Kalau di Malino, dengan hutan 4,2 juta ha, sarjananya ada 16 orang yang setiap harinya hanya menganggur saja. Kalau melihat hutan, kemudian melihat SDM, kita harus prihatin, berapa besar yang berada di hutan yang mengurus hutan kita?
- b. Kecenderungan bahwa konsep yang ditemukan oleh DEPHUT melalui KPHP, KPHN, KPHKK tidak disinggung dalam buku ini, karena konsep ini juga ditinggalkan oleh DEPHUT yang lebih banyak mengerjakan tata batasnya tetapi kesatuan pemangkuan tidak pernah dikelola, hanya sedikit sekali yang, menjadi kenyataan.

2. Dengan demikian desentralisasi yang semula dikira bisa membantu, tetapi ternyata tidak sama sekali. Karena setelah desentralisasi, Dinas-dinas Kehutanan tidak berpikir sedikitpun tentang pemangkuan hutan, sehingga tidak jelas ketika ke hutan kita tidak tahu siapa yang mengurusnya. Kalau hutan diacak-acak, tidak ada yang teriak.

Hutan kita, terlalu banyak 'grey area'-nya, kalau ada 120 juta ha, dan yang legal hanya 12 juta ha, yang 108 juta ha ini lah yang merupakan 'grey area', yang tidak secure (karena kalau masuk ke pengadilan kita selalu kalah, untuk menentukan illegal logging saja kita selalu kalah dalam lembaga peradilan. Sehingga desentralisasi yang dikatakan sebagai jawaban, ternyata tidak.

3. Menanggapi kemungkinan di-Perdakan

Dilapangan sangat tidak melihat kemungkinan itu dilakukan dengan mudah. Prosesnya begitu panjang, siapa yang harus memulai? Menurut saya yang harus memulai adalah kita semua sebagai multi stake holder, tetapi disinilah peran DEPHUT yang lebih besar (dalam arti memulai diskusi semacam ini, memulai membahas hal semacam ini bersama-sama dengan kita)

Saran untuk DEPHUT

- a. Hasil-hasil penelitian seperti ini tidak ditanggap sebagai sesuatu yang mengkritik atau memojokkan. Karena peneliti di lapang juga mencoba mencari jawaban, tetapi tidak mudah, karena masalah kehutanan memang sangat sulit.
- b. Perlu diadakan pengujian ulang mengenai hasil-hasil penelitian seperti ini dan ini peran Dephut. Dana untuk menghasilkan semacam ini sangat besar, tetapi apabila hasilnya tidak dengarkan oleh DEPHUT, maka pekerjaan yang dilakukan peneliti akan sia-sia saja.
- c. Harus ada niat besar untuk membawa para forester, rimbawan, peneliti kehutanan untuk *back to forest*, jangan di Senayan saja. Karena di Senayan tidak memiliki kekuatan apa-apa, jadi harus ke lapangan.
- d. Mulai mempercayai Dinas Kehutanan di Kabupaten, karena mereka eselon II yang tidak didampingi mereka akan *'go wild.'*

9. Agus Justianto (MFP-DFID)

Buku ini lebih menitikberatkan pada proses devolusi. Padahal sepanjang pengetahuan saya, dalam pelimpahan wewenang ada 4 cara yaitu dekonstruksi, desentralisasi, devolusi dan privatisasi. Kita harus hati-hati untuk melakukan semua proses pelimpahan wewenang tersebut. Dalam buku ini proses devolusi yang lebih banyak dibicarakan, saya setuju devolusi dilakukan, tetapi harus melalui pentahapan/stepping seperti dalam melakukan pelimpahan wewenang yang lainnya. Contoh: privatisasi dengan memberikan wewenang kepada swasta, dalam kenyataannya mereka tidak mampu menghasilkan yang bermanfaat terutama untuk masyarakat di sekitar hutan (padahal 'main goal' nya mensejahterakan rakyat).

Hasil penelitian saya di KALTIM tentang kemiskinan, yang ternyata di Kawasan Hutan konservasi masih banyak penduduk miskin dan ini sangat rentan untuk dipengaruhi oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Oleh Karena itu, proses devolusi pun kita harus hati-hati, kaena dalam jangka pendek orang miskin akan berpikir berupaya untuk mendapatkan penghasilan.

Walaupun dalam framework sudah dibuat sedemikian bagusnya, tetapi dalam prakteknya mungkin saja tidak akan tercapai hasil yang optimal.

Dari sisi pemerintah, walaupun kritikan tajam disampaikan kepada pemerintah, tetapi pemerintah sudah membuka diri untuk lebih transparan, seperti yang disampaikan Pak wahyudi, bahwa Dephut menyediakan kawasan-kawasan seperti KDTI yang bisa dimanfaatkan oleh banyak pihak.

Seharusnya kita bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, terutama masyarakat miskin. Pentingnya pentahapan dalam cara pelimpahan wewenang bisa bermanfaat terutama bagi masyarakat tentunya yang paling penting adalah mencegah terjadinya deforestasi. Karena melalui berbagai cara/aturan ternyata dalam 3 tahun deforestasi yang terjadi semakin meningkat. Dan perlu adanya insentif bagi pihak-pihak yang bisa mencegah deforestasi ini.

TANGGAPAN DARI PENULIS DAN KONTRIBUTOR

Chip Fay (ICRAF)

Kita semua sebenarnya satu komunitas yang peduli dengan Kawasan Hutan. Dalam Kawasan Hutan jelas ada yang tidak terdeteksi status pengelolaannya, pemanfaatan sumberdayanya dan status penguasaannya.

Sejarah buku ini berawal dari proyek Bank Dunia beberapa tahun lalu. ICRAF membantu dengan membentuk tim yang terdiri dari Elfian (Greenomics), Sulaiman Sembiring (IHSA), Juni Thamrin, ICRAF membantu dari belakang dan Harry Santoso dari Departemen. Dalam konteks rasionalisasi Kawasan Hutan, muncul masalah mengapa banyak Kawasan Hutan yang tidak berhutan? Bagaimana mengelola kawasan itu? Kemudian muncul juga *issue land tenure*. Kemudian World Bank lempar bola kepada Forest Trend di Washington dan bolanya kembali ke ICRAF.

Buku ini bukan bukunya Pak Chip dan Martua saja, tetapi buku ini merupakan buku-nya satu tim, tiap orang dalam tim ini tidak berarti setuju 100% terhadap isi buku ini.

Bagi DEPHUT buku ini bisa berimplikasi sebagai ancaman, tapi bila ancaman tidak dijadikan kesempatan kita sebagai komunitas akan kalah. Ancaman harus menjadi kesempatan untuk mencapai tujuan dan kepentingan negara.

Dan kita sebagai peneliti, harus *'act to serve the state'* dengan meningkatkan kualitas informasi mengenai keadaan di lapangan. Kita harus menyampaikan hasil penelitian mengenai keadaan di lapangan, termasuk situasi, penelitian hutan dan status serta pengelolaan SDA yang ada di Kawasan Hutan.

Masalah tata ruang yang muncul dari UU Tata Ruang mengenai *special planning* yang tidak ada hubungan secara langsung dengan status tanah. Ada *special planning* untuk kepentingan wilayah, kawasan industri, kawasan wisata, Kawasan Hutan. Itu adalah penggunaan lahan yang tidak ada kaitannya dengan status tanah. Dan proses tata ruang sangat penting untuk di buat secara partisipatif dari masyarakat.

Buku ini mengenai tragedi, bukan krisis. Tragedi dalam hutan di Indonesia khususnya hutan alam dan kerusakan kekayaan alam dalam biodiversity Indonesia

sangat kritis, diantaranya ada kerusakan hutan alam, kerusakan ekologi (yang jauh lebih kecil dari kerusakan hutan alam). Buku ini mengenai rehabilitasi pengelolaan hutan alam, bagaimana kita akan mengelola 33 juta ha Kawasan Hutan yang tidak berhutan? Bukan mengenai 4 juta ha di Kalimantan barat (Hutan konservasi). Buku ini membicarakan mengenai status tanah di Kawasan Hutan yang tidak berhutan tersebut.

Bagaimana merehabilitasi kawasan tidak berhutan? Pertama kita harus menyelesaikan masalah tenure, kemudian perlu ada bantuan (bibit, pemantauan dan dorongan untuk meningkatkan produksi. Buku ini lebih menekankan pada menghadapi tragedi kerusakan hutan yang terjadi. Bagaimana mengembalikan keberadaan dan fungsi hutan? Misalnya dengan Agroforestry, untuk kebun, yang penting bisa mengembalikan fungsi ekologi yang saat ini masih menjadi tanggung jawab DEPHUT, tetapi tidak berarti DEPHUT harus mengurus langsung, yang penting ada bibit, dan bantuan teknis.

Tentang tata ruang menurut saya peran bupati memang sangat penting melalui Perda.

Martua T. Sirait (ICRAF)

1. Tentang Data

Sebenarnya dalam buku ini sama sekali tidak ada data. Studi kami ini jelas mengatakan bahwa datanya tidak ada. Data yang berkaitan dengan berapa sebenarnya masyarakat di Kawasan Hutan? Berapa masyarakat adat disana? Apa bentuk penguasaannya, sehingga ini merupakan satu kekosongan yang perlu segera (dan sangat segera) untuk diisi. Dalam *tenure reform* ini sangat segera untuk diketahui. Sehingga asumsi-asumsi bahwa hanya sedikit masyarakat miskin di Kawasan Hutan harus dibuktikan dan dijawab dengan angka/data, mungkin juga dengan kualitatif atau kuantitatif.

2. Tata ruang

Kita harus menghormati Perda Tata Ruang. Untuk mencegah salah mengartikannya, saya perlu jelaskan bahwa yang kita lihat disini adalah kewenangan dalam pengurusan dan penguasaan tanahnya sehingga yang dipertanyakan apakah wilayah tersebut bisa dikatakan Kawasan Hutan negara. Misalnya dalam Tata Ruang ditetapkan ada kawasan budidaya kehutanan dan kawasan budidaya non kehutanan, apakah wilayah-wilayah tersebut bisa dikatakan sebagai Kawasan Hutan negara? Disini saya katakan TIDAK, karena harus dibuktikan dulu dengan proses

penataan batasnya, proses-proses penguasaan tanah harus diteliti. Tetapi wilayah tersebut bisa dikatakan sebagai Kawasan Hutan.

Jadi penghormatan terhadap proses penataan ruang adalah pengakuan bahwa wilayah itu adalah Kawasan Hutan, tetapi belum tentu merupakan Kawasan Hutan negara.

Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip hak menguasai negara, dalam UUD 1945 dikatakan Negara menguasai bumi, air dst... dan lebih lanjut dalam UU Pokok Agraria dibatasi dengan 'menguasai langsung' dan 'menguasai tidak langsung'. Prof Budiharsono secara tegas mengatakan bahwa wilayah yang mana yang boleh dikuasai langsung yang jelas-jelas tidak di bebani hak, tetapi wilayah yang dibebani hak atau belum tentu dibebani hak, negara tidak bisa menguasai langsung, ada prosedur-prosedur yang harus dilakukan dalam konteks menguasai adalah melakukan proses administrasi.

Elfian (Greenomics)

Dalam proses penyusunan buku ini saya dan teman-teman Greenomics mengambil bagian Tata Ruang. Dalam peekembangannya memang mengenai Kawasan Hutan ini sangat dipengaruhi di Tingkat Kabupaten dan Propinsi.

Misalnya fasilitasi yang dilakukan di 8 kabupaten di Riau, memperlihatkan bahwa fungsi dan status Kawasan Hutan yang menjadi bagian dari diskusi Bupati, Kepala BPN, Kepala Dinas Kehutanan di kalangan mereka sendiri ('Mereka' bertindak sebagai negara) dengan hanya menelpon konsultan untuk mengubah yang 'hijau' menjadi 'kuning', 'kuning' menjadi kawasan, dsb. Hal ini sering terjadi terhadap hutan lindung. Dengan kondisi seperti ini, seperti pernyataan sebuah Research Funding yang kuat bahwa Penataan ruang menjadi kunci reformasi tenurial. Karena pada level 'decision making' itu yang terjadi pengambilan keputusan terhadap fungsi dan status Kawasan Hutan.

Terlepas dari masalah penguasaan, biasanya yang ribut mengubah yang 'hijau' menjadi 'kuning' dalam istilah tata ruang adalah untuk kepentingan bisnis misalnya di beberapa kabupaten di Riau adalah mereka harus melepaskan Kawasan Hutan sekian ratus ribu hektar untuk kepentingan persiapan perkebunan, untuk kepentingan HTI, IPK, dsb. Hal semacam ini menjadi Trend sampai hari ini (19 Desember 2005)

Trend kedua: ketika RTRWK (Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten) sudah selesai semua, di tingkat propinsi baru muncul RTRWP-nya belakangan, direvisi tanpa mengikuti perubahan yang terjadi pada semua kabupaten. Sehingga RTRWP

dan RTRWK mengambang. Dan belakangan muncul RTRW Pulau seperti di Sumatera. Ada lagi RTRW Nasional. Sehingga Greenomics melihat bahwa untuk me-reformasi tenurial itu yang dikejar tidak hanya DEPHUT, tapi banyak yang harus dikejar.

Misalnya saja hasil fasilitasi di hampir semua RTRWK di pulau Sumatera kami tidak melihat ada Working Group Tenurial disana bekerja. Mengapa mereka hanya bekerja di Gedung Manggala Wanabakti saja? Padahal proses kerja sudah banyak sekali dilakukan disana; Bengkulu Selatan, Kampar dsb.

Trend ketiga: rasionalisasi Bisnis dan Investasi. Ketika kita dorong masyarakat mengenai itu (penguasaan lahan di Kawasan Hutan), tiba-tiba muncul investor yang memang sudah siap-siap di belakang. Misalnya kalau bisa menguasai 100 ha, bisa mendapatkan 4 mobil kijang. Hal ini terjadi di lapangan.

Dephut perlu membuat sebuah mekanisme agar proses alih fungsi dan status Kawasan Hutan di RTRWK dan RTRWP benar-benar harus berdasarkan konsultasi karena itu sangat luar biasa. Misalnya untuk di Riau yang beberapa minggu kedepan ini akan di-Perda-kan. Sangat sedikit konsultasi dengan DEPHUT dan kawasannya menguasai jutaan hektar.

Permintaan buku ini sudah di-ya-kan oleh DEPHUT, 8 juta ha untuk masyarakat ini menjadi tugas Working Group Tenurial. Kita *declare* 8 juta ha untuk masyarakat ini sebagai *first action* dari Working Group Tenurial.

REFERENCES

- Alcorn, J. B. 2000. An introduction to the linkages between ecological resilience and governance. In *Indigenous Social movements and ecological resilience: Lessons from the Dayak of Indonesia*, ed. J.B. Alcorn and A.G. Royo. Washington DC, USA: Biodiversity Support Program, WWF/The Nature Conservancy/WRI/USAID.
- Alden Wily, L., and S. Mbaya. 2001. Land, people and forests in eastern & southern Africa at the beginning of the 21st Century: The impact of land relations of the role of communities in forest future. Geneva, Switzerland: IUCN-EARO. 2001.
- Arnold, J.E.M. 2001. Forests and people: 25 years of community forestry. Rome, Italy: FAO.
- Associated Press. 2005. Indonesian court rules mining companies can operate in protected forests. July, 7 2005.
- Badan Planologi Kehutanan. 2003. Pengelolaan Pembangunan Kehutanan and Perkebunan yang Selaras dengan Proses Desentralisasi dan Penerapan Prinsip Good Governance ditinjau dari Aspek Koordinasi Penyusunan Kebijakan, 14-15 Oktober 2003 Pekanbaru.
- Barber, C.V. 1997. Environmental scarcities, state capacity and civil violence: The case of Indonesia. Toronto: American Academy of Arts and Sciences and University of Toronto.
- Barber, C.V., and G. Churchill. 1987. Legal review of property rights in Irian Jaya. Unpublished report, on file with authors.
- Barber, C.V., N. Johnson, and E. Hafild. 1994. *Breaking the logjam: Obstacles to forest policy reform in Indonesia and the United States*. Washington DC, USA: World Resources Institute.
- Barber, C.V., and J. Schweithelm. 2000. *Trial by fire: Forest fires and forestry policy in Indonesia's era of crisis and reform*. Washington DC, USA: World Resources Institute.
- Barr, C., E. Wollenberg, G. Limberg, N. Anau, R. Iwan, Made Sudana, M. Moeliono, and T. Djogo. 2001. *The impacts of decentralization on forests and forest-dependent communities in Malinau district, East Kalimantan*. Case study 3 on decentralization and forests in Indonesia. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Bennett, C. 2000. Opposition to decentralization of forest resource management in Indonesia: Sowing the seeds of future conflict. CIDA Natural Resource

- Management Policy under Decentralization, Bappenas-Hickling Working Paper. Quebec, Canada: CIDA.
- Besley, T. 1995. Property rights and investment incentives: Theory and evidence from Ghana. *Journal of Political Economy* 103 (5): 903-937.
- Brown, C.. and P. D. Durst. 2003. State of forestry in Asia and the Pacific - 2003. Bangkok, Thailand: AsiaPacific Forestry Commission, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Carter, J., 1999. Recent experience in collaborative forest management approaches: A review of key issues. Paper prepared for the World Bank Forest Policy Review Implementation and Strategy.-Washington DC, USA.
- Carter, J., and J. Gronow, 2005. Recent experience in collaborative forest management approaches. CIFOR Occasional Paper 43. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- CERD. 1997. Indigenous peoples. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation XXIII. Geneva, Switzerland: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Chidley, L., and C. Marr, ed. 2002. Forests, people and rights. A special report by Down to Earth: International Campaign for Ecological Justice in Indonesia. Online at <http://dte.gn.apc.org/srfn.htm>
- Clay, J. W., J. B. Alcorn and J. R. Butler. 2000. Indigenous peoples, forestry management and biodiversity conservation. Report to the World Bank. Washington DC, USA: World Bank
- Colchester, M., Sirait, M, Boediharjo. 2003. The application of FSC principles 2 & 3 in Indonesia: Obstacles and possibilities. Jakarta, Indonesia: WALHI and AMAN.
- Dala, T., and A. Jaya. 2002. Community forestry institutions, Pustaka Kehutanan Masyarakat, Yogyakarta;; Indonesia; Roshetko, Mulawarman, Santosa, Oka, ed.
- Deininger, K. 2003. *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank Policy Research Report. Washington DC, USA: The World Bank and Oxford University Press.
- de Foresta et al. 2000. Ketika Kebun berupa hutan: Sebuah Sumbangan masyarakat, ICRAF Bogor; Suhardjito, ed., 2000. Hutan Rakyat di Jawa; Peranannya dalam Ekonomi Desa, Fahutan IPB, Bogor; Jurnal Hutan Rakyat 2002, Sustensi Hutan Rakyat dan Pengelolaan DAS, Pustaka Hutan Rakyat Vol IV, no 3, Yogyakarta.
- Department of Forestry. 2003. *Book of statistics*. Jakarta, Indonesia.
- de Soto, H. 2000. *The mystery of capital*. New York, USA: Basic Books.
- Do, Q.-T., and L. Iyer. 2003. *Land rights and economic development: Evidence from Vietnam*. World Bank Policy Research Working Paper 3120. Washington, DC: World Bank.

- Dove, Michael. 1983. Theories of swidden agriculture and the political economy of ignorance. *Agroforestry Systems* (1): 85-99.
- Down to Earth. 2002. No mining in the forests! No. 53-54, August 2002.
- Effendi, E. 2002. Rationalizing the facts: Forest Zone rationalization in the context of local spatial planning and development programs. Paper for the World Bank. Jakarta, Indonesia.
- Eghenter, C., M. Labo, and M. Farhan. 2003. Indonesia: The Dayak people in the first co-managed protected area. WRM Bulletin 73. Montevideo, Uruguay: World Rainforest Movement.
- Environmental Investigation Agency. 1999. The final cut: Illegal logging in Indonesia's orangutan parks. <<http://www.salvonet.com/cia/old-reports/Forests/Indonesia/FinalCut/>>
- Environmental Investigation Agency and Telapak Indonesia. 2001. Timber trafficking. London, UK and Bogor, Indonesia.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2001. Global forest resources assessment 2000. FAO Forestry paper 140. Rome, Italy.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2002. Proceedings: *Second experts meeting on harmonizing forest-related definitions for use by various stakeholders*. September 11-13. Rome, Italy: FAO.
- Fay, C., and G. Michon. 2005. Redressing forestry hegemony: When a forestry regulatory framework is best replaced by an agrarian one. *Forest, Trees and Livelihoods*. Vol. 15.
- Fay, C., and M. Sirait. 1999. Reforming the reformists in post-Suharto Indonesia. In *Which way forward? People, and policymaking in Indonesia*, ed. C. P. Colfer and I.A.P. Resosudarmo. Washington DC, USA: Resources for the Future.
- Fay, C., and M. Strait. 2004. Indonesia's agrarian and forestry legal frameworks: Challenging the national dual system of land administration. Paper presented at the International Conference on Land Tenure, Jakarta, October 11-13, 2004.
- Fay, C., M. Sirait, and A. Kusworo. 2000. Getting the boundaries right: Indonesia's urgent need to redefine its forest stale. Bogor, Indonesia: ICRAF.
- Fern (The EU Forest Campaign) Report. 2001. Forest fear: The abuse of human rights in forest conflict. Dephut-Dinas Kehutanan Kab.
- Forestry Planning Agency. 1999. Recalculation of production forest zones, protected forest and conservation area. Central Forestry Mapping, Forestry Planning Board. Jakarta, Indonesia.
- Forestry Planning Bureau. 2002. Cited in: Santosa, H. 2003. Forest Zone rationalization in Indonesia: A case on the forest resource condition and policy reform. Jakarta, Indonesia: World Agroforestry Center 2003.
- Forsyth, T., and M. Leach. 1998. *Poverty and environment: Priorities for research and policy, an overview study*. Brighton, UK Institute of Development Studies.

- Fourie, C.. and B. Soewardi. 2000. Institutional framework reforms for land administration. LAP Report. Indonesia: BAPPENAS.
- FWI/GFW. 2002. *The state of the forests: Indonesia*. Bogor, Indonesia: Forest Watch Indonesia; and Washington DC, USA: Global Forest Watch.
- Gautam, M., U. Lele, H. Kartodiharjo, A. Khan, I. Erwinsyah, and S. Rana 2000. *Indonesia. The challenges of Bank involvement in forest*. Operations Evaluation Department, Evaluation Country Case Study Series Washington DC, USA: World Bank.
- Global Forest Watch. 2004. Map viewer for Indonesia's forests. www.globalforestwatch.org.
- Government of Indonesia (GOI). 2001. Strategic framework and action plan. Kerinci Seblat National Park Integrated Conservation and Development Project, Government of Indonesia, 16 May.
- Griffen, V. 2001. *Seeing the forest for the people: A handbook on gender, forestry and rural livelihoods*. Kuala Lumpur, Malaysia: Asian and Pacific Development Centre.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162: 1243-1248.
- Harsono, B. 1977. *Indonesian agrarian law: The history, shaping and content of basic agrarian law*. Jakarta, Indonesia: Djambatan Publishing.
- Harsono, B. 1997. *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, jilid 1. Jakarta, Indonesia: Djambatan Publishing.
- Hirschmann, A.O. 1984. *Getting ahead collectively: Grassroots experiences in Latin America*. New York, NY, USA: Pergamon Press.
- Holmes, D. 2002. Where have all the forests gone? World Bank Discussion Paper. Environment and Social Development, South Asia and the Pacific Region. Washington DC, USA: World Bank.
- Human Rights Watch. 2003. *Without remedy: Human rights abuse and Indonesia's pulp and paper industry*. New York, USA: Human Rights Watch.
- International Institute for Environment and Development (IIED). 1994. Whose Eden? An overview of community approaches to wildlife management. A report to ODA. July 1994.
- ILO. 1989. Convention 169 on indigenous and tribal peoples. General Labor Conference of the International Labor Organization. Geneva, Switzerland.
- Indonesia, Kerinci Seblat National Park Integrated Conservation and Development Project. 2001. Strategic framework and action plan. May 16:
- Indonesian Constitution. <http://www.indonesiamission.org/issuebaru/HumanRight/1945cons.htm>
- Indrawati, S.M (moderator). 2002. US-Indonesia Society Discussion: A view from the provinces. Perspectives of the new generation. US-Indonesia Society: Washington, DC.
<<http://www.usindo.org/Briefs/Perspectives%20of%20the%20New%20Generation.htm>>

- Institut Pertanian Bogor. 2002. *Financial and comparative analysis*. Study prepared for the World Bank. Bogor, Indonesia.
- Jarvie, J., M. Malley, N. Manembu, D. Raharjo, and T. Roule. 2003. Indonesia. Conflict timber. Dimensions of the problem in Asia and Africa. Washington DC, USA: ARD Inc.
- Kartodiharjo, H. 1999. Forest management policy reform in Indonesia: The need of accountable direction. Quoted in Gautam et al. 2000.
- Mukherjee, N., J. Hardjono, and E. Carriere. 2002. People, poverty and livelihoods: Links for sustainable poverty reduction in Indonesia. Jakarta, Indonesia: DFID/World Bank.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Peluso, N. 1992. *Rich forest, poor people*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Potter, L., and J. Lee. 1998. *Tree planting in Indonesia: Trends, impacts and directions*. Occasional Paper 18. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Proceedings of Legal Harmonization Meeting, November 2003. University of Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia. Unpublished, on file with the authors.
- Program Pembangunan Nasional. *National Development Plan 2003*. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Jakarta, Indonesia.
- Rencana Strategik. *Strategic Plan 2001-2005*. Jakarta, Indonesia: Departemen Kehutanan.
- Santoso, H. 2002. Study of the condition of forest resources and policy reform. Paper for the World Bank, Jakarta, Indonesia.
- Schroth, G., G.A.B. da Fonseca, C.A. Harvey, C. Gascon, H.L. Vasconcelos, and A.M.N. Izac. 2004. *Agroforestry and biodiversity conservation in tropical landscapes. A synthesis*. Washington DC, USA: Island Press.
- Scotland, N. 2000. Indonesia country paper on illegal logging. Paper prepared for the World Bank – WWF Workshop on Control of Illegal Logging in East Asia, August 28, Jakarta, Indonesia.
- Scott, P. 2001. Feasibility study for collaborative management of special-use forests in Vietnam. Consultancy report submitted to the Non-Timber Forest Products Project, Hanoi, Vietnam.
- Sembiring, S. 2002. Indonesia: Towards rationalization of State Forest Zone. Policy regulations and institutions. Paper for the World Bank, Jakarta, Indonesia.
- Seymour, F., and H. Kartodihardjo. 2000. Indonesia. In *The right conditions*, ed. F. Seymour and N. Dubash. Washington DC, USA: World Resources Institute.
- Shackleton, S., B. Campbell, E. Wollenberg, and D. Edmunds. 2000. Devolution and community-based natural resource management: Creating space for local people to participate and benefit. ODI *Natural Resources Perspectives* 76 (March). Londong, UK: ODI.

- Shepherd, G. 1992. Managing Africa's tropical dry forests: A review of indigenous methods. Agricultural Occasional Paper 14, London, UK: ODI.
- Soemardjono, M.S.W. 2001. Kebijakan Peratnahan: dari Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, Indonesia.
- Sunati, A. 2003. Konsepsi yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sunderllin, W.D., I.A.P. Resosudarmo, E.Rianto, dan A. Engelsen. 2000. *The effect of Indonesia's economic crisis on small farmers and natural forest cover in the Outer Islands*. Occasional Paper No 28. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Swallow, B., J. Wangila, W. Mulati, O. Okello, and N. McCarthy. Collective action in space: Assessing how collective action varies across and African landscape. CAPRI Working Paper 5. Washington DC: IFPRI.
- Taconi, L, I. Kurniawan. 2005. Deforestation and forest degradation in Indonesia. CIFOR Draft Working Paper. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.
- Thamrin, J. 2002. Overview of policies and problems of non-forest lands. Paper for the World Bank. Jakarta, Indonesia.
- United Nations General Assembly, 1948. *Universal declaration of human rights*. Resolution 217 A (III) of December 10. New York, USA.
- van Noordwijk, M., D. Murdiyarso, K. Hairah, U.R. Wasrin, A. Rachman, and T.P. Tomich. 1998. Forest soils under alternatives to slash-and-burn agriculture in Sumatra, Indonesia. In *Soils of tropical forest ecosystems: Characteristics, ecology and management*, ed. A. Schulte and D. Ruhiyat. Berlin: SpringerVerlag.
- White, A., and A. Martin. 2002. *Who owns the world's forest? Forest tenure and public forest in transition*. Washington, DC. USA: Forest Trends.
- Williamson, I.P. 2000. Best practices for land administration system in developing countries. Paper presented at the International Conference on Land Policy Reform, July 25-27, Jakarta, Indonesia.
- Wollenberg, E., and H. Kartodihardjo. 2002. Devolution and Indonesia's new basic forestry law. In *Which way forward? People, forest, and policymaking in Indonesia*, ed. C.P. Colfer and I.A.P. Resosudarmo. Washington DC, USA: Resources for the Future.
- World Bank. 2000. *World development report 2000/2001: Attacking poverty*. Washington DC, USA: World Bank.
- World Bank. 2001. Indonesia: Environment and natural resource management in a time of transition. Washington DC, USA: World Bank.
- World Bank. 2002. An impact evaluation of systematic land titling under the land administration project (LAP). Jakarta, Indonesia: SMERU Research Institutet and World Bank.



Kawasan Hutan Indonesia

Memperkokoh pengelolaan Hutan Indonesia

melalui pembaruan penguasaan tanah

Permasalahan dan kerangka tindakan

Analisis yang disajikan di dalam buku ini, merupakan kontribusi yang sangat penting bagi upaya memperjelas hak masyarakat lokal atas sumberdaya alam, dan pengelolaan sumberdaya hutan secara lestari di Indonesia. Semua pihak yang bergerak di bidang sertifikasi eco-labelling di Indonesia, perlu membaca buku ini. *(Emil Salim)*

Meski tipis, buku ini sarat dengan informasi dan temuan fakta baru. Ia merupakan kontribusi yang sangat penting terhadap pembahasan persoalan hak tenurial masyarakat adat dan masyarakat lokal di Kawasan Hutan. *(Iwan Tjitradjaya)*

Buku ini kaya informasi dan fakta tentang hutan dan pengelolaan hutan. Ia menegaskan kembali argumentasi pentingnya kepastian penguasaan tanah hutan dalam menyelesaikan masalah konflik yang melegenda dalam kebijakan dan aksi pengelolaan hutan di Indonesia. Cakupan bahasannya meliputi dimensi: hukum, kehutanan, sosial dan administrasi-politik. Sehingga memberikan cara pandang yang utuh dalam memahami persoalan penguasaan tanah hutan. Buku ini tidak hanya mengidentifikasi penyebab dan akibat dari ketiadaan kepastian penguasaan tanah hutan, namun menawarkan kerangka aksi yang menyeluruh bagi upaya pembaruan. Kehadiran buku ini perlu disikapi sebagai sebuah ajakan konstruktif untuk membahas dan mengatasi masalah ini dengan spirit kebersamaan daripada sekedar kritik tanpa jalan keluar. *(Myrna A. Safitri)*

Thesis utama buku ini adalah: pertama, dari sekitar 120 juta hektar kawasan hutan yang diklaim oleh Departemen Kehutanan ternyata sekitar 33 juta hektar tidak mempunyai tutupan hutan sehingga penguasaannya tidak di bawah Departemen Kehutanan tetapi pada BPN; kedua, bahwa sentralisasi penguasaan kawasan hutan oleh Departemen Kehutanan selama ini tidak mempunyai dasar hukum. Bagaimana tidak bila baru 10% kawasan hutan yang sudah ditentukan tata batasnya? Sehingga 90% dari yang diklaim sebagai kawasan hutan oleh Departemen Kehutanan sebenarnya hanya dapat diberi status 'non-state forest zones' dan seharusnya berada di bawah penguasaan BPN; ketiga, langsung berhubungan dengan di atas bahwa, kewenangan Departemen Kehutanan adalah terbatas pada pengelolaan hutan, sedangkan yang berkaitan dengan tanah merupakan wewenang BPN. Buku ini menyoroti kebutuhan untuk merombak paradigma lama tentang pengelolaan hutan dan mulai membangun yang baru, berbasiskan pandangan dasar bahwa fungsi hutan, keragaman hayati dan penghidupan masyarakat manusia selalu sudah saling terjalin. *(Satyawan Sumito)*



World Agroforestry Centre
TRANSFORMING LIVES AND LANDSCAPES



FOREST
TRENDS

Greenomics
Indonesia



DFID Department for
International
Development

