

# **HUTAN, MASYARAKAT & PASAR :**

**Usulan Perubahan Paradigma dan  
Reformasi Kebijakan Sumber Daya Hutan**



# **HUTAN, MASYARAKAT & PASAR :**

**Usulan Perubahan Paradigma dan  
Reformasi Kebijakan Sumber Daya Hutan**

Penulis :  
**Mita Noveria**  
**Mashudi**  
**Irine Hiraswari Gayatri**  
**Lilis Mulyani**



**Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia**

## KATALOG DALAM TERBITAN

Noveria, Mita

Hutan, Masyarakat & Pasar : Usulan Perubahan Paradigma dan Reformasi Kebijakan Sumber Daya Hutan/Mita Noveria, Mashudi, Irine Hiraswari Gayatri, Lilis Mulyani. Jakarta: Riset Kompetitif Pengembangan IPTEK Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing-LIPI, 2005

ix, 176 hlm, 21 cm

ISBN : 979-3673-75-3

1. HUTAN KEBIJAKAN
2. SUMBER DAYA HUTAN

346.046

**Penerbit:** LIPI Press, Anggota IKAPI

Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350

Telp. 314 0228, 314 6942 Fax. 314 4591

e-mail: [bmrlipi@uninet.net.id](mailto:bmrlipi@uninet.net.id)

[lipipress@uninet.net.id](mailto:lipipress@uninet.net.id)

## **HUTAN, MASYARAKAT & PASAR :** **Usulan Perubahan Paradigma dan Reformasi Kebijakan Sumber Daya Hutan**

Copyright© 2005 Riset Kompetitif Pengembangan IPTEK  
Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing-LIPI

Widya Graha, Lantai XI

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10,

Jakarta Selatan

Sumber Gambar Sampul:

- Photo by Wood Sablod, Redwood Trunks and Ferns Prairie Creek Redwoods State Park, California
- Gambar Karikatur (Taufan, Kompas)

## **KATA PENGANTAR**

Konflik sumberdaya alam, khususnya hutan, mewarnai berbagai konflik yang terjadi di Indonesia sekitar tiga dekade terakhir. Konflik ini mempunyai sejarah yang panjang dan melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda satu sama lain. Terutama sejak pemerintah menetapkan kebijakan untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang antara lain melalui pemanfaatan sumberdaya alam sebesar-besarnya, konflik sumberdaya alam semakin sering terjadi. Namun demikian, iklim politis dalam kehidupan bernegara pada masa pemerintahan Orde Baru tidak memungkinkan konflik-konflik tersebut muncul ke permukaan. Hal ini mengesankan bahwa kebijakan pemanfaatan sumberdaya alam untuk menghasilkan devisa negara tidak menimbulkan konflik di masyarakat. Setelah pemerintahan Orde Baru digantikan oleh pemerintahan berikutnya yang lebih memungkinkan masyarakat mengekspresikan pendapat, maka konflik-konflik yang sebelumnya tertutupi kemudian muncul ke permukaan. Konflik-konflik tersebut terlihat dalam berbagai bentuk, baik tanpa kekerasan maupun dengan kekerasan.

Berbagai kajian dan penelitian yang telah dilakukan oleh lembaga-lembaga penelitian, baik pemerintah maupun non-pemerintah menemukan bahwa konflik sumberdaya hutan telah terjadi di hampir seluruh wilayah di Indonesia. Salah satu diantaranya adalah kajian yang dilakukan di wilayah Kalimantan, Sumatra dan Jawa oleh peneliti-peneliti dari CIFOR melalui analisis berita dan artikel yang dimuat di suratkabar sejak tahun 1997 sampai dengan 2003. Kajian tersebut memperlihatkan frekuensi dan intensitas konflik di areal HPH, HTI dan kawasan konservasi. Selanjutnya, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) melalui kegiatan penelitian kompetitif pada tahun 2003 dan 2004 di Provinsi Kalimantan Tengah juga menemukan konflik-konflik yang terjadi di areal hutan produksi yang selama ini merupakan wilayah ‘ekonomi’ masyarakat yang tinggal di sekitar hutan.

Hasil penelitian LIPI memperlihatkan bahwa konflik sumberdaya hutan bersumber dari beberapa isu. Isu-isu tersebut adalah (1) kebijakan tata ruang yang memunculkan dua karakteristik konflik, yaitu konflik tata batas penguasaan lahan dan alih fungsi lahan; (2) kebijakan mengenai hak milik dan (3) hak usaha masyarakat di sekitar hutan. Konflik dengan berbagai isu tersebut melibatkan aktor-aktor dari berbagai kalangan, yaitu pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten sampai ke tingkat desa), pemilik modal (perusahaan BUMN dan swasta) serta masyarakat yang terdiri dari berbagai segmen. Kepentingan yang berbeda-beda, bahkan tidak jarang saling berbenturan, antar sesama aktor menyebabkan konflik sumberdaya alam tidak bisa dihindari dan tidak jarang berakhir dengan tindakan-tindakan pengrusakan baik terhadap barang-barang produksi maupun sumberdaya hutan itu sendiri.

Buku ini merupakan hasil penelitian LIPI yang dilaksanakan tahun 2005 yang merupakan tahun ketiga dari rangkaian penelitian mengenai konflik sumberdaya hutan. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji kembali data lapangan yang diperoleh dari penelitian tahun pertama (di Kabupaten Kotawaringin Timur) dan kedua (Kabupaten Kotawaringin Timur dan Kabupaten Seruyan) di Provinsi Kalimantan Tengah. Untuk melengkapi data dari daerah, dalam penelitian ini juga dilakukan wawancara dengan pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumberdaya hutan serta beberapa kali *workshop* di Jakarta dengan para pihak-pihak yang berkepentingan dalam kegiatan tersebut.

Penelitian ini terlaksana berkat bantuan berbagai pihak, baik di Jakarta, Palangkaraya, Kotawaringin Timur, maupun di Kuala Pembuang. Berbagai pihak di desa-desa lokasi penelitian di Kecamatan Antang Kalang (Kotawaringin Timur) dan Kecamatan Danau Sembuluh (Kabupaten Seruyan) memberikan sumbangan yang sangat berarti dalam penelitian ini. Untuk itu, tim penelitian mengucapkan terima kasih atas bantuan yang telah diberikan oleh pihak-pihak tersebut. Tim peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada Dr. Thung Ju Lan yang telah meluangkan waktu untuk

membaca laporan penelitian ini dan memberi masukan yang berharga demi penyempurnaannya.

Meskipun tim peneliti telah mengerahkan semua kemampuan dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses penelitian ini, disadari masih banyak terdapat kekurangan dalam buku ini. Oleh karena itu, masukan dan saran bapak/ibu/saudara untuk peningkatan/perbaikan buku ini sangat diharapkan, disamping untuk peningkatan kualitas penelitian di masa mendatang.

Jakarta, Juli 2006

Tim Peneliti

# **DAFTAR ISI**

|  |      |
|--|------|
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>   | i    |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>  | iv   |
| <b>DAFTAR SINGKATAN.....</b>   | vi   |
| <b>DAFTAR TABEL .....</b>  | viii |
| <b>DAFTAR GAMBAR DAN BAGAN .....</b>   | ix   |
| <br>   |      |
| <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>   | 1    |
| 1.1. Latar Belakang.....   | 1    |
| 1.2. Permasalahan.....   | 9    |
| 1.3. Tujuan Penelitian.....  | 12   |
| 1.4. Kerangka Pemikiran .....  | 13   |
| 1.5. Metode Penelitian .....   | 20   |
| 1.6. Sistematika Penulisan .....   | 21   |
| <br>   |      |
| <b>BAB II PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM DI INDONESIA .....</b> | 25   |
| 2.1. Wacana di Sektor Kehutanan.....   | 27   |
| 2.2. Eksplorasi Sumberdaya Hutan.....  | 31   |
| 2.2.1. Pemanfaatan Kawasan Hutan untuk Mencetak Devisa.....                  | 31   |
| 2.2.2. Industri kehutanan: Produksi dan devisa yang dihasilkannya.....       | 38   |
| 2.3. Persoalan-persoalan Pengelolaan Sumberdaya Hutan .....                  | 41   |
| 2.3.1. Persoalan Struktural Pengelolaan Hutan.....                           | 42   |
| 2.3.2. Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan.....                      | 45   |
| 2.4. Masyarakat di Tengah Eksplorasi Sumberdaya Hutan .....                  | 48   |
| 2.4.1. Konflik Tenurial dan UUPA Tahun 1960.....                             | 54   |
| 2.5. Belajar dari Kesalahan Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Masa Lalu .....  | 58   |

|  |            |
|--|------------|
| <b>BAB III EVALUASI ATAS KEBIJAKAN SUMBER-DAYA HUTAN .....</b>   | <b>59</b>  |
| 3.1. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Hutan yang Konflikual .....  | 59         |
| 3.2. Regulasi Sumberdaya Hutan di Indonesia: <i>Legal review</i> dan Analisis.....                           | 66         |
| 3.2.1. Konflik Kewenangan .....  | 70         |
| 3.2.2. Konflik Tata Batas dalam Konteks Tata Ruang Nasional dan Daerah.....                                  | 81         |
| 3.2.3. Konflik Prosedural .....  | 90         |
| 3.3. Perspektif Hukum Para Pihak ( <i>Stakeholders</i> ) dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan.....            | 93         |
| 3.3.1. Perspektif Masyarakat: Hak masyarakat atas ruang dan akses atas sumberdaya hutan.....                 | 93         |
| 3.3.2. Perspektif Departemen Kehutanan.....  | 97         |
| 3.3.3. Perspektif Pemerintah Daerah: Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pengelolaan sumberdaya hutan ..... | 100        |
| 3.3.4. Perspektif Departemen Sektoral Lainnya .....  | 113        |
| 3.4. Agenda Mendesak .....   | 115        |
| <b>BAB IV KONFLIK SUMBERDAYA HUTAN DAN UPAYA PENANGANANNYA .....</b>   | <b>118</b> |
| 4.1. Upaya Penyelesaian Konflik yang telah Dilakukan.....  | 127        |
| 4.2. Beberapa Pemikiran untuk Penanganan/ Penyelesaian Konflik Sumberdaya Hutan ....                         | 128        |
| 4.2.1. Penyelesaian Konflik di Tingkat Kewenangan dan Prosedural.....  | 129        |
| 4.2.2. Koordinasi dan Kolaborasi antar Departemen Sektoral.....  | 132        |
| 4.3. UU Pengelolaan Sumberdaya Alam Sebagai (Alternatif) Solusi Konflik Kewenangan...                        | 134        |
| 4.4. Pendekatan Kolaboratif untuk Penyelesaian Konflik Sumberdaya Hutan .....                                | 139        |
| <b>BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....</b>   | <b>149</b> |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>   | <b>167</b> |

## **DAFTAR SINGKATAN**

|           |   |
|-----------|---|
| ADB       | : Asian Development Bank                                    |
| BPN       | : Badan Pertanahan Nasional                                 |
| BUMD      | : Badan Usaha Milik (Pemerintah) Daerah                     |
| BUMN      | : Badan Usaha Milik Negara                                  |
| CIFOR     | : Center for International Forestry Research                |
| DAK       | : Dana Alokasi Khusus                                       |
| Dephut    | : Departemen Kehutanan                                      |
| Deptamben | : Departemen Pertambangan dan Energi                        |
| DFID      | : <i>Department for International Development</i>           |
| DPD       | : Dewan Perwakilan Desa                                     |
| DR        | : Dana Reboisasi  |
| ESDM      | : Energi dan Sumber Daya Mineral                            |
| FAO       | : Food and Agriculture Organization                         |
| GNRL      | : Gerakan Nasional Rehabilitasi Lahan                       |
| Golkar    | : Golongan Karya  |
| HGU       | : Hak Guna Usaha  |
| HP        | : Hutan Produksi  |
| HPH       | : Hak Pengusahaan Hutan                                     |
| HPHH      | : Hak Pengusahaan Hasil Hutan                               |
| HPK       | : Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi                      |
| HPHK.m    | : Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan                      |
| HPT       | : Hutan Produksi Terbatas                                   |
| HPHTI     | : Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri                    |
| HTI       | : Hutan Tanaman Industri                                    |
| ICRAF     | : <i>International Center for Research in Agro Forestry</i> |
| IMF       | : <i>International Monetary Fund</i>                        |
| IHPHH     | : Ijin-ijin Hak Pemungutan Hasil Hutan                      |
| IUCN      | : <i>International for the Conservation of Nature</i>       |
| Kepmen    | : Keputusan Menteri   |
| KKN       | : Korupsi, Kolusi dan Nepotisme                             |
| KLH       | : Kementerian Lingkungan Hidup                              |
| LATIN     | : Lembaga Alam Tropika Indonesia                            |
| LSM       | : Lembaga Swadaya masyarakat                                |
| MKFW      | : <i>Making Community Forestry Work</i>                     |
| NGO       | : <i>Non Government Organization</i>                        |

|          |  |
|----------|--|
| NIPAS    | : <i>National Integrated Protected Area System</i> |
| Otda     | : Otonomi Daerah                                   |
| PAD      | : Pendapatan Asli Daerah                           |
| PDB      | : Produk Domestik Bruto                            |
| PDI      | : Partai Demokrasi Indonesia                       |
| Perpu    | : Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang     |
| Pemda    | : Pemerintah Daerah                                |
| PHBM     | : Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat            |
| PHL      | : Pengelolaan Hutan Lestari                        |
| PKI      | : Partai Komunis Indonesia                         |
| PP       | : Peraturan Pemerintah                             |
| PPP      | : Partai Persatuan Pembangunan                     |
| PTPN     | : Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara          |
| Raperda  | : Rancangan Peraturan Daerah                       |
| REPELITA | : Rencana Pembangunan Lima Tahun                   |
| RKI      | : Rencana Kesejahteraan Istimewa                   |
| RTRWP    | : Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi              |
| SBY      | : Soesilo Bambang Yudhoyono                        |
| SDA      | : Sumber Daya Alam                                 |
| TGHK     | : Tata Guna Hutan Kesepakatan                      |
| TI       | : Transparency International                       |
| UU       | : Undang-undang                                    |
| UUPA     | : Undang-undang Pokok Agraria                      |
| UUPD     | : Undang-undang Pemerintahan Desa                  |
| Walhi    | : Wahana Lingkungan Hidup                          |

## **DAFTAR TABEL**

|  |     |
|--|-----|
| Tabel 2.1.: Penyebaran HPH Menurut Status dan Provinsi<br>(s/d Januari 2003).....                | 34  |
| Tabel 2.2.: Jumlah HTI Menurut Provinsi (s/d Desember<br>2002) .....                             | 37  |
| Tabel 2.3.: Produk Industri Kehutanan Selama Periode<br>Sepuluh Tahun .....                      | 39  |
| Tabel 2.4.: Ekspor Kayu Olahan 1993-2002 .....   | 40  |
| Tabel 3.1.: Hasil Rumusan Forum Komunikasi Dinas<br>Kehutanan di Seluruh Indonesia tahun 2002... | 107 |

## **DAFTAR GAMBAR DAN BAGAN**

|          |   |  |    |
|----------|---|--|----|
| Gambar 1 | : | Model Pengelolaan Sumberdaya Hutan Ideal .....                         | 17 |
| Gambar 2 | : | Model Pengelolaan Sumberdaya Hutan yang<br>dipraktekkan saat ini ..... | 19 |
| Bagan 1  | : | Pembagian Hak atas Ruang .....   | 94 |



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

**I**ndonesia dikenal sebagai salah satu negara dengan kekayaan sumberdaya alam yang melimpah, diantaranya hutan yang tersebar di hampir seluruh wilayah. Sekitar sepuluh persen dari sisa hutan tropis yang terdapat di seluruh dunia berada di wilayah Indonesia. Dengan luas hutan sekitar 108,57 juta hektar, Indonesia menempati urutan ketiga dunia pada kelompok negara yang memiliki hutan terluas setelah Brazil dan Zaire (Moniaga, 1994). Karena itulah predikat sebagai salah satu paru-paru dunia dilekatkan pada hutan tropis yang berada dalam wilayah Indonesia. Di samping itu, kawasan hutan seluas tersebut diyakini dapat secara langsung menunjang kehidupan sekitar 20 persen penduduk Indonesia yang tinggal di dalam dan di sekitarnya (Iskandar & Nugraha, 2004).

Selama beberapa dekade sebelumnya kekayaan hutan yang dimiliki dimanfaatkan sebagai salah satu sumber devisa bagi pelaksanaan pembangunan. Setelah minyak, hutan menjadi sumberdaya alam kedua penghasil devisa negara yang menarik masuknya manusia dan modal, terutama setelah dikeluarkannya berbagai kebijakan pemerintah sejak tahun 1960-an untuk memacu pertumbuhan ekonomi negara dengan mengeksplorasi sumberdaya hutan. Keluarnya UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan merupakan legitimasi bahwa sumberdaya hutan dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan negara. Pada masa pemerintahan presiden Soeharto, keluarnya berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, khususnya PP No. 21 Tahun 1970 didorong oleh tiga misi ekonomi kayu, yaitu (1) kegiatan eksplorasi hutan guna membangun ekonomi nasional dalam waktu

singkat, (2) pemanfaatan hutan secara intensif dan (3) penggalian sumber kekayaan hutan yang tidak boleh ditunda-tunda lagi (Effendi, dkk. 2004). Misi ekonomi kayu ini terbukti telah menghasilkan pendapatan negara dalam jumlah yang tidak sedikit. Sebagai contoh, pada tahun 80-an penerimaan negara dari hasil ekspor hutan alam berjumlah sebesar US \$ 200 juta per tahun. Jumlah ini meningkat menjadi US \$ 2 miliar per tahun pada tahun 90-an atau 10 persen dari total produk domestik bruto (ITTO, 2001 dalam Sardjono, 2004).

Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan yang kemudian direvisi menjadi UU No. 41 Tahun 1999, pengelolaan sumberdaya hutan menjadi kewenangan negara (baca: pemerintah), atas nama hak negara untuk menguasai. Pengelolaan yang dilakukan oleh negara mengambil bentuk yang sangat luas, mulai dari penetapan hak-hak atas hutan, perencanaan dan pengelolaan, distribusi pengusahaan sumberdaya sampai pada pengawasan (Malik, dkk., 2003). Penjabaran dari Pasal 2 dan Pasal 3 PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan menyatakan bahwa tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan yang merupakan bagian dari kegiatan pengelolaan hutan menjadi kewenangan pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Dengan keluarnya ketentuan perundang-undangan ini, maka tidak ada pihak lain yang mempunyai hak pengelolaan hutan selain pemerintah.

Berbekal hak pengelolaan yang dimilikinya pemerintah kemudian memberi izin usaha pemanfaatan sumberdaya hutan, meliputi usaha-usaha pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu kepada berbagai pihak (Pasal 36 PP No. 34 Tahun 2002).<sup>1</sup> Hal ini kemudian diwujudkan dengan pemberian konsesi HPH (hak

---

<sup>1</sup> Termasuk di dalamnya perorangan, koperasi, badan usaha milik swasta Indonesia dan badan usaha milik negara (BUMN) atau badan usaha milik daerah (BUMD).

pengusahaan hutan) kepada perusahaan-perusahaan swasta dan BUMN. Dengan mengantongi izin HPH perusahaan-perusahaan tersebut mempunyai akses serta hak untuk memanfaatkan hasil hutan kayu. Selain itu, izin HGU (hak guna usaha) juga diberikan kepada perusahaan perkebunan, antara lain perkebunan kelapa sawit, coklat dan karet yang melaksanakan kegiatannya di kawasan hutan yang telah dilepaskan oleh Departemen Kehutanan dan dirubah fungsinya menjadi areal perkebunan. Sebagian usaha perkebunan kelapa sawit, misalnya, dilaksanakan di lahan-lahan eks HPH, sementara sebagian lainnya di lahan hutan yang kemudian dibuka untuk dijadikan perkebunan sawit.<sup>2</sup>

Di samping untuk izin HPH dan HGU, pemerintah juga mengatur kawasan hutan untuk pemanfaatan lain seperti taman nasional dan areal relokasi transmigrasi. Melalui program transmigrasi yang telah berlangsung selama hampir satu abad, sebagian wilayah hutan dibuka dan dikonversi menjadi areal permukiman transmigrasi. Selanjutnya, dengan tujuan untuk konservasi dan perlindungan flora serta fauna yang terdapat di dalamnya, pemerintah juga menetapkan sebagian kawasan hutan sebagai hutan konservasi dan hutan lindung. Keduanya merupakan kawasan yang steril dari berbagai aktivitas ekonomi, termasuk masyarakat (adat) yang tinggal di sekitar hutan yang kehidupannya sangat bergantung pada hutan.

Penguasaan dan pengelolaan sumberdaya hutan yang sepenuhnya berada di tangan negara berdampak negatif terhadap masyarakat di sekitarnya, khususnya masyarakat adat. *Pertama*, sejak hutan adat juga dimasukkan sebagai hutan negara (pasal 4 ayat 1

---

<sup>2</sup> Di wilayah Danau Sembuluh, Kabupaten Seruyan, Provinsi Kalimantan Tengah, umpamanya, penanaman kelapa sawit oleh perusahaan perkebunan tidak hanya dilakukan di lahan bekas ladang masyarakat, akan tetapi juga mencapai wilayah hutan yang belum diusahakan masyarakat (lihat Mita Noveria, dkk. 2004 “Berbagi Ruang Dengan Masyarakat: Upaya Penyelesaian Konflik Sumberdaya Hutan di Kalimantan Tengah”).

UUPK Tahun 1999), dapat dikatakan tidak ada pengakuan atas hak masyarakat (adat) terhadap hutan. Oleh karenanya, masyarakat yang telah menempati kawasan hutan jauh sebelum dikeluarkannya berbagai undang-undang mengenai pengelolaan sumberdaya hutan dan bahkan sebelum negara Indonesia terbentuk, yang mengklaim sebagai ‘pemilik’ hutan dan punya otoritas terhadapnya telah kehilangan kepemilikan mereka terhadap hutan. Dapat dikatakan bahwa pengklasifikasian hutan tersebut sebagai salah satu pengambilalihan lahan terbesar sepanjang sejarah karena lebih dari 78 persen (lebih dari 140 juta hektar) wilayah daratan Indonesia selanjutnya berada dalam wewenang negara. Penetapan kawasan hutan adat sebagai hutan negara tidak hanya menghilangkan hak-hak adat, kelompok masyarakat ini juga diabaikan dalam proses perencanaan pengelolaan hutan dan bahkan dianggap sebagai penghuni liar di daerah yang telah mereka tempati secara turun temurun (Fay & Sirait, 2003). Meskipun berbagai ketentuan hukum, termasuk Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 mengacu pada hukum adat sebagai landasan hukum agraria, dalam kenyataannya pasal-pasal yang terkandung di dalamnya, seperti Pasal 3,<sup>3</sup> cenderung ‘membatalkan’ hak kepemilikan lahan masyarakat adat.<sup>4</sup> Apalagi legalisasi kepemilikan lahan menurut ketentuan hukum positif dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat. Oleh karena kepemilikan adat tidak mengenal sertifikat, maka gugurlah hak

---

<sup>3</sup> Pasal 3 UUPA berbunyi, “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

<sup>4</sup>Lihat tulisan Amri Marzali berjudul “Hukum Adat dan Komersialisasi Hutan di Luar Pulau Jawa Pada Masa Orde Baru” dalam Endang Suhendar, dkk. (ed., 2002) Menuju Keadilan Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi.

masyarakat terhadap kepemilikan lahan hutan. *Kedua*, akses masyarakat terhadap pemanfaatan hutan menjadi tertutup akibat penguasaan negara terhadap pengelolaan kawasan hutan. Semua UU dan PP yang mengatur pengelolaan sumberdaya hutan, terutama yang dikeluarkan pada tahun 1970-an dan 1980-an merugikan masyarakat karena lebih mementingkan pemanfaatan kayu serta pengelolaan sumberdaya hutan untuk tujuan komersial, yang dalam kenyataannya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar, umumnya tanpa melibatkan masyarakat lokal (Wrangham, 2003). Proses klasifikasi dan penentuan areal hutan untuk tujuan eksploitasi menyebabkan masyarakat tidak lagi mempunyai akses pemanfaatan hutan, baik untuk kepentingan ekonomi maupun kepentingan-kepentingan lainnya. Padahal bagi sebagian masyarakat, hutan mempunyai arti yang sangat luas, tidak hanya dipandang sebagai ‘teritorial’ untuk membuktikan keberadaan, penguasaan dan status, melainkan juga sebagai harta (Sarjono, 2004). Meskipun masyarakat juga mendapat kesempatan untuk mendapat manfaat dari hutan, misalnya melalui HPHKm (Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan)<sup>5</sup>, namun hak pemanfaatan lahan hanya diberikan secara terbatas<sup>6</sup>, dan seringkali sarat dengan konflik antara masyarakat dengan pemerintah.

---

<sup>5</sup> Gagasan mengenai hutan kemasyarakatan muncul pada masa pemerintahan presiden B.J. Habibie pada tahun 1998 ketika mentri kehutanan Muslimin Nasution menyerukan perlunya perusahaan HPH melakukan kemitraan dengan masyarakat dalam bentuk usaha koperasi, di mana koperasi menjadi pemegang HPHKm. Ketentuan mengenai HPHKm diatur dalam Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 677/Kpts-II/1998.

<sup>6</sup> Tujuan utama HPHKm adalah untuk merehabilitasi lahan yang rusak sambil memberikan kesempatan ekonomi bagi masyarakat setempat/lokal. Selanjutnya lihat tulisan Rita Lindayati “Gagasan dan Kelembagaan Dalam Kebijakan Perhutanan Sosial” dalam *Ke mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Ida

Berdasarkan kenyataan di atas, dapat dikatakan bahwa penguasaan dan pengelolaan negara atas sumberdaya hutan secara sepihak ini telah memarjinalkan masyarakat, terutama mereka yang selama ini kehidupan (ekonomi)nya sangat tergantung pada hutan. Masyarakat yang hidup di sekitar hutan menjadi direduksi hak hidupnya oleh berbagai kepentingan pemerintah serta pengusaha hutan (Alikodra & Rais, 2003). Tertutupnya akses untuk pemanfaatan hutan menyebabkan tertutup pula mata pencaharian sebagian besar mereka. Untuk mempertahankan kelangsungan hidup, berbagai cara dilakukan. Ikut serta dalam kegiatan *illegal logging*, baik secara perorangan maupun bekerja untuk pihak lain seperti cukong/pemilik modal merupakan salah satu strategi yang dilakukan. Di samping alasan kebutuhan untuk memperoleh penghasilan, kegiatan *illegal logging* yang dilakukan sebagian masyarakat juga didorong oleh perasaan tidak puas atas kebijakan pemerintah yang lebih menguntungkan pengusaha.<sup>7</sup> Marjinialisasi kehidupan masyarakat di sekitar hutan juga terlihat di kawasan yang dijadikan sebagai areal perkebunan kelapa sawit. Setelah pembebasan lahan, mereka yang sebelumnya adalah ‘pemilik’ dan bekerja mengusahakan ladang, kehilangan hak untuk memanfaatkan hutan. Dengan izin HGU yang dikantonginya, penguasaan lahan beralih kepada perusahaan perkebunan kelapa sawit. Sebagian masyarakat yang sekarang tidak memiliki lahan selanjutnya bekerja menjadi buruh perkebunan sawit. Dibandingkan dengan ketika masih memiliki lahan, kondisi kehidupan mereka cenderung menurun karena upah yang diperoleh

---

Ayu Pradnya Resosudarmo & Carol J. Pierce Colfer (ed.) hal. 59. Jakarta: Yayasan Obor.

<sup>7</sup> Lihat Joann Haba, dkk. 2003. “Konflik di Kawasan *Illegal Logging* di Kalimantan Tengah”

sebagai buruh perkebunan lebih kecil daripada hasil mengusahakan ladang.<sup>8</sup>

Penguasaan dan pengelolaan negara atas sumberdaya hutan secara sepihak tersebut kemudian memunculkan konflik-konflik yang melibatkan berbagai pihak. Selain persoalan kepemilikan dan pemanfaatan sumberdaya hutan yang memarjinalkan posisi masyarakat, pelanggaran tata batas menjadi salah satu isu konflik yang terjadi. Penetapan kawasan hutan secara sepihak oleh pemerintah untuk berbagai kepentingan telah menafikan tata batas kawasan yang selama ini diyakini dan dipakai oleh masyarakat. Hal ini menjadi salah satu pemicu konflik antara pemerintah dengan masyarakat. Selanjutnya, pelanggaran tata batas menyebabkan terjadinya tumpang tindih kawasan untuk beberapa pemanfaatan, misalnya areal konsesi perusahaan HPH dengan lahan pertanian masyarakat yang memicu konflik (kekerasan) antara kedua pihak<sup>9</sup>.

Konflik dalam penguasaan dan pengelolaan sumberdaya hutan antara pemerintah (negara) dengan masyarakat (adat) dan pemilik modal dengan masyarakat saja memang merupakan konflik yang paling kasat mata dan paling banyak disorot, akan tetapi, konflik di tingkat departemen terkait pun seringkali terjadi. Perebutan otoritas atas kawasan hutan antar departemen sebagaimana terjadi dalam kasus Pasal 38 UU Pokok Kehutanan 1999 antara Departemen Kehutanan dengan Departemen Pertambangan juga menjadi dimensi konflik tersendiri. Semua akar konflik ini berada pada tumpang

---

<sup>8</sup> Lihat Mita Noveria, dkk. 2004 “Berbagi Ruang Dengan Masyarakat: Upaya Penyelesaian Konflik Sumberdaya Hutan di Kalimantan Tengah”.

<sup>9</sup> Konflik kekerasan muncul dalam berbagai bentuk, misalnya penahanan dan perusakan alat-alat berat milik perusahaan HPH, sebagaimana yang pernah terjadi di Desa Rantau Suang, Kecamatan Antang Kalang, Kabupaten Kotawaringin Timur. Perusakan dan pembakaran kebun sawit juga merupakan bentuk lain dari konflik kekerasan yang muncul.

tindihnya kebijakan penguasaan dan pengelolaan sumberdaya hutan di tataran nasional.

Beberapa kasus konflik di tingkat bawah yang melibatkan beberapa pihak, antara lain masyarakat, pemilik modal dan pemerintah (daerah) telah berhasil dipetakan pada penelitian tahun pertama (konflik di kawasan *illegal logging*) dan juga di tahun kedua (konflik di daerah perkebunan kelapa sawit). Berbagai upaya menyelesaikan konflik telah dilakukan, namun penyelesaiannya cenderung hanya di tingkat ‘permukaan’, misalnya pemberian kompensasi –yang seringkali ‘tidak memadai’- pada masyarakat yang lahannya dijadikan areal HPH atau perkebunan. Upaya ini sebenarnya lebih pada kemauan/inisiatif pihak perusahaan untuk kelancaran usaha mereka dan belum bersifat sistemik. Meski persoalan pemberian kompensasi atau pelibatan secara lebih aktif masyarakat lokal dalam pemanfaatan hutan sudah banyak diatur dalam peraturan-peraturan tingkat Departemen Kehutanan, namun dalam praktiknya masih sering terjadi masalah. Masalah yang utama yaitu seringkali aturan-aturan tersebut tidak dijabarkan dalam bentuk aturan yang sifatnya lebih rinci dan teknis untuk memudahkan aparat pelaksana di lapangan dalam melaksanakannya. Selain itu, aturan yang ada seringkali bersifat tidak tegas, bahkan tidak sesuai dengan aturan lain baik yang tingkatannya lebih tinggi, maupun yang satu level (dikeluarkan oleh departemen yang sama tingkatannya). Mengingat berbagai kebijakan pemerintah mengenai pemanfaatan sumberdaya hutan mempunyai kontribusi terhadap konflik-konflik yang muncul, maka upaya penyelesaian konflik seharusnya juga difokuskan untuk mengevaluasi kebijakan-kebijakan tersebut. Berbagai kebijakan (mencakup orientasi pemanfaatan sumberdaya hutan dan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengaturnya) yang berpotensi menimbulkan konflik perlu dikaji ulang dan jika mungkin direvisi, agar konflik tidak berlanjut.

## 1.2. Permasalahan

Selama ini pengelolaan sumberdaya hutan bersifat sentralistik (*government-based resources management*) sehingga sepenuhnya menjadi kewenangan negara. Dengan kewenangan yang dimiliki tersebut, negara kemudian secara sepihak: (1) menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan dan penggunaan – walau dikatakan juga- sesuai dengan fungsinya untuk memberi manfaat secara luas bagi rakyat dan negara, (2) mengatur pengurusan hutan dalam arti luas dan (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan (Safitri, 2001) tanpa harus berkonsultasi dengan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Hal tersebut pada gilirannya menimbulkan berbagai konflik akibat tidak terakomodasinya kepentingan semua pihak yang berkepentingan terhadap sumberdaya hutan, di samping karena adanya pelanggaran hak (pemanfaatan) dan penutupan akses untuk itu oleh pihak-pihak tertentu.

Mengacu pada PP No. 34 Tahun 2002 (pasal 3), kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mencakup penyusunan rencana pengelolaan, pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan serta pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang termasuk lingkup tata hutan berada pada Departemen Kehutanan. Meskipun dalam pelaksanaannya tidak hanya melibatkan Departemen Kehutanan, institusi-institusi yang kemudian terlibat dalam pengelolaan hutan seluruhnya adalah institusi pemerintah. Karena pengelolaan hutan lebih difokuskannya pada kepentingan dan pertumbuhan ekonomi, maka unsur bisnis cenderung lebih mendapat perhatian pemerintah. Hal ini terlihat dari lebih banyaknya pemilik modal yang memperoleh akses dan hak terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan (HPH).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Jika dibandingkan pada tahun 2004, berdasarkan data Departemen Kehutanan jumlah luasan HPH aktif di seluruh Indonesia mencapai 27.815.669 Ha, sementara HPHTI sebesar 3.253.006,09 Ha, sedangkan

Sementara di lain pihak, keterlibatan masyarakat dalam proses ini sangatlah minim, jika tidak dapat dikatakan tidak ada (lembaga) masyarakat yang terlibat dalam kegiatan pengelolaan hutan. Dalam banyak praktik, kepentingan masyarakat tidak terakomodasi dalam kegiatan tersebut. Padahal desakan untuk itu telah semakin kuat, terutama di masa reformasi dan desentralisasi. Berbagai peraturan perundang-undangan, misalnya PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemanfaatan Hasil Hutan yang kemudian direvisi menjadi PP No. 18 Tahun 1975 dan PP No. 7 Tahun 1970 tentang Hutan Tanaman Industri, terbukti memberikan hak yang tidak sama antara masyarakat (adat) dengan perusahaan, baik swasta maupun nasional (Wrangham, 2003). Disinilah terjadi benturan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang seringkali terefleksi pada konflik kekerasan atau kerusuhan.

Praktek-praktek pengelolaan sumberdaya hutan yang selama ini terlalu bertumpu pada kepentingan (pertumbuhan) ekonomi tersebut secara langsung maupun tidak langsung mengabaikan fungsi lingkungan dan fungsi sosial hutan (Iskandar & Nugraha). Pemanfaatan sumberdaya hutan, khususnya untuk kepentingan ekonomi jangka pendek lebih menjadi pertimbangan (Alikodra & Rais, 2004) dari pada kepentingan lainnya, termasuk kelestarian lingkungan. Sebagaimana yang terjadi selama ini, untuk mengejar keuntungan ekonomi, pemerintah lebih menitikberatkan pemanfaatan sumberdaya hutan melalui investasi. Menarik investor menjadi tujuan utama agar semakin banyak kapital yang digunakan untuk memperoleh manfaat ekonomi dari sumberdaya hutan. Aspek non ekonomi, terutama yang berkaitan dengan kepentingan sosial<sup>11</sup>

---

untuk HPHKm “hanya” sebesar 4.146,00 Ha (Data Statistik Departemen Kehutanan, 2004, diambil dari [www.dephut.go.id/publikasi/statistik](http://www.dephut.go.id/publikasi/statistik)).

<sup>11</sup> Hutan bagi masyarakat (adat) mempunyai banyak manfaat, tidak hanya untuk kepentingan ekonomi akan tetapi juga kepentingan budaya.

masyarakat (adat) terhadap hutannya menjadi sangat terabaikan, kalau tidak bisa dikatakan ‘dengan sengaja diabaikan’.

Kebijakan pemerintah mengenai “Hutan Milik Negara” merupakan salah satu isu konflik yang penting dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Bagi masyarakat, hal ini tidak hanya berimplikasi pada aspek ekonomi akan tetapi juga pada aspek sosial, termasuk pengakuan terhadap kepemilikan atau penguasaan yang merupakan warisan dari nenek moyang/leluhur mereka. Hak kepemilikan berkaitan langsung dengan hak penguasaan dan pemanfaatan dari segi ekonomi serta pengakuan terhadap otoritas (sosial) masyarakat terhadap hutan. Oleh karena itu, salah satu jalan untuk menyelesaikan konflik dengan masyarakat, menurut Safitri, pemerintah seharusnya tidak hanya memberikan kesempatan/manfaat ekonomi, akan tetapi juga mengembalikan otoritas penguasaan hutan kepada mereka (Safitri, 2001). Namun demikian tentunya pengembalian ini hanya dalam pengertian terbatas, karena akan sangat problematik apabila kita memindahkan pendulum dari satu ekstrem (pemerintah) ke ekstrem yang lain (masyarakat). Yang terbaik dan yang paling diperlukan saat ini adalah bagaimana mencari titik temu antara berbagai kepentingan, khususnya kepentingan pemerintah dengan masyarakat. Bagaimanapun pemerintah tidak mungkin melepaskan otoritas yang dimilikinya atas pengelolaan sumberdaya hutan, yang notabene merupakan sumberdaya alam utama di Indonesia. Kedua belah pihak memiliki kepentingan dan tujuan yang berbeda, tapi ada beberapa hal yang bisa dijadikan kepentingan dan tujuan bersama, misalnya keberlanjutan hutan, yang tidak hanya merupakan *concern* masyarakat tapi juga pemerintah, yang memiliki harapan yang sama agar hutan tetap lestari untuk kepentingan di masa depan.

Mengingat berbagai konflik sumberdaya hutan yang muncul sangat terkait dengan kebijakan dan sikap institusi pengelola dan mekanisme pengelolaannya, khususnya dalam persoalan penguasaan lahan, maka variabel-variabel tersebut menjadi isu sentral dalam setiap upaya penyelesaian konflik. Selain itu, orientasi pemanfaatan sumberdaya hutan yang selama ini lebih difokuskan pada tujuan

untuk memacu pertumbuhan ekonomi harus ditinjau kembali, dan bahkan direvisi, agar setiap kebijakan yang diambil tidak mengabaikan salah satu atau beberapa pihak yang berkepentingan terhadapnya. Jika selama ini faktor-faktor sosial, antara lain kehidupan masyarakat di sekitar hutan cenderung terabaikan, maka untuk menyelesaikan atau menghindari konflik semua kebijakan harus responsif terhadap kepentingan semua pihak. Dalam proses mengakomodasi kepentingan berbagai pihak ini, perlu dilakukan evaluasi atas kebijakan makro pembangunan selama ini, khususnya yang berkaitan dengan pemanfaatan hutan. Apakah tujuan dari pengelolaan sumberdaya hutan bisa mengakomodir semua kepentingan yang ada? Ataukah hanya “melindungi” kepentingan dari satu pihak minoritas tertentu saja? Sebagai turunan dari kebijakan itu, perlu juga dievaluasi tentang peraturan perundang-undangan tentang sumberdaya hutan untuk melihat kekurangan-kekurangan yang ada yang menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam hak dan akses atas pemanfaatan sumberdaya hutan. Yang terakhir kemudian adalah melakukan kajian atas upaya penyelesaian konflik yang telah banyak dilakukan sebagai sebuah cara untuk menjawab pertanyaan utama tentang “bagaimana model penyelesaian konflik yang tepat dan efektif yang dapat mengakomodasi kepentingan semua pihak dalam pemanfaatan sumberdaya hutan?”

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memperoleh alternatif penyelesaian konflik, terutama yang terkait dengan persoalan-persoalan mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan. Untuk mencapai tujuan tersebut, dilakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Mengkaji kebijakan pembangunan, khususnya yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya hutan.

2. Mengkaji peraturan-peraturan perundang-undangan khusus mengenai pemanfaatan sumberdaya hutan.
3. Mengkaji upaya-upaya penyelesaian konflik sumberdaya hutan yang telah dilakukan oleh berbagai pihak.

#### 1.4. Kerangka Pemikiran

Hutan dan segala sumberdaya yang ada di dalamnya bersifat sangat terbuka, sehingga mengandung muatan kepentingan berbagai pihak yang ingin menguasainya. Pemerintah yang merupakan representasi dari negara, pemilik modal yang menerima kewenangan untuk pemanfaatan sumberdaya hutan dari pemerintah dan masyarakat (adat) yang menjadi ‘pemilik’/penguasa hutan sebagai warisan dari leluhurnya adalah pihak-pihak yang berkepentingan terhadap penguasaan dan pengelolaan sumberdaya hutan. Tidak hanya kepentingan ekonomi, pemanfaatan dan pengelolaan hutan juga mengandung kepentingan sosial budaya, terutama bagi masyarakat yang hidup di sekitarnya di samping kepentingan ekologi serta hidrologi bagi semua pihak (Alikodra & Rais, 2004). Oleh sebab itu, paradigma pembangunan, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam selalu tertumpu pada setidaknya 3 (tiga) pendekatan, yaitu: (1) pertumbuhan, dalam pengertian eksplorasi sumberdaya alam untuk pemenuhan kebutuhan ekonomi negara; (2) *sustainability* atau kesinambungan kelestarian alam; dan (3) kesejahteraan masyarakat.

Rapley menyatakan bahwa kegagalan banyak negara berkembang dalam melakukan pembangunan terletak pada penekanan terhadap “percepatan ekonomi” semata (Rapley, 1996). Sementara dari sisi manusianya, justru bisa dikatakan sangat sedikit sekali terjadi peningkatan --jika tidak bisa dikatakan tidak ada peningkatan sama sekali-- dalam hal “*human development*” dilihat dari segi kesejahteraan sosial ekonomi, tingkat pendidikan maupun tingkat kemiskinan. Hal ini juga yang menjadi titik berat Sen dalam salah

satu kritikannya tentang pembangunan, salah satu ide Sen sendiri adalah menjadikan pembangunan sebagai sebuah “pembebasan” dari kemiskinan, juga dari keterbelakangan pendidikan (Sen, 1999). Selanjutnya Rapley menyebutkan bahwa trend yang sedang muncul sejak pertengahan tahun 1980-an adalah ide mengenai “*sustainable development*” yang mengutamakan keberlanjutan lingkungan dalam melakukan pembangunan (Rapley, ibid).

Di Indonesia, strategi pembangunan yang didasarkan pada pertumbuhan diterapkan oleh pemerintah Orde Baru sejak tahun 1970-an. Dan strategi ini pernah dianggap berhasil ketika pada tahun 1990-an Indonesia dianggap sebagai salah satu “*Asian miracles*” yaitu negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi cukup tinggi yang mencapai 7-8 persen per tahun. Namun di balik itu, kegagalan mulai terlihat ketika pada tahun 1997 Indonesia gagal mengatasi krisis ekonomi dan moneter. Hal ini diantaranya disebabkan karena pemerintah belum dapat menjalankan demokratisasi ekonomi dan transparansi secara konsisten sehingga akses terhadap sumber-sumber ekonomi hanya dikuasai sekelompok kecil masyarakat di Indonesia. Selain itu eksplorasi sumberdaya alam besar-besaran juga telah mengakibatkan sumberdaya alam, khususnya yang *renewable* seperti hutan, kehilangan daya untuk dapat memperbarui dirinya kembali, akibatnya kerusakan hutan telah menjadi permasalahan serius di masa sekarang.

Titik berat pada *sustainability* atau kesinambungan alam mulai diterapkan oleh pemerintah, khususnya dari kalangan Departemen Kehutanan sejak dikeluarkannya UU Kehutanan No. 41 Tahun 1999. Di dalam undang-undang ini, dan aturan pelaksananya, semangat melestarikan hutan sangat kental terlihat. Sayangnya, keketatan aturan dalam aturan-aturan yang pro-kelestarian hutan menjadi sangat memberatkan bagi masyarakat, khususnya yang hidup di sekitar dan di dalam hutan. Gerak hidup dan penghidupan mereka menjadi semakin terbatas karena banyaknya aturan yang melarang mereka untuk mengeksplorasi hutan. Dalam kedua paradigma yang diterapkan tersebut selalu masyarakat yang menjadi pihak yang

marginal. Jika pada masa paradigma pembangunan bersandar pada pertumbuhan ekonomi semata, proses eksploitasi hutan diserahkan hampir sepenuhnya kepada pihak swasta atau pihak perusahaan negara yang bisa mengusahakan hutan secara masif. Sementara pada masa konservasi lingkungan, Departemen Kehutanan menjadi sangat berkuasa melarang berbagai pihak melakukan eksploitasi hutan yang mengganggu keutuhan/kelestariannya. Jadi, jika melihat pengalaman menerapkan kedua pendekatan tersebut, tujuan eksploitasi sumberdaya hutan secara berat sebelah akan membawa akibat ketimpangan pada tujuan yang lainnya. Dalam konteks penggunaan tujuan eksploitasi yang akan dijadikan paradigma pengelolaan sumberdaya hutan pada khususnya, dan sumberdaya alam pada umumnya, sebaiknya mulai dipikirkan cara menyeimbangkan ketiga tujuan di atas dalam perpaduan yang bersifat lebih holistik. Jadi pengelolaan sumberdaya hutan dilakukan dengan memperhatikan paradigma pertumbuhan ekonomi, *sustainability* atau kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat sebagai satu kesatuan tujuan yang harus dicapai secara bersama-sama.

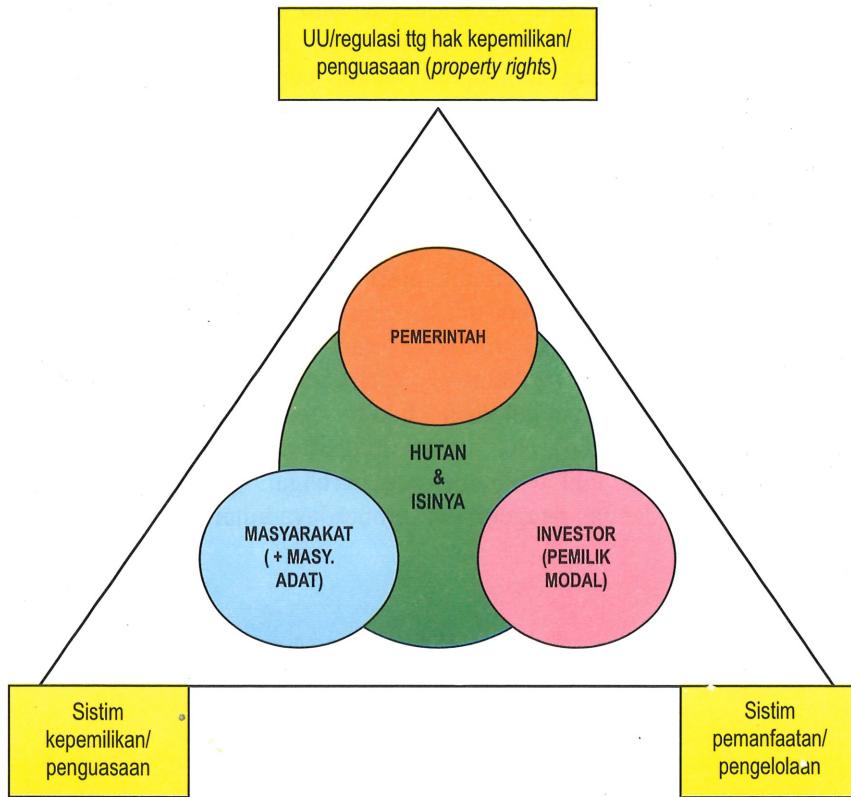
Mengingat banyaknya pihak yang berkepentingan, maka untuk penyelesaian konflik pada prinsipnya semua pihak mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapat manfaat dari pengelolaan sumberdaya hutan secara adil. Pemerintah, untuk kepentingan (pertumbuhan) ekonomi melakukan eksploitasi terhadap sumberdaya hutan melalui pemberian hak/konsesi kepada pemilik modal. Namun demikian, pemerintah juga harus mengakomodasi masyarakat, terutama mereka yang kelangsungan hidupnya sangat bergantung pada sumberdaya hutan. Semua kepentingan mereka terhadap hutan, baik untuk ekonomi subsisten maupun fungsi sosial budayanya seharusnya masuk dan berada dalam sistem pengelolaan hutan. Untuk mencapai kondisi ini, institusi masyarakat harus dipandang setara dengan institusi pemerintah, dengan keterlibatan yang sama dalam pengelolaan sumberdaya alam. Kata kunci disini adalah “kedudukan yang setara dan kesempatan yang sama untuk semua pihak”. Dengan

demikian, hak dan akses semua pihak terhadap sumberdaya hutan dapat diberikan, yang pada gilirannya tidak menimbulkan konflik.

Pemberian hak dan akses yang sama terhadap sumberdaya hutan seharusnya juga mempertimbangkan sistem kepemilikan/penguasaan yang berlaku dalam masyarakat. Selama ini, sebagai konsekuensi dari paradigma pembangunan yang mementingkan pertumbuhan ekonomi (meskipun disebutkan untuk kemakmuran rakyat), penguasaan lahan hutan berada di tangan pemerintah dan secara tidak langsung membatalkan kepemilikan/penguasaan (tradisional) masyarakat. Pemerintah kemudian memberikan hak penguasaan tersebut kepada pemilik modal, antara lain dengan mengeluarkan konsesi HPH bagi perusahaan perkayuan atau HGU untuk perusahaan perkebunan. Hal ini mengakibatkan terlanggaranya hak komunal masyarakat terhadap lahan hutan. Dengan demikian, memberikan kembali hak komunal masyarakat terhadap lahan hutan berarti memberikan akses yang seimbang untuk pemanfaatan hutan (kata “akses yang sama” saya ganti dengan “akses yang seimbang” dengan pengertian bahwa tidak harus jumlahnya sama, tapi lebih seimbang sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri) kepada mereka, sebagaimana yang diberikan kepada *stakeholder* lainnya (misalnya pemilik modal). Hak inilah yang bisa menjadi legitimasi bagi mereka untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumberdaya hutan bersama-sama dengan pemilik modal.

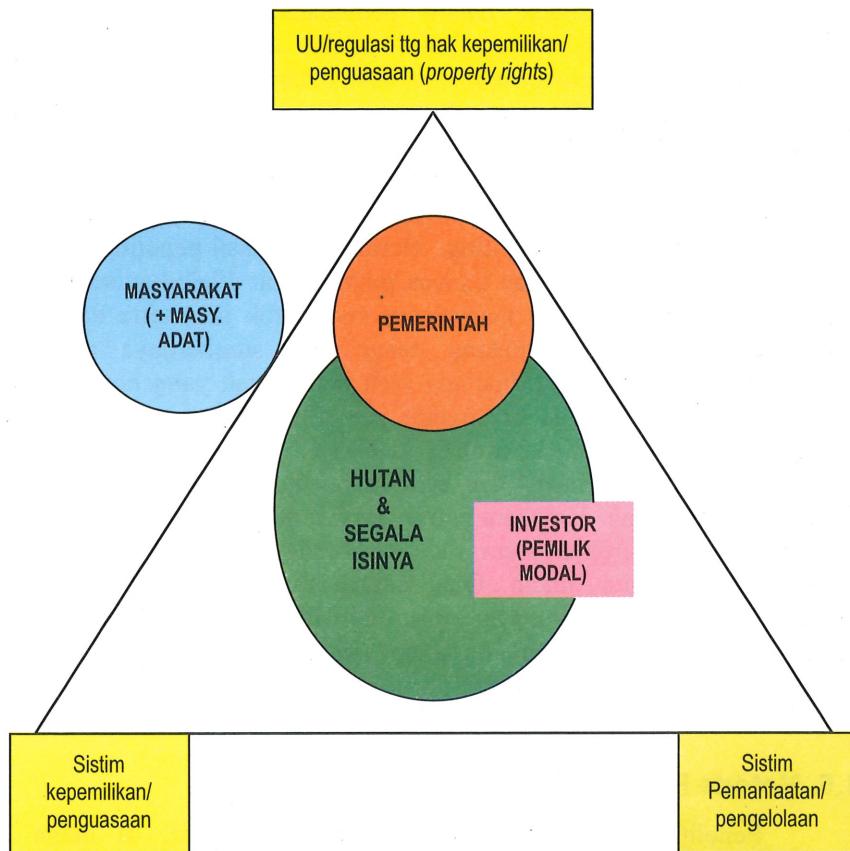
Kedudukan yang setara antara masyarakat dengan pihak-pihak lain yang berkepentingan terhadap sumberdaya hutan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan negosiasi mengenai isu-isu yang terkait dengan pengelolaan hutan. Termasuk di sini negosiasi mengenai pembayaran kompensasi terhadap pengambilan hasil hutan atau sejenis *polluter pays* yang diberlakukan pada usaha pertambangan. Penetapan pembayaran kompensasi, misalnya untuk setiap kayu yang ditebang baik oleh perusahaan maupun oleh masyarakat, berikut sanksi bagi mereka yang tidak memenuhi ketentuan, seharusnya juga melibatkan

masyarakat. Model pengelolaan sumberdaya hutan secara ideal adalah seperti yang digambarkan di bawah ini.



**Gambar 1. Model Pengelolaan Sumberdaya Hutan Ideal**

Dalam prakteknya, selama ini kondisi ideal ini tidak dapat dicapai karena berbagai undang-undang/regulasi tentang hak kepemilikan/penguasaan, sistem pemanfaatan dan pengelolaan serta sistem kepemilikan/penguasaan sumberdaya hutan, yang kesemuanya berperan penting dalam pemanfaatan dan pengelolaannya tidak memberikan hak dan akses yang sama kepada semua pihak. Masyarakat cenderung terabaikan dalam pengelolaan sumberdaya hutan karena akses untuk itu lebih terbuka bagi investor atau pemilik modal. Dengan kekuatan modal yang dimiliki para investor itu dapat melakukan kegiatan eksplorasi hutan yang menghasilkan keuntungan ekonomi yang besar, akan tetapi tidak memberikan keuntungan ekonomi yang sama bagi masyarakat. Ditambah dengan persepsi umum bahwa masyarakat (tradisional) cenderung berperan sebagai perusak dan perambah hutan milik negara (Wrangham, 2003), maka masyarakat semakin (dijauhkan) dan berada di luar sistem pengelolaan hutan. Akibatnya, keterkaitan dan keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan hutan belum dapat terealisasi (Alikodra & Rais, 2004). Hal ini, seperti telah disinggung sebelumnya tidak terhindarkan lagi telah memicu berbagai konflik (kekerasan) yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya hutan.



**Gambar 2. Model Pengelolaan Sumberdaya Hutan yang dipraktekkan saat ini**

Hal yang kemudian penting untuk dilakukan dalam rangka “memasukkan” masyarakat dalam pembuatan kebijakan dalam pengelolaan sumberdaya hutan (alam) adalah dengan memberikan lebih banyak porsi partisipasi masyarakat dalam pembuatan aturan pengelolaan di tingkat lokal misalnya. Tentu sebelumnya perlu ada pemberdayaan terhadap masyarakat di dalam dan sekitar hutan, namun dalam hal ini kerjasama dengan lembaga-lembaga non pemerintah yang memiliki *concern* khusus tentang masyarakat adat yang ada di hutan menjadi penting. Berdasarkan hasil penelitian dan advokasi yang telah dilakukan banyak pihak, dapat dilakukan sebuah kajian tentang sejauh mana masyarakat siap untuk ikut serta dalam pembuatan aturan lokal tentang pengelolaan sumberdaya alam. Partisipasi aktif juga dapat digalang oleh pemerintah yang notabene memiliki “tangan” hingga ke tingkat pemerintahan yang terendah, misalnya kecamatan atau kelurahan. Hal-hal seperti ini yang harus digali dan dikaji dari hasil-hasil penelitian atau hasil kerja banyak lembaga yang telah lama memiliki minat yang khusus tentang pengelolaan sumberdaya alam dan pemberdayaan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Oleh karena itu penelitian ini juga mencoba mengali upaya-upaya yang telah dilakukan oleh berbagai pihak yang berkepentingan terhadap pencarian model alternatif pengelolaan sumber daya hutan.

## 1.5. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif, di mana keseluruhan tahapan dalam penelitian bertumpu pada pengumpulan dan analisis data berdasarkan pendekatan kualitatif. Penelitian dimulai dengan studi literatur yang mendalam terhadap isu-isu yang relevan dengan penelitian, baik terhadap hasil-hasil penelitian tentang sumberdaya hutan dan lingkungan hidup di dalam maupun luar negeri. Selain itu juga akan dilakukan kajian/tinjauan terhadap undang-undang/regulasi mengenai pengelolaan sumberdaya hutan, termasuk draft usulan revisinya yang telah disusun oleh berbagai

pihak yang berkepentingan. Data primer yang digunakan mencakup temuan lapangan pada penelitian tahun pertama dan kedua, yang dilakukan di Kalimantan Tengah, khususnya Kabupaten Kotawaringin Timur dan Kabupaten Seruyan.

Wawancara mendalam dilakukan dengan berbagai narasumber yang terkait dengan isu penelitian. Narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini merupakan pihak-pihak yang representatif dan sekaligus juga menguasai masalah yang digali. Sebagai contoh, kalangan departemen teknis (seperti Departemen Kehutanan, Departemen Pertambangan, dan BPN) dan pihak legislatif adalah narasumber yang diwawancarai berkaitan dengan kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan. Data juga dikumpulkan dengan melakukan *workshop* dengan beberapa narasumber, baik yang berasal dari pihak pemerintah maupun akademisi dan LSM, terutama yang berupaya membantu masyarakat untuk mendapatkan hak dan akses terhadap hutan.

Seluruh rangkaian penelitian ini, mulai dari tahap kajian literatur dan draft usulan perbaikan undang-undang/regulasi sampai dengan pengumpulan data primer dari berbagai narasumber dilakukan di Jakarta. Pilihan lokasi penelitian ini dilakukan dengan alasan: (1) penelitian ini merupakan abstraksi hasil penelitian Tahun I dan II yang akan diangkat pada tingkat model penyelesaian konflik; (2) penelitian ini terutama difokuskan pada kebijakan makro dan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan di tingkat nasional oleh pemerintah pusat di Jakarta.

## 1.6. Sistematika Penulisan

Penelitian ini diharapkan menghasilkan panduan akademis yang berisi alternatif untuk penyelesaian konflik, dan sekaligus alternatif pengelolaan sumberdaya hutan yang tidak menimbulkan konflik diantara pihak-pihak yang berkepentingan.

Sistematika penulisan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Bab I Merupakan Bab Pendahuluan yang akan menguraikan latar belakang permasalahan yang kemudian menjadi dasar dirumuskannya pertanyaan penelitian dan tujuan penelitian yang akan menjadi panduan bagi keseluruhan proses penelitian dan analisa data yang akan dilakukan. Kerangka pemikiran berisi tentang alur pikir dari penelitian yang dilakukan beserta data-data pendukungnya. Selanjutnya Bab ini juga akan menguraikan mengenai Metode Penelitian tentang cara pengumpulan data dan juga cara melakukan analisa terhadap data yang telah diperoleh. Terakhir dalam Bab ini akan diuraikan mengenai Sistematika Penulisan dari buku laporan ini.
- Bab II Berjudul Pembangunan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Indonesia berisi uraian tentang latar belakang historis dari pembangunan mulai dari Pembangunan di Zaman Kolonial dan di Era Orde Lama. Kemudian pembahasan dilanjutkan pada Pembangunan pada Masa Orde Baru yang menguraikan tentang pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik di masa tersebut. Selanjutnya dalam Bab II ini akan dibahas tentang bagaimana eksplorasi sumberdaya hutan menjadai salah satu pemicu pertumbuhan ekonomi di masa Orde Baru, diantaranya yang dilakukan melalui (1) Pemanfaatan kawasan hutan untuk mencetak devisa, dan (2) Industri kehutanan mulai dari proses produksi dan devisa yang dihasilkannya. Masih dalam Bab ini juga akan dibahas tentang pengelolaan sumberdaya hutan pasca era Orde Baru, seperti apakah Paradigma pengelolaan hutan yang ada sekarang dan uraian tentang sejauh mana desentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan telah dilakukan. Terakhir Bab II ini akan membahas mengenai kondisi masyarakat di tengah eksplorasi sumberdaya hutan.

Bab III Berjudul Evaluasi atas Kebijakan Sumberdaya Hutan, akan digambarkan mengenai kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan yang saling berkonflik satu dengan lainnya. Kemudian juga akan dilakukan sebuah *review* dan analisa hukum terhadap peraturan perundang-undangan mengenai sumberdaya hutan di Indonesia, diantara hal yang kemudian menjadi fokus adalah bagaimana regulasi yang ada menimbulkan konflik seperti konflik kewenangan, konflik tata batas dalam konteks tata ruang nasional dan daerah dan juga konflik prosedural. Selain itu, akan diuraikan pula bagaimana masing-masing pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan sumberdaya hutan memandang kepentingannya masing-masing dari perspektif hukum. Terakhir, berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan kemudian berhasil dirumuskan agenda mendesak yang harus segera menjadi perhatian utama semua pihak yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Bab IV Mengambil judul Model Penanganan Konflik Sumberdaya (Alam) Hutan berisi analisa terhadap upaya-upaya penanganan konflik sumberdaya hutan yang telah dan sedang dilakukan. Menjawab persoalan konflik pada level makro sebagaimana telah disinggung pada Bab sebelumnya, disini juga akan diuraikan beberapa pemikiran tentang penanganan konflik di tingkat kewenangan atau prosedural, juga tentang penanganan konflik antar departemen sektoral. Sebagai suatu usulan, juga diuraikan tentang pentingnya keberadaan UU Pengelolaan Sumberdaya Alam sebagai sebuah alternatif solusi konflik kewenangan. Masih dalam bab ini juga akan dibahas mengenai Pendekatan Kolaboratif untuk penyelesaian konflik. Bagian ini juga mengemukakan kelebihan dan kekurangan dari pendekatan kolaboratif manajemen atau *co-management* dalam menyelesaikan konflik.

## Bab I - Pendahuluan

**Bab V** Bab terakhir berisi kesimpulan dari keseluruhan buku laporan ini dan juga tentang usulan-usulan atau rekomendasi bagi pengelolaan sumberdaya hutan di masa mendatang.

## BAB II

# PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM DI INDONESIA

Pada masa Orde Baru, pemerintah menggalakkan pembangunan di berbagai sektor untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Untuk memacu angka pertumbuhan, pemerintah membuat kebijakan untuk mengeksplorasi sumber-sumberdaya alam secara intensif dan besar-besaran. Salah satu sektor yang mendapat perhatian cukup besar adalah sektor kehutanan. Melalui Undang-undang No. 1 Tahun 1967 tentang investasi asing dan UU No. 5 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan atau pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah hutan, pemerintah telah memberikan kemudahan akses kepada investor asing untuk mengeksplorasi sumberdaya alam (hutan) di Indonesia. Kebijakan ini sangat efektif, sehingga hanya dalam beberapa tahun, beberapa perusahaan multinasional telah beroperasi di Indonesia dan dilindungi kepentingannya oleh pemerintah. Pada tahun 1969, perusahaan tambang PT Freeport Indonesia merupakan investasi asing pertama (paska kemerdekaan) yang dilakukan dalam skala yang sangat besar. Sedangkan di sektor kehutanan, pada tahun 1970 an terdapat kelompok Weyerhaeuser and Georgia Pacific, sebuah group perusahaan asing pertama yang mendapatkan hak untuk mengeksplorasi hutan di wilayah Indonesia<sup>12</sup>. Setelah itu, eksplorasi

---

<sup>12</sup> Kemudian, bersama para kroni-kroninya (sebagian pengusaha, sebagian jenderal dan para familinya), Soeharto membentuk badan usaha dan yayasan untuk menjalankan usaha di sektor kehutanan. Lihat Paul K. Gellert, “Oligarchy in The Timber Markets of Indonesia: From Apkindo to IBRA to the Future of the Forest”, dalam Budy P. Resosudarmo, 2005, *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*, Singapore: ISEAS, hal. 147.

sumberdaya alam (termasuk hutan) secara besar-besaran dilakukan di berbagai wilayah Indonesia.

Dengan pertimbangan bahwa hutan merupakan komoditas yang menguntungkan, maka – seperti tergambar dari uraian di bagian berikutnya – terjadi eksplorasi secara besar-besaran terhadap sumberdaya hutan, yang dianggap sebagai salah satu pemacu utama pertumbuhan ekonomi. Target untuk mencapai pertumbuhan ekonomi memang pernah tercapai<sup>13</sup>. Namun, pembangunan yang dilaksanakan pemerintah juga dianggap gagal, terutama karena pemerintah tidak mampu menghadapi krisis moneter pada pertengahan tahun 1997, yang telah menghancurkan perekonomian negara-negara di kawasan Asia Tenggara lainnya seperti Malaysia, Thailand, Filipina, dan juga Korea Selatan. Berbeda dengan negara-negara tetangga tersebut yang telah berhasil mengatasi krisis ekonomi yang melanda mereka, krisis yang terjadi di Indonesia justru semakin berkembang menjadi multi krisis yang dampaknya masih terasa hingga sekarang.

Paradigma pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi ditengarai sebagai faktor yang menyebabkan kegagalan pembangunan di Indonesia. Karena, orientasi dari perencanaannya yang bersifat ekstraktif, kapitalistik, dan sentralistik, ternyata tidak cocok dengan karakter akar rumput (Sardjono, 2004). Pembangunan di sektor kehutanan tampaknya hanya memberi keuntungan kepada pihak pengusaha, terutama yang memiliki kedekatan dengan para pengambil keputusan, sementara masyarakat lokal cenderung terpinggirkan. Ekspolitasi sumberdaya hutan secara besar-besaran juga telah menimbulkan efek pada hancurnya

---

<sup>13</sup>Misalnya, oleh FAO, pemerintah telah dianggap berhasil mencapai swasembada pangan pada tahun 1985. Kemudian pada tahun 1993, bersama tujuh negara Asia lainnya, Indonesia dianggap sebagai contoh model bagi keberhasilan pembangunan, yang oleh beberapa kalangan disebut sebagai “keajaiban”. Pada tahun 1996, Indonesia telah digolongkan sebagai negara berpendapatan menengah, yang selama sepuluh tahun terakhir mengalami pertumbuhan ekonomi berkisar antara 7-8 persen pertahun.

lingkungan. Berbagai catatan menyebutkan bahwa deforestasi hutan telah mencapai satu juta hektar per tahun. Bahkan, secara keseluruhan, hutan negara diperkirakan tinggal 96 juta hektar (World Bank, 2001). Selain masalah deforestasi, muncul pula berbagai persoalan konflik yang berkaitan dengan persoalan sumberdaya hutan. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim CIFOR dan Universitas Wageningen (2004), antara tahun 1997-2000, terdapat peningkatan jumlah konflik yang cukup tajam di sektor kehutanan. Pada tahun 1997, konflik yang berhasil diidentifikasi sebanyak 14 kasus dan menjadi 153 kasus pada tahun 2000<sup>14</sup>. Keseluruhan kasus konflik kehutanan yang berhasil dicatat pada periode itu adalah 359 kasus: 36 persen persoalan pembatasan akses, 26 persen persoalan perambahan hutan, 23 persen persoalan pencurian kayu, 12 persen persoalan kerusakan lingkungan, dan 3 persen persoalan alih fungsi kawasan. Lahan-lahan yang diklaim milik negara justru menjadi arena konflik sosial.

Persoalan di atas menunjukkan adanya kesalahan pendekatan dalam mengatur dan mengelola sumberdaya alam, yang mempunyai konsekuensi pada kesalahan dalam membuat kebijakan di sektor kehutanan. Selain itu, inkonsistensi dalam menjalankan kebijakan, serta praktik KKN yang merajalela telah mendorong semakin terpuruknya sektor kehutanan di Indonesia.

## 2.1. Wacana di Sektor Kehutanan

Setidak-tidaknya, terdapat tiga wacana yang berkembang dalam pengelolaan sumberdaya alam (termasuk hutan) di Indonesia. Pertama adalah hutan dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Seperti telah disinggung di atas, pada

---

<sup>14</sup> Secara keseluruhan, Tim Cifor dan Universitas Wageningen telah berhasil mencatat 359 kasus konflik di sektor kehutanan dalam kurun waktu 1997-2000. Lihat Wulan dkk., 2004, *Analisa Konflik Sektor Kehutanan di Indonesia 1997-2003*, Bogor: Cifor.

masa pemerintah Orde Baru, terjadi peningkatan eksplorasi sumberdaya alam (termasuk hutan) yang luar biasa sebagai sumber biaya pembangunan. Penekanan pada pertumbuhan ekonomi telah terlihat sejak awal tahun 1970-an, ketika hutan mulai dieksplorasi secara intensif untuk modal pembangunan. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH). Meskipun, dalam PP tersebut telah mengatur tentang hak dan kewajiban untuk mengelola dan memanfaatkan hutan secara berkelanjutan, namun pada prakteknya, masih saja terjadi degradasi dan deforestasi dalam taraf yang cukup mengkhawatirkan. Diperkirakan, hutan produksi di Indonesia diperkirakan akan habis dalam 10 tahun mendatang, dan luasan hutan konservasi juga akan berkurang cukup signifikan (Contreras dan Fay, 2005). Saat ini, terdapat kurang lebih 45 juta hektar lahan kritis akibat kesalahan dalam mengelola sumberdaya alam (Awang, 2004).

*Kedua* adalah hutan dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Contoh program pemanfaatan hutan untuk kesejahteraan masyarakat antara lain adalah Pengelolaan Hutan Bersama (BUMD + HKM, BUMN + HKM) dan Program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Pengelolaan Hutan Bersama dilakukan antara unit usaha milik pemerintah bekerja sama dengan kelompok masyarakat bertujuan untuk menyelesaikan konflik pemanfaatan ruang dan sumberdaya hutan. Program pengelolaan hutan bersama ini juga bertujuan untuk memperbaiki sistem pengelolaan hutan agar sesuai dengan standar sertifikasi EkoLabel Pengelolaan Hutan Lestari di mana masing-masing pihak yang berkepentingan memiliki peran yang seimbang. Pada tahun pemerintah mengeluarkan peraturan (PP) No. 6 Tahun 1999 dan Keputusan Menteri (Kepmen) No. 310 Tahun 1999 yang mengatur tentang izin hak pengusahaan hasil hutan (PHHH) untuk masyarakat lokal. Para pemegang hak tersebut memperoleh hak untuk menebang pohon dan memanfaatkan produk non-kayu lainnya yang berada dalam wilayah konsesi. Melalui kebijakan ini, masyarakat lokal dapat

mengelola usaha di sektor kehutanan dengan luas maksimal 100 hektar. Institusi yang berhak mengeluarkan HPHH tersebut adalah pemerintah tingkat kabupaten (bupati). Namun, kebijakan tersebut kemudian justru ditenggarai sebagai faktor yang mendorong terjadinya akselerasi deforestasi, karena, sejak dikeluarkan kebijakan tersebut, ratusan izin telah dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten yang masih memiliki hutan, terutama di Kalimantan. Melihat dampak yang terjadi, Menteri Kehutanan kemudian mengeluarkan Keputusan No. 084 Tahun 2000 yang membatalkan keputusan sebelumnya.

*Ketiga* adalah hutan dimanfaatkan untuk kepentingan lingkungan. Untuk melindungi dan mengamankan fungsi pelestarian hutan ini, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 41 Tahun 1999, UU No. 25 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Tujuan dikeluarkannya UU tersebut adalah untuk melindungi dan membatasi kerusakan hutan dan hasil-hasilnya, yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, bencana alam, hama, dan penyakit. Macam-macam perlindungan yang dilakukan adalah: (1) perlindungan kawasan hutan, hutan cadangan, dan hutan lainnya; (2) perlindungan tanah hutan; (3) perlindungan terhadap kerusakan hutan; dan (4) perlindungan hasil hutan. Untuk dapat melaksanakan UU ini, dibutuhkan beberapa Peraturan Pemerintah (PP) untuk memandu pelaksanaan UU tersebut, oleh karena itu dikeluarkan PP mengenai: (1) perencanaan kehutanan; (2) pengelolaan kehutanan; (3) hutan kota; (4) hutan adat; (5) penelitian, pengembangan, pendidikan, pelatihan dan perluasan hutan; (6) partisipasi masyarakat; (7) reklamasi dan rehabilitasi hutan; dan (8) pengawasan hutan. Namun, dalam kenyataannya, pelaksanaan UU yang dilengkapi dengan berbagai peraturan di bawahnya ini tidak selalu berhasil karena persoalan-persoalan inskonsistensi implementasinya. Misalnya, kegiatan perlindungan justru dibebankan kepada pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten), padahal tidak semua pemerintah daerah memiliki kapasitas yang memadai untuk melakukan perlindungan tersebut.

Selain pemerintah, sesungguhnya upaya-upaya untuk menyelamatkan hutan di Indonesia telah lama dilakukan oleh LSM, organisasi masyarakat sipil, baik dalam dan luar negeri, melalui advokasi, pelatihan, dan kampanye. Lembaga-lembaga nasional yang mengangkat isu kehutanan adalah: Walhi, Skephi, Latin, Telapak, Karsa, Forest Watch, Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM) dan ratusan lembaga lainnya yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Sedangkan lembaga internasional yang terlibat antara lain adalah: CIFOR (Center for International Forestry Research), ICRAF (International Cooperative Research in Argo Forestry), Biotrop (lembaga yang didanai oleh ASEAN untuk menyelidiki *biodiversity* di daerah tropis), SIDA, FINNIDA, DANIDA, TROPENBOS, dan lain-lain (Setyarso, 2001). Bantuan untuk menyelamatkan hutan di Indonesia juga diberikan oleh negara-negara maju seperti Amerika, Jepang, Masyarakat Eropa, juga organisasi-organisasi keuangan internasional seperti Bank Dunia (World Bank), International Monetary Fund (IMF), Asian Development Bank (ADB), dan lain-lain.

Ketiga wacana di atas mewarnai sejarah kekuasaan politik di Indonesia khususnya pada masa dan setelah kejatuhan Orde Baru, walaupun seringkali pada periode-periode waktu tertentu hanya salah satu isu saja yang ditekankan. Sebagai misal, pemerintah Orde Baru – seperti telah disinggung sebelumnya – hanya menekankan wacana hutan sebagai sumber pembiayaan pembangunan, sehingga persoalan mengenai kesejahteraan masyarakat dan keselamatan lingkungan menjadi terabaikan. Upaya untuk menggabungkan ketiga wacana di atas baru mulai dilakukan pada paska kejatuhan Orde Baru. Harus diakui, hutan memang memiliki nilai strategis ekonomi dalam pembangunan di Indonesia. Hutan menyediakan basis sumberdaya yang vital bagi perekonomian dan sebagai sumberdaya untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan sosial. Sebelum krisis ekonomi tahun 1997, tercatat aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan sektor kehutanan telah mencapai 20 miliar Dollar Amerika atau 10 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB), dan pendapatan

pemerintah dalam bentuk royalti sebanyak 1,1 miliar Dollar Amerika (Atje dkk., 2001). Namun di lain pihak, hutan adalah sumberdaya yang dapat habis dalam waktu yang relatif singkat, meskipun dapat diperbarui.

## **2.2. Eksplorasi Sumberdaya Hutan**

Luas tutupan hutan di seluruh wilayah Indonesia mencapai lebih dari 100.000.000 Ha dengan berbagai fungsi. Sampai dengan tahun 1991, menurut TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan) kawasan hutan mencakup areal seluas lebih kurang 143.970.615 Ha. Namun berdasarkan hasil Paduserasi TGHK-RTRWP tahun 1999, luas tersebut berkurang menjadi sekitar 120.353.104 Ha, setelah Provinsi Timor Timur tidak lagi menjadi bagian dari wilayah Indonesia. Secara keseluruhan, pengukuhan kawasan hutan telah ditetapkan untuk 23 provinsi, sementara untuk 3 provinsi, yaitu Sumatra Utara, Riau dan Kalimantan Tengah, proses pengukuhannya masih berlangsung. Luas kawasan hutan dan perairan yang telah ditetapkan tersebut adalah sekitar 109.961.713,28 Ha. Dari seluruh areal hutan yang telah dikukuhkan, sampai dengan tahun 2002 sekitar 57.709.689,69 Ha (52,4 persen) ditetapkan sebagai hutan produksi tetap (HP), hutan produksi terbatas (HPT) dan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) (Departemen Kehutanan, 2003).

### **2.2.1. Pemanfaatan Kawasan Hutan untuk Mencetak Devisa**

Pada masa lalu, hutan hanya dipandang sebagai sumber pendapatan negara, tanpa mempertimbangkan fungsi yang lain seperti sumber keanekaragaman hayati, tanaman obat-obatan serta sumber makanan (Azis dan Salim, 2005:128). Bersama dengan minyak dan gas, hutan menjadi salah satu sumber yang penting untuk pembiayaan pembangunan. Keinginan untuk memperoleh devisa yang besar dari sumberdaya hutan menyebabkan kegiatan konservasi hutan tidak mendapat perhatian (Resosudarmo, 2003:209). Sumberdaya alam,

minyak, gas dan hutan, bahkan juga pernah dipandang sebagai sumber pembiayaan pembangunan ‘diluar’ anggaran yang dialokasikan oleh Departemen Keuangan dan Bappenas (ketika Bappenas masih memegang peran penting dalam perencanaan anggaran pembangunan) (Ascher, 1999). Oleh karena itu, ketika tidak ada alokasi dana untuk suatu program pembangunan, maka pemerintah dengan mudah memanfaatkan dana ‘diluar’ anggaran yang bersumber dari kegiatan eksploitasi sumberdaya alam.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah mengenai pemanfaatan sumberdaya hutan, terutama kayu, menyebabkan kegiatan eksploitasi hutan berlangsung tanpa hambatan/pembatasan. Keluarnya PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Penguasaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan, setelah sebelumnya pemerintah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dapat dianggap sebagai awal dimulainya kegiatan eksploitasi hutan dalam skala besar. Berdasarkan PP No. 21 Tahun 1970 beberapa pihak memperoleh konsesi terhadap lahan hutan. Pemberian konsesi tersebut dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, tanpa mempertimbangkan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar areal konsesi. Sekitar 12.000.000 penduduk yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan tidak pernah dilibatkan dalam konsultasi sebelum konsesi terhadap suatu areal diberikan kepada pihak lain (Azis dan Salim, 2005:127; Gellert, 2005:147).

Pada tahun 1970 terdapat 64 wilayah konsesi yang mencakup areal seluas kurang lebih 8.000.000 hektar. Jumlah dan luas areal konsesi meningkat dengan tajam pada tahun 1980-an dan eksploitasi kayu tidak hanya dilakukan secara *legal*, akan tetapi juga secara *illegal*<sup>15</sup> (Ascher, 1999). Tidak hanya pemodal lokal, investor dari

---

<sup>15</sup> Penebangan *illegal* dilakukan oleh perusahaan pemegang konsesi HPH dengan berbagai cara, antara lain menebang melebihi jumlah yang ditetapkan setiap tahun dalam RKT (rencana kerja tahunan), melakukan penebangan di areal yang belum disetujui oleh Departemen Kehutanan dan

luar negeri pun (seperti Jepang, Korea, Filipina, Malaysia dan Amerika Serikat) menanamkan investasi untuk kegiatan eksplorasi hutan, antara lain dengan membangun jalan dan menyediakan peralatan. Sampai dengan Januari 2003 di seluruh Indonesia tercatat 270 konsesi HPH yang masih aktif dengan luas areal 28.085.864 Ha (lihat Tabel 2.1). Jumlah ini lebih kecil dibandingkan dengan keadaan pada Januari 2001 dan Desember 2001, yaitu 359 HPH dan 351 HPH yang masing-masing mencakup kawasan seluas 38.878.671 Ha dan 36.418.112 Ha (Departemen Kehutanan, 2003), sementara pada masa sebelumnya, yaitu pada tahun 1990-an jumlah konsesi pernah mencapai 585 HPH dengan luas seluruhnya mencapai 60.000.000 Ha (Gellert, 2005:147). Selain itu, terdapat pula areal yang berada dalam konsesi BUMN PT Inhutani, yang secara keseluruhan berjumlah 4.812.813 Ha, baik yang dikelola secara patungan maupun swakelola.

Dari data pada tabel tersebut juga terlihat bahwa kawasan hutan yang dibebani konsesi HPH terluas berada di wilayah Provinsi Papua, dengan lebih dari 10.000.000 Ha, diikuti oleh Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah, masing-masing lebih dari 5.000.000 Ha dan 3.000.000 Hektar. Mengingat luasnya kawasan hutan yang ditetapkan sebagai areal konsesi HPH di ketiga provinsi tersebut, maka dapat diperkirakan bahwa potensi konflik yang terkait dengan pemanfaatan hutan juga akan lebih besar di ketiga daerah tersebut dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain

---

atau menebang di luar areal yang ditetapkan menjadi konsesi mereka (lihat Barr, 2003).

**Tabel 2.1.**  
**Penyebaran HPH Menurut Status dan Provinsi (s/d Januari 2003)**

| Provinsi  | Swasta murni |             | BUMN murni |             | Penyertaan |             | Patungan |             | Jumlah |             |
|-----------|--------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|----------|-------------|--------|-------------|
|           | Unit         | Luasan (Ha) | Unit       | Luasan (Ha) | Unit       | Luasan (Ha) | Unit     | Luasan (Ha) | Unit   | Luasan (Ha) |
| NAD       | 6            | 491.000     | -          | -           | 3          | 185.644     | -        | -           | 9      | 676.644     |
| Sumut     | 2            | 97.000      | -          | -           | 2          | 99.200      | -        | -           | 4      | 196.200     |
| Sumbar    | 4            | 270.580     | -          | -           | 1          | 28.976      | -        | -           | 5      | 299.556     |
| Riau      | 5            | 375.000     | -          | -           | 9          | 460.002     | 1        | 45.990      | 15     | 889.992     |
| Jambi     | 7            | 493.079     | -          | -           | -          | -           | 1        | 52.480      | 8      | 545.559     |
| Sumsel    | 2            | 190.000     | -          | -           | -          | -           | -        | -           | 2      | 190.000     |
| Bengkulu  | -            | -           | -          | -           | -          | -           | -        | -           | -      | -           |
| Kaltim    | 41           | 4.443.106   | 3          | 210.600     | 16         | 1.019.225   | 1        | 218.375     | 61     | 5.891.306   |
| Kalsel    | -            | -           | 1          | 80.000      | 3          | 222.931     | -        | -           | 4      | 302.931     |
| Kalteng   | 13           | 1.506.031   | -          | -           | 30         | 1.768.084   | 1        | 170.100     | 44     | 3.444.215   |
| Kalbar    | 9            | 709.600     | -          | -           | 9          | 415.800     | -        | -           | 18     | 1.125.400   |
| Sulut     | 2            | 121.850     | -          | -           | 1          | 26.800      | -        | -           | 3      | 148.650     |
| Gorontalo | 4            | 195.500     | -          | -           | -          | -           | -        | -           | 4      | 195.500     |
| Sulteng   | 8            | 643.940     | -          | -           | 3          | 200.895     | -        | -           | 11     | 844.835     |
| Sultra    | 2            | 416.000     | -          | -           | -          | -           | -        | -           | 2      | 416.000     |
| Sulsel    | 4            | 239.162     | 1          | 48.640      | -          | -           | -        | -           | 5      | 287.802     |
| NTB       | 1            | 31.550      | -          | -           | -          | -           | -        | -           | 1      | 31.550      |
| Maluku    | 23           | 1.699.661   | -          | -           | -          | -           | 1        | 148.450     | 24     | 1.848.111   |
| Papua     | 49           | 10.577.073  | -          | -           | 1          | 174.540     | -        | -           | 50     | 10.751.613  |
| Jumlah    | 182          | 22.500.132  | 5          | 339.240     | 78         | 4.611.097   | 5        | 635.395     | 270    | 28.083.864  |

Sumber: Departemen Kehutanan, 2003

Keterangan:

- HPH Penyertaan: Pengelolaan HPH masih tetap, tetapi disertakan saham baru umumnya dari BUMN/BUMD/Koperasi
- HPH Patungan: Jjn HPH lama tidak diperpanjang, kemudian pengelolaan diserahkan pada HPH patungan baru (dengan BUMN/BUMD/Koperasi)

Banyaknya perusahaan domestik dan asing yang melakukan kegiatan pemanfaatan sumberdaya hutan dengan adanya pemberlakuan berbagai UU dan PP tentang hal itu menyebabkan ekspor kayu Indonesia meningkat lebih dari dua kali lipat sepanjang periode 1967-1973. Pada tahun 1973 Indonesia bahkan menjadi pengekspor kayu tropis terbesar di dunia (Ascher, 1999). Sepanjang periode 1970-an sampai 1990-an hasil hutan merupakan ekspor Indonesia terpenting diluar minyak dan gas, sebelum teknologi menggantikannya (Hill, 2000 dikutip dalam Gellert, 2005:147). Pada masa puncaknya, yaitu tahun 1989, sektor kehutanan memberikan sumbangan sebesar 15 persen dari seluruh ekspor, dan 30 persen dari ekspor sektor industri Indonesia (Simangunsong, 2004 dikutip dalam Gellert, 2005:147). Pada tahun 1997, sumbangan sektor kehutanan, termasuk *pulp* dan kertas mengalami peningkatan menjadi 17 persen dari seluruh nilai ekspor non migas (Bank Indonesia, 2000 dikutip dalam Resosudarmo, 2003:197). Fenomena ini dengan jelas memperlihatkan besarnya peranan sumberdaya hutan dalam penyediaan dana pembangunan di Indonesia.

Dalam perjalannya, terdapat beberapa tahap dalam pengembangan industri kehutanan, dengan penekanan yang berbeda pada setiap tahap. Menurut Hardjono (1994 dikutip dalam Resosudarmo, 2003:197), tahap pertama dimulai pada periode 1967-1979 dengan titik berat pada ekspor kayu bulat. Tahap kedua yang berlangsung pada tahun 1980-1990 dititikberatkan pada pengembangan industri kayu lapis. Selanjutnya, pada tahap ketiga, yaitu sepanjang 1990-an, titik berat industri kehutanan adalah pada pengembangan industri *pulp* (bubur kertas) dan kertas. Namun demikian, devisa yang dihasilkan oleh industri kayu lapis cenderung merosot dari tahun ke tahun karena berbagai sebab, antara lain adalah berkurangnya pasokan kayu bulat yang diperoleh dari penebangan legal (Resosudarmo, 2003:198).

Untuk mencapai tujuan tahap kedua dan ketiga dari kegiatan industri kehutanan, pemerintah kemudian mengeluarkan ijin konsesi untuk HPHTI (Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri) kepada

beberapa pihak seperti BUMN, badan usaha milik swasta serta koperasi. Dengan mengantongi ijin HPHTI, maka pihak-pihak tersebut mempunyai kewenangan untuk mengusahakan hutan tanaman industri dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan ketetapan yang berlaku. Tabel 2.2 memperlihatkan luas penguasaan HPHTI di seluruh Indonesia berdasarkan kondisi bulan Desember 2002. Seperti halnya pada konsesi HPH, sekitar 2.732.122 Ha dari seluruh areal HPHTI merupakan konsesi PT Inhutani yang dikelola secara patungan dan swakelola. Dari seluruh kawasan yang diperuntukkan bagi HPHTI, sampai dengan tahun 2002 baru 115.168 Ha yang telah direalisasikan penggunaannya (Departemen Kehutanan, 2003).

Tabel 2.2.

Jumlah HTI Menurut Provinsi (s/d Desember 2002)

| Provinsi | PULP |                | Pertukangan<br>(non-trans) |                | Pertukangan<br>(trans) |                | Lainnya |                | Jumlah |                |
|----------|------|----------------|----------------------------|----------------|------------------------|----------------|---------|----------------|--------|----------------|
|          | Unit | Luasan<br>(Ha) | Unit                       | Luasan<br>(Ha) | Unit                   | Luasan<br>(Ha) | Unit    | Luasan<br>(Ha) | Unit   | Luasan<br>(Ha) |
| NAD      | 2    | 206.300        | -                          | -              | 4                      | 25.570         | -       | -              | 6      | 233.870        |
| Sumut    | 2    | 299.060        | 5                          | 85.975         | 1                      | 6.200          | -       | -              | 8      | 391.235        |
| Sumbar   | -    | -              | -                          | -              | 1                      | 6.675          | 1       | 28.617         | 2      | 35.292         |
| Riau     | 3    | 535.492        | 4                          | 109.692        | 6                      | 83.190         | -       | -              | 13     | 728.374        |
| Jambi    | 1    | 191.130        | 8                          | 451.375        | 4                      | 34.835         | -       | -              | 13     | 877.340        |
| Sumsel   | 2    | 340.100        | 1                          | 40.000         | -                      | -              | -       | -              | 3      | 380.100        |
| Lampung  | -    | -              | 4                          | 149.067        | -                      | -              | -       | -              | 4      | 149.067        |
| Kalbar   | 2    | 412.896        | 1                          | 56.060         | 9                      | 120.744        | -       | -              | 12     | 589.700        |
| Kalteng  | 2    | 166.880        | -                          | -              | 7                      | 108.795        | -       | -              | 9      | 275.675        |
| Kalsel   | 1    | 268.585        | 2                          | 26.635         | 3                      | 37.040         | -       | -              | 6      | 332.260        |
| Kaltim   | 5    | 793.237        | 7                          | 258.529        | 10                     | 159.789        | -       | -              | 22     | 1.211.555      |
| Sulsel   | -    | -              | 1                          | 29.000         | 1                      | 13.300         | -       | -              | 2      | 42.300         |
| Sulteng  | -    | -              | 1                          | 10.041         | 1                      | 13.400         | -       | -              | 2      | 23.441         |
| Sultra   | -    | -              | 1                          | 37.845         | -                      | -              | -       | -              | 1      | 37.845         |
| Maluku   | -    | -              | 1                          | 14.851         | 3                      | 49.717         | -       | -              | 4      | 64.568         |
| Papua    | 1    | 206.480        | -                          | -              | -                      | -              | -       | -              | 1      | 206.800        |
| Jumlah   | 21   | 3.422.480      | 36                         | 1.269.070      | 50                     | 659.255        | 1       | -              | 108    | 5.379.422      |

Sumber: Departemen Kehutanan, 2003  
Keterangan:

- HTI Pulp adalah hutan tanaman yang diperuntukkan terutama bagi penyediaan bahan baku industri pulp (bubur kayu)
- HTI kayu pertukangan adalah hutan tanaman yang diperuntukkan terutama bagi penyediaan bahan baku industri kayu pertukangan dan atau industri lainnya.
- HTI lainnya adalah hutan tanaman yang diperuntukkan bagi penyediaan bahan baku kayu dan atau industri lainnya misalnya jenis kayu andalan yang spesifik di suatu tempat (local specific species)

### ***2.2.2. Industri Kehutanan: Produksi dan devisa yang dihasilkannya***

Industri kehutanan telah menghasilkan produk kayu bulat dan kayu olahan sejak pertama kali diperlakukan sebagai salah satu sumber devisa negara. Tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan domestik, produk industri kehutanan juga ditujukan untuk memenuhi permintaan ekspor (lihat Tabel 2.3). Pada tahun 2002, umpamanya, Jepang merupakan negara tujuan ekspor terbesar untuk kayu lapis. Sementara itu, ekspor kayu gergajian terbesar dikirim ke Taiwan dan Singapura yang merupakan dua negara pengimpor terbesar hasil *wood working* Indonesia pada tahun yang sama (Departemen Kehutanan, 2003). Selain ketiga negara di Asia tersebut, Australia, Amerika Serikat dan Kanada serta beberapa negara di Eropa juga merupakan daerah tujuan ekspor hasil industri kehutanan Indonesia. Meskipun mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun, sejak tahun 2000 terlihat kecenderungan penurunan produk industri ini (Tabel 2.3). Berkurangnya luasan kawasan hutan ditengarai menjadi sebab utama penurunan produksi ini. Beberapa faktor lain berperan pula terhadap pengurangan luas kawasan hutan, antara lain penebangan yang berlebihan, kegiatan perladangan berpindah dengan cara pembakaran untuk membersihkan lahan, dan perubahan fungsi hutan menjadi wilayah perkebunan serta pertanian menetap (Ascher, 1999). Tabel 2.3 di bawah memperlihatkan perkembangan produksi industri kehutanan (untuk tiga jenis produk yang dominan) selama sepuluh tahun, sejak tahun 1993. Dari ketiga produk industri kehutanan tersebut, terlihat bahwa kayu lapis mengalami penurunan yang paling drastis. Hal ini berkaitan erat dengan berkurangnya suplai kayu bulat sebagai bahan mentah industri ini, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

Tabel 2.3  
Produk Industri Kehutanan Selama Periode Sepuluh Tahun

| Tahun     | Kayu Bulat<br>(m <sup>3</sup> ) | Kayu Gergajian<br>(m <sup>3</sup> ) | Kayu Lapis<br>(m <sup>3</sup> ) |
|-----------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 1993/1994 | 26.848.010                      | 2.244.000                           | 9.924.000                       |
| 1994/1995 | 24.027.277                      | 1.729.839                           | 8.066.400                       |
| 1995/1996 | 24.850.061                      | 2.014.193                           | 9.122.401                       |
| 1996/1997 | 26.069.282                      | 3.565.475                           | 10.270.230                      |
| 1997/1998 | 29.520.322                      | 2.613.452                           | 6.709.836                       |
| 1998/1999 | 19.026.944                      | 2.707.221                           | 7.154.729                       |
| 1999/2000 | 20.619.942                      | 2.060.163                           | 4.611.878                       |
| 2000      | 13.798.240                      | 2.810.667                           | 4.442.735                       |
| 2001      | 10.051.480                      | 674.868                             | 2.101.485                       |
| 2002      | 8.136.303                       | 415.751                             | 1.202.040                       |

Sumber: Departemen Kehutanan, 2003.

Kegiatan ekspor produk industri kehutanan terbukti telah memberikan pemasukan devisa yang besar bagi Indonesia. Sepanjang tahun 1993/1994 sampai dengan tahun 2002, hasil yang diperoleh negara dari ekspor kayu gergajian, kayu lapis, *wood working* dan *block board* adalah US \$ 271.152.940.000.00. Dengan melihat nilai yang diperoleh dari industri ini, tidak mengherankan jika industri kehutanan dipandang sebagai penghasil devisa negara yang utama. Jika hasil-hasil hutan diluar kayu juga dimasukkan dalam perhitungan, maka jumlah devisa yang diperoleh negara dari sumberdaya hutan semakin besar. Dalam periode waktu 1998/1999-2002, misalnya, pemasukan negara dari hasil hutan selain kayu meliputi rotan, arang, damar, jelutung dan hasil hutan ikutan lainnya sebesar US \$ 274.689.000.00.

Tabel 2.4.  
Ekspor Kayu Olahan 1993-2002

| Tahun         | Kayu Gergajian      |           | Kayu Lapis          |           | Wood Working        |           | Block Board         |           |
|---------------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|
|               | 1000 M <sup>3</sup> | Juta US\$ |
| 1993/94       | 5,04                | 3,98      | 9.626,00            | 4.752,42  | 1.597,05            | 1.114,92  | -                   | -         |
| 1994/95       | 2,37                | 2,04      | 9.333,09            | 3.372,87  | 648,76              | 418,24    | -                   | -         |
| 1995/96       | 0,80                | 0,85      | 8.338,82            | 3.854,17  | 649,10              | 454,62    | -                   | -         |
| 1996/97       | 0,06                | 0,05      | 9.366,57            | 4.429,48  | 206,83              | 143,41    | -                   | -         |
| 1997/98       | 0,30                | 0,48      | 4.800,74            | 2.320,38  | 142,11              | 75,62     | 120,63              | 37,10     |
| 1998/99       | 15,90               | 22,00     | 4.863,38            | 1.300,53  | 1.130,49            | 480,77    | 511,74              | 109,39    |
| 1999/<br>2000 | 20,50               | 68,76     | 3.372,88            | 1.276,41  | 849,14              | 379,71    | 436,66              | 114,72    |
| 2000*)        | 9,87                | 40,52     | 3.096,24            | 881,00    | 1.190,40            | 309,71    | 368,78              | 70,56     |
| 2001          | 12,31               | 5,19      | 930,35              | 315       | 153,90              | 66,52     | 407,95              | 34,05     |
| 2002          | 392,59              | 1,91      | 4.983,03            | 441       | 6.677,80            | 222,83    | 464,22              | 31,61     |

Sumber: Departemen Kehutanan, 2003.

Di samping sebagai penghasil devisa yang secara langsung memberikan keuntungan finansial, industri kehutanan juga memberikan manfaat tidak langsung terhadap perekonomian Indonesia. Sektor ini merupakan salah satu penyerap tenaga kerja terbesar karena industri perkayuan bersifat padat karya (Resosudarmo, 2003). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sektor kehutanan (dalam arti luas) mempunyai peran yang cukup berarti dalam mengurangi tingkat pengangguran di Indonesia.

Meskipun telah memberikan pemasukan yang besar bagi negara dan juga menyerap tenaga kerja dalam jumlah relatif besar, kegiatan eksplorasi hutan tidak diimbangi dengan upaya penanaman kembali atau reboisasi di areal hutan yang sudah ditebang. Dana reboisasi (DR) yang, setelah pemberlakuan kebijakan desentralisasi, dikembalikan kepada pemerintah daerah penghasil kayu sebesar 40 persen, penggunaannya masih dipertanyakan. Banyak laporan mengenai tidak digunakannya dana ini oleh pemerintah daerah untuk penanaman kembali kawasan hutan paska penebangan (Fox, dkk.,

2005). Laporan fiktif mengenai kegiatan reboisasi masih ditemukan di beberapa daerah, meskipun pemerintah pusat secara tegas membatasi penggunaan dana reboisasi hanya untuk kegiatan tersebut.

### 2.3. Persoalan-persoalan Pengelolaan Sumberdaya Hutan

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, hutan dan produk-produk yang dihasilkannya dipandang sebagai salah satu sumber (utama) untuk menghasilkan devisa negara. Hal ini menyebabkan kegiatan eksploitasi hutan dilakukan secara besar-besaran, terutama sejak dikeluarkannya berbagai peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan tersebut. Mulai dari UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Penguasaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan serta beberapa produk perundang-undangan yang dikeluarkan sesudahnya menyebabkan terjadinya peningkatan dalam eksploitasi hutan. Kurangnya kontrol terhadap kegiatan tersebut tidak terhindarkan lagi telah menyebabkan kerusakan hutan hampir di seluruh wilayah Indonesia. Data memperlihatkan bahwa tingkat kerusakan hutan di Indonesia adalah: hutan konservasi seluas 2,65 juta hektar; hutan lindung seluas 2,16 juta hektar, dan hutan produksi seluas 14,25 juta hektar. Jika dihitung secara keseluruhan maka total hutan yang rusak adalah 20,06 juta hektar (Badan Planologi Kehutanan dan Perkebunan, dikutip dari Suparna, 2001).

Kerusakan hutan tersebut dikarenakan oleh beberapa sebab yang bisa diajukan dalam bentuk beberapa pertanyaan berikut ini: *Bagaimana cara mengatur dan mengelola hutan selama ini? Kebijakan seperti apa yang telah dibuat? Dan sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam proses pengelolaan sumberdaya hutan?* Kesemuanya ini akan dicoba untuk dijawab dalam pembahasan di bagian selanjutnya

### **2.3.1. Persoalan Struktural Pengelolaan Hutan**

Terdapat beberapa faktor utama yang membuat keadaan hutan menjadi buruk, yaitu kebijakan pengelolaannya, pertambangan, perkembangan perkebunan, *illegal logging*, dan penggunaan hutan produksi untuk lahan pertanian (Kartodihardjo, 2003:182). Di antara faktor-faktor tersebut, masalah kebijakan merupakan faktor yang paling signifikan dalam mempengaruhi keadaan hutan di Indonesia, karena kebijakan dapat mengatur hak dan akses setiap *stakeholder* yang berkepentingan terhadap hutan. Tetapi, untuk membuat kebijakan yang baik, operasional dan dapat memuaskan semua pihak bukanlah hal yang mudah. Setiap *stakeholder* yang berkepentingan terhadap hutan memiliki latar belakang, maksud dan tujuan yang sangat bervariasi, dan bahkan saling bertentangan. Sebagai contoh, kepentingan pemilik modal yang ingin mendapatkan keuntungan ekonomi sebesar-besarnya akan bertentangan dengan masyarakat yang juga ingin memperoleh manfaat dari hutan. Dengan caranya masing-masing kedua *stakeholder* tersebut akan mempengaruhi para pembuat kebijakan agar kepentingannya diakomodasi.

Selain masalah substansi kebijakan, dituntut pula kemampuan dan kredibilitas dari para pembuat kebijakan agar produk kebijakan yang dihasilkan menjadi efektif dan dihormati. Meskipun saat ini tengah berlangsung proses demokratisasi di berbagai sektor kehidupan bernegara, namun proses pembuatan kebijakan pada masa lalu yang penuh dengan KKN ditengarai masih berlangsung hingga saat ini. Jika tidak segera dibenahi, kredibilitas pemerintah sebagai pihak yang membuat kebijakan akan jatuh, dan hal ini akan berpengaruh pada tidak dipatuhiinya kebijakan tersebut.

Hal yang tidak kalah pentingnya dalam pembuatan kebijakan adalah paradigma, tujuan dan substansi suatu kebijakan. Perubahan konteks sosial dan politik sejak kejatuhan Orde Baru telah mempengaruhi paradigma berpikir para pengambil kebijakan di Indonesia, baik eksekutif maupun legislatif. Hal ini tercermin pada perdebatan wacana dalam proses pembuatan kebijakan sumberdaya

alam, termasuk hutan, yang mulai lebih memperhatikan kepentingan masyarakat bawah, keadilan sosial, dan perhatian pada kelestarian lingkungan.

Namun demikian, masih terdapat masalah-masalah yang timbul dalam proses pembuatan kebijakan kehutanan. Kartodihardjo (2003:182-183) telah memetakan masalah struktural kebijakan sektor kehutanan sebagai berikut:

- Proses-proses perumusan kebijakan tidak dapat berlangsung untuk mencari solusi pemecahan masalah di lapangan yang dapat berbeda dari wilayah yang satu ke wilayah lainnya;
- Lemah dalam melakukan identifikasi common value bagi pihak-pihak yang sedang bersengketa dalam pemanfaatan sumberdaya hutan. Dalam banyak hal masalahnya justru diserahkan kepada swasta (pemegang HPH);
- Kebijakan pengelolaan hutan tidak membangkitkan tumbuhnya semangat 'memiliki' sumberdaya hutan, sehingga pemegang HPH tidak mempunyai niat yang tulus untuk melindungi tegakan hutan;
- Pengaturan pengelolaan hutan menjadi terpusat, yang dalam banyak hal menjadi argumentasi kurangnya jumlah aparat pemerintah. Padahal masalahnya adalah lemahnya manajemen dalam pengaturan peran birokrasi termasuk distribusi resiko atas kegagalan implementasi kebijakan yang dijalankan;
- Data informasi yang berkaitan dengan pengelolaan hutan sangat lemah karena dalam pengambilan keputusan lebih mentargetkan penyelesaian masalah secara administratif dan bukan apa yang terjadi di lapangan;
- Lemahnya akumulasi pengetahuan tentang berbagai hal yang menyangkut pengelolaan hutan yang sangat spesifik menurut wilayah, sehingga penyempurnaan kebijakan tidak dapat dilakukan menurut kebutuhan.

Perubahan konteks sosial dan politik reformasi seperti disinggung di atas telah mewarnai kebijakan sektor kehutanan di Indonesia. Di mana-mana, muncul tuntutan untuk membuat kebijakan yang lebih transparan, adil dan merata, memberikan keuntungan kepada semua pihak tanpa mengabaikan kelestarian lingkungan. Hutabarat (2005) menuliskan bahwa telah terdapat pergeseran paradigma dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Departemen Kehutanan. *Pertama*, pengelolaan hutan tidak lagi ditekankan pada aspek ekonomi, tetapi pada keseimbangan aspek sosial, ekologi dan ekonomi hutan. *Kedua*, kebijakan dan pengembangan hutan tidak lagi berorientasi pada pengelolaan hasil kayu, tetapi pada pengelolaan hutan yang multiguna, misalnya memanfaatkan fungsi hutan untuk rekreasi, produk hutan non kayu, dan pengaturan iklim mikro. *Ketiga*, memberi penekanan pada pembangunan kehutanan berbasis masyarakat (*community-based-forestry*) untuk memperkuat ekonomi daerah dan memberdayakan masyarakat di sekitar hutan.

Di pihak masyarakat juga telah terjadi pergeseran pandangan mengenai hutan. Ketidakadilan pemerintah Orde Baru dalam mengelola hutan telah menjadikan masyarakat memilih jalannya sendiri untuk mengambil manfaat dari hutan. Masyarakat merasa memiliki hak yang sama dengan perusahaan pemegang HPH, dan bahkan mereka menganggap, apabila kita mengingat sejarah nenek moyang mereka, seharusnya mereka lah yang paling berhak mendapatkan manfaat dari hutan, untuk kesejahteraan hidupnya. Akibatnya terjadi peningkatan kasus *illegal logging* yang dilakukan oleh masyarakat sejak tahun 1990an dan makin meningkat pada periode reformasi ini. Seperti telah ditemukan dalam penelitian tahun pertama, bahwa *illegal logging* melibatkan masyarakat lokal sebagai salah satu pelaku utama. Namun demikian, dalam kasus ini, masyarakat hanyalah satu dari mata rantai *illegal logging* yang lebih besar, karena dalam praktiknya, masyarakat lokal selalu bekerjasama dengan para cukong yang dibantu oleh oknum aparat pemerintah, oknum TNI maupun oknum Polri, pengemudi darat maupun air, serta pengusaha asing (lihat laporan tahun I). Sebagai aktor di lapangan

yang melakukan penebangan hutan secara langsung, masyarakat lokal pelaku *illegal logging* juga telah dibekali dengan peralatan yang lebih modern dan dengan kegiatan yang lebih terorganisir yang melibatkan banyak pihak, bahkan dengan aktor-aktor yang berada di luar negeri.

Kasus *illegal logging* ini telah mempercepat kerusakan hutan yang telah terjadi sejak tahun 1980an akibat eksplorasi hutan secara besar-besaran oleh pemerintah Orde Baru. Pada saat ini, luas lahan yang mengalami degradasi, gundul dan tandus diperkirakan mencapai 30 juta hektar, dan ini dapat meningkat 1-2 persen setiap tahunnya. Berdasarkan data 1997-1998, telah terjadi penurunan lahan hutan sebesar 1,7 hektar per tahun, dan tingkat penurunan tersebut telah meningkat menjadi 2,2 juta hektar per tahun setelah tahun 1998 (Setyarsa, 2001:168; lihat juga hasil penelitian tahun I).

Saat ini, kita menghadapi dilema pembangunan dalam pengelolaan hutan: manakah yang lebih penting, apakah pembangunan untuk kelestarian lingkungan, atau untuk kesejahteraan masyarakat? Apakah mungkin mewujudkan keduanya? Secara teoritis adalah memungkinkan untuk mewujudkan pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat sekaligus menjaga kelestarian hutan. Hal ini tergantung pada pemerintah, komunitas dunia usaha, dan masyarakat. Namun jika melihat konteks sosial dan politik nasional yang ada saat ini, agak sulit untuk mencapai kedua hal tersebut. Terutama dengan kurang kredibelnya para pengambil kebijakan di eksekutif, maupun di legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah. Selain rentan terhadap praktik KKN, umumnya mereka juga memiliki kesadaran yang rendah terhadap pentingnya pengelolaan hutan yang berkesinambungan.

### **2.3.2. Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan**

Suparna (2001:161-162) menyebutkan bahwa sentralisasi dalam pengelolaan sumberdaya hutan telah mengakibatkan munculnya beberapa hal negatif yang berkaitan dengan pengusahaan

hutan. *Pertama*, peraturan yang seragam tanpa melihat keadaan dan karakteristik masing-masing wilayah yang berbeda. *Kedua*, munculnya kesenjangan distribusi rente ekonomi yang lebih dominan ke pusat, sehingga Pemerintah Daerah (Pemda) kurang peduli dengan kegiatan pengusahaan hutan di wilayahnya, termasuk kurang peduli terhadap usaha-usaha pengamanan dan perlindungan hutan. *Ketiga*, akibat dari persoalan-persoalan di atas adalah munculnya kesenjangan antara pemerintah pusat dan daerah, degradasi potensi dan ekologi yang bersifat ekstraktif, diabaikannya aspek keadilan, dan tidak berkembangnya ekonomi masyarakat di sekitar hutan.

Upaya-upaya untuk melakukan desentralisasi telah dilakukan sejak pertengahan tahun 1990-an, dan semakin jelas pada masa reformasi ini. Sejak tahun 1998, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 62 yang mengatur tentang pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat di bidang kehutanan kepada Pemda tingkat II atau kabupaten. PP No. 62 tersebut mengatur hal-hal yang bersifat bukan pemanfaatan ekonomi, seperti masalah penghijauan dan konservasi tanah, persuteraan alam, perlebaran, pengelolaan hutan rakyat, pengelolaan hasil hutan non kayu, penyuluhan, perlindungan hutan, pengaturan perburuan satwa liar yang tidak dilindungi, dan pelatihan masyarakat di bidang kehutanan. PP tersebut tidak memberikan keuntungan secara ekonomis terhadap Pemda tetapi justru menjadi beban karena dilimpahi tanggung jawab. Kemudian, melalui PP No. 06 Tahun 1999, barulah pemerintah pusat memberikan wewenang kepada Pemda tingkat II untuk menerbitkan ijin HPHH yang luasnya maksimal 100 hektar, yang dapat diberikan kepada masyarakat, koperasi, BUMN, BUMD dan swasta. Keluarnya PP No. 06 kemudian disusul dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2001 mengenai standarisasi dan kriteria ijin usaha pemanfaatan pemungutan hasil hutan kayu pada hutan produksi. Selain itu, pada level kebijakan yang lebih tinggi, pemerintah juga telah mengeluarkan UU No. 41 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, yaitu peraturan perundang-undangan tentang

kehutanan, dan tentang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Meskipun serangkaian UU, PP, Kepmen dan Raperda telah dipersiapkan, namun tidak berarti pelaksanaan desentralisasi dapat berjalan dengan mulus. Muncul hambatan-hambatan dalam menentukan kebijakan yang sesuai dengan kewenangan dan tugas-tugas pokok yang harus diselenggarakan. Beberapa rencana peraturan-peraturan daerah yang telah diolah terpaksa disesuaikan kembali dengan norma standarisasi dan kriteria tentang pengelolaan hutan secara berkelanjutan (Syaukani, 2001:152). Selain itu, tidak nampak upaya Departemen Kehutanan (Dephut) atau melalui kantor wilayah propinsi untuk berupaya lebih cepat memberi informasi dan mensosialisasikan produk-produk peraturan atau perundang-undangan dan/atau kebijakan-kebijakan baru dari pemerintah pusat kepada Pemda (Syaukani, 2001:152).

Berdasarkan pengalaman Kabupaten Kutai Kartanegara, Syaukani (2001:162-163) menyebutkan bahwa terdapat hal-hal yang dapat mengganggu pelaksanaan desentralisasi pengelolaan hutan. *Pertama*, terdapat tumpang tindih antara Ijin-ijin Pemungutan Hasil Hutan (IHPHH) dengan HPH. *Kedua*, penetapan lokasi dan luas IHPHH yang tidak didasarkan pada siklus tebang lestari. *Ketiga*, lemahnya pengawasan praktik-praktik IHPHH. *Keempat*, diterbitkannya PP daerah mengenai retribusi peredaran hasil hutan yang cenderung hanya mementingkan peningkatan PAD tanpa memperhitungkan kelestarian hutan. Dan *kelima*, maraknya tuntutan/klaim oleh masyarakat.

Secara umum, Hutabarat (2001) mencatat berbagai persoalan yang muncul berkaitan dengan dirilisnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Desentralisasi. *Pertama* adalah pemerintah yang lemah akibat memburuknya situasi sosial, ekonomi, dan politik, sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. *Kedua*, adanya perbedaan visi, misi dan konsep strategis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berkaitan dengan

isu-isu desentralisasi. *Ketiga*, diperlukan adanya beberapa peraturan penunjang untuk dapat melaksanakan UU otonomi tersebut. *Keempat*, dibutuhkan banyak pegawai baru untuk dapat melaksanakan UU tersebut, namun beberapa daerah menolak tambahan pegawai. *Kelima*, terdapat beban dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga eksploitasi sumberdaya alam dianggap sebagai solusi. *Keenam*, adalah persoalan batas-batas wilayah hutan yang tidak selalu dalam satu wilayah administratif, sehingga menyulitkan dalam pengelolaannya. *Ketujuh*, adalah masih terdapat pertentangan peraturan, misalnya tentang sangsi terhadap pelanggar hutan yang ditetapkan sebesar lima juta rupiah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, sementara menurut UU No. 41 Tahun 1999 dendanya adalah sebesar satu miliar rupiah.

## 2.4. Masyarakat di Tengah Eksploitasi Sumberdaya Hutan

*“...selama kurun waktu hampir dua puluh lima tahun tersebut, praktis tidak ada kebijakan yang jelas mengenai fungsi sosial hutan ataupun kebijakan pemerintah menyangkut pemanfaatan hutan bagi masyarakat lokal di sekitarnya, khususnya untuk wilayah di luar Jawa”*  
(Sardjono, 2004: 78).

Dahulu, pengelolaan sumberdaya hutan mengandalkan ‘pengetahuan tradisional’, yang cenderung memanfaatkan mitos-mitos yang ‘irasional’, namun di sisi lain tingkat eksploitasi terhadap sumberdaya hutan sangat rendah. Tetapi kemudian, pengelolaan sumberdaya hutan tersebut mengalami perubahan yang besar, yaitu dengan memanfaatkan ‘pengetahuan modern’ yang rasional, efektif, efisien dan cenderung eksploratif. Berbeda dalam sistem masyarakat tradisional, pengaturan dan pemanfaatan hutan dalam masyarakat modern diserahkan kewenangannya kepada pemerintah yang berkuasa. Pengaturan dan pengelolaan yang tersebut dikenal dengan istilah politik kehutanan atau kebijakan kehutanan (Sardjono, 2004:71). Sesungguhnya, politik kehutanan telah mulai

dikembangkan sejak masa kolonial yang difokuskan di Jawa. Pemerintahan Belanda telah mengeluarkan Reglement Hutan No. 6 Tahun 1865, yang mengatur tentang batas kawasan hutan dan pemanfaatan hutan. Salah satu item penting yang diatur kebijakan tersebut adalah persoalan tanah yang tidak bersurat yang dianggap sebagai tanah negara. Orientasi dari kebijakan hutan saat itu disesuaikan dengan pembangunan perkebunan di Jawa, Sumatra dan beberapa daerah jajahan Belanda yang lain.

Politik kehutanan relatif tidak berkembang pada masa penjajahan Jepang hingga masa akhir kekuasaan pemerintahan Soekarno. Baru kemudian, pada awal tahun 1960an, pemerintah membuat kebijakan kehutanan sebagai berikut: (1) membentuk Jawatan Kehutanan Republik Indonesia yang kemudian menjadi Departemen Kehutanan pada tahun 1964 (tapi pada tahun 1966 diubah lagi menjadi Direktorat Kehutanan); (2) mendirikan industri perkayuan di luar Jawa; (3) desentralisasi sektor kehutanan; (4) mengundang investasi asing di sektor kehutanan; (5) dikeluarkannya UUPA No. 5 tahun 1960 (Sardjono, 2004:77-78). Politik kehutanan semakin berkembang pada masa Orde Baru. Pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan seperti UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 8 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, dan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan. Di sini mulai nampak bahwa politik kehutanan yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru cenderung menganggap hutan hanya sebagai komoditi yang menguntungkan dan patut dieksplorasi untuk biaya pembangunan.

Upaya untuk memanfaatkan hutan untuk mensejahterakan masyarakat memang pernah terjadi pada tahun 1965-1970, yaitu pada saat ‘*banjir kap*’ (*timber boom*) di Kalimantan Timur (Sardjono, 2004:79). Banyak peladang, bahkan pegawai negeri meninggalkan pekerjaannya untuk kemudian beralih profesi di sektor perkayuan. Sardjono (2004:79) mencatat bahwa ‘*banjir kap*’ sempat memberi kemakmuran sesaat pada kehidupan perekonomian masyarakat sekitar hutan.” Namun hal tersebut tidak berlangsung lama. Sejak

dikeluarkannya PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), kegiatan ‘*banjir kap*’ mulai menurun. Kebijakan tersebut tidak hanya membatasi akses masyarakat untuk bekerja di sektor kehutanan, tetapi juga ditengarai banyak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya.

Sebelumnya, pemerintah juga mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Pokok Kehutanan yang dianggap oleh Awang (2003:45) sebagai 'konspirasi' memuluskan langkah eksplorasi sumberdaya hutan. Sebagaimana disebutkan di atas, dalam waktu 30 tahun, pemerintah telah menjual aset hutan kepada perusahaan multinasional dan swasta nasional serta kroni-kroni penguasa. Pada saat yang sama, akses masyarakat terhadap sumberdaya hutan semakin terbatas.

Di sektor kehutanan, eksplorasi oleh HPH telah mendorong hancur dan rusaknya hutan bagi masyarakat sekitar hutan dan masyarakat adat. Perusahaan (dan pemerintah) tidak pernah melibatkan masyarakat sekitar hutan dalam perencanaan dan pengelolaan pengusahaan hutan. Masyarakat menjadi terpinggirkan karena beberapa sebab: *pertama*, sistem pengetahuan yang dimiliki masyarakat tidak mampu mengikuti pemahaman sistem pengetahuan modern; *kedua*, masyarakat tidak memiliki ketrampilan dalam menjalankan eksplorasi sumberdaya hutan dengan cara yang modern, yaitu menggunakan alat-alat dan mesin modern (meskipun pada akhirnya masyarakat juga belajar memahami dan memiliki ketrampilan modern); *ketiga*, masyarakat tidak memiliki akses terhadap kekuasaan dan kapital. Alhasil, masyarakat cenderung hanya menjadi penonton dalam proses eksplorasi sumberdaya hutan di sekitar tempat hidup mereka.

Selain terbatasnya akses mereka terhadap sumberdaya hutan, di bawah rejim Orde Baru, masyarakat lokal juga secara sistematis terpinggirkan. Proses pemunggiran tersebut ditandai dengan penetapan kebijakan birokrasi pemerintahan berupa Undang-undang

Pemerintahan Desa (UUPD) Nomor 5 Tahun 1979<sup>16</sup> yang melegitimasi penyeragaman seluruh desa-desa yang ada di Indonesia. Semula, penyeragaman ini bertujuan untuk memudahkan sistem administrasi pemerintahan, tetapi pada akhirnya justru mengabaikan keragaman sistem adat, *local wisdom*, dan struktur kekuasaan lokal dari masing-masing desa. Sejak saat itu, sistem adat yang telah berlaku sejak berabad-abad lalu mulai memudar, dan digantikan dengan birokrasi modern yang pada akhirnya terbukti korup. Di bawah kekuasaan rejim Orde Baru, masyarakat memang tampak stabil karena kontrol birokrasi dan militer (*state apparatus*) yang sangat kuat dan efektif. Setiap gejala-gejala yang akan memunculkan gejolak sosial, *state apparatus* secara cepat meredamnya, dengan cara yang kerap kali diwarnai dengan represi dan kekerasan terhadap kelompok masyarakat tertentu. Meskipun beberapa kasus kekerasan sempat muncul, namun tidak sehebat kasus kekerasan yang terjadi pada masa menjelang dan berlanjut sampai pada paska rejim Orde Baru runtuh.

Pemunggiran masyarakat (yang hidup di dalam dan di sekitar hutan) menjadi lebih parah karena – seperti telah dikatakan di atas – terbatasnya, untuk tidak mengatakan tidak ada, akses mereka terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan. Dengan dalih

---

<sup>16</sup> Dalam UUPD No 5 Tahun 1979 pada Butir b dan c disebutkan:

b. Sesuai dengan sifat dan kedudukan Negara Kesatuan Republik Indonesia maka Kedudukan Pemerintah Desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat-istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat Pemerintah Desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang kian meluas dan efektif;

c. Berhubungan dengan itu, dipandang perlu mengatur bentuk dan susunan Pemerintah Desa dalam suatu Undang-undang yang dapat memberikan arah perkembangan dan kemajuan masyarakat yang berasaskan Demokrasi Pancasila sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dikutip dari Zakaria (2000) yang mengutip Kanzil dalam *Desa Kita dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Jakarta: Ghalia 1988

bahwa sumberdaya alam dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya sebagaimana diamanatkan oleh UUD'45, pengelolaan dan penguasaan hutan sepenuhnya berada di tangan negara. Masyarakat yang sebelumnya dapat memanfaatkan hutan untuk kehidupan (subsisten) mereka menjadi kehilangan hak untuk itu karena tidak memiliki bukti kepemilikan tertulis terhadap lahan yang selama ini mereka 'miliki' dan kelola. Tanpa bukti kepemilikan yang sah menurut hukum positif, masyarakat terpaksa melepaskan lahan mereka untuk dimanfaatkan oleh pihak lain yang diberi hak tertulis oleh pemerintah, atas nama pembangunan dan kepentingan negara. Sebagai contoh, perusahaan HPH mempunyai hak tertulis untuk menebang kayu di dalam areal yang menjadi konsesi mereka, sama seperti perusahaan perkebunan mempunyai akses legal untuk menguasai lahan setelah mengantongi ijin HGU.

Kehilangan lahan yang selama ini menjadi tempat menggantungkan hidup menyebabkan hilangnya sumber mata pencaharian dan sekaligus penghidupan masyarakat lokal yang selama ini hidup di dalam dan di sekitar hutan. Kenyataan ini dianggap oleh masyarakat sebagai 'perampasan' terhadap lahan 'milik' mereka. Masyarakat beranggapan bahwa negara telah merampas lahan mereka dan kemudian mengalihkan penguasaannya kepada pihak-pihak perusahaan melalui pemberian ijin konsesi dan HGU. Hal ini tidak jarang menjadi penyebab timbulnya berbagai konflik kekerasan yang melibatkan masyarakat dengan berbagai pihak, terutama dengan pemerintah (sebagai representasi negara), dan dengan perusahaan sebagai pemilik modal. Isu-isu yang muncul dalam konflik antara masyarakat dan perusahaan serta pemerintah adalah masalah terbatasnya akses masyarakat terhadap sumberdaya hutan, di samping konflik tenurial atau konflik atas hak pengelolaan dan pemanfaatan lahan.

Kondisi di atas diperparah dengan lemahnya penegakan hukum dalam penyelesaian berbagai masalah (konflik) yang terjadi antara masyarakat sekitar hutan dengan perusahaan (dan pemerintah). Dalam situasi yang seperti itu, seringkali masyarakat dijadikan pihak

yang paling dirugikan, dan tidak jarang mereka kemudian bahkan dijadikan sebagai kambing hitam dalam kasus-kasus kerusakan hutan akibat *illegal logging* dan kebakaran hutan.

Paska reformasi, pemerintah mulai mengembangkan apa yang disebut dengan *social forestry* (Pasaribu, tanpa tahun). Tujuan dari *social forestry* adalah: (1) *mensejahterakan masyarakat, terutama masyarakat yang ada di dalam atau sekitar hutan;* (2) *menerapkan atau mewujudkan prinsip-prinsip pengelolaan PHL* (Pengelolaan Hutan Lestari). Pemerintah ingin memberi akses kepada masyarakat dalam mengelola hutan dengan cara membangun struktur dan sistem pengelolaan sumberdaya hutan, sesuai dengan tipologi sosial, tipologi fungsi hutan dan tipologi fungsi wilayah. Untuk itu Departemen Kehutanan menetapkan asas-asas *social forestry* sebagai berikut:

- Mampu memberdayakan masyarakat.
- Apabila ada wilayah, masyarakat diberi hak pengelolaan, atau dengan kata lain bagaimana memberikan akses kepada masyarakat.
- Penetapan tujuan, bahwa baik aplikasi social forestry di hutan produksi, social forestry di hutan lindung maupun social forestry di hutan wisata formatnya akan berbeda-beda. Tinggal bagaimana meletakkan fungsi sesuai tujuannya.
- Merupakan cost sharing, karena masyarakat merupakan modal sosial yang cukup besar. Kewajiban pemerintah menata financial dan physical systemnya.
- Asas penyelenggaraan menggunakan asas pendekatan DAS, artinya dalam suatu DAS terdapat hubungan hulu & hilir, karena jika bicara hutan kita tidak bicara on site benefit tetapi bicara off side effect, dan ini dikarenakan hutan lindung bisa berpengaruh terhadap down stream terutama dilihat dari fungsi lindungnya.

Menurut Pasaribu (tanpa tahun), *social forestry* ini merupakan instrumen untuk menyelesaikan konflik yang ada di daerah-daerah, terutama persoalan klaim wilayah oleh masyarakat adat. Salah satu bentuk dari *social forestry* yang sudah dilaksanakan PHBM pada tahap selanjutnya telah dikembangkan oleh Perhutani dan masyarakat di Jawa Tengah. Dalam hal PHOM di Sanggau, pengelolaan hutan diserahkan kepada masyarakat. Akan tetapi Pasaribu (tanpa tahun) juga mengingatkan, bahwa *social forestry* harus dilakukan secara *local specific*, dan karena itu dalam pengembangannya harus melihat tipologi yang ada di daerah yang bersangkutan (baik tipologi sosial, fungsi hutan maupun tipologi wilayah pengembangannya).

Secara konseptual, *social forestry* cukup baik. Beberapa *pilot project* yang telah dikembangkan dapat dikatakan berhasil. Namun, praktik-praktik pengelolaan hutan yang melibatkan masyarakat masih relatif sedikit (baru dilakukan di sebagian wilayah di Jawa Tengah, Sanggau, Kalimantan Barat, Krui dan Gunung Betung di Lampung, serta dan di Rinjani). Ke depan, program *social forestry* harus diperluas dan terus dikembangkan, agar masyarakat dapat menjadi subyek pembangunan di wilayahnya sendiri.

#### **2.4.1. Konflik Tenurial dan UUPA Tahun 1960**

Konflik di sektor pertanahan masih menjadi isu yang sensitif di Indonesia. Sejak awal tahun 1960an hingga kekuasaan Orde Baru runtuh, isu ini menjadi sangat politis. Gagasan untuk mendistribusikan tanah secara merata terhadap seluruh rakyat dipelopori oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) yang dalam sejarahnya kemudian menjadi partai terlarang. Sehingga, upaya-upaya untuk menyelesaikan konflik pertanahan sebagaimana yang diamanatkan UUPA tahun 1960 belum pernah terlaksana. Dengan berbagai alasan, pemerintah Orde Baru tidak pernah menempatkan reformasi agraria sebagai dasar pembangunan. Wiradi (2001:16) menyebut bahwa kebijakan pemerintah mengenai agraria adalah

ambivalen. Di satu pihak, pemerintah mengakui legalitas UUPA, namun di lain pihak, reformasi agraria yang dijalankan tidak sesuai dengan semangat UUPA. Malahan, pemerintah melakukan *by-pass approach* atau pendekatan jalan pintas, yaitu menjalankan program revolusi hijau tanpa melakukan reformasi agraria terlebih dahulu (Wiradi, 2001:16). Di sektor kehutanan, sejak pemerintah mengeksplorasi hutan sebagai komoditi, melakukan revolusi hijau dan argoindustri, telah menyebabkan memunculkan diferensiasi sosial (yang sudah berkembang pada masa kolonial) yang semakin menguat. Konflik-konflik agraria pun berkembang meluas antara golongan petani yang menjadi korban dengan golongan dalam masyarakat yang menjalankan dan menikmati (hasil-hasil) mesin ekonomi politik (Orde Baru) (Fauzi, 2003:10). Dan satu hal yang disesalkan oleh Wiradi (2001:17) adalah kecenderungan pemerintah memenangkan pihak yang kuat tatkala terjadi konflik antara masyarakat dengan pemilik modal/pengusaha.

Menurut Suhendar (2001: 258-259), dari waktu ke waktu, salah satu persoalan agraria yang dialami oleh rakyat Indonesia adalah terjadinya struktur agraria yang tidak adil. Sebagai contoh, hampir 60 persen penduduk di Jawa tidak memiliki tanah. Di beberapa desa di Jawa Barat, lebih dari 75 persen petani tidak memiliki tanah, dan pada tahun 1957 sekitar 19.000 kepala keluarga menguasai tanah lebih dari 5 hektar, sementara lebih dari 3 juta keluarga lainnya hanya menguasai kurang dari setengah hektar (Suhendar, 2001:259-260). Ketidakadilan distribusi tanah ini telah menyebabkan ketidakadilan pada bidang-bidang yang lain, misalnya ketidakadilan struktur sosial, ekonomi dan politik.

Berbeda dengan di Jawa (lahan yang sempit diperebutkan oleh tenaga kerja yang melimpah), persoalan agraria di luar Jawa lebih kompleks. Bagi masyarakat di Kalimantan, misalnya, hutan adalah suatu areal yang dikuasai bersama, dimanfaatkan bersama dan dijaga kelestariannya secara bersama-sama pula. Hutan memiliki fungsi ekonomi, sosial, kultural, ekologi, dan bahkan magis. Namun, sejak pemerintah memberikan kemudahan ijin HPH, berjuta-juta

hektar hutan jatuh kepada pihak pemilik modal/pengusaha, baik asing maupun dalam negeri. Seperti telah disinggung sebelumnya, masyarakat menjadi kehilangan aksesnya terhadap hutan, yang berakibat pada hancurnya sistem sosial dan kultural yang mereka miliki. Masyarakat menjadi termarjinalkan dari tanah mereka sendiri. Dalam keadaan yang demikian, konflik (meskipun tidak selalu manifes) tidak dapat dihindari.

Persoalan lain yang tak kalah peliknya adalah masalah okupasi tanah perkebunan yang sudah berjalan sejak pendudukan Jepang, dan sudah tidak dapat dihentikan lagi. Tanah yang semula milik negara berangsur-angsur menjadi tanah yang dikuasai secara pribadi maupun organisasi. Tidak jarang pula, penguasaan tanah tersebut diubah kepemilikannya menjadi hak milik di atas sertifikat (Tjondronegoro, 1999:14). Seperti yang telah ditemukan dalam tim penelitian ini pada tahun kedua, persoalan okupasi tanah masyarakat oleh perusahaan perkebunan telah menjadi sumber konflik yang utama di wilayah Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Selatan (Noveria dkk., 2005). Para pemilik modal yang didukung oleh pemerintah daerah telah mengabaikan hak-hak masyarakat lokal dengan dalih untuk peningkatan Pendapat Asli Daerah (PAD). Otonomi daerah telah menyebabkan pemerintah daerah (Kabupaten) menjadi otoritas yang dominan dalam menentukan politik sumberdaya hutan.

Seperti ditulis oleh Tjondronegoro (1999: 161) persoalan agraria yang terjadi di Indonesia adalah karena tidak adanya perumusan pelaksanaan UU yang mengatur: (1) tanah-tanah pertanian dikuasai dan digarap oleh pemiliknya sendiri; (2) kewajiban bagi setiap orang/badan hukum/instansi yang menguasai suatu bidang tanah untuk meningkatkan kesuburan tanah dan mencegah kerusakannya; (3) pengaturan tanah yang terlantar maupun ditelantarkan; (4) pengaturan mengenai perburuhan di sektor pertanian; dan (5) penanganan masalah penggunaan tanah kehutanan untuk prasarana pengairan khususnya yang mempunyai fungsi

lindung terhadap tanah dan air serta pekerjaan-pekerjaan yang menunjangnya.

Dengan runtuhan kekuasaan rejim Orde Baru pada tahun 1998, diharapkan reformasi agraria dapat dilaksanakan segera. Namun, masa reformasi ini ternyata belum mampu mengakomodasi persoalan konflik agraria yang sering telah terjadi sejak jaman kolonial. Dalam catatan evaluasi 100 hari Kabinet Gotong Royong pimpinan presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY), Walhi, misalnya, menulis:

Dalam bidang agraria dan sumberdaya alam, masih tetap buram. Janji presiden SBY yang sempat dituliskan di awal pemerintahan ini tak menjadi kenyataan. Janji untuk melaksanakan reformasi agraria sebagai langkah menggapai masyarakat aman, adil, dan sejahtera belum berjalan. Saat itu, dirumuskan bahwa reformasi agraria akan memastikan pemerataan penguasaan tanah sehingga menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi rakyat (petani), kepastian tata-guna tanah, dan pengelolaan kekayaan alam yang melestarikan lingkungan hidup, mewujudkan kedaulatan pangan, mempertinggi produktivitas keluarga petani sehingga mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli tinggi (Walhi, 2005).

Tampaknya, harapan untuk mewujudkan reformasi agraria masih jauh. Pemerintah sendiri belum menganggap masalah tanah sebagai persoalan penting. Apalagi, terlihat kecenderungan bahwa pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintahan yang sekarang (di bawah kepemimpinan presiden SBY), seperti yang disinyalir oleh banyak kalangan, masih merupakan kelanjutan dari pembangunan pemerintahan Orde Baru<sup>17</sup>, yang masih menekankan pertumbuhan ekonomi di atas masalah kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>17</sup> Hasil *reshuffle* kabinet “Gotong Royong” menunjukkan bahwa tim ekonomi kembali di bawah kendali teknokrat, yang ditengarai sebagai reinkarnasi tim Berkeley. Lihat majalah *Tempo*, 18 Desember 2005.

## **2.5. Belajar dari Kesalahan Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Masa Lalu**

Pengalaman yang paling berharga adalah kegagalan di masa lalu. Meskipun kerusakan hutan yang kita miliki sudah mencapai taraf kritis, tidak berarti bahwa kita terlambat sama sekali. Masih terdapat hal-hal positif yang dapat dilakukan untuk menyelamatkan hutan di Indonesia. Seperti ditulis oleh Sardjono (2004: 247-248), paling tidak terdapat empat peluang yang dapat dimanfaatkan. *Pertama*, melindungi hutan yang tersisa melalui hukum formal maupun hukum adat. *Kedua*, memperbaiki kebijakan kehutanan, memperbaiki institusi kehutanan dan institusi lain yang terkait, dan memanfaatkan teknologi (modern) sedapat mungkin untuk mengelola hutan sebaik mungkin. *Ketiga*, membuat koordinasi gerakan bersama, membuat kerjasama dan *networking* dengan seluruh *stakeholder* dan di seluruh level, baik lokal, nasional, regional maupun internasional untuk mendukung pengelolaan hutan. *Keempat*, mencari dukungan dari komunitas internasional untuk menyelamatkan hutan tropis yang tersisa. Selain itu mungkin bisa ditambahkan yang kelima, yaitu melibatkan masyarakat lokal dalam proses pengelolaan sumberdaya hutan yang mensejahterakan masyarakat dan melindungi hutan dalam jangka panjang, sehingga konflik antara masyarakat dan pemerintah/pengusaha bisa dikurangi intensitasnya.

## **BAB III**

# **EVALUASI ATAS KEBIJAKAN SUMBERDAYA HUTAN**

**S**alah satu temuan dari penelitian Konflik Sumberdaya Alam di Kalimantan Tengah (Haba, dkk. 2003; Noveria, dkk. 2004), adalah diperolehnya data-data empirik tentang konflik sumberdaya hutan yang terjadi di lapangan, baik yang bersifat laten (akibat pemunggiran masyarakat di dalam dan di sekitar hutan atas haknya untuk mengakses hutan tempat mereka menggantungkan hidup), maupun yang manifes (yaitu dalam bentuk atau praktik illegal logging). Penelitian sebelumnya juga telah memetakan para aktor yang terlibat konflik pada tataran mikro-lokal.

Salah satu akar permasalahan yang utama dari terjadinya konflik di tataran mikro adalah ketidak-tegasan pengaturan atau kebijakan makro mengenai pengelolaan sumberdaya alam yang ada di hutan, baik yang berupa hasil hutan sendiri maupun yang berupa sumberdaya alam yang terdapat di hutan, seperti tambang mineral dan logam maupun batu bara; selain tentunya masalah pelanggaran dan penyimpangan aturan. Bagian laporan ini akan mencoba memetakan konflik yang terjadi di tataran makro, khususnya pada level nasional, dengan tidak mengurangi pembahasan tentang kebijakan pada level pemerintah daerah. Konflik pada tataran makro ini memiliki imbas yang sangat signifikan pada penerapan aturan-aturan pengelolaan sumberdaya hutan di lapangan.

### **3.1. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Hutan yang Konfliktual**

Pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia masih menghadapi permasalahan berat dan dalam kondisi yang memprihatinkan. Kekayaan alam yang seharusnya dipergunakan

untuk kemakmuran rakyat pada kenyataannya lebih sering menjadi sumber konflik yang berkepanjangan. Pada tataran kebijakan pengelolaan sumberdaya alam -yang merupakan payung dari pengelolaan sumberdaya hutan- sudah terjadi banyak konflik, baik yang menyangkut hal yang sifatnya substansial seperti kewenangan sektoral, maupun yang sifatnya prosedural seperti dalam proses pemberian ijin pengusahaan. Di lapangan bentuk-bentuk konflik kemudian semakin kompleks dan tidak hanya diakibatkan oleh ketidak-tegasan aturan tapi juga oleh banyaknya penyimpangan berupa pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Pada tataran makro-nasional, kebijakan yang konflikual dapat terlihat dari seringnya konflik yang terjadi antar departemen pemerintah ataupun antar level pemerintahan (Pusat dan Daerah). Biasanya konflik terjadi antar departemen-departemen yang masing-masing memiliki kewenangan untuk mengelola sebagian dari sumberdaya alam, terutama apabila sumberdaya alam itu berada pada wilayah yang sama (tumpang tindih). Perdebatan yang masih sering terjadi hingga saat ini antara Departemen Kehutanan dengan Departemen Pertambangan mengenai aturan dalam Pasal 38 UU Kehutanan tentang pelarangan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung merupakan salah satu contoh dari konflik antar departemen. Departemen Kehutanan tetap pada pendirian untuk melestarikan hutan lindung, termasuk terhadap proyek-proyek penambangan. Di sisi lain, Departemen Pertambangan memiliki alasan tersendiri untuk bisa memanfaatkan sumberdaya tambang yang ada. Sebagai contoh, pihak Departemen Pertambangan memiliki keyakinan yang kuat (berdasarkan pada hasil penelitian geologis) bahwa jika di suatu daerah (hutan) ada sumber batu bara, maka justru batu bara itu harus ditambang terlebih dahulu, karena jika tidak, tanah di atas sumber batu bara itu akan labil dan mudah longsor (FGD, September 2005). Konflik semacam ini umumnya disebabkan oleh perbedaan cara pandang antar sektor yang tidak terselesaikan yang pada tahap selanjutnya memunculkan ego sektoral. Selain itu, konflik juga bisa disebabkan karena masalah yang jauh lebih substansial

seperti belum selesainya (atau tidak tegasnya) pembahasan kewenangan masing-masing sektor pada level aturan payung tentang pengelolaan sumberdaya (alam) hutan.

Kompleksitas konflik pengelolaan sumberdaya alam diwarnai pula dengan adanya konflik kewenangan yang belum selesai antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah Tahun 1999, ditentukan bahwa Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk mengelola sumberdaya nasional yang ada di wilayahnya. Namun, ketentuan ini kemudian digantikan dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Pemerintahan Daerah yang “mengambil kembali” kewenangan penuh yang pernah diatur dalam UU Tahun 1999 dan memberikan kewenangan yang sifatnya lebih terbatas kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola sumberdaya alam yang ada di wilayahnya.

Sementara itu pada tataran praktek (mikro) di lapangan, salah satu jenis konflik yang paling banyak muncul ke permukaan adalah konflik yang terjadi antara pengusaha (dan juga lembaga pemerintah) yang mendapat ijin pengusahaan hutan dengan masyarakat lokal yang tinggal dan hidup di dalam dan di sekitar hutan. Hal ini sering kali diangkat sebagai salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Indonesia, khususnya terhadap masyarakat adat (Noveria, dkk, 2004; ICRAF, 2000; Fauzi dan Zakaria, 2000; Malik, dkk, 2003). Dalam banyak kasus yang diangkat, masyarakat adat yang secara turun temurun tinggal di dalam atau di sekitar hutan menjadi terpinggirkan karena diberikannya ijin-ijin pengusahaan hutan (HPH) oleh pemerintah c.q. Departemen Kehutanan pada perusahaan-perusahaan pengelola. Meski sebenarnya masyarakat adat secara substansial telah mendapat perlindungan dalam peraturan tertinggi (UUD 1945, UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, dan dalam UU Kehutanan No. 41 Tahun 1999), namun secara prosedural proses pengakuan atas keberadaan masyarakat adat di suatu wilayah menjadi sangat rumit dan sangat tergantung pada “interpretasi” pelaksana aturan di lapangan. Dalam tataran praktek di lapangan, ada

juga permasalahan kurangnya kontrol atas perusahaan-perusahaan yang memiliki ijin HPH, dan kontrol atas wilayah hutan secara umum. Akibatnya, banyak terjadi pelanggaran yang berimbang pada kerusakan lingkungan yang parah. *Illegal logging*, misalnya, dilakukan baik oleh oknum pengusaha yang memiliki ijin HPH maupun oleh pihak-pihak lain. Tidak jarang pula masyarakat lokal ikut terlibat dalam aktivitas ini karena berbagai alasan (Haba, dkk., 2003).

Apabila kita rangkum, maka keseluruhan konflik pengelolaan sumberdaya hutan yang muncul, baik pada tataran makro maupun pada tataran mikro, bersumber pada:

1. Belum jelasnya prioritas pengelolaan sumberdaya alam pada umumnya dan kebijakan kehutanan di Indonesia pada khususnya. Meskipun telah disebutkan dalam UU Pokok Kehutanan No. 41 Tahun 1999, tapi dalam praktik pelaksanaannya masih banyak ditemukan penyimpangan. Oleh karena itu, skala prioritas penting segera ditentukan untuk mempertegas kepentingan mana yang didahulukan di atas kepentingan-kepentingan lain. Skala ini juga dapat memberikan pedoman dalam penentuan kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan pada tingkat yang lebih rendah atau pada level sektoral. Jika posisi masing-masing lembaga atau pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan sumberdaya alam telah ditentukan, maka akan memudahkan proses penentuan pihak mana yang harus didahulukan. Permasalahan yang sering muncul adalah, kepentingan ekonomi adakalanya mengalahkan skala prioritas sebagaimana terjadi saat ini, di mana meski Departemen Kehutanan telah menetapkan kebijakan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, namun kebutuhan untuk mempertahankan pemasukan bagi keuangan negara juga sangat mendesak. Hal ini tergambar dari tetap diberikannya ijin pengusahaan hutan meski dalam skala yang lebih kecil dan perubahan kawasan-kawasan eks hutan produksi menjadi kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI), seperti untuk perkebunan kelapa sawit. Selain itu, gambaran tentang kebutuhan investasi juga terlihat dari

diberikannya ijin 10 perusahaan tambang untuk tetap beroperasi di daerah hutan lindung melalui Perpu No. 1 Tahun 2004, yang meski menurut Pasal 38 UU No. 41 tidak dibenarkan. Terlepas dari pro dan kontra yang muncul, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memang membutuhkan pengusaha-pengusaha tersebut untuk mendapatkan pemasukan. Pertanyaan yang muncul selanjutnya adalah, apakah pemasukan yang didapatkan setara dengan dampak (negatif) yang muncul akibat eksplorasi tersebut? Hal ini akan dibahas dalam bagian selanjutnya dari bab ini.

2. Masih mudahnya dilakukan pemungkiran kebijakan dari yang awalnya ideal kepada yang lebih pragmatis dalam pengertian lebih mendatangkan keuntungan (ekonomi) secara cepat, sebagaimana tergambar dari permasalahan yang disebutkan di point 1 sebelumnya. Hal ini memperlihatkan belum adanya “keinginan politis” untuk mengelola sumberdaya alam dan hutan secara lebih menyeluruh, bertanggung jawab dan berkelanjutan (*sustainable*);
3. Banyaknya terjadi ketidakkonsistenan pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga merupakan akibat dari tiadanya skala prioritas pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia sebagaimana disebutkan dalam point 1 di atas. Terlalu banyak aturan pelaksanaan yang tidak konsisten satu dengan yang lainnya, baik sebagai turunan dari UU organik (level UU-PP-Keppres-Keputusan Menteri-dst) maupun antar peraturan perundang-undangan sektoral (UU Kehutanan-UU Pertambangan-UU Pokok Agraria-UU Penataan Ruang);
4. Belum jelasnya pembagian kewenangan antar level pemerintahan dalam pengelolaan sumberdaya alam sebagai konsekuensi dari proses desentralisasi melalui otonomi daerah.
5. Banyaknya dilakukan “penafsiran” aturan perundang-undangan tanpa memperhatikan kaidah “penafsiran” undang-undang oleh aparat pelaksana dalam tataran praktikal. Akibatnya apa yang

dilaksanakan di tingkat praktik sangat jauh dari tujuan peraturan yang dibuat di atasnya.

6. Masih banyaknya terjadi penyimpangan dan pelanggaran aturan; penyalahgunaan kewenangan atau penyalahgunaan ijin dalam praktik di lapangan, sementara kontrol negara dan kontrol sosial masyarakat atas pelanggaran yang terjadi sangat rendah. Hal ini telah menyebabkan kerugian, secara ekonomi bagi negara dan masyarakat di sekitar hutan, dan kerugian lainnya seperti kerugian lingkungan dan sosial budaya.

Dari kumpulan permasalahan yang disebutkan di atas, William Ascher (1999: 263-269) kemudian membuat sistematika yang lebih baik mengenai sumber konflik yang muncul dalam hal pengelolaan sumberdaya alam, yaitu:

1. *Disunity* atau tidak adanya kesatuan dalam struktur pemerintah sendiri. Sebab utama dari ini adalah: (1) tiadanya kejelasan dalam kewenangan penggunaan lahan (tanah); (2) kurangnya atau tidak adanya pernyataan yang jelas dan konsensual tentang penilaian teknis dari pengelolaan sumberdaya (*resource exploitation*); (3) tiadanya transparansi antar lembaga pemerintah; (4) budaya politik yang tidak menyediakan mekanisme bagi penyelesaian konflik kebijakan antar lembaga pemerintah; dan (5) tidak adanya kesatuan sikap pada level pemerintah pusat yang sangat jelas terlihat merupakan sebuah *disadvantage* bagi pemerintah dalam menghadapi pasar.
2. *Ambiguous and muddled mandates* atau mandat (pemberian kewenangan) yang mendua dan tidak jelas bagi institusi-institusi pemerintahan yang mengelola sumberdaya alam. Dalam hal ini, institusi pemerintah sektoral seringkali diberikan mandat yang bersifat sektoral dan hanya untuk kepentingan sektornya sendiri (*self serving*) serta inkonsisten dengan kebijakan lainnya.
3. *Lack of internalization of damage or benefits* atau kurangnya proses internalisasi aturan kepada jajaran pelaksana aturan

tersebut sehingga tidak ada pemahaman di kalangan mereka tentang kerugian dan keuntungan pengelolaan sumberdaya alam yang terencana, transparan dan berkelanjutan.

4. *Government-State Enterprises Arrangements* atau perjanjian-perjanjian yang dibuat antara pemerintah dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk mengelola sumberdaya alam, di mana pemerintah seringkali melakukan penilaian yang meleset tentang efektivitas BUMN.
5. *Lack of enforcement capability* atau lemahnya penegakan hukum dalam hal terjadinya pernyimpangan dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Dari sistematika di atas dapat terlihat bahwa permasalahan utama dan mendasar terletak pada persoalan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam secara umum dan sumberdaya hutan secara khusus. Penyebab lainnya adalah kurangnya pemahaman aparat pelaksana akan aturan yang telah ditetapkan, sehingga menimbulkan banyak penafsiran dalam praktek di lapangan. Selanjutnya, masih lemahnya penegakan hukum di bidang pengelolaan hutan juga memegang peran penting dalam munculnya berbagai konflik yang berkaitan dengan sumberdaya alam. Oleh karena itu, sepanjang aturan payung (*basic law*) tentang pengelolaan sumberdaya alam belum dirumuskan secara lebih jelas dan tegas maka selama itu pula konflik dalam pengelolaan sumberdaya alam pada umumnya dan sumberdaya hutan pada khususnya akan terus muncul. Bagian selanjutnya dari Bab III ini akan membahas bagaimana sesungguhnya pengaturan mengenai pengelolaan sumberdaya alam yang berlaku di Indonesia saat ini mulai dari tingkat paradigma hingga peraturan perundang-undangan yang saling berkonflik.

### **3.2. Regulasi Sumberdaya Hutan di Indonesia: *Legal review* dan Analisis**

Pengelolaan sumberdaya hutan dan sumberdaya alam pada umumnya, diatur melalui berbagai kebijakan yang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan. Di samping peraturan perundang-undangan yang paling tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang salah satu pasalnya (Pasal 33) mengatur pengelolaan sumberdaya alam, telah dikeluarkan pula berbagai undang-undang, peraturan mentri dan peraturan daerah (tingkat provinsi dan kabupaten/kota) tentang pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan. Semuanya bertujuan agar sumberdaya alam yang dimiliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan negara dan juga masyarakat.

#### ***Sumberdaya Alam dalam UUD***

Hutan sebagai salah satu bentuk sumberdaya alam memiliki tiang utama berupa dasar atau landasan konstitusional. Hal ini menjadi penting karena pengelolaan sumberdaya alam merupakan salah satu sumber perekonomian negara. Konsep pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia secara mendasar diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 (Amandemen IV) yang menyatakan bahwa:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pasal ini mengandung dua konsep besar dalam pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia yaitu: *pertama*, bahwa semua daratan, perairan dan udara yang meliputi wilayah Indonesia berikut semua kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. *Kedua*, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tersebut dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sesungguhnya telah jelas dari pasal di atas bahwa tujuan utama dari pengelolaan sumberdaya alam adalah “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Adapun mekanisme yang disediakan adalah

melalui penguasaan dan pengaturan oleh negara. Jadi Pasal 33 UUD 1945 mengandung tujuan dan mekanisme pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia.

Terkait dengan tujuan pengelolaan sumberdaya alam, jika ditelusuri lebih lanjut, kemakmuran rakyat bisa mencakup kemakmuran yang bersumber dari keuntungan ekonomi yang didapatkan dari sumberdaya alam, baik melalui akses untuk mengeksplorasi secara langsung (termasuk asas non diskriminasi dalam pemberian ijin pengelolaan), maupun keuntungan yang didapatkan secara tidak langsung. Keuntungan yang didapat pemerintah dari pengelolaan sumberdaya alam (pajak atau bagi hasil) yang kemudian digunakan kembali untuk kepentingan rakyat Indonesia secara lebih luas adalah contoh dari keuntungan tidak langsung yang didapat oleh rakyat dari hasil sumberdaya alam. Namun, kemakmuran rakyat juga bisa berarti keuntungan yang bersumber dari terhindarnya rakyat dari bencana lingkungan yang bisa terjadi akibat eksplorasi yang berlebihan terhadap sumberdaya alam. Terakhir, kemakmuran rakyat bisa berupa keuntungan untuk tetap bisa mempertahankan struktur sosial, budaya dan cara hidup masyarakat (khususnya yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan) sebagai salah satu kekayaan budaya Indonesia.

Dalam Penjelasan Pasal 33 dari dokumen UUD 1945 yang asli disebutkan bahwa:

Dalam Pasal 33 tertjantoem dasar *demokrasi ekonomi*. Prodoeksi dikerjakan oleh semoea untuk semoea di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masjarakat. Kemakmoeran masjarakatlah jang dioetamakan, boekan kemakmoeran orang seorang. Sebab itoe perekonomian disoesoen sebagai oesaha bersama berdasar atas azas kekeloeargaan. Bangoen peroesahaan jang sesoeai dengan itoe adalah kooperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmoeran bagi semoea orang! Sebab itoe tjabang-tjabang prodoeksi jang penting bagi negara dan jang

mengoeasai hidoepr orang banjak haroes dikoeasai oleh negara. Kalau tidak, tampoek prodoeksi djatoeh ketangan orang seorang jang berkoeasa dan rakjat banjak ditindasinya. Hanya peroesahaan jang tidak mengoeasai hadjat hidoepr orang banjak, boleh ada ditangan orang seorang.

Boemi dan air dan kekajaan alam jang terkandung dalam boemi adalah pokok-pokok kemakmoeran rakyat. Sebab itoe haroes dikoeasai oleh negara dan dipergoenaikan oentoek sebesar-besarnya kemakmoeran rakjat (Setneg RI, 1998: 706).

Sayangnya dalam Risalah Pembahasan Rancangan UUD 1945 oleh BPUPKI tidak ada penjelasan sedikitpun tentang latar belakang atau risalah rapat yang membahas tentang pasal 33 ini (Setneg RI, 1998).

Idealnya, hak menguasai negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945, tidak berarti bahwa semua tanah, air dan semua kekayaan alam yang terkandung di dalamnya menjadi “milik” negara. Maksud dari perberian hak ini adalah untuk memberikan amanat kepada negara, sebagai representasi dari seluruh rakyat Indonesia, untuk:

- (1) mengatur dan melaksanakan alokasi, penggunaan, persediaan dan pengelolaan, serta pemeliharaan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dan sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya; dan
- (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara rakyat Indonesia satu dengan yang lainnya, dan setiap perjanjian-perjanjian hukum atau kontrak yang berhubungan dengan tanah, air atau kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Harsono, 1961: 10; Soetiknjo, 1990:50).

Interpretasi ideal lainnya dari Pasal 33 UUD 1945 ini adalah bahwa hak menguasai negara tidak berarti membatasi rakyat Indonesia untuk memiliki sebidang ruang daratan. Namun, seringkali dilakukan pembatasan agar pemilikan lahan oleh perorangan atau kelompok masyarakat tidak bertentangan dengan “kepentingan umum atau kepentingan negara”.<sup>18</sup> Kepentingan tersebut yang sering juga dikatakan sebagai “kepentingan pembangunan” tidak pernah jelas ukurannya sehingga menimbulkan banyak penyimpangan dalam pelaksanaannya. Lebih lanjut, pelaksanaan konsep ini telah ditandai dengan banyaknya penegasian atas hak masyarakat adat terhadap tanah ulayat mereka.

Konsep dalam Pasal 33 ini kemudian diadopsi secara bulat-bulat dalam UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (Soetikno, 1990: 54). UUPA menjadi salah satu sumber hukum (*basic law*) dalam pengelolaan sumberdaya alam (atau agraria). Slaats dalam salah satu laporannya untuk World Bank menyebutkan bahwa sesungguhnya UUPA tidak mengatur mekanisme pengelolaan sumberdaya alam secara tegas. Sebagai sebuah *“basic law”* UUPA pada kenyataannya gagal merumuskan mekanisme pengelolaan sumberdaya agraria (alam) dan kegagalan itu bukan hanya terletak pada persoalan implementasi di lapangan tetapi lebih dikarenakan, *“the basic law is conceptually flawed and unworkable, particularly in a market based economy and a rapidly industrializing society”* (Slaats, 2004: 3). UU Kehutanan tahun 1957 yang dibuat sebelumnya pun sama sekali tidak memiliki benang merah dengan UUPA, demikian juga dengan UU Pertambangan. Masing-masing sektor kehutanan dan pertambangan berjalan dengan mekanismenya sendiri, meninggalkan UUPA sebagai aturan yang lebih banyak hanya sebagai aturan ideal di atas kertas yang sulit diimplementasikan.

Kegagalan ini banyak pula terjadi di negara-negara berkembang lainnya, Ascher (1999) menyebut fenomena ini sebagai *“policy failures”* atau kegagalan kebijakan pengelolaan sumberdaya

---

<sup>18</sup> Harsono, ibid, 73.

alam di negara-negara berkembang. Dalam banyak kasus di negara berkembang, termasuk Indonesia, pengelolaan sumberdaya alam dilakukan secara tidak terkoordinasi, tidak transparan, tidak bertanggung jawab dan tidak terkontrol, hal mana tidak hanya disebabkan banyaknya penyimpangan di dalam praktek, namun lebih disebabkan karena pemerintah-pemerintah di negara berkembang tidak bisa merumuskan konsep atau mekanisme pengelolaan sumberdaya alamnya (Ascher, 1999). Ada empat kegagalan yang muncul dalam kebijakan dan mekanisme pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia pada khususnya sebagaimana direkam oleh Ascher (1999: 8). *Pertama*, kegagalan dalam pengembangan sumberdaya (*resource development*) di mana dana yang disediakan untuk mengelola sumberdaya alam dibuang secara berlebihan untuk eksplorasi minyak dan mineral yang sangat tidak efektif dan tidak efisien. *Kedua*, kegagalan dalam hal ekstraksi (*resource extraction*) di mana nilai sumberdaya sama sekali tidak memperhatikan waktu ekstraksi dan penjualan yang salah. *Ketiga*, kegagalan pemrosesan (*resource processing*) di mana inefisiensi terjadi karena biaya yang tinggi (*excessive cost*) dan sekaligus karena semakin hilangnya sumberdaya yang ada karena kesalahan dalam mengolahnya, misalnya banyak kayu yang terbuang percuma karena salah potong di tempat *sawmill*. Dan terakhir, kegagalan dalam penggunaan hasil eksloitasi (*the use of resource proceeds*) di mana pemerintah dalam hal ini sebagai pihak yang mengelola (*exploiter*) sumberdaya gagal mengkonversikan kekayaan sumberdaya alam menjadi investasi yang efisien dan juga untuk konsumsi yang berharga untuk masyarakat (lihat juga Thung Ju Lan, 2004: 10).

### **3.2.1. Konflik Kewenangan**

Salah satu bentuk konflik kewenangan yang paling sering muncul dalam pengelolaan sumberdaya alam adalah antara dua departemen sektoral yang masing-masing memiliki kewenangan yang sama-sama berasal dari undang-undang organik, yaitu Departemen

Kehutanan dan Departemen Pertambangan. Konflik antara Departemen Kehutanan dengan Departemen Pertambangan lebih sering dikaitkan dengan pertanyaan tentang (siapa) pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk mengelola sumberdaya alam baik berupa hasil hutan maupun sumberdaya mineral dan energi yang ada di dalam hutan. Pada dasarnya tugas dan kewenangan merupakan simbolisasi hubungan antara institusi dan aktivitasnya. Wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung. Dengan dinyatakannya sebuah institusi yang mempunyai wewenang, maka timbulah akibat yang sifatnya katagorial dan eksklusifistik. Katagorial merupakan unsur yang membedakan antara institusi yang mempunyai wewenang dengan yang tidak mempunyai wewenang. Selanjutnya, eksklusifistik artinya menjadikan institusi-institusi yang tidak disebut merupakan institusi yang tidak diberi wewenang. Sebagai konsekuensinya, seluruh akibat keluar yang ditimbulkan oleh aktifitas serupa yang dilakukan oleh institusi yang tidak diberi wewenang tidak mempunyai akibat hukum. Sifat katagorial-eksklusifistik ini berlaku secara horizontal, artinya menyangkut hubungan dengan institusi lainnya yang kedudukannya sederajat. Di samping itu, ia juga mempunyai sifat sub-ordinatif yang bersifat vertikal, yakni menumbuhkan kewajiban bagi mereka yang berada di bawah institusi tersebut untuk tunduk kepada institusi yang diberi wewenang (Harjono, 2002).

Sebuah kewenangan yang berbasis pada peraturan untuk melaksanakan kewenangan setidaknya mempunyai 4 (empat) karakteristik utama yakni (Harjono, ibid); Pertama, mengenai hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkepastian hukum. Hal ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang dikeluarkannya sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya. Potensi konflik pelaksanaan kewenangan departemen sangat mungkin lahir dari adanya produk hukum yang dikeluarkan oleh sebuah departemen dan kemudian produk tersebut mengikat kepada departemen lainnya. Karakteristik ini akan memetakan potensi konflik dari sudut pandang produk.

Kedua, perbedaan pe-legitimasi-an antara kekuasaan dan kewenangan. Hal ini berkaitan dengan beberapa departemen yang secara legitimatif, kekuasaannya diberikan dalam landasan hukum yang berbeda dengan landasan hukum kewenangannya. Karena hal itu dapat menimbulkan perbedaan tafsiran antara kekuasaan, fungsi, tugas, wewenang dan kewajiban maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut. Sebuah departemen seringkali memiliki perangkat hukum yang berbeda dalam menentukan unsur-unsur maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut. Akibat yang ditimbulkannya adalah adanya departemen yang ‘merasa’ lebih memiliki kekuasaan ataupun kewenangan terhadap suatu hal dibandingkan dengan lembaga yang lain.

Ketiga, meliputi aturan hirarkhis yang jelas. Asas yang khusus mengenyampingkan yang umum (*lex specialis derogat lex generalis*) ataupun asas kedudukan peraturan yang lebih tinggi mengenyampingkan aturan yang lebih rendah (*lex superiori derogat lex inferiori*) memang merupakan asas yang perlu dalam menjamin kepastian hukum, tetapi hirarki ini dapat menjadi membingungkan. Hal ini terlihat jelas ketika ada beberapa jenis peraturan yang sudah dicabut atau dihilangkan oleh aturan hirarki yang baru.

Keempat, terhadap kewenangan yang terbagi. Ada beberapa jenis kewenangan yang dimiliki oleh departemen tidak secara sendirian, tetapi berbagi dengan departemen lainnya. Patokan jenis atau wilayah yang tidak boleh saling langgar seringkali menjadi rancu ketika mulai ditafsirkan. Sebagai contoh, pada wilayah mana yang merupakan kewenangan suatu departemen, dan pada wilayah mana merupakan kewenangan departemen yang lain dan tidak boleh dilanggar.

Sayangnya, pada tataran pemerintahan hingga saat ini masih belum jelas mana yang harus didahulukan jika kedua kewenangan departemen itu “bertemu” atau tumpang tindih. Amanat dari UUD 1945 yang menunjukkan pengelolaan sumberdaya alam untuk kesejahteraan masyarakat juga akan digunakan masing-masing sektor

untuk melegitimasi kewenangan yang dimilikinya untuk menjalankan wewenangnya tersebut. Apabila paradigma pengelolaan sumberdaya alam kita sudah jelas tujuannya, (1) untuk pertumbuhan ekonomi; DAN (2) kelestarian lingkungan, DAN (3) kesejahteraan masyarakat. Maka prioritas bisa ditentukan berdasarkan mana yang paling banyak membawa manfaat bagi lebih banyak orang, dan sektor mana yang akan membawa lebih banyak kerugian diantaranya melalui analisa *strengths and weaknesses*. Namun demikian, bukan berarti sektor yang lebih banyak membawa kerugian tidak bisa dijalankan sama sekali, misalnya pertambangan terbuka, di mana telah banyak penelitian yang mengungkapkan kerugian masif yang diakibatkannya, tidak berarti kemudian pertambangan dilarang sama sekali. Opsi lain bisa dicarikan sebagai pemecahan masalah, misalnya cara yang digunakan untuk meminimalisir kerugian bisa dilakukan melalui proses penambangan selain dari penambangan terbuka.

Hal ini menarik, jika dikaji dengan perdebatan dan kontroversi dari Pasal 38 UU Kehutanan yang merupakan pasal yang penting dalam hubungannya dengan pemanfaatan sumberdaya lain selain hutan, tetapi berada di wilayah hutan. Ayat 1 mengatakan bahwa penggunaan hutan untuk *kepentingan pembangunan* di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan dalam kawasan hutan produksi dan hutan lindung. Isu penting yang tercakup dalam pasal ini adalah indikator dari kepentingan pembangunan dan pihak yang menentukannya. Pasal ini juga mengatur penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan yang dilakukan melalui pemberian izin *pinjam pakai* oleh Menteri (Kehutanan) dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu ‘peminjampaikan’ serta kelestarian lingkungan. Kalau berdasarkan ayat ini, secara eksplisit disyaratkan bahwa hak yang diberikan pada perusahaan pertambangan terbatas. Ketentuan hak pinjam pakai ini hanya memberikan hak pada penerima hak untuk memanfaatkan secara terbatas dari hutan yang dipinjamnya. Hutan sebagai “sesuatu yang dipinjamkan” harus dikembalikan pada pemegang hak sesungguhnya (dalam hal ini Dephut) dalam keadaan sebagaimana

saat hutan itu dipinjamkan pada penerima. Persyaratan ini jelas tidak mungkin dipenuhi oleh perusahaan pertambangan karena satu-satunya cara dalam usaha mereka untuk mengeksplorasi sumberdaya alam yang kebetulan berada di hutan adalah dengan melakukan penebangan dan penggalian. Kegiatan ini tidak disangskikan lagi akan merusak hutan. Selain itu, aturan dalam Pasal 38 ayat 4 yang menyebutkan bahwa di kawasan hutan lindung tidak dibolehkan ada pertambangan terbuka dalam kenyataannya “ditentang” oleh banyak perusahaan pertambangan.

Dalam masalah yang muncul antara Departemen Kehutanan dan Departemen Pertambangan atau dengan departemen lain dalam jajaran pemerintah Pusat, departemen-departemen ini memiliki dasar hukum dan kewenangan yang dibuat oleh mekanisme yang sama, yaitu Undang-Undang yang diajukan pemerintah dan mendapat persetujuan dari DPR. Dengan demikian tidak ada *lex specialis-lex generalis* maupun *lex superiori-lex inferiori*. Pedoman hukum yang diberikan jika ada kasus seperti ini adalah dengan mengembalikan kepada aturan hukum yang lebih tinggi, dalam hal ini konstitusi atau UUD. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah “Apakah dalam konstitusi disebutkan mana yang harus didahulukan?” Sayangnya, dalam konstitusi kita tidak ada skala prioritas pengelolaan sumberdaya (alam) hutan. Inilah yang kemudian seringkali menjadi sumber konflik antar sektor dalam level pemerintahan pusat. Masing-masing sektor mengklaim bahwa institusinya memiliki hak dan kewenangan untuk mengelola ataupun mengeksplorasi sumberdaya alam (di hutan). Departemen Kehutanan dengan ijin HPH atau penetapan kawasan hutan lindungnya, dan Departemen Pertambangan dengan ijin penambangannya, masing-masing merasa sebagai pihak yang lebih berkepentingan daripada yang lainnya. Masing-masing memberikan ijin dalam lingkup kewenangan departemennya, dan dalam banyak kasus hingga sekarang tidak ada koordinasi dalam pemberian ijin pengelolaan sumberdaya alam (di hutan) ini. Permasalahan baru muncul ketika di lapangan ijin-ijin ini mendapatkan kesulitan untuk dilaksanakan.

Persoalan konflik kewenangan juga muncul pada saat kita berbicara tentang pemerintah pusat dan daerah, dan kewenangan masing-masing dalam mengelola sumberdaya alam, terutama sejak berlakunya otonomi daerah. Sudah semakin jelas bahwa, salah satu permasalahan yang diajukan berkaitan dengan kegagalan kebijakan pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia adalah sentralisasi pengelolaan sumberdaya hutan. Akibat dari sentralisasi ini tidak hanya daerah yang kaya tidak mendapatkan pemasukan yang mencukupi, namun menjadi sebuah beban bagi sistem pengelolaan sumberdaya hutan secara prosedural. Berkaitan dengan hal ini, memasuki era reformasi, para wakil rakyat yang duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat merasa perlu untuk membuat pedoman bagi reformasi yang tengah berjalan. Karena salah satu titik perubahan utama dalam reformasi adalah dilakukannya desentralisasi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka pedoman tentang pembagian kewenangan dan pemanfaatan sumberdaya alam menjadi salah satu isu penting.<sup>19</sup> Karena itu dikeluarkanlah TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diantara isinya menyebutkan bahwa (Fauzi dan Zakaria dalam ICRAF, 2000: 5):

---

<sup>19</sup> Salah satu isu yang keras dihembuskan sebagai bagian dari desentralisasi adalah pengelolaan sumber daya alam oleh daerah, latar belakang nya adalah keinginan dari banyak daerah (terutama yang kaya dengan sumber daya alam) untuk bisa memanfaatkan dan mendapat manfaat (berupa PAD) atas sumber daya alam yang ada di daerahnya sendiri. Sebelumnya, sumber daya alam dikelola secara sentralistik, di mana semua perencanaan, penentuan peruntukan wilayah, pelaksanaan, kontrol dan aliran keuntungan dari pengelolaan sumber daya alam yang ada mengalir ke pusat sementara daerah sendiri hanya mendapat “jatah” anggaran yang jumlahnya seringkali tidak seimbang dengan pemasukan yang daerah sumbangkan untuk kas Negara.

- Pasal 1. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- Pasal 2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokratisasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah;
- Pasal 3 ayat (1). Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan;
- Pasal 3 ayat (2). Pengelolaan sumberdaya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggung jawab, transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada pengusaha kecil, menengah dan koperasi;
- Pasal 4. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat daerah;
- Pasal 5. Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan;
- Pasal 6. Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan atas kerakyatan yang berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat.

Semangat desentralisasi kemudian sangat merasuk ke dalam berbagai aturan yang dibuat setelah tahun 1999. Namun demikian, tarik ulur antara kewenangan mana yang akan diberikan pusat pada daerah masih sangat kental. Revisi atas UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah kemudian diajukan untuk lebih memperjelas kedudukan kewenangan Pemerintah Daerah khususnya dalam mengelola sumberdaya hutannya. Meski Revisi dari UU Otonomi Daerah dengan disahkannya UU No. 32 dan No. 33 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah telah dikeluarkan, namun dalam pelaksanaan masih banyak tarik ulur antara kepentingan-kepentingan pusat dan daerah dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Perubahan yang terjadi setelah tahun 1999 ini juga ditandai dengan semakin kuatnya semangat dari Departemen Kehutanan untuk melestarikan hutan, atau dengan istilah “memberi hutan nafas”. Departemen Kehutanan pun kemudian merumuskan sebuah UU Pokok Kehutanan baru untuk menggantikan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, yaitu UU No. 41 Tahun 1999. Beberapa perubahan yang dianut dari UU Kehutanan yang baru diantaranya adalah: (1) merubah paradigma yaitu pembangunan kehutanan yang berkelanjutan dan berkeadilan; (2) pergeseran orientasi dari “pengelolaan hutan” menjadi “pengelolaan sumberdaya” (*resource based management*); (3) perubahan dari pengelolaan yang sifatnya sentralistik menjadi desentralistik; dan (4) pengelolaan sumberdaya yang lebih berkeadilan (Dephut, 2003:10). Dengan mempertimbangkan permasalahan berat yang dihadapi sektor kehutanan, Departemen Kehutanan kemudian merumuskan kondisi ideal dari tujuan pengelolaan sumberdaya hutan diantaranya yaitu:

1. Mengelola sumberdaya hutan secara optimal melalui sistem pengelolaan yang efisien dengan memperhatikan daya dukungnya;

2. Menegakkan hukum secara adil dan konsisten untuk menghindari kerusakan sumberdaya hutan;
3. Mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumberdaya hutan secara bertahap;
4. Memberdayakan masyarakat dan kekuatan ekonomi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat;
5. Meninjau dan menyempurnakan sistem pengelolaan hutan produksi, hutan lindung, dan hutan konservasi dengan indikator-indikator keberhasilan yang lebih jelas;
6. Memelihara kawasan konservasi untuk berbagai keperluan, serta
7. Mengikutsertakan masyarakat dalam rangka menanggulangi permasalahan kerusakan sumberdaya hutan.

Dari semua tujuan yang telah ditetapkan tersebut, terlihat bahwa pengelolaan sumberdaya hutan semakin jelas arahnya. Namun demikian, perangkat aturan yang telah dikeluarkan Departemen Kehutanan sebagai pengejawantahan dari tujuan-tujuan di atas masih jauh dari mencukupi. Akibatnya, di lapangan penyimpangan dan pelanggaran masih banyak terjadi. Hal ini tidak terlepas dari substansi UU Kehutanan yang baru itu sendiri yang masih belum memberikan kejelasan konseptual maupun prosedural dan masih belum banyak aturan pelaksanaan yang dikeluarkan untuk menjelaskannya. Dalam UU baru ini, ada beberapa aturan mendasar yang perlu dianalisa lebih lanjut. Pengertian “hutan”, misalnya, hanya mencakup “hamparan lahan” yang secara implisit menunjukkan adanya pemisahan antara tanah dengan bangunan atau segala sesuatu yang berada di dalam tanah. Meskipun dalam kalimat selanjutnya disebutkan mengenai persekutuan alam lingkungan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya (mungkin termasuk juga segala sesuatu yang berhubungan dengan pepohonan seperti udara atau bahkan dalam tanah – akar pohon), UU tersebut tidak menjelaskan secara lebih rinci mengenai pemisahan ini. Ini penting ketika

berhubungan dengan pemanfaatan sumberdaya bawah tanah atau pemanfaatan ruang udara misalnya (Pasal 1 ayat 1).

Masih dalam konteks pengertian hutan, pengertian hutan adat sebagai salah satu bagian ‘hutan negara’ yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 ayat 6) juga sangat problematik dan di lapangan mengundang potensi konflik dengan masyarakat adat. Jika melihat pada aturan konstitusional, penguasaan hutan oleh negara yang merupakan turunan langsung dari Pasal 33 UUD 1945 juga ditegaskan kembali dalam Pasal 4 ayat 1 UU Kehutanan. Ada beberapa isu penting yang mengiringi status penguasaan hutan oleh negara ini diantaranya:

- (1) Konsep “penguasaan” dan “pemilikan”; apakah penguasaan sama dengan pemilikan?
- (2) UUPA juga mengatur konsep yang sama tentang penguasaan tanah oleh negara. Dalam hal ini, perlu kejelasan mengenai konsep penguasaan oleh negara untuk mendapatkan kesamaan pemahaman oleh pelaksana aturan agar tidak menjadi sumber konflik;
- (3) Penguasaan yang memperhatikan masyarakat hukum adat dengan syarat:
  - (a) pada kenyataannya masih ada;
  - (b) diakui keberadaannya;
  - (c) tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dari pasal ini ada ketidakjelasan (*vagueness*), yaitu:

- (a) apakah konsep “sepanjang masyarakat adat masih ada” dalam konteks eksistensi pemerintahan adat atau wilayah masyarakat adat dengan batas-batas yang harus jelas atau eksistensi budaya adat (sistem sosial-budaya) saja?
- (b) siapa yang menentukan pengakuan keberadaan masyarakat adat dan apa indikatornya?

(c) kalimat “tidak bertentangan dengan kepentingan nasional” di era pemerintahan yang lalu sering disalahinterpretasikan, apa ukuran dan batasan dari “kepentingan nasional” dan siapa yang menentukannya?

Permasalahan lain dari UU Kehutanan yang baru adalah adanya aturan bahwa penetapan kawasan hutan berdasarkan fungsinya atau untuk tujuan khusus (diantaranya konservasi, hutan lindung, hutan produksi) ditentukan oleh pemerintah (pusat) melalui Departemen Kehutanan. Kemungkinan akan muncul konflik kewenangan sejalan dengan perkembangan desentralisasi pemerintahan pusat dan daerah. Pasal 12 mengatur bahwa penetapan perencanaan kehutanan yang dilakukan oleh Departemen Kehutanan termasuk melakukan inventarisasi hutan; pengukuhan kawasan hutan; penatagunaan kawasan hutan; pembentukan wilayah pengelolaan hutan dan penyusunan rencana kehutanan. Ketentuan ini pada gilirannya memunculkan pertanyaan “Apakah kemudian ini merupakan kewenangan absolut dari Departemen Kehutanan?”, “Apakah Dephut meminta pertimbangan departemen lain atau Pemerintah Daerah atau bahkan masyarakat adat yang ada di wilayah hutan untuk hal ini?”

Proses-proses penentuan kawasan hutan sendiri masih bersifat sektoral. Misalnya saja inventarisasi hutan dilakukan oleh Departemen Kehutanan dengan *survey* mengenai *status* dan keadaan fisik hutan, flora dan fauna; sumberdaya manusia serta kondisi sosial masyarakat di dalam dan sekitar hutan (Pasal 13 ayat 2). Selain itu, dalam Pasal 17 ayat 2 disebutkan bahwa pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi DAS, sosial budaya ekonomi dan kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan. Apakah pasal ini sifatnya mengikat (*binding*) dan sejauh mana pelaksanaannya dalam pengawasan Departemen Kehutanan sendiri? Permasalahan yang kemudian timbul adalah: (1) tidak ada penjelasan mengenai apa yang terjadi jika dalam

kawasan hutan terdapat masyarakat yang hidup di dalamnya, (2) bagaimana proses pengukuhan wilayah masyarakat adat dan hutan tempat tinggalnya dan (3) bagaimana jika kemudian departemen lain seperti Deptamben menemukan sumberdaya alam seperti mineral atau energi. Jika mengacu pada aturan dalam UU Kehutanan ini, maka yang memiliki kewenangan penatagunaan kawasan hutan, termasuk sebagai tempat tinggal atau tempat penambangan sumberdaya mineral masih terletak di tangan Departemen Kehutanan.

### **3.2.2. Konflik Tata Batas dalam Konteks Tata Ruang Nasional dan Daerah**

Penentuan wilayah yang dipergunakan sebagai kawasan yang menjadi bagian dari sektor tertentu ditentukan oleh kebijakan tata ruang nasional, yang kemudian diturunkan menjadi kebijakan tata ruang wilayah (provinsi) dan tata ruang daerah (kabupaten dan kota).<sup>20</sup> Secara umum, kebijakan tata ruang dalam skala nasional ditentukan berdasarkan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dan PP No. 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Peraturan-peraturan ini merupakan derivasi dari Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang sekaligus menjadikan pasal dalam konstitusi ini sebagai acuan utama. Secara khusus, kebijakan tata ruang ini masih ditentukan secara sektoral, misalnya untuk sektor kehutanan, kebijakan tata rencana wilayah hutan ditentukan berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah (Presiden dan Menteri Kehutanan); sementara sektor pertambangan memiliki landasan hukumnya sendiri pula.

Secara umum, ruang dalam peraturan perundang-undangan mengenai penataan ruang diartikan sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai suatu kesatuan

---

<sup>20</sup> Lihat UU No. 24 Tahun 1992 jo. PP No. 47 Tahun 1997.

wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.<sup>21</sup> Bertolak dari pengertian ini, idealnya, rencana tata ruang merupakan sebuah upaya yang dilakukan agar interaksi manusia dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia itu sendiri, dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan sehingga bisa terus mendukung keberlanjutan pembangunan. Karena rencana tata ruang merupakan suatu kesatuan dalam ekosistem, maka dibutuhkan pendekatan yang mempertimbangkan secara khusus aspek-aspek, seperti: (a) keterpaduan antara berbagai sektor terkait baik secara fisik lingkungan maupun sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat; (b) keseimbangan antar kawasan sehingga antara satu kawasan dengan kawasan lainnya bisa saling mendukung; (c) keterpaduan penanganan secara lintas sektor dan lintas wilayah administratif, sehingga tidak terjadi tumpang tindih atau *overlap* antar sektor; serta (d) pelibatan peran serta masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang.<sup>22</sup>

Berdasarkan UU No. 24 Tahun 1992, pengertian penataan ruang tidak terbatas pada dimensi perencanaan tata ruang saja, namun lebih dari itu termasuk dimensi pemanfaatan ruang, serta dimensi pembinaan, pengendalian atau pengawasan pemanfaatan ruang. Perencanaan tata ruang merupakan proses penyusunan rencana tata ruang, baik untuk wilayah administratif (seperti propinsi, kabupaten dan kota), maupun untuk kawasan fungsional (seperti kawasan kehutanan, pertanian, pemukiman, industri dan pariwisata). Pemanfaatan ruang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata

---

<sup>21</sup> Lihat UU No. 24 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat (1) PP No. 47 Tahun 1997.

<sup>22</sup> Kesemuanya ini tercakup dalam asas penataan ruang Pasal 2 UU No. 24 Tahun 1992 yaitu, “pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan; dan keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

ruang atau pelaksanaan pembangunan; dan pengendalian pemanfaatan ruang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan rencana tata ruangnya.

Dalam konteks tata ruang, ada beberapa definisi yang penting untuk dibahas. Salah satunya adalah definisi ‘kawasan’. Perlu diingat bahwa berdasarkan UU No. 24 Tahun 1992, istilah wilayah dibedakan menjadi wilayah pemerintahan dan kawasan. ‘Wilayah pemerintahan’ adalah wilayah yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif, yaitu Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Sedangkan yang disebut sebagai ‘kawasan’ adalah wilayah yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional, yaitu pedesaan, perkotaan, kawasan hutan, atau kawasan tertentu.

Pemanfaatan ruang dalam UU No. 24 Tahun 1992 mengamanatkan bahwa pola pengelolaan tata guna tanah, air dan sumberdaya alam harus sesuai dengan asas penataan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan, serta menjunjung tinggi asas-asas keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum. Selain itu, peraturan perundang-undangan mengenai tata ruang membedakan kawasan menjadi tiga tipe, yaitu:

1. Kawasan Lindung adalah adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumberdaya alam dan sumberdaya buatan.<sup>23</sup> Kawasan ini mencakup kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, kawasan perlindungan setempat, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, kawasan cagar budaya, kawasan rawan bencana alam, dan kawasan lindung lainnya. Secara terperinci, yang termasuk dalam kawasan lindung adalah kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air,

---

<sup>23</sup> Pasal 1 ayat (7) UU No. 24 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat (7) PP No. 47 Tahun 1997.

sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam

2. Kawasan Budidaya adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dan sumberdaya buatan.<sup>24</sup> Kawasan ini mencakup kawasan hutan produksi, kawasan hutan rakyat, kawasan pertanian, kawasan pertambangan, kawasan peruntukan industri, kawasan pariwisata, dan kawasan permukiman.
3. Kawasan Tertentu adalah kawasan yang ditetapkan secara nasional mempunyai nilai strategis yang penataan ruangnya diprioritaskan.<sup>25</sup>

Rencana tata ruang nasional sangat menentukan rencana tata ruang wilayah. Dalam rencana tata ruang nasional ditentukan secara terpusat (dan sektoral) segala hal yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang, mulai dari tujuan nasionalnya, struktur dan pola pemanfaatan ruang dan juga kriteria dan pola pengelolaan kawasan lindung, kawasan budidaya dan kawasan tertentu.<sup>26</sup> Rencana tata ruang nasional ini selain menjadi pedoman pemanfaatan ruang di tingkat pusat dan daerah, juga menjadi arahan lokasi investasi bagi pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, semua kegiatan usaha investasi, termasuk industri kehutanan, ditentukan dalam rencana tata ruang nasional ini.

---

<sup>24</sup> Pasal 1 ayat (8) UU No. 24 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat (8) PP No. 47 Tahun 1997.

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (11) UU No. 24 Tahun 1992 jo. Pasal 1 ayat (12) PP No. 47 Tahun 1997.

<sup>26</sup> Pasal 20 UU No. 24 Tahun 1992.

Dalam pola pemanfaatan ruang di tingkat pusat, rencana tata ruang nasional dijadikan pedoman penyusunan peta tematik pada departemen terkait. Peta tematik itu digambar dan disiapkan oleh instansi yang tugas dan fungsinya mengelola sumberdaya alam, misalnya lahan, hutan, air dan mineral. Peta tematik wilayah mengandung data dan informasi baik kualitatif maupun kuantitatif mengenai keberadaan dan macam sumberdaya alam dan atau sumberdaya buatan dengan ketelitian kandungan informasi sesuai dengan skala dari setiap tema petanya. Kriteria, klasifikasi dan spesifikasi unsur-unsur tematik ditetapkan oleh instansi yang mengadakan peta tematik wilayah.

Satu hal penting yang perlu mendapat perhatian dalam peraturan perundang-undangan tentang penataan ruang ini adalah adanya ketidak-tegasan antara wewenang Pemerintah Daerah dengan wewenang sektor khusus. Dalam Pasal 21 UU No. 24 Tahun 1992 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah (Tingkat I) berwenang untuk menjabarkan secara rinci Rencana Tata Ruang Nasional ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah, yang di dalamnya meliputi rincian arahan pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya, serta arahan pengembangan kawasan pemukiman, pedesaan maupun perkotaan. Akan tetapi, jika dikaitkan dengan kawasan budidaya, setiap instansi terkait juga berwenang untuk menentukan peta tematik sesuai dengan kawasan budidaya yang diberikan padanya. Dalam UU ini tidak disebutkan dengan tegas apa hubungan antara kedua rencana tata ruang ini. Selain itu, UU tersebut juga tidak mengatur koordinasi antar departemen terkait dengan pemerintah daerah.

Dalam pelaksanaan rencana tata ruang ini, ketidaksinkronan antara peta rencana tata ruang wilayah dan peta tematik yang dikeluarkan departemen tertentu justru telah banyak menimbulkan konflik dan menimbulkan ketidakjelasan batas pemanfaatan ruang ataupun ketidakjelasan fungsi kawasan. Ketidakjelasan ini sangat mungkin menjadi sebuah ‘lubang’ yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan (ekonomi) pihak tertentu.

Meski kemudian, pada awal tahun 1990-an, pemerintah mengembangkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi - Padu Serasi yang berupaya untuk mensinergikan perencanaan keruangan antara Pemerintah Daerah dengan Departemen Kehutanan, namun dalam prakteknya masing-masing pihak memiliki kepentingan sendiri-sendiri yang “sulit” dikoordinasikan. Dalam hal ini kepentingan sektoral dan kepentingan masing-masing pihak masih sangat kuat. Masalah ketidaksinkronan antara Pemerintah Pusat (dalam hal ini departemen sektoral) dengan Pemerintah Daerah merupakan satu diantara sekian banyak permasalahan dalam kebijakan keruangan. Hal ini selain disebabkan karena ketidaklengkapan perangkat aturan dalam pelaksanaan di tingkat daerah juga karena kepentingan daerah yang seringkali berbeda dengan kepentingan pusat. Hal ini disebabkan karena perbedaan persepsi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang berdasarkan “pertimbangan lokal” tidak lagi sesuai atau tidak bisa mengacu pada kebijakan pusat.

Selain sinkronisasi dan koordinasi antara departemen dengan Pemerintah Daerah dalam proses penetapan kawasan, kedua proses tersebut juga penting dilakukan antar departemen di tingkat pusat. Selama ini, kebijakan penetapan kawasan masih bersifat sektoral dan saling tumpang tindih. Sekali lagi, potensi tumpang tindih yang paling kentara adalah antara Departemen Kehutanan dengan Departemen Pertambangan. Kasus yang paling baru adalah dengan diamandemennya Pasal 83A dan 83B UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pada awalnya ditentukan dalam Pasal 38 ayat (4) bahwa bahwa penambangan terbuka tidak diperbolehkan dalam kawasan hutan lindung. Hal ini mengundang banyak kritik dari kalangan pengusaha pertambangan, dan juga Departemen Pertambangan, dengan alasan pemberlakuan pasal ini akan menyurutkan investor untuk menanamkan modal dalam sektor pertambangan.<sup>27</sup> Keluarnya Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 41 Tahun

---

<sup>27</sup> Lihat WARTA Vol. 5 No. 2 Februari 2002.

1999 tentang Kehutanan ditambah ketentuan baru, dapat dikatakan sebagai suatu cara untuk 'menyiasati' Pasal 38 ayat (4), yaitu Pasal 83A yang mengatur bahwa, "Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud." Hal ini menyangkut "hidup" dari 15 usaha pertambangan besar di Indonesia seperti PT Freeport di Papua, atau PT Newmont di Sulwesi. Dengan demikian, aturan ini "mementahkan" kembali Pasal 38 ayat (4) yang bertujuan untuk melindungi kawasan hutan lindung dari penambangan terbuka. Kasus ini memperlihatkan bahwa koordinasi dan sinkronisasi antar departemen terkait juga masih belum tegas, bahkan seringkali "dikalahkan" oleh lobi-lobi politik di tingkat menteri dengan berlatar belakang kepentingan ekonomi. Kepentingan ekonomi yang memakai wajah "kepentingan pembangunan" masih dipergunakan sebagai tujuan utama pemanfaatan ruang, termasuk dalam lobi antar departemen.

Secara hukum, sebetulnya koordinasi antar departemen dalam pemanfaatan ruang secara umum dan pemanfaatan sumberdaya (alam) hutan sudah diatur. Koordinasi ini dilakukan melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN).<sup>28</sup> Namun, pada

---

<sup>28</sup> BKTRN dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1993 tentang Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional. Badan ini diketuai oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS dan beranggotakan Menteri Negara Sekretaris Negara, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan Keamanan, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Menteri Negara Agraria/Ketua Badan Pertanahan Nasional. Dalam Keputusan Presiden tersebut, Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN) ini bertugas: (1) melakukan inventarisasi sumberdaya dalam rangka penyusunan dan penyempurnaan strategi nasional pengembangan pola tata ruang serta pola pengelolaannya, (2) mengkoordinasikan pelaksanaan strategi nasional pengembangan pola tata ruang secara terpadu

prakteknya penentuan kawasan budidaya sifatnya masih sangat sektoral di mana masing-masing departemen/sektor terkait membuat peta tematiknya sendiri-sendiri. Oleh karena itu, permasalahan yang masih harus dihadapi adalah sejauh mana BKTRN ini efektif dalam menyelesaikan konflik atau “perbedaan pandangan” yang terjadi antar departemen, khususnya yang berwenang mengelola dan memanfaatkan sumberdaya (alam) hutan.

Permasalahan lain yang terkait dengan penentuan kebijakan tata batas dan tata ruang adalah keberadaan masyarakat di dalam dan di sekitar hutan, Undang-Undang Kehutanan No. 41/1999 mengatur masyarakat hukum adat dalam Pasal 67. Pasal ini menyebutkan bahwa bagi masyarakat hukum adat diberikan hak untuk memungut hasil hutan, mengelola hutan berdasarkan hukum adat dan mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Hak ini diberikan dengan persyaratan bahwa kegiatan yang dilakukan tidak bertentangan dengan UU. Dalam

---

sebagai dasar bagi kebijaksanaan pengembangan tata ruang wilayah dan kawasan yang dijabarkan dalam program pembangunan sektor, (3) menyelenggarakan pembinaan pelaksanaan penataan ruang daerah, (4) mengembangkan dan menetapkan prosedur pengelolaan tata ruang, (5) merumuskan kebijaksanaan dan mengkoordinasikan penanganan dan penyelesaian masalah yang timbul dalam penataan ruang baik ditingkat nasional maupun daerah, dan memberikan pengarahan serta saran pemecahannya kepada Pemerintah; dan (6) mengkoordinasikan penyusunan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang. BKTRN sejak dibentuk telah secara aktif mengadakan pertemuan-pertemuan dengan berbagai pihak yang terkait untuk melakukan konsolidasi penataan ruang di tingkat nasional dan daerah dengan melibatkan pemerintah pusat (departemen terkait) pemerintah daerah, pihak swasta dan masyarakat. Hanya saja peran BKTRN hanya sebatas sebagai konsolidator dari perencanaan pembuatan kebijakan penataan ruang di tingkat pusat dan daerah, jika dalam pelaksanaan ada pihak yang melanggar komitmen penataan ruang sebagaimana telah dibuat dalam pertemuan-pertemuan dengan BKTRN, tidak ada sanksi yang dapat diberikan oleh BKTRN terhadap pihak yang melanggar tersebut.

prakteknya keberadaan atau hilangnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA). Oleh karena itu, penentuan masyarakat hukum adat merupakan kewenangan Pemerintah daerah (PEMDA). Ironisnya, di kalangan Pemerintah Daerah sendiri masih belum ada penjelasan ataupun pedoman tentang standar-standar penentuan suatu masyarakat lokal yang bisa disebut masyarakat adat. Kenyataan ini menjadi hambatan dalam pelaksanaan pasal ini di lapangan. Oleh karena itu masalah ketidakjelasan keberadaan masyarakat hukum adat tersebut harus segera dibereskan.

Kewenangan Departemen Kehutanan dalam menentukan sebuah kawasan menjadi daerah hutan lindung atau hutan konservasi juga jadi memberatkan dalam pelaksanaan, terutama bagi masyarakat yang tinggal dan hidup di dalam dan di sekitar hutan. Pasal 50 UU Kehutanan misalnya, menyebutkan larangan-larangan yang diberlakukan pada setiap orang yang merusak sarana dan prasarana perlindungan hutan. Sanksi pidana denda dan penjara yang cukup berat dinyatakan dalam Pasal 78 yaitu hukuman 10 (sepuluh) tahun penjara atau denda sebesar Rp. 5 miliar. Isu penting yang terkait dengan sanksi ini adalah pemberlakuan ketentuan tindak pidana kepada perorangan atau masyarakat adat yang kelakukan kegiatan “merambah hutan” serta mengerjakan kawasan hutan. Pasal ini bisa “disalahgunakan” oleh oknum untuk mengintimidasi masyarakat, khususnya masyarakat adat yang memiliki budaya ladang berpindah. Sanksi berat yang sama diberikan kepada semua pihak yang melakukan “perusakan” hutan, tanpa memandang kepentingan masing-masing pihak. Seharusnya untuk point ini diberikan tambahan klausul yang mengecualikan masyarakat yang memang memiliki budaya berladang berpindah, dengan hukuman yang lebih ringan atau mungkin hanya dengan memberikan pengarahan tentang status kawasan hutan di wilayah kediaman mereka. Sebaliknya, untuk kerusakan yang justru sangat berat akibatnya terhadap hutan, seperti yang diakibatkan oleh kegiatan pertambangan, tidak ada sanksi hukumnya.

### **3.2.3. Konflik Prosedural**

Ada beberapa permasalahan mendasar yang terkait dengan masalah prosedural pengelolaan sumberdaya hutan. Salah satu yang paling sering muncul adalah masalah pemberian ijin pengelolaan sumberdaya hutan atau wilayah eks HPH (Hak Pengusahaan Hutan) antara Pemerintah Pusat cq. Departemen Kehutanan dengan Pemerintah Daerah. Dalam struktur Pemerintahan Daerah sendiri seringkali terjadi tumpang tindih prosedur pemberian izin pengusahaan hutan (atau wilayah eks hutan), misalnya antara Gubernur dengan Bupati. Hal ini dapat dilihat dari pembahasan tentang perspektif pemerintah daerah dalam bagian selanjutnya.

Potensi konflik lainnya yang paling banyak disorot adalah antara Keputusan Menteri dengan Peraturan Daerah. ICRAF (2000: 2) merekam bahwa dengan keluarnya TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan pedoman tentang hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka urutan perundang-undangan menjadi dari tingkat yang lebih tinggi ke tingkat yang lebih rendah yaitu:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR (TAP MPR);
3. Undang-undang (UU);
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Keputusan Presiden (Keppres);
7. Peraturan Daerah (Perda).

Sumber hukum berarti sumber yang dijadikan dasar atau bahan dalam pembuatan dan penyusunan peraturan perundang-undangan (TAP MPR No. III Tahun 2000). Dibandingkan dengan TAP MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum di

Indonesia, terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara kedua TAP MPR yang mengatur sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan ini. Dalam TAP MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum di Indonesia, Keputusan Menteri termasuk salah satu sumber hukum di Indonesia. Di lain pihak, TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tidak memasukkan Keputusan Menteri sebagai salah satu sumber hukum. Sebagai gantinya Peraturan daerah (Perda) dimasukkan ke dalam hirarki perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia.

Konsekuensi dari tidak dimasukkannya Kepmen dan sebaliknya dimasukkannya Perda ke dalam hirarki perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia sebagaimana telah direkam oleh ICRAF (2000: 5) adalah:

1. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat berbagai peraturan daerah dan Keputusan Kepala Daerah tanpa perlu memperhatikan Keputusan Menteri yang terkait dengan substansi peraturan daerah yang akan dibuat, misalnya saja Daerah bisa saja membuat peraturan yang mengatur peruntukan wilayah hutan di daerahnya, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alamnya, padahal Menteri Kehutanan dan jajaran Departemen Kehutanan sudah memiliki mekanisme untuk menentukan peruntukan suatu wilayah hutan di seluruh Indonesia;
2. Menteri atau Departemen akan sulit menekan daerah yang tidak memiliki kebijakan yang sama, akibatnya akan terjadi perbedaan di satu daerah dengan daerah yang lain. Hal mana akan semakin menyulitkan dalam hal perencanaan dan tentu saja kontrol;
3. Adanya dualisme kebijakan di mana masih banyak Undang-undang sektoral yang memberikan kewenangan yang cukup besar bagi Departemen dan Menteri sektor tertentu untuk membuat keputusan atau peraturan dalam lingkup kewenangannya.

Kejelasan aturan perlu dipertegas, aturan mana yang digunakan sebagai landasan prosedural bagi pemberian ijin pemanfaatan hutan baik yang merupakan kewenangan pemerintah pusat c.q. Departemen Kehutanan maupun yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah. Dengan demikian, misalnya, tidak akan ada lagi Bupati yang kemudian masih menggunakan Surat Keputusan Menteri Kehutanan yang telah dicabut berlakunya untuk memberikan ijin pengelolaan sumberdaya hutan di daerahnya.

Dalam UU Kehutanan disebutkan bahwa izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dapat diberikan pada perorangan, koperasi dan untuk jasa lingkungan bisa juga diberikan pada swasta dan BUMN atau BUMD. Pasal 34 memberikan hak pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus pada masyarakat hukum adat, lembaga pendidikan, lembaga penelitian dan lembaga sosial dan keagamaan. Mengingat bahwa pasal ini merupakan pasal penting, maka diperlukan pengaturan lebih spesifik mengenai beberapa hal, antara lain syarat-syarat tertentu untuk pemberian hak ini pada masyarakat adat khususnya dan pembatasan-pembatasan atas hak ini, disertai dasar pertimbangannya. Selanjutnya, pemberian “hutan hak” dalam Pasal 36 juga perlu disertai dengan ketentuan mengenai batasan luas lahan yang bisa menjadi hak seseorang atau sekelompok. Pengaturan lebih lanjut yang juga diperlukan adalah sejauh mana pemegang hak memiliki hak untuk memanfaatkan hutan haknya. Dalam ayat 2 pasal ini disebutkan bahwa hanya hutan yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dimanfaatkan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. Pertanyaan yang kemudian muncul berkaitan dengan ayat ini adalah tentang fungsi kontrol, dalam arti pihak mana yang memegang fungsi tersebut.

### **3.3. Perspektif Hukum Para Pihak (*Stakeholders*) dalam Pengelolaan Sumberdaya Hutan**

Jika melihat kasus-kasus konflik pengelolaan sumberdaya hutan yang muncul sebagaimana telah diuraikan di atas, maka menjadi penting untuk mengetahui perspektif makro dari masing-masing pihak yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya (alam) hutan. Perspektif makro yang dimaksudkan disini adalah dasar hukum dari hak atau kewenangan yang dimiliki masing-masing pihak dalam mengelola sumberdaya (alam) hutan.

#### **3.3.1. Perspektif Masyarakat: Hak masyarakat atas ruang dan akses atas sumberdaya hutan**

Hak atas ruang dimaksudkan untuk hak-hak yang diberikan atas pemanfaatan ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara. Dalam prakteknya, hak atas ruang lebih banyak ditafsirkan secara sempit sebagai hak untuk memanfaatkan sumberdaya (alam) hutan atau lebih dikenal sebagai *hak tenurial*. Dalam tulisan ini, digunakan istilah hak atas ruang karena secara hukum, hak atas ruang memiliki arti yang lebih luas yaitu terdiri dari hak atas ruang darat, laut (perairan) dan ruang udara, dibandingkan dengan sekedar hak untuk memanfaatkan sumberdaya alam. Hak atas ruang tidak semata-mata bersifat fisik, akan tetapi berupa penguasaan atas suatu ruang tertentu dengan alas (dasar) hak yang sah berdasarkan hukum yang berlaku. Hak atas ruang ini juga bisa termasuk hak untuk menikmati ruang yang layak untuk hidup, misalnya hak atas ruang yang tidak tercemar. Hal ini penting karena penguasaan terhadap sebidang ruang dengan lingkungan sekitar yang tercemar tidak berarti secara signifikan.

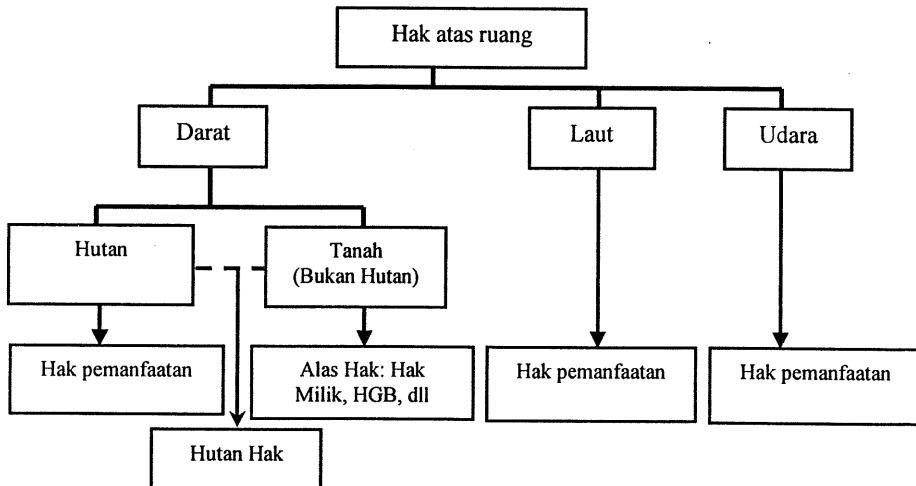
Hak atas ruang daratan sendiri dalam pengaturannya dibedakan antara kawasan hutan dengan daratan bukan hutan (tanah). Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan UU Kehutanan, kewenangan terhadap penguasaan dan pengelolaan kawasan hutan dimandatkan kepada pemerintah, dalam hal ini Departemen Kehutanan.

Selanjutnya, diberlakukan peraturan perundang-undangan khusus bidang kehutanan untuk segala perencanaan, pengelolaan dan pemanfaatan sektor ini. Untuk kawasan tanah bukan hutan bisa diberikan alas (dasar) hak (titel) seperti hak milik, hak guna bangunan, hak pakai dan sebagainya, sesuai dengan aturan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Peraturan Agraria. Kewenangan administrasi untuk pengaturan kawasan darat bukan hutan ini diberikan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Diantara kawasan hutan dengan tanah bukan hutan terdapat satu pertautan yaitu dengan adanya pengaturan mengenai "hutan hak" dalam PP No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Hutan hak yaitu kawasan hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah (berdasarkan UUPA). Pengelolaan hutan hak ini diserahkan kepada pemegang hak, sepanjang sesuai dengan ketentuan peruntukan kawasan, kecuali bila si pemegang hak bersedia untuk melepaskan haknya untuk dijadikan hutan lindung dalam pengawasan Departemen Kehutanan.

## Bagan 1

### Pembagian Hak atas Ruang



Semua jenis hak atas ruang ini memiliki konsekuensi pada hak pemanfaatan ruang tersebut, baik dengan cara mengeksplorasi sumberdaya alam yang terdapat di dalamnya maupun hanya dengan memanfaatkan ruangnya (misalnya untuk hak memanfaatkan ruang udara). Secara umum, hak atas pemanfaatan ruang daratan antara lain dapat berupa hak untuk memiliki dan menempati satuan ruang di dalam bangunan sebagai tempat tinggal, hak untuk melakukan kegiatan usaha seperti perkantoran, perdagangan, tempat peristirahatan, dan atau melakukan kegiatan sosial seperti tempat pertemuan di dalam satuan ruang bangunan bertingkat serta hak untuk membangun dan mengelola prasarana transportasi seperti jalan layang. Namun demikian, hak atas ruang yang paling tinggi tingkatannya yang bisa dimiliki individu adalah hak milik. Selain itu, ada hak menguasai negara, yang menjadi landasan hukum bagi kewenangan Departemen Kehutanan atas kawasan hutan.

Sebagaimana uraian di atas, terdapat perbedaan persepsi yang cukup tajam antara pemerintah dengan masyarakat. Masyarakat yang mengklaim memiliki hak atas ruang (daratan, baik hutan maupun bukan hutan) menganggap pemerintah, yang merepresentasikan negara, datang dan mengambil alih lahan penghidupan mereka untuk dijadikan hutan produksi atau perkebunan atau hutan lindung, baik secara langsung melalui perusahaan negara maupun secara tidak langsung dengan memberikan ijin-ijin pengusahaan hutan pada perusahaan swasta (baca juga Laporan Tahun II tentang 'Berbagi Ruang dengan Masyarakat', Noveria, 2004). Sementara di lain pihak, pemerintah berbekal "amanat" untuk menggali sumberdaya alam untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat menganggap bahwa hutan-hutan atau tanah-tanah yang secara *de facto* dan/atau secara *de jure* tidak ada pemiliknya otomatis menjadi hutan atau tanah negara. Masyarakat, khususnya masyarakat adat, memegang ketentuan dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 yang mengakui hak ulayat mereka. Sementara pemerintah dan perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang industri kehutanan, berbekal UU No. 5 Tahun 1967 jo. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, mengkomersialisasikan

sumber-sumberdaya hutan sebagai salah satu sumber penghasilan bagi negara.

Sebetulnya, UU Kehutanan bukan tidak mengenal atau bahkan tidak mengakui keberadaan masyarakat lokal atau masyarakat adat di dalam dan di sekitar hutan. Namun demikian, kriteria penentuan masyarakat yang berhak memiliki hak atas ruang, sehingga memiliki akses untuk dapat ikut menikmati hasil hutan, masih samar-samar. Akibatnya, cukup rumit untuk menentukan dan membuktikan keberadaan masyarakat yang akan diberikan hak atas ruang tersebut. Ketidakjelasan kriteria penentuan masyarakat ini menjadi keuntungan tersendiri bagi pihak Departemen Kehutanan maupun pengusaha yang bergerak di bidang kehutanan dalam ‘menafsirkan’ ketentuan ini. UU Kehutanan yang baru mengakui hak masyarakat adat terhadap hutan adat, sepanjang memang keberadaan mereka masih ada dan masih diakui. Permasalahan yang kemudian muncul dalam pemberian hak atas ruang terhadap masyarakat, khususnya masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan, adalah sejauh mana pemerintah, dalam hal ini Departemen Kehutanan, bersedia mengakui hak yang diklaim dimiliki kelompok masyarakat ini, sementara dilain pihak mereka tidak pernah memiliki bukti tertulis sesuai dengan hukum negara. Jika pemerintah telah mau mengakui keberadaan masyarakat tersebut dalam wilayah hutan dan wilayah sekitar hutan, maka proses selanjutnya untuk melibatkan mereka dalam setiap pengambilan keputusan mengenai rencana penataan dan pengelolaan hutan kemungkinan akan jauh lebih mudah. Masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan merupakan pemegang kepentingan (*stakeholders*) yang paling besar terhadap setiap perencanaan penataan dan pengelolaan hutan, karena hutan kemudian menjadi satu-satunya lahan bagi mereka untuk hidup dan mencari nafkah.

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat, sebagai pemegang kepentingan atau *stakeholders*, dalam perencanaan dan penentuan kebijakan tata ruang pada umumnya dan tata hutan pada khususnya telah banyak disebutkan dalam UU No. 42 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. UU tersebut termasuk salah satu produk

undang-undang di masa pemerintahan Orde Baru yang paling progresif karena banyak memasukkan unsur-unsur partisipasi masyarakat, meski dalam bentuk atau mekanisme yang belum diperinci secara teknis prosedural. Selain itu, banyaknya organisasi non-pemerintah yang melakukan kegiatan pemberdayaan masyarakat dengan menerapkan model-model partisipasi masyarakat juga memberikan kontribusi yang sangat besar dalam menentukan pola hubungan pemerintah-masyarakat.

Namun demikian, proses pelibatan masyarakat dalam perencanaan, pengelolaan dan pemanfaatan ruang, khususnya di wilayah hutan, belum menemukan bentuk terbaiknya. Berbagai model *community forestry* dengan acuan PP No. 34 Tahun 1999 tentang Hutan Kemasyarakatan, misalnya, juga masih menemui banyak kesulitan dalam pelaksanaannya. Ditengarai bahwa permasalahan utama adalah masih belum samanya persepsi antara pemerintah, masyarakat dan industri kehutanan tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dimiliki masing-masing pihak (Noveria, dkk, 2004). Meskipun dalam banyak peraturan perundang-undangan tentang penataan ruang dan kehutanan dicantumkan mengenai partisipasi masyarakat, namun penjelasan secara rinci tentang prosesnya masih belum ada. Selain itu, hal-hal yang mendasar seperti sejauh mana masyarakat memiliki hak atas ruang, baik untuk memanfaatkan, mengelola maupun untuk menguasai, masih belum terumuskan. Akibat ketidakjelasan hak masyarakat atas ruang ini, konflik dan potensi konflik akan terus muncul.

### **3.3.2. Perspektif Departemen Kehutanan**

Departemen Kehutanan merupakan salah satu departemen sektoral yang memiliki kewenangan mengelola kawasan budidaya kehutanan. Berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan bahwa perencanaan kehutanan dilakukan melalui beberapa tahap. Tahap *pertama* adalah inventarisasi hutan, dengan cara *survey*, untuk mengetahui dan memperoleh data tentang sumberdaya hutan,

potensi kekayaan hutan, sumberdaya manusia dan kondisi sosial masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Tahap *kedua* yaitu pengukuhan kawasan hutan, merupakan tahapan yang dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan tentang status kawasan hutan yang dapat disetarakan dengan Sertifikat Hak sebagaimana dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.<sup>29</sup> Tahap ini merupakan tahap yang cukup penting karena mencakup kegiatan penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Berdasarkan amanat Pasal 15 ayat (2) UU Kehutanan, tahap pengukuhan ini harus memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah yang dibuat oleh pemerintah daerah. Sinkronisasi antara departemen kehutanan dengan pemerintah daerah ini kembali menjadi isu yang penting karena bagaimana pun disinilah kedua kepentingan bertemu. Tahap *ketiga* yaitu penatagunaan kawasan hutan yang mencakup penetapan fungsi dan penggunaan kawasan hutan. *Keempat*, pembentukan wilayah pengelolaan hutan yang dilakukan di tingkat daerah yang dalam amanat Pasal 17 UU Kehutanan harus mempertimbangkan selain keadaan fisik hutan juga kondisi sosial, budaya, ekonomi dan kelembagaan masyarakat setempat (termasuk masyarakat adat). Tahap *kelima* mencakup penyusunan rencana kehutanan.

Berkaitan dengan tahap pengukuhan hutan, pada masa sebelum reformasi, pengukuhan ini dilakukan secara sepihak oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Kehutanan di tingkat pusat dan tingkat provinsi. Masyarakat dianggap sebagai aktor pasif yang harus menerima semua keputusan yang ditetapkan mengenai kawasan hutan. Setelah reformasi, dengan menguatnya wacana masyarakat sipil dan menguatnya gerakan organisasi non-pemerintah, masyarakat dibuat semakin berdaya dan semakin sadar akan hak-hak

---

<sup>29</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ali Djajono, Kepala Pusat Perencanaan Departemen Kehutanan, 26 Oktober 2004.

yang dimilikinya. Penetapan kawasan hutan, di mana mereka bertempat tinggal atau mereka memiliki hubungan khusus dengannya (baik secara ekonomi, sosial maupun budaya) merupakan suatu keputusan yang harus melibatkan masyarakat. Hal ini misalnya ditandai dengan makin maraknya pembuatan peta partisipatif oleh masyarakat dengan dukungan beberapa organisasi non-pemerintah yang bergerak di bidang ini. Secara hukum, masukan dari masyarakat dalam pembuatan peta wilayah atau peta tematik diatur dan harus menjadi bahan pertimbangan, dalam PP No. 10 Tahun 2000 tentang Ketelitian Peta (Pasal 46). Saat ini permasalahan yang muncul adalah sejauh mana pemerintah, dalam hal ini Departemen Kehutanan, bisa menerima masukan dan mempertimbangkan keberadaan peta partisipatif ini, yang secara kepentingan mungkin berbeda dengan kepentingan Departemen Kehutanan.

Departemen Kehutanan sebagai salah satu institusi pengelola sumberdaya hutan yang utama mulai melakukan pergeseran-pergeseran kebijakan sebagaimana telah diuraikan di atas. Salah satu diantaranya adalah dengan merubah paradigma pengelolaan hutan yang sifatnya sektoral menjadi pengelolaan sumberdaya yang sifatnya lebih luas dan menyeluruh. Selain itu, ada juga tujuan dan kondisi ideal untuk memberdayakan masyarakat secara ekonomi, sosial maupun budaya dalam pengelolaan sumberdaya (hutan). Pelibatan dan pemberdayaan masyarakat secara lebih luas dan aktif disadari akan membawa banyak keuntungan bagi pengelolaan sumberdaya alam. Pembagian kewenangan serta batas-batas kewenangan dari masing-masing pihak dalam pengelolaan sumberdaya hutan, termasuk antara pemerintah pusat dan daerah juga perlu dirumuskan secara lebih jelas, sehingga dalam tataran praktek tidak ada kesimpangsiuran prosedur atau substansi kewenangan antara keduanya. Meskipun tujuan dan kondisi ideal ini telah ditetapkan sedemikian rupa dengan mengakomodasi banyak kepentingan yang selama ini “terpinggirkan”, permasalahan kronis yang melanda sektor kehutanan di Indonesia tetap masih belum dapat diselesaikan. Harus ada perumusan aturan secara lebih jelas, terarah, dan tegas, mulai dari level aturan payung

(*basic law*) hingga ke aturan-aturan pelaksana dalam tataran mikro (praktek) di lapangan.

### **3.3.3. Perspektif Pemerintah Daerah: Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pengelolaan sumberdaya hutan**

Keluarnya kebijakan desentralisasi yang dimulai pada tahun 1999 dan aturan payungnya (undang-undang) terus mendapatkan perbaikan hingga yang terakhir UU No. 32 tahun 2004 menyebabkan banyak pemerintah daerah mulai melirik potensi sumberdaya (alam) hutan yang dimilikinya. Masing-masing daerah (khususnya Pemerintah Kabupaten) merasa telah mendapatkan kewenangan untuk mengelola sumberdaya (alam) hutan di daerahnya sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) (ICRAF, 2000: 5). Namun demikian, ternyata yang dimaksudkan oleh Pemerintah Pusat dengan pembagian kewenangan melalui desentralisasi bukanlah kewenangan, tapi lebih merupakan urusan. Secara konseptual keduanya mempunyai berbeda dalam pemahaman.

Dalam PP RI No. 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Kabupaten disebutkan bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat untuk mengelola hutan diberikan pada Pemerintah Kabupaten, kewenangan mana menyangkut 10 “urusan”<sup>30</sup>, yaitu: (1) penghijauan dan konservasi; (2) persuteraan alam; (3) perlebaran; (4) pengelolaan hutan rakyat; (5) pengelolaan

---

<sup>30</sup> Persoalan pemberian kewenangan yang kemudian dibahasakan sebagai “urusan” dalam UU Pemerintahan Daerah juga merupakan isu yang cukup sering dibahas, karena pemberian “urusan” tidak selalu berarti kewenangannya diserahkan secara mutlak. Hal ini yang menyebabkan banyak pihak masih belum setuju dengan pemberlakuan UU Pemerintahan Daerah yang dianggap masih setengah hati mendesentralisasikan berbagai kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat pada pemerintah daerah.

hasil hutan non kayu; (6) penyuluhan; (7) perlindungan hutan; (8) pengaturan perburuan satwa liar yang tidak dilindungi; (9) pengelolaan kawasan lindung; dan (10) pelatihan masyarakat di bidang kehutanan. Disini terlihat bahwa pemerintah pusat hanya menyerahkan urusan-urusan yang sifatnya berskala mikro atau kecil dan teknis pada daerah (Kabupaten/Kota). Sementara itu, Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengurus pengelolaan taman hutan raya yang mencakup kegiatan pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan, dan pengembangan taman hutan raya; dan urusan penataan batas mencakup kegiatan proyeksi batas, pemancangan patok batas (sementara), inventarisasi hak-hak pihak ketiga yang berkaitan dengan trayek batas, pengukuran dan pemetaan, pemasangan pal batas (tanda batas tetap), dan pembuatan Berita Acara Tata Batas.

Selanjutnya keluarlah UU Pemerintahan Daerah No. 22 Tahun 1999 yang dalam Pasal 10 ayat (1) disebutkan bahwa: “Daerah berwenang mengelola sumberdaya yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan.” Pasal ini kemudian mendapat dukungan dari salah satu pasal dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa pemerintah pusat harus memberikan sebagian besar wewenangnya kepada Pemerintah Daerah, terutama dalam lingkup operasional. Sebagai pelaksanaan dari UU ini, dikeluarkanlah PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi yang diantaranya mengatur bahwa:

- a. Pemerintah Pusat memberi ijin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dengan ijin Gubernur – dengan demikian ada semacam pengakuan atas kekuasaan pemerintah daerah untuk ikut menentukan keputusan pengelolaan hutan di wilayahnya;
- b. Pemerintah Pusat memberi kewenangan pada Bupati untuk menerbitkan ijin Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) bagi masyarakat, koperasi, BUMN, BUMD dan swasta.

Belum relanya pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan pengaturan tentang pengelolaan sumberdaya hutan terlihat ketika kemudian pemerintah pusat mengeluarkan PP No. 53 Tahun 2000 yang membatalkan kewenangan Pemerintah Daerah di bidang kehutanan. Hal ini juga diikuti dengan dikeluarkannya SK Menteri Kehutanan No. 05.1/KPTS-II/2001 tentang Standarisasi dan Kriteria Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu (JUPHHK dan IPHHK) pada kawasan hutan produksi. Dengan SK ini kemudian kewenangan Bupati untuk mengeluarkan ijin HPHH bagi masyarakat, koperasi, BUMN, BUMD dan swasta ditarik kembali oleh Menteri Kehutanan.

Aturan-aturan hukum yang dikeluarkan selama masa setelah tahun 1998 menunjukkan masih adanya tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya dalam menangani masalah kehutanan. Dalam aturan tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berdasarkan UU NO. 22 dan 25 Tahun 1999, seluruh kewenangan pengelolaan sumberdaya alam diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Namun, dengan keluarnya UU No. 22 dan 23 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 22 dan No. 25 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kewenangan ini kemudian di”revisi” dan untuk Pemerintah Daerah hanya diberi wewenang untuk menyelenggarakan beberapa “urus” yang terkait dengan penyelenggaraan pengelolaan sumberdaya alam, khususnya sumberdaya hutan. Lebih jauh lagi, dalam PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom (Pasal 2 ayat 3) disebutkan bahwa kewenangan pemerintah pusat dalam bidang kehutanan dan perkebunan mencakup 15 kewenangan yang paling utama dalam pengelolaan sumberdaya hutan, termasuk penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya. Berikut adalah 15 kewenangan Pemerintah Hutan dalam bidang kehutanan dan perkebunan berdasarkan Pasal 2 dan 3 PP. No. 25 Tahun 2000:

- a. Penetapan kriteria dan standar pengurusan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru, dan areal perkebunan.
- b. Penetapan kriteria dan standar pengurusan inventarisasi, pengukuhan, dan penatagunaan kawasan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru.
- c. Penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya.
- d. Penetapan kriteria dan standar pembentukan wilayah pengelolaan hutan, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam dan taman buru.
- e. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru termasuk daerah aliran sungai didalamnya.
- f. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan nasional, serta pola umum rehabilitasi lahan, konservasi tanah, dan penyusunan perwilayah, desain, pengendalian lahan dan industri primer perkebunan.
- g. Penetapan kriteria dan standar tarif iuran izin usaha pemanfaatan hutan, provisi sumberdaya hutan, dana reboisasi dan dana investasi untuk biaya pelestarian hutan.
- h. Penetapan kriteria dan standar produksi, pengolahan, pengendalian mutu, pemasaran dan peredaran hasil hutan dan perkebunan termasuk perbenihan, pupuk dan pestisida tanaman kehutanan dan perkebunan.
- i. Penetapan kriteria dan standar perizinan usaha pemanfaatan dan pemungutan hasil, pemanfaatan jasa lingkungan, pengusahaan pariwisata alam, pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna, lembaga konservasi dan usaha perkebunan.
- j. Penyelenggaraan izin usaha pengusahaan taman buru, usaha perburuan, penangkaran flora dan fauna yang dilindungi, dan

lembaga konservasi, serta penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam taman buru, termasuk daerah aliran sungai didalamnya.

- k. Penyelenggaraan izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan pengusahaan pariwisata alam lintas propinsi.
- l. Penetapan kriteria dan standar pengelolaan yang meliputi tata hutan dan rencana pengelolaan, pemanfaatan, pemeliharaan, rehabilitasi, reklamasi, pemulihan, pengawasan dan pengendalian kawasan hutan dan areal perkebunan.
- m. Penetapan kriteria dan standar konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya yang meliputi perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari di bidang kehutanan dan perkebunan.
- n. Penetapan norma, prosedur, kriteria, dan standar peredaran tumbuhan dan satwa liar termasuk pembinaan habitat satwa migrasi jarak jauh.
- o. Penyelenggaraan izin pemanfaatan dan peredaran flora dan fauna yang dilindungi dan yang terdaftar dalam apendiks *Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) of Wild Fauna and Flora*.
- p. Penetapan kriteria dan standar penyelenggaraan pengamanan dan penanggulangan bencana pada kawasan hutan, dan areal perkebunan.

Kemudian, dalam Pasal 3 ayat (5) kewenangan propinsi di bidang kehutanan dan perkebunan yaitu:

- a. Pedoman Penyelenggaraan inventarisasi dan pemetaan hutan/kebun.
- b. Penyelenggaraan penunjukan dan pengamanan batas hutan produksi dan hutan lindung.

- c. Pedoman penyelenggaraan tata batas hutan, rekonstruksi dan penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung.
- d. Penyelenggaraan pembentukan dan perwilayahkan areal perkebunan lintas Kabupaten/Kota.
- e. Pedoman penyelenggaraan pembentukan wilayah dan penyediaan dukungan pengelolaan taman hutan raya.
- f. Penyusunan perwilayahkan, design, pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan lintas Kabupaten/Kota.
- g. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan lintas Kabupaten/Kota.
- h. Pedoman penyelenggaraan pengurusan erosi, sedimentasi, produktivitas lahan pada daerah aliran sungai lintas Kabupaten/Kota.
- i. Pedoman penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan produksi dan hutan lindung.
- j. Penyelenggaraan perizinan lintas Kabupaten/Kota meliputi pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan flora dan fauna yang tidak dilindungi, usaha perkebunan, dan pengelolaan hasil hutan.
- k. Pengawasan pemberian, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang kehutanan dan perkebunan.
- l. Pelaksanaan pengamatan, peramalan organisme tumbuhan pengganggu dan pengendalian hama terpadu tanaman kehutanan dan perkebunan.
- m. Penyelenggaraan dan pengawasan atas rehabilitasi, reklamasi, sistem silvikultur, budidaya, dan pengolahan.
- n. Penyelenggaraan pengelolaan taman hutan raya lintas Kabupaten/Kota.
- o. Penetapan pedoman untuk penentuan tarif pungutan hasil hutan bukan kayu lintas Kabupaten/Kota.

- p. Turut serta secara aktif bersama Pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang Propinsi berdasarkan kesepakatan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota.
- q. Perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas Kabupaten/Kota.
- r. Penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian dan pengembangan terapan bidang kehutanan.

Perubahan-perubahan aturan yang sangat sering dilakukan tanpa proses sosialisasi yang mencukupi juga membawa kesulitan tersendiri bagi aparat pelaksana di lapangan. Kejelasan pemahaman aturan (proses internalisasi) di kalangan aparat pelaksana di lapangan sangat diperlukan. Hal ini karena masih banyak aparat pelaksana maupun pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan sumberdaya hutan yang masih belum mendapat kejelasan tentang aturan-aturan yang telah dicabut, yang telah dirubah dan yang paling penting adalah kejelasan mengenai aturan yang berlaku secara sah. Tumpang tindih antara aturan baru dan aturan lama masih merupakan masalah mendasar dalam persoalan interpretasi aturan pengelolaan sumberdaya hutan di lapangan. Sebagai contoh, banyak Bupati yang masih menggunakan SK Mendagri No. 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, walaupun bertentangan dengan PP No. 25 Tahun 2000 dan PP Nomor 34 Tahun 2002. Dalam Forum Kemunikasi Dinas Kehutanan di Seluruh Indonesia pada tanggal 1 Agustus 2002 di Surabaya, didapatkan kumpulan permasalahan yang terkait dengan desentralisasi sektor kehutanan, fakta yang terjadi lapangan dan rekomendasi atas permasalahan yang muncul sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 5.

**Tabel 3.1.**  
**Hasil Rumusan Forum Komunikasi Dinas Kehutanan**  
**di Seluruh Indonesia tahun 2002**

| No.                                 | Materi/ Topik               | Fakta  | Masalah   | Rekomendasi  |
|-------------------------------------|-----------------------------|--|---|--|
| <b>I. BIDANG KESEKRETARIATAN</b>    |                             |  |   |  |
| 1.                                  | Otonomi Kehutanan di Daerah | Berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, kewenangan kehutanan adalah kegiatan yang bersifat lintas kabupaten/kota, karena prinsip pengelolaan hutan adalah berdasar DAS, bukan batas-batas administrasi pemerintahan | Bupati tetap menggunakan SK Mendagri No. 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/ Kota, walaupun bertentangan dengan PP No. 25 Tahun 2000 dan PP Nomor 34 Tahun 2002 | a. Diusulkan titik berat ekonomi kehutanan berada di propinsi<br>b. Diusulkan agar Departemen Kehutanan memberikan masukan tentang penyempurnaan SK Mendagri No. 130-67 Tahun 2002 |
| <b>II. BIDANG PENGUSAHAAN HUTAN</b> |                             |  |   |  |
| 1.                                  | Perijinan                   | 1. Proses penetapan kebijakan publik yang ditetapkan belum melalui mekanisme konsultasi publik yang terbuka dan demokratis   | Didalam pelaksanaan kebijakan publik di lapangan berpotensi untuk terhambat dan atau memunculkan masalah baru   | Diusulkan agar senantiasa mempertimbangkan untuk melakukan konsultasi publik dan uji materi dengan melibatkan stakeholder di daerah  |

Bab III – Evaluasi Atas Kebijakan Sumberdaya Hutan

|    |   |   |  |   |
|----|---|---|--|---|
| 2. | Peredaran Hasil Hutan Tata Usaha Kayu (TUK) | <p>2. Area HPH yang sudah habis masa berlakunya, saat ini dirambah dan dirusak oleh orang yang tidak bertanggung jawab</p> <p>1. Pelaksanaan TUK bobotnya mengarah pada pekerjaan di luar hutan</p> | <p>Tidak jelas penanggungjawabnya</p> <p>Aparat kehutanan di daerah banyak disibukkan oleh urusan di luar hutan, misalnya pelayanan SKSHH dari pedagang-pedagang kecil dan masalah penyelesaian kasus-kasus kepolisian dan kejaksaan</p> | <p>Diusulkan agar segera ditetapkan pengelola, terutama pengawas dan pengamanannya</p> <p>Diusulkan agar TUK kayu dibatasi sampai dengan kayu bulat yang telah dibayar PSDH dan DR-nya, selanjutnya setelah kayu bulat diolah menjadi kayu olahan pengaturan TUK-nya dikurangi porsinya</p> |
| 3. | Industri                                    | <p>2. Peredaran hutan rakyat menggunakan SKAU (Surat Keterangan Asal Usul) yang diterbitkan oleh Kepala Desa atau pejabat yang setara, kayunya berasal dari kebun, pekarangan, tegalan, dll</p>     | <p>Masyarakat menuntut adanya kemudahan, kecepatan dan kemurahan dalam pelayanan pemanfaatan kayu rakyat</p>   | <p>Diusulkan agar Departemen Kehutanan hanya mengatur pokok-pokok saja, khusus hutan rakyat, kewenangannya sudah diserahkan kabupaten/ kota</p>   |

Bab III – Evaluasi Atas Kebijakan Sumberdaya Hutan

|  |  |   |   |  |
|--|--|---|---|--|
|  |  | Industri kayu berkembang cukup pesat yang memerlukan bahan baku sangat besar, yang melebihi kemampuan supply dari hutan | Setiap investasi industri yang dibangun tetap memerlukan bahan baku dalam rangka pengembalian modal, dengan berbagai cara, tidak tertutup kemungkinan menggunakan kayu <i>illegal</i> | Diusulkan agar pengaturan bahan baku ini diatur, dibangun melalui kerjasama internasional dan antar propinsi |
|--|--|---|---|--|

**III. BIDANG PERLINDUNGAN HUTAN DAN KONSERVASI ALAM**

|    |                        |   |  |  |
|----|------------------------|---|--|--|
| 1. | <i>Illegal Logging</i> | 1. Penjabaran MOU Wanabahari dan Wanalaga tidak diikuti pembentukan Tim Pengendali Pusat dan Tim Pengendali Daerah sehingga mekanisme dan prosedurnya tidak jelas | Tugas dan peran masing-masing tidak jelas sehingga beban banyak dilimpahkan pada Dinas Kehutanan | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diusulkan agar Wanalaga dan Wanabahari tidak diperpanjang, tetapi memperkuat pengamanan fungsional</li> <li>2. Mekanisme dan prosedur operasi dapat ditetapkan oleh SK Gubernur/ SKB tingkat propinsi</li> <li>3. Alternatif lain Wanalaga dan Wanabahari tetap dilanjutkan dengan perbaikan pola dan sistem operasinya</li> </ol> |
| 2. | Kebakaran Hutan        | 2. Banyak hasil operasi TPHIT, Wanalaga, Fungsional dari jenis Ramin  | Ramin tidak diperkenankan untuk diperdagangkan (dilelang)  | Dimusnahkan atau diserahkan kepada Badan Sosial dengan Keputusan Menteri Kehutanan   |

Bab III – Evaluasi Atas Kebijakan Sumberdaya Hutan

|    |                 |   |   |   |
|----|-----------------|---|---|---|
|    |                 | <p>1. Kebakaran hutan masih terus berlangsung dan pelaksanaan pengendaliannya belum terpadu dan belum efektif</p> <p>2. Biaya operasional kebakaran berada pada UPT pusat</p> | <p>Komando operasional pengendalian kebakaran hutan belum berjalan secara efektif</p>   | <p>Komando pengendalian berikut sumber dananya kiranya dapat dilimpahkan ke propinsi</p>  |
| 3. | Penegakan Hukum | <p>Penegakan hukum <i>illegal logging</i> masih belum memberi efek jera, baik pada pelaku maupun aparat pemerintah</p>  | <p>Sebagian terbesar masalah pokoknya adalah moralitas aparat yang belum mendukung penegakan hukum</p>                          | <p>Departemen Kehutanan dapat bekerja sama dengan Majelis Ulama Indonesia tentang uang yang diperoleh dari <i>illegal logging</i> tidak layak untuk dinikmati dan tidak halal</p> |
| 4. | Konservasi      | <p>Permasalahan Gajah di Sumatera terkesan tidak mendapat perhatian instansi terkait antara Pemerintah Daerah dan Departemen Kehutanan</p>                                    | <p>Kewenangan Pemerintah Daerah yang tidak jelas, sehingga menyulitkan Pemerintah Daerah dalam mengatasi permasalahan Gajah</p> | <p>Diusulkan kiranya Departemen Kehutanan dapat menyediakan dana khusus untuk menangani gajah dengan bekerjasama dengan Pemerintah Propinsi</p>                                   |

| <b>IV. BIDANG REBOISASI DAN REHABILITASI LAHAN</b> |                                   |  |   |  |
|--|-----------------------------------|--|---|--|
| 1.   | Alokasi DAK-DR untuk kegiatan RHL | <p>1. Sesuai dengan PP No. 35 Tahun 2002, alokasi DAK-DR:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40% Kab. penghasil</li> <li>- 60% pusat</li> </ul> <p>2. Mekanisme alokasi diatur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 40% langsung kab. Penghasil</li> <li>- 60% pusat</li> </ul> | Evaluasi dan pengawasan terhadap kegiatan RHL di Kabupaten oleh Tim Propinsi belum berjalan efektif karena belum didukung penyediaan anggaran | <p>1. Diusulkan agar dialokasikan dana pengawasan dan pengendalian propinsi sebesar 10-20% dari biaya RHL yang diambilkan dari pembagian DR pusat</p> <p>2. Agar pemanfaatan pembagian DR 60% yang dikelola pemerintah pusat dapat disosialisasikan dan dialokasikan secara proporsional</p> |
| 2.   | Dana DR hasil lelang              | Biaya lelang terdapat komponen diantaranya biaya PSDH dan DR, yang kadang-kadang tidak jelas asal usul kayu  | Penggunaan dana PSDH dan DR dari hasil lelang, belum ada kejelasan alokasi penggunaannya  | Agar setiap dana PSDH dan DR yang berasal dari hasil lelang dapat dicatat dalam administrasi yang jelas dengan mekanisme pembagian ke daerah terutama bagi daerah yang melaksanakan lelang   |

Bab III – Evaluasi Atas Kebijakan Sumberdaya Hutan

|    |                                  |  |  |   |
|----|----------------------------------|--|--|---|
| 3. | Ijin pemanfaatan jasa lingkungan | Pemanfaatan jasa lingkungan (air) oleh daerah hilir  | Belum ada mekanisme kompensasi jasa lingkungan (air) dari daerah hilir kepada daerah hulu baik lintas kabupaten maupun propinsi  | Perlu ada mekanisme dalam bentuk peraturan perundangan tentang pengaturan kompensasi pemanfaatan jasa lingkungan (air), sebagai aturan pelaksanaan dari PP No. 34 Tahun 2002 sehingga dapat tercipta suatu tanggung jawab dan manfaat yang seimbang antara daerah hulu dan daerah hilir suatu DAS |
| 1. | RTRWP/K/TGH                      | Banyak propinsi maupun kabupaten/ kota akan melaksanakan review ulang terhadap RTRWP/K         | Ada kecenderungan Pemerintah Daerah akan merubah fungsi dan status kawasan hutan menjadi fungsi-fungsi yang dapat memudahkan kepada Pemda untuk mengatur pemanfaatan lahan hutan sesuai dengan kewenangannya | Diperlukan adanya kesamaan visi dan misi antar Departemen dalam proses perubahan fungsi dan status kawasan hutan di daerah  |
| 2. | RTRWP/TGH antar propinsi         | RTRWP/K/TGH antar propinsi yang berbatasan, adakalanya penentuan fungsinya sangat kontradiktif | Terjadi perbedaan penetapan fungsi hutan dalam satu hamparan pada daerah perbatasan  | Memberi ketentuan untuk memadusersakan kembali RTRWP antar propinsi   |

### Bab III – Evaluasi Atas Kebijakan Sumberdaya Hutan

|    |  |   |   |   |
|----|--|---|---|---|
| 3. | Penunjukan kawasan hutan   | Banyak kewenangan Departemen Kehutanan yang dulunya dilimpahkan pada Kanwil, setelah otonomi kewenangan tersebut tidak secara otomatis menjadi kewenangan Dinas Kehutanan | Banyak kegiatan di daerah, misalnya proses pinjam pakai, tukar menukar dan pelepasan kawasan hutan terhambat  | Diusulkan agar dilakukan inventarisasi bidang planologi dan melimpahkan ke daerah sesuai dengan semangat otonomi daerah                                   |
| 4. | Kewenangan perencanaan kawasan hutan (pra kondisi) di Pulau Jawa | PT. Perhutani masih melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dalam bentuk kebijakan publik  | Sesuai dengan PP No. 34 Tahun 2002, bahwa kewenangan PT. Perhutani tidak termasuk kewenangan publik atau kewenangan pemerintahan umum (perencanaan hutan, pengelolaan hutan lindung, dll) | Diusulkan agar kewenangan publik atau kewenangan pemerintahan umum dapat dilimpahkan pada Pemerintah Pusat, Propinsi atau Kabupaten sesuai semangat Otoda |

#### 3.3.4. Perspektif Departemen Sektoral Lainnya

Dalam pengelolaan sumberdaya alam secara lebih luas, banyak departemen sektoral yang diberi kewenangan yang masing-masing bersifat *lex specialis* namun secara substansial masih belum “berhubungan” atau *connected* antara satu aturan sektoral dengan yang lainnya. Hal ini menjadi permasalahan mendasar dalam konflik di tataran makro ini. Ascher (1999) menyebutnya “*disunity*” atau ketidaksatuan dalam kebijakan, atau dengan kata lain kebijakan yang konfliktual.

Kewenangan pengelolaan sumberdaya alam juga diberikan kepada Departemen Pertambangan dan Energi (Deptamben) melalui UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang memberikan kuasa kepada Menteri Pertambangan untuk memberikan Kuasa Pertambangan (Pasal 1). Namun, dalam UU tersebut sama sekali tidak dijelaskan hubungan antara Departemen Pertambangan dengan Departemen Kehutanan, misalnya jika kemudian wilayah yang menjadi kewenangan masing-masing saling tumpang tindih. Tidak ada aturan payung yang menjelaskan pihak mana yang akan dihadulukan dalam hal ini. Aturan-aturan yang sifatnya sektoral kemudian dikeluarkan setelah tahun 1999, misalnya Pasal 38 UU Kehutanan No. 41 Tahun 1999 yang menimbulkan banyak polemik. Dalam Pasal ini penambangan terbuka di kawasan hutan lindung dilarang, yang pada gilirannya ditentang oleh Departemen Pertambangan dan perusahaan-perusahaan di bidang pertambangan. Akhirnya berdasarkan “kesepakatan” kedua institusi, dikeluarkanlah Perpu No. 1 tahun 2004 yang telah disahkan menjadi UU pada tahun 2005 yang mengecualikan ijin atau Kuasa Pertambangan yang telah diberikan pada 13 perusahaan tambang terbesar di Indonesia. Pengecualian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa Kuasa-kuasa Pertambangan itu diberikan jauh sebelum aturan baru tentang larangan tambang di kawasan hutan lindung dibuat. Namun demikian, kemungkinan timbulnya kesulitan atau ketidakjelasan prosedural tetap terbuka. Dalam kenyataannya, hanya 3 perusahaan saja yang telah mendaftarkan diri untuk meneruskan usaha tambang di kawasan hutan yang termasuk hutan lindung (berdasarkan hasil diskusi terfokus tanggal 25 Agustus 2005).

Kewenangan instansi pengelola sumberdaya alam seperti tambang dan hutan kemudian harus pula “berhadapan” dengan aturan mengenai lingkungan. Undang-Undang Lingkungan Hidup No. 32 Tahun 1992 menetapkan standar-standar baku dalam usaha-usaha eksploitasi sumberdaya alam yang berpotensi menimbulkan kerusakan pada lingkungan. Selain itu, terdapat pula potensi konflik antara Departemen Kehutanan dengan Badan Pertanahan Nasional

dalam hal pemberian hak pemanfaatan lahan dalam batas tata guna kawasan hutan dan bukan hutan. Meskipun secara aturan hukum permasalahan diantara kedua sektor sudah diselesaikan dengan keputusan bahwa “wilayah hutan menjadi kewenangan Departemen Kehutanan dan wilayah bukan hutan menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional”, namun seringkali (sekali lagi) terjadi tumpang tindih wilayah kelola diantara kedua badan tersebut. Ada banyak wilayah yang seharusnya di bawah kewenangan BPN namun termasuk dalam kawasan hutan oleh Departemen Kehutanan. Contoh yang paling jelas adalah dengan melihat peta kawasan hak pengusahaan hutan yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan di sekitar kota Samarinda, di mana dalam peta tersebut kota Samarinda masih termasuk dalam kawasan hutan yang merupakan kawasan produksi dengan hak pengusahaan hutan (HPH). Hal ini tentunya tumpang tindih dengan kenyataan bahwa di kota Samarinda dan sekitarnya tanah-tanah sudah mulai disertifikatkan atas nama pribadi atau lembaga dengan alas hak yang diberikan berdasarkan UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Meskipun kewenangan BPN sifatnya hanya prosedural (sebatas pembuatan sertifikat), namun kejelasan tata batas antara kedua wilayah kewenangan ini perlu dipertegas dalam aturan di level payung (*basic law*). Jika saja aturan-aturan kelestarian lingkungan diintegrasikan dalam peraturan sektoral tentang eksploitasi sumberdaya alam, maka masing-masing sektor tentunya tidak akan berjalan sendiri-sendiri.

### 3.4. Agenda Mendesak

Persoalan konflik pengelolaan sumberdaya alam (hutan) di tingkat makro harus mendapat perhatian sangat serius dan menjadi prioritas utama di era reformasi ini. Ini merupakan salah satu agenda mendesak karena laju kerusakan hutan yang diakibatkan oleh over eksploitasi yang dijalankan berdasarkan aturan yang ada pada saat ini sudah mencapai titik yang sangat memprihatinkan. Konflik di tingkat makro yang terjadi saat ini seperti terjadinya tumpang tindih

kewenangan antar departemen yang dikarenakan ketidak jelasan sistem pengelolaan sumberdaya alam di tingkat pradigmatis telah melebar ke tingkat pelaksanaan aturan yang bersangkutan. Departemen pengelola sumberdaya alam yang satu dengan yang lainnya saling berebut lahan yang kaya dengan sumberdaya alam, khususnya jika kedua sumberdaya tersebut berada dalam wilayah yang sama (tumpang tindih). Secara prosedural, ketidak jelasan paradigmatis telah menyebabkan kekacauan di tingkat pelaksanaan. Misalnya tarik tulur kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk pengelolaan hutan juga menimbulkan kekacauan hukum dalam pelaksanaan.

Pada akhirnya, karena tidak ada sama sekali pedoman paradigmatis dan kejelasan dalam pemberian prioritas tujuan pengelolaan sumberdaya alam (hutan), pelaksanaan pengelolaan sumberdaya alam menjadi sangat tergantung pada kesepakatan-kesepakatan yang terjadi tanpa memperhatikan kepentingan jangka panjang. Contoh yang paling nyata adalah konflik antara Departemen Kehutanan dan Departemen Pertambangan mengenai pertambangan terbuka di hutan lindung. Dalam konteks ini, rekonseptualisasi kebijakan pengelolaan sumberdaya (alam) hutan, dengan memberikan ketegasan dan penjelasan tentang tujuan, arah, dan fungsi pengelolaan sumberdaya hutan mulai dari tingkat paradigmatis hingga ke aturan pelaksana yang berada di ujung tombak harus dirumuskan ulang.

Aturan hukum pada level payung yang berupa Undang-Undang Pokok (*basic law*) tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam perlu dikaji kemungkinannya untuk dirumuskan dan diberlakukan. Aturan payung ini setidaknya harus memuat paradigma pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, pengaturan tentang skala prioritas pengelolaan sumberdaya alam, pengaturan tentang kewenangan substantif dan prosedural dari masing-masing instansi pengelola sumberdaya alam, pengaturan tentang tata batas dalam wilayah kewenangan institusional yang telah diberikan, dan proses penyelesaian konflik di tingkat makro. Di bawah aturan payung barulah kemudian dirumuskan aturan-aturan yang sifatnya sektoral

### Bab III – Evaluasi Atas Kebijakan Sumberdaya Hutan

seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan, UU Lingkungan Hidup, UU Pertanahan, UU Pengelolaan Sumberdaya Air dan Laut. Skema kebijakan pengelolaan sumberdaya alam yang integral, koordinatif, menyeluruh, transparan dan bertanggung jawab seperti ini diharapkan akan dapat mengurangi tingkat konflik pada tataran makro sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan bab ini.

## **BAB IV**

# **KONFLIK SUMBERDAYA HUTAN DAN UPAYA PENANGANANNYA**

**B**agian ini menjelaskan bagaimana penanganan konflik sumberdaya hutan harus dilakukan, melalui pembahasan tentang pola-pola penanganan konflik yang pernah dilakukan di Indonesia dan di negara-negara lain. Jika ditelusuri secara lebih lanjut, pola-pola pemanfaatan sumberdaya alam (hutan) di Indonesia seperti dijelaskan dalam Bab II memperlihatkan bahwa berbagai pihak saling berlomba untuk melakukan eksploitasi yang maksimal terhadap sumberdaya alam (hutan). Terlihat bahwa sudut pandang dari para *stakeholder*/pemangku kepentingan ini seringkali saling bertentangan, atau berkonflik satu sama lain karena masing-masing merasa memiliki legalitas atau hak untuk memanfaatkan sumberdaya alam (hutan). Konflik menjadi manifes manakala negara yang ‘diwakili’ oleh departemen sebagai bagian dari aparatus pemerintah kemudian melakukan intervensi secara langsung, karena juga memiliki kepentingan terhadap keuntungan dari pemanfaatan sumberdaya alam (hutan).

Telah pula dijelaskan dalam Bab III bahwa kecenderungan konfliktual muncul pada dua level, baik regulasi pemanfaatan/pengelolaan sumberdaya alam dan dalam level praktisnya. Sebagai contoh dapat dilihat bagaimana pemerintah hanya mendefinisikan secara sederhana (atau dengan tidak jelas cakupannya) status dari kawasan sumberdaya hutan dalam perundang-undangan. Suatu kawasan yang terdiri dari hutan hujan primer seringkali disebut sebagai ‘tanah kosong’, yang lebih dipersiapkan atau diperuntukkan sebagai hutan produktif daripada

sebagai hutan lindung.<sup>31</sup> Lahan yang tersedia pun akhirnya dimanfaatkan untuk kawasan perkebunan industri.

Jadi secara umum, negara mengklaim haknya terhadap wilayah lahan yang tidak ditumbuhinya dan juga wilayah laut terbuka (*open seas*). Metode pengaturannya dilakukan melalui undang-undang, seperti halnya keputusan untuk menetapkan suatu kawasan peruntukan baru dari status lama, yang akhirnya bisa mengundang kontroversi.<sup>32</sup> Negara juga memperkuat klaimnya atas penguasaan, peruntukan, dan pemanfaatan sumberdaya alam (hutan) melalui perundang-undangan khusus, antara lain penerapan ‘ideologi’ Taman Nasional (yang di Amerika Serikat mulai banyak disebut pada abad ke 19). Dengan demikian, hak-hak masyarakat hanya terbatas pada areal yang menunjukkan bahwa tanah tersebut ditumbuhinya oleh tanaman di atasnya (yang bukan komoditas penting seperti sawit/karet), padahal di Papua Niugini, hampir sekitar 90-97 persen areal lahan “secara tradisional” masih dimiliki oleh masyarakat.<sup>33</sup> Di berbagai belahan dunia, khususnya di dunia ketiga seperti di Afrika dan di Indonesia sendiri, faktor-faktor pertambahan penduduk, persoalan politik, bertumpukan dengan perubahan pola perladangan dan perkembangan cara-cara ekonomi masyarakat menyisakan pertanyaan, apakah suatu wilayah akan cenderung mengalami konflik (karena kelangkaan sumberdaya dan *over eksplorasi*) atau apakah ada celah untuk melakukan kerjasama/pengaturan sumberdaya secara bersama?<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid. Mengenai ketidakjelasan atau kekaburannya konsep tentang ‘kawasan hutan’ atau ‘hutan’, lihat Hermesillo.

<sup>32</sup> Misalnya keputusan untuk mengubah status kawasan menjadi Taman Nasional yang terjadi di wilayah Gunung Ciremai, yang menyisakan kekuatiran para pihak yang tergabung dalam proses kolaborasi pengelolaan hutan di Kabupaten Kuningan, Jawa Barat. (Sinergi, 2005: hal. 49-53).

<sup>33</sup> Persoon, ibid, hal. 3.

<sup>34</sup> Anna Hellstrom, 2004, *Natural Resource Scarcity: Conflict or Cooperation? A Study of Kiteto District in Tanzania*, Master Thesis, Uppsala University Programme of International Studies., Uppsala, Sweden.

Tidak mengherankan kiranya jika berkaca pada kecenderungan ketimpangan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam (hutan), kemudian sebuah studi menyebutkan bahwa di Indonesia dalam kurun waktu hampir 15 tahun saja telah terjadi peningkatan tajam konflik di antara masyarakat lokal/setempat, yang menyatakan klaimnya terhadap tanah atau hak untuk mengusahakan hutan, dengan perusahaan (HPH maupun HTI). Peningkatan frekuensi konflik sumberdaya hutan itu – seperti yang telah disinggung dalam Bab II - tampak dalam hasil studi yang dilakukan oleh CIFOR mengenai peningkatan konflik kehutanan yang terjadi di beberapa propinsi di Indonesia selama kurun waktu enam tahun (1997-2003), yang menunjukkan bahwa isu perebutan sumberdaya hutan masih menjadi persoalan krusial.<sup>35</sup> Studi tersebut menyimpulkan bahwa terdapat peningkatan frekuensi konflik kehutanan setelah Era Reformasi, yang tampak terutama pada tahun 2000, di mana konflik kehutanan meningkat hampir sebelas kali lipat dibandingkan dengan tahun 1997. Frekuensi konflik pada tahun 2001 dan 2002 dalam studi tersebut digambarkan cenderung menurun, tetapi masih dua kali lebih banyak dibandingkan dengan yang terjadi pada tahun 1997. Dari 359 peristiwa konflik yang tercatat pada tingkat nasional, 39 persen diantaranya terjadi di areal HTI, 27 persen di areal HPH, dan 34 persen di kawasan konservasi.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup>Laporan Penelitian CIFOR-FWI/ Forest Watch Indonesia Research Report, 2004, dalam WARTA Kebijakan Nomer 15, Oktober 2004, hal. 1-4. Laporan selengkapnya dapat dilihat pada <http://www.cifor.org/scripts/newsscripts/publications/detail.asp?pid=1614>. Studi CIFOR terhadap konflik kehutanan tersebut disusun berdasarkan hasil pengamatan artikel/berita suratkabar yang diterbitkan pada bulan Januari 1997 sampai dengan bulan Juni 2003, dengan mencakup enam studi lapangan di areal HPH, HTI dan kawasan konservasi yang berada di wilayah Kalimantan, Sumatera dan Jawa.

<sup>36</sup>Laporan Penelitian CIFOR-FWI/ Forest Watch Indonesia Research Report, 2004, dalam WARTA Kebijakan Nomer 15, Oktober 2004,

Angka-angka tersebut secara sekilas memang nampak mengerikan sebab wajah konflik kehutanan ditampakkan sebagai selalu berbentuk manifes atau terbuka dan menampilkan kekerasan. Sementara di sisi lain, bisa jadi lebih banyak konflik sumberdaya hutan yang sifatnya laten/tertutup namun tetap memunculkan potensi-potensi menjadi bentuk konflik yang terbuka.

Dari segi pihak-pihak yang berkonflik, konflik sumberdaya hutan termasuk yang sangat kompleks. Konflik sumberdaya hutan hampir selalu melibatkan lebih dari satu aktor dan masing-masing mempunyai kepentingan yang berbeda. Seperti telah disinggung beberapa kali di bagian-bagian sebelumnya, pada level makro, konflik terjadi di tingkat pembuat kebijakan. Dalam era desentralisasi, kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah seringkali bertentangan dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.<sup>37</sup> Pada tataran makro konflik sumberdaya hutan bersumber pada dua sebab utama yaitu (1) kondisi yang melingkupi aspek regulasi/kebijakan serta peran pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan, dan (2) bersumber pada keadaan atau fakta-fakta yang berkaitan dengan kondisi sumberdaya hutan.

Seperti dapat disaksikan pada pembahasan di bab sebelumnya, pola pengelolaan sumberdaya alam (hutan) yang sentralistik ini menyebabkan kondisi lingkungan hidup memburuk dan ketersediaan sumberdaya alam (hutan) semakin berkurang karena over eksloitasi; atau bahkan hilang samasekali. Pola pengelolaan demikian pada akhirnya memunculkan perasaan terkucil di antara masyarakat setempat yang tidak mempunyai akses terhadap mekanisme pengelolaannya. Di banyak tempat di Indonesia terjadi

---

hal. 1-4. Laporan selengkapnya dapat dilihat pada <http://www.cifor.org/scripts/newsscripts/publications/detail.asp?pid=1614>

<sup>37</sup> Arnaldo Contreras-Hermosilla and Chip Fay, “Strengthening Forest Management in Indonesia Through Land-tenure Reform: Issues and Framework for Action”, 2005, hal. 1-2.

kasus penggusuran komunitas yang disebabkan oleh: perluasan areal perkebunan; atau komunitas yang terancam oleh akibat dari alih status suatu wilayah yang awalnya disediakan untuk cadangan hutan (dan dengan demikian masih menyisakan akses untuk masyarakat meskipun terbatas) menjadi wilayah hutan produksi (untuk pertambangan); atau dideklarasikannya suatu wilayah menjadi ‘hutan lindung’ atau ‘taman nasional’, sehingga tidak mungkin ada tempat untuk manusia. Oleh Asquith dan Kalland, disebutkan, sebagaimana dikutip dalam tulisan Persoon, tentang penetapan status suatu kawasan menjadi taman nasional:

*“this ideology (protected area) was certainly alien to Asian culture, where the cultural and natural landscape are closely aligned and not defined as separate entities”.*<sup>38</sup>

Konflik sumberdaya hutan juga didorong oleh faktor-faktor *exogenous*, antara lain struktur kelembagaan politik di Indonesia yang telah mengalami banyak perubahan sejak pertengahan 1997 ketika krisis ekonomi melanda Asia, termasuk Indonesia. ‘Reformasi politik’ ini membawa dua akibat bagi para pemangku kepentingan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam (hutan). Di satu sisi, sebagaimana telah disinggung pada Bab II, hal ini telah membuat masyarakat sadar akan haknya, dan akhirnya berani menuntut untuk mendapatkan porsi manfaat yang wajar dari keberadaan hutan di wilayah mereka. Persepsi masyarakat bahwa mereka telah diperlakukan tidak adil selama bertahun-tahun, ditambah dengan tidak tersalurkannya secara baik keresahan dan pendapat mereka dan ketidakpastian dalam penegakan hukum, akhirnya membuat sebagian masyarakat mengekspresikan bentuk perlawanan terbuka terhadap para pengelola hutan dan/atau terhadap pihak-pihak lain yang diberi hak pemanfaatan hutan. Sebagai contoh, kalangan masyarakat yang terpinggirkan di tengah-tengah klaim oleh negara dan kecenderungan oligarkhi terhadap sektor produksi hasil hutan kemudian melakukan aksi penebangan besar-besaran terhadap kawasan hutan yang

---

<sup>38</sup> Persoon, 2003, hal. 3

diusahakan Perhutani di Randublatung.<sup>39</sup> Di sisi lain, akibat positif dari reformasi politik adalah pelibatan masyarakat yang lebih luas, dan terdokumentasikannya pendapat kalangan masyarakat dalam proses penyusunan UU Kehutanan dan dalam proses yang tengah berlangsung saat ini, yakni proses penyempurnaan Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Alam (RUU PSDA) melalui fase konsultasi publik.<sup>40</sup>

Meskipun demikian, masih harus disertai catatan tentang fakta-fakta bahwa perubahan dalam iklim politik ini juga mendasari menajamnya tarik-menarik kepentingan antar departemen sektoral, baik di tingkat pusat maupun daerah, yaitu akibat perbedaan persepsi dan interpretasi, sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab III. Dalam konteks perubahan ‘iklim politik’ inilah, kita saksikan kemunculan keputusan Presiden Megawati untuk mengijinkan 13 perusahaan besar menanamkan investasinya di kawasan yang sudah ditetapkan statusnya sebagai hutan lindung.<sup>41</sup> Bahkan, karena kepentingan politik yang besar ini pula, aturan-aturan perundungan mengenai sumberdaya alam dalam pasal-pasal UU Otonomi Daerah No. 32 dan No. 33 Tahun 2004 masih bisa dianggap tidak tegas dan jelas.<sup>42</sup>

Pada level mikro, faktor-faktor penyebab konflik kehutanan - seperti telah dibahas di bagian depan - dapat dibagi ke dalam lima kategori utama, yaitu karena masalah tata batas, pencurian kayu, perambahan hutan, kerusakan lingkungan dan peralihan fungsi kawasan.<sup>43</sup> Dari kelima katagori ini pada umumnya konflik-konflik yang sering terjadi di sekitar kawasan hutan paling sering dikarenakan adanya masalah tata batas atau tumpang tindih sebagian areal konsesi

---

<sup>39</sup> Ibid hal. 2.

<sup>40</sup> Yayasan Kehati, Di Bawah Satu Payung, Pengelolaan Sumber daya alam, 2005, Jakarta: Suara Bebas.

<sup>41</sup> Hadi Setia Tunggal, S.H., Undang –Undang Kehutanan Beserta Aturan Penjelasannya, 2005, Jakarta: Harvarindo.

<sup>42</sup> Ref

<sup>43</sup> LIPI dan sumber-sumber lainnya.

atau kawasan lindung dengan lahan garapan masyarakat, dan juga karena terbatasnya akses masyarakat untuk memperoleh manfaat dari keberadaan hutan, baik hasil hutan maupun sebagai tempat tinggal. Bahkan mereka seringkali distigmakan sebagai ‘perambah hutan’ yang juga bisa diartikan sebagai ‘perusak hutan’. Pada intinya, konflik sumberdaya alam, termasuk sumberdaya hutan bersifat multidimensional, atau merupakan campuran dari aspek-aspek di atas. Ia juga tidak hanya bersifat laten/tertutup, melainkan seringkali bersifat terbuka, dan dapat berbentuk konflik kekerasan.<sup>44</sup> Pada level mikro, konflik sumberdaya hutan yang kerap kali terjadi adalah konflik antara masyarakat di dalam dan sekitar hutan dengan berbagai pihak dari luar yang menganggap diri mereka memiliki otoritas dalam menggunakan dan mengelola sumberdaya hutan (misalnya hutan produksi), sebagaimana yang bisa mereka buktikan dengan surat ijin yang diberikan oleh pemerintah. Pihak-pihak di luar masyarakat tersebut antara lain pengusaha hutan swasta dan BUMN, pengusaha kayu dan hasil hutan non kayu, pengelola kawasan konservasi, termasuk pemerintah (pusat dan daerah) dan aparat keamanan.

Dapat dikatakan bahwa secara garis besar, konflik-konflik yang muncul – menurut berbagai sumber – adalah selain akibat dari buruknya pengelolaan sumberdaya alam juga oleh berbagai faktor lainnya, yaitu (1) kurangnya kapasitas staf departemen pemerintah; (2) buruknya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum; dan (3) kecenderungan pemihakan pemerintah atau legislatif terhadap para pengusaha besar swasta. Oleh sebab itu, pada saat teknologi modern mulai memasuki desa-desa, kekurangan-kekurangan atau kelemahan-kelemahan struktural di atas akhirnya mengakibatkan pembusukan pola pengelolaan tradisional (yang masih ada), dan mengakibatkan pula masyarakat setempat akhirnya kehilangan akses

---

<sup>44</sup> CIFOR: 2004; WARTA FKKM: 2004; San Safri Awang 2004, 2005; Ref Budy Resosudarmo

terhadap sumberdaya alam (hutan) yang sempat atau pernah mereka nikmati di waktu sebelumnya.

Pertanyaan yang menjadi benang merah untuk Bab IV ini adalah ‘bagaimana model penataan atau pengelolaan konflik sumberdaya hutan dalam konteks penanganan konflik? Bagaimanakah cara mengembangkan model penataan atau pengelolaan konflik sumberdaya hutan yang mencakup penataan institusi, mekanisme dan sistem penguasaan yang akomodatif terhadap kepentingan semua pihak, termasuk masyarakat di sekitar hutan?’.

Dikaitkan dengan tujuan akhir dari rangkaian penelitian ini yaitu tersusunnya panduan akademis (*academic guidelines*) untuk penyelesaian konflik sumberdaya alam, khususnya hutan, maka diperlukan suatu panduan yang bersifat operasional, bukan hanya pada tingkat konsep. Hasil lain yang diharapkan adalah munculnya suatu rumusan atau model *bridging forum* antar *stakeholders* dalam pengelolaan/penanganan konflik sumberdaya hutan. Model yang akan disusun mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Forum/mechanisme kelembagaan yang efektif sebagai penghubung antara masyarakat dengan pembuat kebijakan. Meskipun secara normatif lembaga DPR/DPRD merupakan saluran aspirasi masyarakat karena kedudukan mereka yang sah sebagai wakil rakyat, namun dalam kenyataannya kepentingan masyarakat tidak sepenuhnya dapat diakomodasi oleh mereka. Karena itu, diperlukan alternatif model kelembagaan serta mekanisme kerjanya yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan.
2. Mekanisme pembuatan kebijakan, khususnya pengaturan tata ruang, yang partisipatif untuk menampung kepentingan para pihak. Untuk itu perubahan sistem birokrasi perlu dilakukan, dari yang semula bersifat tertutup terhadap partisipasi pihak di luar pemerintah menjadi akomodatif terhadap keterlibatan pihak lain dalam pengambilan kebijakan. Hal ini berarti memfasilitasi

kepentingan semua pihak terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan.

3. Model atau mekanisme untuk bisa mendorong partisipasi masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan, termasuk untuk pengelolaan sumberdaya hutan. Karena dalam berbagai praktik yang telah berlangsung selama puluhan tahun tidak ada ruang untuk partisipasi masyarakat, maka mereka menjadi tidak terlatih untuk hal tersebut. Oleh karenanya, diperlukan dorongan dari luar agar partisipasi masyarakat dapat berjalan.
4. Model kelembagaan yang dapat berfungsi untuk mengoreksi praktik manajemen sumberdaya alam (hutan). Selama ini pengelolaan sumberdaya alam (hutan) terpusat pada pemerintah dan dalam kenyataannya juga bias terhadap kepentingan kelompok tertentu, terutama pemilik modal. Koreksi terhadap manajemen sumberdaya alam (hutan) ini dapat pula dilakukan dengan cara redistribusi sumberdaya alam (hutan) bagi para pihak yang berkepentingan secara adil, dalam arti tidak ada pihak yang terkesampingkan.

Penyajian penulisan Bab IV ini terutama berdasarkan studi literatur dan penggunaan referensi lain yang relevan dengan isu utama yang dikaji. Referensi yang relevan itu berkaitan dengan (1) Konflik sumberdaya alam khususnya mengenai konflik sumberdaya hutan; (2) Regulasi: UU Kehutanan, UU Otoda No. 32 dan No. 34 Tahun 2004; (3) referensi mengenai mekanisme resolusi konflik sumberdaya hutan. Adapun sumber-sumber lain adalah transkrip hasil FGD (*focus group discussion*) mengenai konflik tata batas yang diselenggarakan pada bulan Juni dan Agustus 2005.

#### 4.1. Upaya Penyelesaian Konflik yang Telah Dilakukan

Pada level mikro, untuk meredam ketidakpuasan yang muncul akibat pola pengelolaan dan penguasaan sumberdaya alam (hutan) yang sentralistik seringkali dilakukan cara-cara yang cenderung represif atau militeristik.<sup>45</sup> Namun, ada pula masa di mana pemerintah Orde Baru menerapkan pendekatan kesejahteraan dengan pengusahaan sektor kehutanan, dan ini didasarkan pada asumsinya bahwa ketidakamanan produksi sektor kehutanan disebabkan oleh kemiskinan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan, sehingga akhirnya pemerintah mengeluarkan kebijakan yang dipandang lebih ‘akomodatif’ untuk dapat mengatasi gejolak yang terjadi di dalam konflik-konflik sumberdaya hutan.<sup>46</sup> Beberapa konsep sistem pengelolaan hutan yang memberikan hak kelola terhadap masyarakat dalam porsi yang lebih besar, seperti telah pula disinggung di bab II, misalnya *Community forestry* atau hutan Kemasyarakatan (HKm), *Joint Forest Management*, dan PHBM (Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat).<sup>47</sup>

Konflik kehutanan yang melibatkan masyarakat lokal dan perusahaan-perusahaan HPH/HTI pada umumnya diselesaikan secara musyawarah oleh kedua belah pihak. Apabila konflik yang terjadi bukan merupakan kasus besar, maka perusahaan cenderung untuk menutupi kasus tersebut dari pihak-pihak lain, termasuk pemerintah. Selama ini, perusahaan berpendapat bahwa keterlibatan pihak lain justru mengakibatkan biaya yang lebih besar dalam penyelesaian konflik. Jarang sekali ada pihak ketiga yang dapat dipercaya kedua belah pihak yang untuk menengahi konflik kehutanan.

---

<sup>45</sup> “Konflik Kehutanan di Indonesia Sebelum dan Sesudah Reformasi, dalam Warta Kebijakan, Nomor. 15, Oktober 2004, CIFOR

<sup>46</sup> San Afri Awang, Dekonstruksi..., ibid, hal. 17-18.

<sup>47</sup> IPB report

Penanganan konflik-konflik yang terjadi di kawasan konservasi biasanya ditangani dengan lebih terbuka dan melibatkan lebih banyak pihak dibandingkan dengan konflik di areal HPH/HTI. Jalur hukum merupakan penyelesaian konflik kehutanan yang paling jarang ditempuh karena rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perangkat pengadilan.<sup>48</sup>

Laporan CIFOR menyebutkan bahwa pembayaran kompensasi dari perusahaan HPH/ HTI terhadap kelompok-kelompok/ para pihak yang bersengketa, di satu sisi merupakan cara yang efektif untuk meredam potensi ketidakpuasan masyarakat, tetapi tidak dapat menyelesaikan akar konflik sesungguhnya, semisal hilangnya hak masyarakat atas tanah (lahan usaha) atau tanah adat.<sup>49</sup> Di sisi lain, kegagalan membayar kompensasi dapat berujung kepada konflik yang lebih besar dan berpotensi memunculkan kekerasan, seperti yang dialami oleh Koperasi Sakaha Jaya di Kalimantan Tengah karena 'kalah bersengketa' dengan pihak HPH PT KTR.<sup>50</sup>

#### **4.2. Beberapa Pemikiran untuk Penanganan/Penyelesaian Konflik Sumberdaya Hutan**

Pendekatan dalam kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan yang tergantung pada orientasi sektoral cenderung *economic heavy*, dan untuk kasus Indonesia, sebagaimana telah diulas dalam BAB II, perubahan konteks politik dan ekonomi juga mendasari praktek-praktek pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya hutan Sementara, BAB III menjelaskan secara lebih detail bahwa kecenderungan konflikual dalam sektor kehutanan terletak pada aspek (1) kewenangan; (2) tata batas dalam konteks tata ruang nasional dan daerah, serta (3) prosedural. Melihat kompleksitas persoalan, maka penanganan konflik sumberdaya hutan idealnya

---

<sup>48</sup> WARTA, Ref. Contreras, Ref. Ichsan Malik

<sup>49</sup> Lihat catatan penelitian Tim LIPI Kalteng 2003,

<sup>50</sup> ref

mempertimbangkan derajat kompleksitas dari aspek konteks maupun *stakeholders* yang terlibat dalam penanganan dan/ atau pengelolaan sekaligus pemanfaatan sumberdaya alam/ hutan tersebut.

#### **4.2.1. Penyelesaian Konflik di Tingkat Kewenangan dan Prosedural**

Wewenang atau *authority* mengacu kepada mekanisme ‘kontrol dan pengaturan’. Dalam kaitannya dengan konteks sumberdaya hutan:

*“Conflict and disagreement over who should control and manage the country’s forests and forests lands underlie many of the tension and the structure of incentives that lead stakeholders to operate in ways that are detrimental to sound forest management. The origins of this disagreement lie in large part in simplistic interpretations of the definition and location of both Indonesia’s forests and the jurisdiction of the Department of Forestry. Different interpretations lead to radically different levels of control over forest resources by different institutions and actors. Conflicts over control of land and natural resources due to the uncertainty of ownership (state or community) will remain unless a serious effort is organised to rationalise the state Forest Zone through a clear action strategy”.<sup>51</sup>*

Kata kunci dari persoalan kewenangan atau otoritas adalah ‘*who should control and manage*’ sebab ketidakjelasan dari persoalan ‘*who should*’ itu menyebabkan ketegangan/konflik/ketidaksepakatan, dan perbedaan sistem insentif yang memberi celah bagi perilaku membahayakan dalam manajemen sumberdaya hutan. Ditegaskan pula, bahwa penyebab dari ketidaksepakatan pola penguasaan dan pengaturan hutan dan sumberdaya alam, termasuk tanah atau lahan terletak pada dua aspek yang saling bertautan, yaitu (1)

---

<sup>51</sup> Arnaldo Contreras-Hermosilla and Chip Fay, “Strengthening ...”, Ibid.

penyederhanaan makna/definisi dan letak dari hutan di Indonesia; dan (2) penyederhanaan makna jurisdiksi atau wilayah kewenangan dari Departemen Kehutanan. Pada gilirannya, penyederhanaan definisi atau pemaknaan di atas berakibat pada munculnya kebijakan dan praktik-praktek penguasaan terhadap sumberdaya hutan yang berbeda dari setiap departemen sektoral.

Dapat dimengerti jika kemudian muncul bentuk-bentuk konflik kewenangan di level departemen, seperti telah dicontohkan dalam Bab III, yaitu di antara Departemen Kehutanan dan Departemen Pertambangan dalam kasus pemberian ijin penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk kawasan eksploitasi tambang terbuka. Di atas kertas (secara teoritis) dari aspek hukum, konflik kewenangan bisa diatasi apabila ada pasal atau aturan pada level yang lebih tinggi yang menyebutkan skala prioritas dan ruang lingkup tugas, dalam arti yang dapat mengidentifikasi ‘siapa melakukan apa dan untuk tugas apa’. Namun dalam prakteknya selama ini, tidak pernah ada prioritas yang ditentukan secara formal dan tertulis apakah sektor tambang ataupun sektor hutan yang harus diutamakan dalam hal terjadi konflik kewenangan di antara keduanya, paling tidak dalam kasus-kasus luar biasa seperti keluarnya ijin untuk membuka wilayah pertambangan di areal hutan lindung. Konflik dalam ruang lingkup mandat antarsektor dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam (hutan) yang sudah pernah terjadi dan menjadi topik perdebatan yang cukup kontroversial, misalnya:

- Antara Kementerian Negara Lingkungan Hidup (KLH) dengan Departemen Kehutanan (Dephut) untuk kasus pertambangan di hutan lindung;
- Antara KLH dengan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) dalam kasus Newmont.

Konflik kewenangan juga terjadi pada level administrasi pemerintahan yang berbeda, misalnya pada level nasional-propinsi dan kabupaten. Contoh nyata dari kasus ini adalah yang terkait dengan pengaturan tata ruang di wilayah Provinsi Kalimantan

Tengah. Dalam rencana tata ruang periode 2003-2008 pemerintah Kabupaten Kotawaringin Timur mempunyai kebijakan untuk memperluas wilayah (hutan) konservasi. Namun sebaliknya, pihak provinsi justru memperkecil wilayah konservasi dan memperluas wilayah hutan produksi (hasil wawancara dengan narasumber dari Bappeda Kabupaten Kotawaringin Timur pada penelitian tahun 2004). Sementara itu, konflik antar departemen di level pemerintah pusat misalnya terjadi antara Departemen Energi Sumberdaya Mineral dengan Departemen Kehutanan untuk kasus pertambangan di hutan lindung, atau antara Departemen Kehutanan dengan Departemen Pertanian untuk rencana pembukaan lahan 2,5 juta hektar kebun kelapa sawit.

Untuk menengahi kecenderungan konflik kewenangan yang terjadi pada dua aspek atau level yang disebut pertama, yaitu level prioritas kebijakan dan level otoritas atau siapa penyelenggara kebijakan ini bukanlah suatu hal yang mudah. Faktanya, berbagai pihak sudah mengemukakan kritik terhadap persoalan ini. Salah satu argumennya adalah, karena negara tidak membuat pembedaan dalam hal ‘perlakuan’ terhadap komoditas tambang dan hasil hutan (serta non hutan).<sup>52</sup> Ini pada hakekatnya terkait erat dengan persoalan yang lebih mendasar, yaitu bagaimana paradigma negara (*state*) dalam menafsirkan hak menguasai sumberdaya alam. Persoalan paradigma ini oleh pengamat sumberdaya kehutanan secara eksplisit disebutkan menjadi salah satu alasan mendasar dari ketidakmampuan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan/UU atau RUU mengenai sumberdaya alam. Dikatakan bahwa sesungguhnya paradigma ekosistemlah yang dapat memayungi praktek-praktek pengelolaan SDA yang dikeluarkan oleh pemerintah/departemen sehingga tidak memunculkan konflik dalam pengaturan SDA.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Fransiska Sika Ery Seda, *ibid.*

<sup>53</sup> *Tafsir Ekosistem Terabaikan*, Jumat, 11 November 2005,  
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0511/11/humaniora/2197545.htm>

Konflik kewenangan ketiga, terletak pada level *sumber hukum dari keluarnya suatu kebijakan*, disebut sebagai *konflik prosedural*. Asalnya adalah ketidakjelasan *sumber hukum mana* yang digunakan dalam implementasi sebuah kebijakan. Pada hakikatnya konflik ini juga bersumber dari kontroversi mengenai: apakah daerah, apalagi dengan muatan otonomi daerah, berhak mengeluarkan Perda dan Peraturan Kepala Daerah tanpa perlu memasukkan Keputusan Menteri sebagai salah satu landasan hukum, setelah berlakunya TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan<sup>54</sup> yang memberikan pedoman tentang hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? Persoalan inilah yang hendaknya diperjelas, dan kemudian disosialisasikan atau dikomunikasikan, sebab jika tidak akan membawa kepada lebih banyak dualisme kebijakan dan ketidaksinkronan dalam skala prioritas yang diakibatkan oleh perbedaan prioritas pemerintah/departemen pada tingkat nasional, dengan tingkat propinsi dan terutama di kabupaten.<sup>55</sup>

#### **4.2.2. Koordinasi dan Kolaborasi Antar Departemen Sektoral**

Kritik yang paling sering dilontarkan untuk persoalan konflik kewenangan adalah lemahnya atau kurangnya atau bahkan, ketiadaan koordinasi. Lebih buruk lagi, karena tidak tercantum dalam konstitusi RI secara khusus pasal-pasal mengenai pengelolaan sumberdaya hutan, maka terjadi konflik antar sektor pada level pemerintahan pusat. Setiap departemen sektoral mengeluarkan kebijakan yang mengatur ataupun memanfaatkan sumberdaya alam hutan. Dalam hal pemberian ijin, setiap departemen juga mengeluarkan ijin, sementara

---

<sup>54</sup> Yaitu: (1) UUD 1945; (2) Ketetapan MPR (TAP MPR);(3) Undang-undang (UU);(4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);(5) Peraturan Pemerintah (PP); dan (6) Keputusan Presiden (Keppres); (7) Peraturan Daerah (Perda).

<sup>55</sup> Lihat urutan wewenang dalam UU Otoda 32/2004

di sisi lain tidak ada mekanisme koordinasi dalam pemberian ijin pengelolaan sumberdaya hutan tersebut.

Persoalannya, dalam kebanyakan praktik di lapangan, yang dimaksud dengan ‘koordinasi’ seringkali hanya bersifat pemberian informasi satu pihak saja (misalnya dari seorang kepala instansi), sementara pihak-pihak lain hanya sebatas mendengarkan dan membagi ‘kendala yang mereka hadapi’ di hadapan forum, sehingga jarang sekali ada *feedback* secara langsung. Rapat koordinasi akhirnya hanya menjadi ajang dengar pendapat di mana kepala instansi/ dinas terkait diharapkan ‘menindaklanjuti’ apa yang menjadi pokok bahasan saat rapat koordinasi. Sinkronisasi/harmonisasi atau ‘*meet the needs with resources*’ merupakan mekanisme yang jarang ditemui dalam rapat-rapat koordinasi dalam departemen manapun di organisasi pemerintah.

Untuk mengatasi tumpang tindih/konflik penyelenggara kebijakan, beberapa usulan yang telah dikeluarkan antara lain<sup>56</sup>:

- Penggabungan departemen sektoral dan KLH (Kementerian Lingkungan Hidup) menjadi departemen pengelolaan aset-aset alam dan lingkungan hidup.
- Pembentukan kementerian koordinator bidang sumberdaya alam dan lingkungan hidup, yang bertanggung jawab memastikan adanya konsistensi dan keberpihakan pada lingkungan. Contohnya di Filipina, di mana upaya integrasi kewenangan atas sumberdaya alam diwujudkan melalui Departemen Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam sehingga tidak ada tumpang tindih kewenangan atas pengelolaan dan pemanfaatan wilayah hutan, kawasan konservasi, pertambangan, dan lingkungan.
- Penyatuan bidang tugas kementerian koordinator bidang ekonomi dan keuangan (ekuin) dan bidang kesejahteraan rakyat (kesra)

---

<sup>56</sup> *Tafsir. ibid.*

menjadi kementerian koordinator bidang pembangunan berkelanjutan.

Jika ketidakjelasan wewenang, tumpang tindih regulasi dan ketidakpastian status kepemilikan dan penguasaan, terhadap hutan, tanah, dan hasil hutan dibiarkan terus menerus tanpa ada alternatif untuk penyelesaiannya, maka kecenderungan konflik pun akan tetap eksis dan mungkin akan semakin keras. Pengaturan terhadap aspek kewenangan ini juga idealnya semakin diperjelas dengan kesepahaman di antara para pihak yang berwenang tersebut, terhadap aturan-aturan main yang dimuat dalam perundang-undangan atau acuan lainnya yang berlaku.

#### **4.3. UU Pengelolaan Sumberdaya Alam Sebagai (Alternatif) Solusi Konflik Kewenangan**

Berbagai pihak atau kelompok, terutama yang dimotori oleh kelompok swadaya masyarakat, telah menyatakan perlunya dirumuskan suatu UU yang komprehensif dan mencakup semua aturan pengelolaan sumberdaya alam dan pemanfaatannya, termasuk pihak-pihak yang berhak mendapatkan manfaat. Para pihak yang kritis mengemukakan problema mendasar mengapa terjadi tumpang tindih dan multi-interpretasi terhadap makna hutan, yaitu karena tidak adanya kesamaan persepsi terhadap sumberdaya hutan. Salah satu elemen penting lainnya adalah masih dominannya paradigma negara untuk memperlakukan sumberdaya alam (hutan) sebagai komoditas meskipun sudah ada upaya untuk mengakomodasi perspektif *sustainability* dalam produk-produk hukum yang berkaitan dengan pungutan hasil hutan seperti ketentuan DAK/DR. Tarik menarik antar sektor untuk mencapai masukan dari komoditas hasil hutan dan hasil non hutan bukanlah hal yang aneh sebab sektor hutan adalah salah satu primadona bagi devisa negara yang mau tidak mau akan menyebabkan menajamnya kecenderungan dari para pihak untuk melakukan eksploitasi (lihat angka perbandingan mengenai besaran masukan dari sektor hutan yang telah dibahas di bagian sebelumnya).

Seruan untuk melakukan reformasi perundang-undangan kehutanan telah dikemukakan oleh berbagai pihak. Beberapa usulan kongkrit yang dikeluarkan oleh para pengamat kehutanan, sebagaimana telah disinggung di atas, antara lain adalah mengeluarkan semacam UU payung yang integratif dan holistik serta dapat mempertemukan dan mengatur kepentingan-kepentingan sektoral.

Secara normatif, kata akhir untuk mengeluarkan suatu keputusan final memang ada di tangan eksekutif. Akan tetapi, proses penyusunan perundang-undangan yang tidak partisipatif pada akhirnya akan menghasilkan gap di antara peraturan, implementasi, dan proses peregakan undang-undang yang bersangkutan. Oleh karena itu, perumusan suatu undang-undang, misalnya yang dilakukan oleh Tim Penyusun RUU PSDA dilakukan dengan memasukkan rumusan masukan dari legislatif, setelah melalui sebuah proses panjang konsultasi publik. Namun demikian, jika suatu keputusan politik, dalam hal ini yang berupa Undang-Undang, dipandang masih sangat jauh dari perspektif umum yang akomodatif, tentu saja proses amandemen terhadapnya bisa – dan memang harus – dilakukan.

WALHI melalui kertas kerjanya secara terperinci mengajukan beberapa usulan<sup>57</sup>:

- Menggantikan Undang-undang agraria yang ada sekarang dengan Undang-undang reforma agraria atau *landreform*, sebagai mekanisme untuk menghilangkan dan mengatasi ketimpangan dan ketidakadilan akses, kontrol, dan kepemilikan sumberdaya agraria yang bersifat struktural. UU ini dicabut jika reforma agraria sudah selesai dilaksanakan.

---

<sup>57</sup> Kertas Posisi, 17 September 2004, *Reformasi Pengelolaan Lingkungan Hidup* [http://www.walhi.or.id/kampanye/psumber\\_daya\\_alam/040917\\_reformlh\\_kp#Pembaharuan%20Perundang-undangan](http://www.walhi.or.id/kampanye/psumber_daya_alam/040917_reformlh_kp#Pembaharuan%20Perundang-undangan)

- Penyusunan Undang-undang yang mengatur pengelolaan agraria atau sumberdaya alam dengan mengacu kepada (a) asas kehati-hatian (*precautionary principle*); (b) keadilan antar dan intragenerasi, kepastian hukum, termasuk kepastian hak usaha; (c) perlindungan masyarakat adat, keterbukaan, keterpaduan antarsektor, dan keberlanjutan.
- Selain itu, juga harus memuat hal-hal yang berkenaan dengan aspek-aspek demokrasi pengelolaan sumberdaya alam, yang tercermin dalam pengaturan tentang hak dan peran serta masyarakat yang lebih hakiki (*genuine*) dan terinci; dengan menjabarkan prinsip akses informasi, partisipasi publik, dan akses keadilan; selanjutnya bagaimana pengakuan dan perlindungan secara utuh hak-hak tradisional, wilayah ulayat, hukum adat, dan sistem nilai masyarakat adat dalam pengelolaan sumberdaya alam.
- Perlu diatur bagaimana metoda pengawasan dan akuntabilitas publik, serta transparansi dan keterbukaan manajemen pengelolaan sumberdaya alam.
- Pembuatan undang-undang yang memiliki wewenang untuk perlindungan lingkungan dan sumber-sumber kehidupan rakyat. Undang-undang ini mengatur upaya pencegahan kerusakan, penanganan kerusakan, penegakan hukum/sanksi dan upaya rehabilitasi atau pemulihan lingkungan. Adapun pengaturan sektoral tetap diperlukan mengingat karakteristik khusus yang dimiliki oleh masing-masing sektor. Pengaturan tersebut harus mengacu pada ketiga rambu peraturan perundangan di atas untuk mencegah tumpang tindih kewenangan. Peraturan sektoral hendaknya hanya mengatur urusan teknis pengelolaan sumberdaya yang bersangkutan.

Dengan latar belakang pemikiran ini, maka pada level praktis adalah perlunya petunjuk teknis atau petunjuk pelaksanaan dari suatu produk hukum, baik UU maupun PP, agar tidak memunculkan keraguan di antara para *stakeholder*.

Jika merujuk pada peran pemerintah dalam pengelolaan SDA, Draft UU PSDA sesungguhnya sudah memuat secara rinci aspek kewenangan pemerintah pada Bab VI tentang ‘Wewenang dan Kewajiban Pemerintah’ terutama Bagian Pertama mengenai ‘Wewenang Pemerintah’ (pasal 30) yang menyebutkan :

Ayat (1): Pemerintah selaku penyelenggara negara berwenang untuk

- a. mengatur penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam;
- b. menetapkan hubungan hukum antara orang dengan sumberdaya alam;
- c. melakukan tindakan-tindakan nyata dalam upaya pendayagunaan, perlindungan dan pelestarian sumberdaya alam.<sup>58</sup>

Penyebutan secara jelas cakupan suatu subyek hukum misalnya ‘masyarakat adat’ dalam kaitannya dengan hak-hak pengelolaan SDA dalam sebuah peraturan perundang-undangan sebaiknya juga dituangkan secara rinci. Sebagai contoh, dalam draft RUU PSDA 1 November 2005, BAB VIII, Bagian Pertama mengenai ‘Pengakuan, Pemenuhan, dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat’ (Pasal 39) disebutkan bahwa ‘negara mengakui, memenuhi dan melindungi hak masyarakat adat atas sumberdaya alam yang meliputi:

- a. Hak mempertahankan adat yang mendukung pelestarian dan pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan;
- b. Hak menerapkan praktik-praktik pengelolaan SDA yang sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan SDA yang berkelanjutan;
- c. Hak untuk mendapatkan fasilitas dari negara dalam peningkatan kapasitas pengelolaan SDA;

---

<sup>58</sup> Yayasan Kehati, *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber daya Alam*, Jakarta: 2005, hal. 221-222.

- d. Hak untuk ikut serta menetapkan batas-batas wilayah yurisdiksi hukum adat mereka masing-masing berdasarkan mekanisme yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Hak penguasaan pada wilayah tempat keberadaan sumberdaya alam;
- f. Hak melakukan perjanjian dengan pihak ketiga mengenai pemanfaatan sumberdaya alam dan hak memperoleh keuntungan dari pemanfaatan sumberdaya alam.<sup>59</sup>

Selanjutnya, dalam draft RUU tersebut di atas dinyatakan pula mengenai perlunya suatu petunjuk teknis ditegaskan dalam Pasal 40, yaitu:

- (1) Pengakuan, pemenuhan, dan perlindungan hak masyarakat adat dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya;
- (2) Pengakuan, pemenuhan dan perlindungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) didasarkan pada pendekatan partisipasi masyarakat, pendapat ahli dan hasil penelitian;
- (3) Tata cara pengakuan, pemenuhan dan perlindungan hak masyarakat adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.<sup>60</sup>

Draft UU PSDA yang dirancang sebagai ‘payung’ pengaturan pengelolaan SDA ini juga dilengkapi mekanisme pengaturan konflik. Khusus mengenai kecenderungan konflik kewenangan pada level kebijakan pengelolaan sumberdaya alam antar instansi pemerintah, Draft UU PSDA Bagian Dua tentang ‘Penyelesaian Konflik Antar Wewenang’ (Pasal 49) menyebutkan:

---

<sup>59</sup> Yayasan Kehati, ibid, *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber daya Alam*, Jakarta: 2005, hal. 224-225.

<sup>60</sup> Ibid, hal. 225.

- (1) Konflik kewenangan pengelolaan sumberdaya alam antar instansi pemerintah diselesaikan melalui koordinasi atau forum kerjasama.
- (2) Konflik kewenangan pengelolaan sumberdaya alam antara pemerintah dan pemerintah daerah diselesaikan melalui forum kerjasama antar daerah.
- (3) Konflik kewenangan pengelolaan sumberdaya alam antara pemerintah dan pemerintah daerah diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Apabila upaya penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) tidak tercapai maka penyelesaian konflik dilakukan melalui Badan Pengelola Kawasan Sumberdaya Alam atau Sub Kawasan Sumberdaya Alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

Selain itu, Pasal 34 menyebutkan secara lebih rinci aspek peran pemerintah daerah dalam hal ini, yaitu:

1. Pemerintah daerah wajib menetapkan batas wilayah penguasaan dan/atau pengelolaan SDA yang berkaitan dengan wilayah adat dengan melibatkan masyarakat adat yang bersangkutan.
2. Penetapan batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui proses musyawarah dan sukarela.
3. Hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan daerah.

#### **4.4. Pendekatan Kolaboratif untuk Penyelesaian Konflik Sumberdaya Hutan**

Pendekatan Manajemen Kolaboratif atau metoda *co-management* sumberdaya alam, di mana tanggungjawab untuk mengatur, termasuk eksploitasi dan perlindungan terhadapnya dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah dan individu atau

para pemanfaat secara berkelompok, telah menjadi semakin sangat dikenal di Asia dan juga di benua lain. Hal ini merupakan akibat dari dua hal yang saling berkaitan, yaitu pola konservasi sumberdaya alam yang cenderung bersifat *top down* di satu sisi dan terus memburuknya kondisi lingkungan di banyak negara.<sup>61</sup> Penanganan konflik yang bersifat '*multiparty*' ini bahkan telah menjadi suatu agenda transnasional-global, terutama karena metode-metodenya digerakkan oleh NGO atau organisasi-organisasi non-pemerintah yang bekerjasama dengan komunitas masyarakat setempat dan lembaga-lembaga donor.

Terminologi lain dalam pola pengelolaan sumberdaya alam secara bersama-sama adalah '*joint management*', '*adaptive management*' atau '*collaborative management*'. Pihak internasional pun menyambut baik inisiatif untuk terselenggaranya rejim baru pengelolaan sumberdaya alam ini, terbukti dengan dikucurkannya bantuan dana dari donor internasional kepada para pihak yang memfasilitasi pendekatan *co-management*.

Uni Eropa, di samping lembaga-lembaga donor dari Eropa lainnya seperti DFID (Inggris) dan GTZ (Jerman), termasuk yang aktif mensponsori gerakan *co-management* dalam pengelolaan hutan di Indonesia. DFID bahkan membiayai suatu proposal dengan jangka waktu yang cukup lama, mulai dari proses pembuatan peta partisipatif sampai pada tahap advokasi untuk mekanisme resolusi konflik di wilayah perkebunan sawit yang partisipatif, yang diajukan dalam suatu bentuk kerjasama antara NGO nasional dan NGO lokal di Kalimantan. Pada tahun 2004, setelah melalui serangkaian proses panjang (sejak tahun 2001) untuk mencapai kesepakatan bersama dalam menyelenggarakan PHBM di antara para *stakeholder* yang terlibat, termasuk di antaranya pihak Perhutani dan Pemkab Kuningan, pihak donor DFID bersedia mengucurkan dana sebesar Rp.367.000.000,- untuk membiayai suatu program *community forestry* bertajuk 'Making Community Forestry Work (MKFW)' yang

---

<sup>61</sup>. Persoon, 2003, hal. 3.

dilakukan melalui kerjasama antara LSM ‘Kanopi’ di Kuningan, Jawa Barat, dan NGO ‘LATIN’ di Bogor, Jawa Barat.

Sebagian dari NGO yang menjalankan metode *co-management* untuk mengelola sumberdaya alam (hutan) terinspirasi oleh gerakan-gerakan perlawanan masyarakat dengan modal ekonomi pertanian tradisional, misalnya gerakan Chipko di India, gerakan perlawanan masyarakat Punan di Serawak melawan aktivitas *illegal logging*, atau masyarakat Kalingan di Filipina yang menentang rencana pemerintah untuk membendung sungai Chico.<sup>62</sup> Organisasi-organisasi donor internasional semacam Bank Dunia dan International for the Conservation of Nature (IUCN) yang meluncurkan ‘IUCN’s World Conservation Strategy’ pada tahun 1980 mengawali tren mekanisme pengelolaan sumberdaya alam secara *co-management* ini.<sup>63</sup>

Di Asia, *co-management* telah sangat berkembang melampaui tataran abstrak, misalnya dilakukan dengan cara pemetaan areal/kawasan secara partipatif yang melibatkan masyarakat.<sup>64</sup> Keunggulan metode ini terlihat dari perubahan metode pengelolaan

---

<sup>62</sup> Persoon 2003, hal. 1.

<sup>63</sup> Ibid, hal. 2-3.

<sup>64</sup> Manon Osseweijer dalam “Conflicting Boundaries: the Role of Mapping in the Co-management Discourse” mengemukakan bagaimana proses pemetaan berlangsung dan kegunaannya dalam konsep *co-management* di kawasan hutan lindung, dengan riset lapangan di kawasan kepulauan Aru di Indonesia Timur. Ia menggambarkan, bagaimana cadangan sumberdaya laut yang ada di wilayah itu menjadi target dari upaya *co-management* yang dilakukan oleh beberapa *stakeholder*. Studi itu juga menunjukkan bahwa tidak selamanya penggunaan peta sebagai salah satu bentuk metode partisipatif dapat berhasil, sebab, ada perbedaan mendasar dari aspek pandangan para pihak yang berkonflik, yaitu di antara pihak kelompok NGO lingkungan dan pihak masyarakat Aru, tentang dua isu yaitu lingkungan alam dan kegunaan peta. (Manon Osseweijer, “Conflicting Boundaries: the Role of Mapping in the Co-management Discourse”, dalam Persoon, Gerard.A., ibid, hal. 173-197).

hutan di beberapa negara, misalnya di India, yang mereformulasi kebijakan kehutannya menjadi menggunakan metode '*joint forest management*'. Begitu pula dengan pemerintah Filipina yang kemudian bergerak ke suatu jaman baru model pengelolaan hutan di bawah hukum "National Integrated Protected Area System (NIPAS)"- 1992, serta didukung oleh penyelenggaraan "Indigenous People's Rights Act" tahun 1997.

Dapat disaksikan bahwa salah satu 'sasaran' dari pola pendekatan *co-management* adalah adanya pemberian peran yang lebih besar kepada kelompok-kelompok yang selama ini dianggap terpinggirkan oleh kebijakan negara, antara lain masyarakat 'asli' dan/atau 'masyarakat adat'<sup>65</sup> dalam pengelolalan sumberdaya hutan. UU No 22/1999 mengenai otonomi daerah dipandang telah memberi ruang awal untuk mekanisme pengelolaan sumberdaya pada level lokal. Sementara itu, peran dari kalangan *stakeholders*, seperti masyarakat lokal (dalam arti pada level propinsi dan kabupaten), juga termasuk pengakuan pada hak-hak masyarakat 'asli' atau '*indigenous people*' merupakan bagian dari agenda reformasi dan demokratisasi.<sup>66</sup> Pemerintah dalam hal ini juga telah secara berangsur-angsur (melalui desakan dan protes dari masyarakat serta kelompok-kelompok NGO) merevisi ulang kebijakan kehutannya, termasuk mencantumkan secara eksplisit pengakuan terhadap hak komunitas lokal/masyarakat

---

<sup>65</sup> Yayasan Kehati, *Di Bawah Satu Payung, Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Jakarta: 2005, hal. 126-127.

<sup>66</sup> Di Bogor, NGO "LATIN" berupaya untuk memperkuat peran komunitas dalam upaya pengelolaan SUMBER DAYA ALAM pada konteks reformasi politik dengan mengaitkan 'komuniti forestri' dan transformasi sosial. Seminar "Komuniti Forestri dalam Perspektif Civil Society" yang diselenggarakan pada 25 Oktober 2005 itu menghasilkan kesimpulan utama bahwa 'membangun komuniti forestri yang kuat berarti membangun *civil society* yang handal, sebab dengan komuniti forestri yang semakin kuat, memungkinkan terjadinya proses transformasi sosial-politik yang demokratis'. (Sinergi, 2005, hal. 77-78).

asli/masyarakat adat dan pemberian ruang kepada praktik kehutanan sosial (*social forestry practices*).

Di Indonesia kedua hak tersebut mendapat pengakuan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, misalnya dalam UU No. 11 Tahun 1967 dan UU No. 11 Tahun 1974. Dalam sektor pertambangan UU No. 11 Tahun 1967 mengakui hak masyarakat adat untuk melakukan aktivitas pertambangan skala kecil. Selanjutnya, UU No. 11 Tahun 1974 tentang pengairan mengakui hak masyarakat adat terhadap sumberdaya air, ‘sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional’. Hak-hak masyarakat adat pada sumberdaya alam ‘diletakkan’ sebagai bagian atas hak negara terhadap SDA. Dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, disebutkan bahwa ‘hukum adat adalah bagian dari hutan negara yang dikelola oleh masyarakat adat’. Kementerian Lingkungan Hidup (LH) membuat sejumlah definisi kriteria masyarakat adat: (1) adanya orang-orang yang lahir, dibesarkan dan menetap di suatu tempat misalnya pedesaan; (2) seluruh anggota komunitas menempati kawasan yang sama dalam kurun waktu yang cukup lama; (3) hubungan antar orang-orang dalam komunitas berdasarkan keturunan dan kesamaan wilayah teritorial; (4) warga komunitas masih homogen atau terdapat kebudayaan dominan; (5) warga komunitas masih terikat pada hukum adat, nilai-nilai kearifan dan tradisi pelestarian lingkungan hidup; (6) ada aturan hukum adat baik lisan ataupun tertulis yang dipahami, diterima dan diwariskan bersama; (7) ada perangkat hukum adat yang berfungsi menegakkan hukum adat; (8) memiliki hubungan historis, kultural, ekonomi, dan sosial dengan tanah tempat mereka bermukim; memiliki nilai-nilai yang dianut secara turun temurun oleh sebagian besar warganya; dan (10) warga masih mematuhi kearifan pola tradisi pelestarian lingkungan.

Dengan demikian jika mengacu kepada sejumlah kriteria di atas, masyarakat adat didefinisikan sebagai ‘kelompok masyarakat (komunitas) yang secara turun-temurun hidup di suatu wilayah geografis tertentu karena ikatan pada asal-usul leluhur, mempunyai hubungan yang kuat dengan sumberdaya alam dan memiliki nilai

yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum yang ditegakkan oleh lembaga-lembaga adat.

Reorientasi mekanisme pengelolaan sumberdaya alam, menyimak penjelasan di atas, menurut pengamatan Gerard A Persoon memiliki unsur-unsur pembentuk yang pokok sebagai berikut<sup>67</sup> :

- (1) Kegagalan atau keterbatasan dari pendekatan pengelolaan sumberdaya alam (hutan) yang terpusat oleh negara terbukti tidak mampu mengatur sumberdaya. Bahkan berdasarkan aturan-aturan yang ada itu sendiri, misalnya, zona kawasan yang direncanakan dan ditunjuk melalui pelbagai aturan pemerintah dalam prakteknya mempunyai kelemahan. Namun meskipun telah ada pengakuan bahwa cara penunjukan itu tidak demokratis, masih juga ada upaya untuk tidak mengikutkan peran serta masyarakat dalam penunjukan suatu kawasan.
- (2) Proses demokratisasi yang dialami oleh suatu negara mengakibatkan terakomodirnya peran masyarakat secara lebih luas. Di Indonesia, misalnya, proses reformasi politik sejak 1998 telah berdampak pula pada penguatan NGO yang bergerak di bidang kehutanan, penguatan peran masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan, serta perubahan pada mekanisme kinerja Departemen Kehutanan dan pada aturan-aturan kehutanan, meskipun belum secara ideal.
- (3) Kelompok-kelompok NGO lingkungan hidup, kebanyakan dengan dukungan finansial yang cukup besar dari pihak-pihak lembaga donor internasional, telah menjadi semakin kuat dan vokal dalam mengadvokasi kepentingan-kepentingan masyarakat, bersamaan dengan penggunaan sumberdaya alam (termasuk hutan) yang lebih berjangka panjang/*sustainable* ala pemerintah.

---

<sup>67</sup> Persoon, ibid., hal 4-5.

- (4) Promosi dari lembaga internasional melalui slogan ‘kekuatan waktu’, dengan penekanan yang bertambah pada partisipasi masyarakat lokal, kaum perempuan, masyarakat adat, telah menunjukkan efek berganda dan tampak pada level regional. Sebagai contoh, hampir semua lembaga donor saat ini mensyaratkan perlunya mencantumkan persyaratan pelibatan masyarakat adat/asli ke dalam proyek-proyek yang diajukan oleh kelompok masyarakat yang bekerja sama pada level lokal.
- (5) Pada kasus tertentu, pengagungan terhadap masa lalu sebagai bagian dari peningkatan kesadaran etnis dan identitas lainnya, yang memfasilitasi proses revitalisasi struktur pengelolaan sumberdaya tradisional, harus disesuaikan dengan konteks masa kini. ‘Pengalaman masa lalu’ itu, oleh kelompok-kelompok yang memfasilitasi transformasi pengetahuan mengenai pengelolaan sumberdaya alam (hutan), di’temukan’ kembali, atau di-‘re-invented’, dengan tradisi retorika yang kontemporer yang berasal dari beragam diskursus tentang isu-isu lingkungan hidup, seringkali diperbincangkan ke dalam narasi tradisi lokal. Di beberapa kasus strategi ini berhasil, dan ada dukungan terhadap gerakan perlawan masyarakat asli atau lokal itu, bahkan pada level internasional.
- (6) Aspek-aspek keadilan distributif telah menjadi salah satu agenda dalam lingkup pengelolaan sumberdaya alam sejalan dengan berlangsungnya program pengurangan kemiskinan. Akan tetapi, proses-proses ini memerlukan pengamatan lebih lanjut.
- (7) Keamanan pangan dan lingkungan hidup (*food and environmental security*) saat ini telah merupakan salah satu agenda politik yang penting, dan terdapat suatu pengakuan bahwa potensi-potensi (sumberdaya lokal) dapat semakin diperkuat dengan bentuk-bentuk pengaturan atau manajemen baru.

Faktor-faktor di atas mendorong beberapa negara di Asia seperti Indonesia dan Filipina mengadopsi bentuk-bentuk pengelolaan

sumberdaya alam dengan cara baru. Tentu saja setiap negara memiliki perbedaan, karena konteks yang berbeda. Akan tetapi, pada pokoknya terdapat suatu benang merah atau alur pikir yang erat kaitannya dengan metode *co-management*. Sebagaimana telah disinggung secara singkat, *co-management* juga meliputi: ‘*collaborative management*’, ‘*joint management*’, ‘*adaptive management*’, ‘*community-based*’ atau ‘*local management*’, atau ‘*indigenous management*’.<sup>68</sup> *Co-management* didefinisikan sebagai ‘pembagian tanggungjawab untuk mengatur atau mengelola sumberdaya alam tertentu, di antara masyarakat lokal dan pemerintah, yang diwakili oleh suatu lembaga tertentu’.<sup>69</sup> Sebagai suatu proses, maka dengan bertitik tolak dari pemahaman di atas, sejumlah variasi dari pola pengelolaan sumberdaya alam akan tampak, sebagai suatu kontinum dari titik pengelolaan yang ‘ekstrim’ oleh pemerintah di satu sisi, kepada titik ‘ekstrim’ pengelolaan sumberdaya ala masyarakat lokal, di sisi lain.<sup>70</sup> Oleh karena itu, pendekatan ini merupakan jantung dari pengelolaan hutan berbasis masyarakat (Means, dkk., 2005). Pendekatan ini dapat diterapkan pada berbagai kepemilikan lahan dan hutan, mencakup lahan dan hutan adat, swasta dan negara dan juga pada kawasan lindung bersama.

Bentuk dari pola pengaturan sumberdaya alam (hutan) itu akan tergantung pada struktur pemerintahan yang berlaku, di samping adanya kemauan politik dari negara untuk melimpahkan sebagian wewenang, serta mempertimbangkan ‘ukuran’ dari bentuk-bentuk keterlibatan masyarakat setempat (misalnya dalam hal jumlah, kohesi kelompok, tipe kepemimpinan, perbedaan etnis atau pola perekonomian). Oleh karenanya mesti ada kesesuaian antara sumberdaya alam ada/tersedia, dengan ‘rejim pengaturan’ yang hendak mengelolanya. Jelaslah bahwa, misalnya, ada perbedaan di antara rejim pengelolaan sumberdaya laut dengan sumberdaya hutan,

---

<sup>68</sup> Persoon, hal. 6-7.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

sehingga dikenal empat tipe ‘rejim kepemilikan’ atau *property regimes*:

- (1) *Open access*, yang samasekali bukan merupakan rejim pengelolaan
- (2) *Private property*, di mana klaim dilakukan oleh pihak individu/ kepemilikan kolektif seperti negara;
- (3) *State property*, atau hak (milik) negara, di mana kepemilikan ada di tangan negara atau lembaga yang mewakilinya, yang mencerminkan kepentingan warganegara (masa sekarang atau masa datang);
- (4) *Communal* atau *common property*, di mana penggunaan sumberdaya dikontrol atau diatur oleh sekelompok masyarakat pengguna yang didefinisikan secara jelas. (Berkes, 1994).<sup>71</sup>

Dalam skema *co-management* ini, para pihak atau *stakeholders* merencanakan dan memutuskan tindakan bersama tentang bagaimana mengatur mekanisme pengaturan sumberdaya alam (termasuk hutan). Peran dan tanggungjawab setiap pihak terlebih dahulu diidentifikasi berdasarkan pada negosiasi yang terus menerus dan proses konsultasi. Metode *co-management* ini dapat mendorong suatu penguatan masyarakat sebab masyarakat setempat dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan dan pembagian keuntungan.<sup>72</sup> Namun perlu dicatat bahwa, sekaligus *co-management* juga membuka peluang terjadinya konflik baru atau membuka konflik lama, karena metode yang digunakan adalah mengintegrasikan atau mempertemukan kepentingan dan pengetahuan yang berbeda-beda dari para *stakeholder*. Oleh karenanya, desain maupun penerapan konsep ini sangat tergantung pada tipologi konflik yang terjadi.

---

<sup>71</sup> Persoon, hal. 7.

<sup>72</sup> Lihat diskusi tentang ‘power sharing’ dan ‘benefit sharing’ dalam Hermosilla

Di Indonesia, pola *co-management* ini di kalangan pemerintah dan pengusaha lebih dikenal dengan istilah ‘pola kemitraan’, dan sejak awal tahun 1990-an pendekatan yang kolaboratif ini digambarkan sebagai suatu metode manajemen inti-plasma antara petani dengan perusahaan perkebunan, atau digambarkan sebagai model ‘bapak angkat’ antara pengusaha kecil dengan pengusaha besar.<sup>73</sup> Namun, model kemitraan ini memang hanya diberikan kepada dua *stakeholders* utama yaitu pengusaha besar dan kecil, sementara dalam hubungan kolaboratif secara umum banyak terdapat bentuk-bentuk pola kerjasama yang melibatkan lebih dari dua pihak.

Hubungan kolaboratif ini ditegaskan dengan terbitnya Permenhut No. P-19/Menhut-II/2004 tentang ‘Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam’ sebagai ‘turunan’ dari UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati. Prinsip kolaborasi ini sekaligus untuk menampung partisipasi masyarakat untuk bekerja di kawasan hutan lindung dan hutan produksi. PHBM disebut juga sebagai *social forestry*, di mana masing-masing *stakeholder* dalam ruang kelola suatu kawasan hutan memiliki hak dan tanggungjawab yang terbagi secara setara. Pemikiran yang mendasarnya adalah bahwa pemerintah misalnya mempunyai keterbatasan sumberdaya manusia sementara problem yang dihadapi (misalnya di kawasan Taman Nasional) sangat besar. Dalam kaitan ini, ide-utamanya adalah menggabungkan kontribusi pengelolaan di antara kalangan masyarakat, LSM (nasional maupun internasional) dan masyarakat yang bertempat di sekitar suatu kawasan hutan/Taman Nasional.

---

<sup>73</sup> Suporahardjo, “Strategi dan Praktek Kolaborasi: Sebuah Tujuan”, dalam Sinergi, Jurnal Manajemen Kolaborasi, Edisi I, Vol. 1, No. 1, 2005, Bogor: LATIN (Lembaga Alam Tropika Indonesia), hal. 7-20.

## **BAB V**

# **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

**K**onflik sumberdaya hutan mempunyai sejarah yang panjang dan melibatkan berbagai aktor yang berkepentingan terhadap kekayaan alam tersebut. Pemerintah, pemilik modal, baik swasta maupun BUMN serta masyarakat yang tinggal di sekitar hutan merupakan tiga aktor dominan yang terlibat langsung dalam ‘perebutan’ akses untuk memperoleh manfaat dari (pengelolaan) sumberdaya hutan. Selain ketiga pihak tersebut, terdapat pula aktor-aktor yang tidak terlibat secara langsung seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang menaruh perhatian terhadap keberlangsungan (*sustainability*) sumberdaya hutan dan kelangsungan hidup masyarakat yang berada di sekitarnya serta akademisi yang mempunyai perhatian yang sama.

Jika dikaji secara mendalam, berbagai konflik sumberdaya hutan muncul karena berbedanya cara pandangan setiap aktor terhadap penguasaan sumberdaya hutan. Negara, dengan dengan mendasarkan diri pada Pasal 33 UUD 1945, dalam rangka untuk memanfaatkan sumber daya tersebut untuk mencapai tujuan ideal UUD, yaitu memberikan kesejahteraan sebesar-besanya bagi rakyat, menguasai sumberdaya alam, termasuk hutan (Pasal 33 UUD 1945). Hal ini telah banyak “meminggirkan” penguasaan masyarakat atas hutan yang telah ada sejak lama, bahkan jauh sebelum Indonesia terbentuk menjadi sebuah negara. Sebelum keluarnya peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan sumberdaya alam, masyarakat telah memanfaatkan hutan untuk berbagai kepentingan hidup mereka. Oleh karena itu, penguasaan negara terhadap sumberdaya hutan, baik untuk kepentingan produksi maupun konservasi, dipandang oleh masyarakat sebagai ‘perampasan’ hak mereka terhadap wilayah yang secara turun temurun menjadi areal tempat menjalankan dan menggantungkan kehidupan. Ketika

kemudian kewenangan penguasaan sumberdaya hutan berada di tangan pemerintah, masyarakat ‘terpaksa’ menerima semua keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sebagai contoh, mereka yang biasa melakukan aktivitas ekonomi subsisten dalam suatu kawasan hutan tidak lagi dapat melaksanakan kegiatan tersebut setelah kawasan hutan mereka ditetapkan sebagai wilayah konservasi atau wilayah hutan produksi yang hak pengelolaannya kemudian diberikan kepada pemilik modal. Padahal, penetapannya sebagai wilayah konservasi atau areal hutan produksi dilakukan tanpa disertai keterlibatan masyarakat.

Pemanfaatan sumberdaya hutan untuk kesejahteraan masyarakat menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan -dan memberikan ijin-ijin- eksplorasi hutan guna menghasilkan devisa negara yang menjadi salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Setelah pemerintah pengeluarkan berbagai peraturan mengenai pemanfaatan hutan dan kegiatan-kegiatan yang terkait dengannya, seperti UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan PP No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Penguasaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan, sumberdaya alam ini benar-benar menjadi primadona, khususnya setelah era minyak bumi dan gas berakhir. Seperti telah dikemukakan dalam Bab II, pada masa puncaknya (1987) sektor kehutanan telah menyumbang sebesar 15 persen dari nilai ekspor dan 30 persen dari ekspor sektor industri Indonesia. Sepanjang tahun 1993/1994, devisa yang dihasilkan negara dari kegiatan ekspor kayu gergajian, kayu lapis, *wood working* dan *block board* sebesar US \$ 271.152.940.000,00. Sumber dana yang diperoleh dari sumberdaya hutan menjadi lebih besar lagi jumlahnya jika hasil-hasil hutan non-kayu seperti rotan, damar, jelutung dan hasil ikutan lainnya turut diperhitungkan. Berdasarkan angka-angka ini tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa hutan merupakan salah satu sumber devisa utama bagi pembangunan perekonomian Indonesia.

Namun dalam perkembangannya kemudian, kegiatan eksplorasi sumberdaya hutan (secara besar-besaran) telah terbukti menimbulkan berbagai dampak negatif bagi kehidupan masyarakat

dalam arti luas. Dampak tersebut tidak hanya berupa munculnya konflik-konflik yang terkait langsung dengan perebutan akses terhadap sumberdaya hutan, melainkan juga kerusakan lingkungan akibat eksploitasi yang kurang mempertimbangkan unsur kelestarian lingkungan. Eksploitasi yang berlebihan dengan tujuan memacu pertumbuhan ekonomi seringkali tidak diiringi dengan proses penanaman kembali areal hutan yang sudah ditebangi. Meskipun perusahaan-perusahaan pemegang konsesi HPH diwajibkan untuk membayar dana reboisasi (DR), masih ditemukan kasus-kasus tunggakan pembayaran dana tersebut. Sementara itu, tidak jarang ditemukan kasus di mana penanaman kembali hutan-hutan eks areal HPH tidak dilaksanakan karena berbagai alasan.

Eksploitasi hutan yang berlebihan tanpa upaya yang seimbang untuk merehabilitasinya tidak hanya membawa dampak negatif terhadap kesejahteraan dan kelestarian lingkungan bagi masyarakat yang tinggal di sekitarnya, namun juga membawa dampak yang lebih luas bagi masyarakat yang nyatanya jauh dari hutan. Kondisi hutan yang rusak menimbulkan kesulitan bagi masyarakat dalam menjalani kehidupan keseharian mereka. Kerusakan hutan juga menimbulkan bencana beruntun seperti banjir bandang maupun kebakaran hutan yang menimbulkan asap yang mengganggu kesehatan. Dari segi ekonomi, di samping terbatasnya akses masyarakat di sekitar hutan untuk mendapat manfaat dari areal hutan karena fungsinya telah dialihkan untuk kepentingan lain, misalnya menjadi areal konsesi perusahaan HPH atau wilayah konservasi, kerusakan lingkungan menimbulkan berbagai kesulitan bagi masyarakat dalam kegiatan pertanian. Sebagai contoh, gagal panen akibat banjir<sup>74</sup> atau serangan hama<sup>75</sup> karena

---

<sup>74</sup> Bencana banjir mulai melanda beberapa desa di Kecamatan Antang Kalang, Kabupaten Kotawaringin Timur, Kalimantan Tengah, setelah wilayah hutan di sekitar mereka tidak lagi ditumbuhki oleh pohon-pohon besar karena penebangan yang dilakukan oleh perusahaan HPH tidak

perubahan ekosistem merupakan fenomena yang sering dialami oleh masyarakat di sekitar hutan setelah semakin luasnya hutan yang mengalami kerusakan dan tidak direhabilitasi.

Berdasarkan kenyataan di atas, sulit diingkari bahwa paradigma pengelolaan sumberdaya hutan yang selama ini dijalankan lebih cenderung pada eksplorasi secara besar-besaran tanpa mempertimbangkan kelestariannya serta kesejahteraan masyarakat yang hidup di sekitarnya. Kenyataan tersebut yang kemudian menimbulkan berbagai konflik, tidak hanya antara masyarakat, yang termarjinalkan kehidupannya, dengan pemerintah/perusahaan, melainkan juga antara pemerintah/perusahaan dengan lembaga-lembaga yang menaruh perhatian pada pelestarian lingkungan serta antar lembaga pemerintah yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda terhadap sumberdaya hutan.

Upaya-upaya untuk menyelesaikan berbagai konflik kehutanan yang muncul, sebagaimana dikemukakan di bagian sebelumnya, telah dilakukan oleh banyak pihak. Upaya yang dilaksanakan bervariasi, mulai dari musyawarah sampai dengan penyusunan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumberdaya hutan. Di tingkat bawah, yaitu antara masyarakat di sekitar hutan dengan perusahaan pemegang konesi pengelolaan hutan, musyawarah paling sering dilakukan untuk

---

diikuti oleh penanaman kembali (hasil FGD dengan tokoh masyarakat dari desa-desa tersebut pada penelitian tahun 2003).

<sup>75</sup> Kasus hama belalang ditemukan di wilayah Provinsi Kalimantan Timur setelah hutan bekas areal konesi HPH tidak direhabilitasi dan dirubah peruntukannya sebagai areal perkebunan kelapa sawit. Hama belalang muncul karena adanya perubahan ekosistem dari multikultur (hutan) menjadi monokultur (kelapa sawit) (wawancara dengan akademisi di bidang kehutanan dari Universitas Palangkaraya pada penelitian tahun 2003). Ide untuk pengembangan usaha perkebunan kelapa sawit muncul dari pihak pemerintah daerah karena banyaknya lahan terlantar eks areal HPH. Lahan terlantar tersebut kemudian dialihkan fungsinya menjadi perkebunan kelapa sawit (lihat Mita Noveria, dkk., 2004).

menyelesaikan kasus-kasus konflik yang muncul. Melalui proses ini perusahaan berusaha mengakomodasi tuntutan masyarakat, terutama dengan pertimbangan untuk terjaminnya kelangsungan usaha mereka. Pembangunan infrastruktur dan fasilitas sosial seperti jembatan untuk kemudahan transportasi serta gedung sekolah dan tempat ibadah adalah bentuk-bentuk kompromi yang lazim dilakukan antara perusahaan dan masyarakat. Jika dicermati secara kritis, upaya ini tampaknya hanya menyelesaikan permasalahan di tingkat permukaan karena hanya menjawab kebutuhan sesaat masyarakat. Meskipun untuk sementara waktu upaya tersebut berhasil meredam konflik, kemungkinan munculnya konflik di masa mendatang masih terbuka. Sepanjang persoalan mendasar yang menjadi penyebab konflik, yaitu tertutupnya akses masyarakat terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan yang berdampak negatif terhadap kesejahteraan mereka belum berhasil diatasi, maka konflik yang melibatkan masyarakat ini masih berpotensi untuk muncul ke permukaan.

Upaya lain yang juga telah dilakukan untuk menyelesaikan konflik adalah penerapan manajemen kolaboratif antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan sumberdaya tersebut dalam pengelolaan sumberdaya hutan. Pendekatan *co-management* sumberdaya alam diterapkan di beberapa tempat, difasilitasi oleh LSM, baik nasional dan internasional. Merespons upaya tersebut, lembaga donor internasional telah pula mengucurkan bantuan dana bagi mereka yang berperan dalam memfasilitasi pelaksanaan *co-management* engelolaan sumberdaya hutan. Namun sayangnya, implementasi upaya ini masih terbatas pada wilayah-wilayah tertentu dan umumnya masih tergantung pada peran LSM yang menjadi fasilitator.<sup>76</sup> Mengingat konflik sumberdaya hutan terjadi di banyak wilayah, maka dibutuhkan lebih banyak pihak yang berfungsi memfasilitasi

---

<sup>76</sup> Salah satu diantaranya adalah LATIN (Lembaga Alam Tropika Indonesia) yang telah melaksanakan program kolaborasi pengelolaan sumberdaya hutan di tujuh kabupaten, yaitu Garut, Sukabumi, Kuningan, Dompu, Lampung Barat, Pekalongan dan Jember (lihat tulisan Suporaharjo dalam Sinergi, Vol. 1, No. 1. 2005).

pelaksanaan pendekatan ini, atau mungkin dengan meningkatkan upaya pemberdayaan masyarakat sehingga memungkinkan mereka berperan dalam pendekatan ini tanpa bantuan pihak lain. Hambatan lain yang ditemui dalam pelaksanaan pendekatan ini adalah masih dominannya peran pemerintah dalam pengambilan keputusan, padahal pendekatan ini menuntut kesetaraan semua pihak dalam setiap proses kegiatan. Selain itu, terjadinya penurunan komitmen diantara aktor-aktor yang terlibat dalam kegiatan kolaboratif serta lemahnya visi pimpinan organisasi/lembaga yang menjadi *stakeholder* utama seringkali menjadi hambatan dalam penerapan pendekatan tersebut (Suporaharjo, 2000). Oleh karena itu, pendekatan kolaboratif dalam pengelolaan sumberdaya hutan belum dapat berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip dari pendekatan tersebut.

Pembuatan peta partisipatif oleh masyarakat, terutama yang menyangkut wilayah ‘penguasaan dan pengelolaan’ mereka merupakan salah satu upaya untuk menyelesaikan konflik sumberdaya hutan. Dalam kegiatan ini, masyarakat secara bersama-sama menetapkan kembali areal yang selama ini diklaim sebagai wilayah mereka serta alokasi pemanfaatannya, misalnya sebagai lahan untuk berladang atau kebun jenis-jenis tanaman tertentu. Peta yang dihasilkan masyarakat ini selanjutnya diharapkan dapat diakomodasi dalam peta yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sekali lagi, peran pihak lain, terutama LSM, sangat besar dalam kegiatan pemetaan partisipatif ini. Seperti halnya pendekatan *co-management* hambatan yang dialami dalam melaksanakan kegiatan ini adalah terbatasnya jumlah mereka yang dapat memfasilitasi kegiatan pembuatan peta partisipatif. Selain itu, dalam kenyataannya peta partisipatif masih ‘sulit’ dan membutuhkan waktu lama untuk diakomodasi ke dalam peta pemerintah.

Di tingkat yang lebih tinggi, penyelesaian konflik dilakukan melalui upaya peninjauan ulang beberapa kebijakan mengenai pengelolaan sumberdaya hutan. Bahkan undang-undang yang dapat menjadi payung dalam pengelolaan sumberdaya hutan dan sumberdaya alam secara keseluruhan juga sedang dalam proses

penyusunan. UU payung ini diharapkan dapat mengatur dan mengakomodasi kepentingan semua pihak terhadap pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam secara adil. Dengan demikian, sumberdaya alam dapat dimanfaatkan untuk pembangunan ekonomi dalam arti luas, dengan mempertimbangkan unsur kelestariannya, serta manfaatnya bagi kesejahteraan masyarakat.

Terlepas dari segala upaya penyelesaian konflik yang telah dilakukan, masih diperlukan upaya-upaya lebih lanjut agar berbagai konflik sumberdaya hutan yang muncul dapat diselesaikan dengan memberikan keuntungan bagi semua pihak (*win-win solution*). Dengan demikian, tujuan dari pengelolaan hutan, yaitu untuk kepentingan ekonomi, baik bagi negara dalam arti luas (pertumbuhan ekonomi) maupun bagi kesejahteraan masyarakat yang hidup di sekitarnya, serta untuk kelestarian sumberdaya itu sendiri, dapat dicapai. Beberapa usulan untuk menyelesaikan konflik sumberdaya hutan berdasarkan temuan penelitian ini adalah:

1. Penentuan kewenangan dan prioritas dalam pengelolaan sumberdaya alam secara keseluruhan dan sumberdaya hutan, secara khusus.

Hal ini terkait dengan konflik kewenangan yang terjadi antar sektor-sektor yang berkepentingan terhadap pemanfaatan sumberdaya alam. Jika selama ini masing-masing sektor diberi kewenangan untuk mengatur pengelolaan sumberdaya alam yang terkait dengan bidangnya, misalnya pengelolaan hutan menjadi kewenangan Departemen Kehutanan dan eksplorasi hasil tambang berada di bawah Departemen Pertambangan dan Energi, maka konflik tidak terhindarkan ketika kepentingan masing-masing sektor saling berbenturan. Sebagai contoh, kegiatan eksplorasi tambang di areal hutan lindung berujung pada konflik antara sektor kehutanan dan pertambangan. Penyelesaian konflik ini mengalami berbagai hambatan terutama karena belum ada ketentuan/kebijakan yang mengatur kepentingan apa yang harus didahulukan dan mengalahkan kepentingan yang lain. Hal ini

sangat terkait dengan prioritas yang ditetapkan untuk pengelolaan sumberdaya alam. Oleh karena itu, negara dituntut untuk menentukan prioritas dalam pengelolaan sumberdaya alam, tidak hanya menyangkut kepentingan ekonomi melainkan juga untuk kepentingan pelestariannya.

Selain untuk lingkup nasional, penetapan prioritas ini juga perlu dilakukan dalam lingkup wilayah/daerah. Kebijakan ini sangat diperlukan untuk penyelesaian konflik yang melibatkan pemerintah provinsi dan kabupaten, seperti yang terjadi antara pemerintah Kabupaten Kotawaringin Timur dan Provinsi Kalimantan Tengah dalam penentuan luas wilayah hutan produksi dan hutan lindung. Dengan menentukan prioritas pengelolaan hutan dalam lingkup provinsi Kalimantan Tengah, misalnya memperluas wilayah hutan lindung atau sebaliknya menambah luas wilayah hutan produksi, maka konflik antara dua tingkat pemerintahan yang berbeda ini tidak perlu terjadi.

Penentuan prioritas ini sangat terkait dengan tujuan yang hendak dicapai pada suatu wilayah. Sebagai contoh, jika fungsi konservasi menjadi tujuan utama, maka kepentingan lain yang bertentangan dengan tujuan tersebut harus dikalahkan. Dalam hal ini, kewenangan yang lebih besar berada di tangan pihak-pihak yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kegiatan konservasi, seperti Departemen Kehutanan. Dalam konteks yang lebih luas, penentuan prioritas disesuaikan dengan berbagai kepentingan dalam skala yang besar, yaitu untuk kesejahteraan (hidup) bangsa & negara secara keseluruhan. Artinya, tidak hanya manfaat ekonomi dari eksplorasi sumberdaya alam yang menjadi prioritas, melainkan juga keberlangsungannya (*sustainability*) serta kesejahteraan masyarakat yang tinggal di sekitarnya. Oleh karena itu, diperlukan pemikiran yang mendalam dan partisipasi semua kelompok kepentingan dalam merumuskan prioritas dalam pengelolaan sumberdaya alam.

2. Penyelesaian segera undang-undang mengenai pengelolaan sumberdaya alam (UU PSDA) yang merupakan payung dari semua kebijakan mengenai pengelolaan sumberdaya alam.

UU ini menjadi acuan dalam proses pengelolaan sumberdaya alam dan sangat terkait dengan pengaturan kewenangan dari para pihak (*stakeholders*). Karena UU ini mempunyai cakupan yang luas, termasuk penyelesaian konflik kewenangan antar berbagai instansi pemerintah, maka penyelesaian UU ini menjadi salah satu agenda mendesak. Khusus untuk pemanfaatan sumberdaya alam, UU ini juga memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur akses masyarakat untuk kegiatan tersebut. Dengan demikian, masyarakat juga dapat memperoleh manfaat dari sumberdaya alam yang berada di sekitar mereka. Meskipun ketentuan mengenai akses masyarakat terhadap pemanfaatan sumberdaya alam telah dikeluarkan<sup>77</sup>, aturan yang mengaturnya masih bersifat sektoral, sehingga sangat tergantung pada perspektif dan kepentingan masing-masing sektor. Oleh karena itu, sektor-sektor lain yang tidak secara langsung terkait dengan kegiatan eksploitasi sumberdaya alam, seperti Departemen Sosial, perlu diberi peran dalam ‘membantu’ masyarakat untuk memanfaatkan akses yang mereka miliki.

Agar UU PSDA yang dikeluarkan akomodatif terhadap kepentingan semua pihak, maka penyusunannya dilakukan dengan masukan dari berbagai pihak pula. Tidak hanya pemerintah, pihak-pihak lain seperti akademisi dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang menaruh perhatian terhadap kelestarian sumberdaya alam dan kesejahteraan masyarakat serta pihak masyarakat sendiri, terutama masyarakat adat, sangat diharapkan sumbangannya dalam penyusunan UU PSDA ini.

---

<sup>77</sup> Khusus untuk sumberdaya hutan diatur dalam UUK No. 41 Tahun 1999 dan beberapa peraturan Menteri Kehutanan antara lain mengenai HPHKm -Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan- yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang berbentuk koperasi.

Dengan demikian, semua kepentingan, baik ekonomi maupun sosial dan kelestarian lingkungan dapat terwakili dalam pengelolaan sumberdaya alam.

3. Implementasi pendekatan kolaboratif dalam pengelolaan sumberdaya alam dalam skala yang lebih luas.

Pengalaman di beberapa negara, antara lain Mexico, membuktikan bahwa pendekatan kolaboratif dalam pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya hutan, khususnya, telah berhasil menyelesaikan konflik dan memberikan akses pada masyarakat untuk memperoleh manfaat dari sumberdaya tersebut (Klooster, 2000). Di negara ini, pendekatan tersebut bahkan juga telah berhasil mengurangi degradasi sumberdaya hutan.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, di Indonesia pendekatan ini baru diterapkan di beberapa daerah. Agar dapat menyelesaikan konflik dengan wilayah yang lebih luas, maka pendekatan kolaboratif dalam pengelolaan sumberdaya hutan perlu diterapkan pada wilayah yang lebih luas pula. Pemerintah dituntut berinisiatif untuk memotori pelaksanaan pendekatan ini. Peran pemerintah, dalam memfasilitasi pihak-pihak, di samping lembaga-lembaga swadaya masyarakat, yang dapat membantu masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan sumberdaya hutan sangat diperlukan. Karena pendekatan ini menuntut tanggungjawab berbagai/multi pihak dalam pengelolaan sumberdaya hutan (Wollenberg, dkk., 2000), maka keterlibatan semuanya menjadi unsur yang sangat krusial. Agar semua pihak dapat terlibat, maka semuanya memegang peran yang seimbang dan tidak ada dominasi pihak tertentu (misalnya pemerintah) terhadap pihak lainnya (seperti masyarakat). Penguatan kemampuan masyarakat, sebagai pihak yang juga bertanggungjawab dalam pengelolaan sumberdaya hutan, untuk pengambilan keputusan perlu dilakukan. Hal ini karena masyarakat sebelumnya tidak siap dalam pengambilan kebijakan

yang berpengaruh secara luas (Wollenberg, dkk., 2000), termasuk pengelolaan sumberdaya hutan.

Mengingat keberhasilan pendekatan kolaboratif ditentukan oleh beberapa berbagai persyaratan<sup>78</sup>, maka sebelum pendekatan ini dilaksanakan sangat diperlukan sosialisasi mengenai proses dan mekanismenya kepada semua *stakeholder* yang akan terlibat. Selain itu, juga perlu dilakukan kegiatan-kegiatan untuk mempersiapkan (mental) mereka/pihak-pihak yang akan mewakili suatu pihak karena pendekatan ini memerlukan waktu yang panjang, yang tidak jarang membuat mereka berhenti di tengah proses berlangsung. Perasaan bosan/jemu, apalagi ketika belum melihat titik terang dari proses ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pihak-pihak yang terlibat dalam pendekatan kolaboratif menarik diri dari aktivitas tersebut (hasil workshop bulan Agustus 2005).

4. Penentuan kelompok masyarakat yang akan terlibat dalam pengelolaan sumberdaya alam yang kolaboratif.

Dalam kenyataannya masyarakat bukanlah pihak yang berdiri sendiri karena mempunyai banyak segmen dengan kepentingan yang adakalanya berbeda satu sama lain. Oleh karena itu, menentukan kelompok/pihak yang akan menjadi ‘wakil’ masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan secara kolaboratif menjadi isu yang penting mendapat perhatian. Kesamaan perspektif antar kelompok masyarakat dalam

---

<sup>78</sup> Gray (1989, sebagaimana dikutip dalam Suporaharjo, 2005) mengemukakan bahwa kunci sukses pendekatan kolaborasi meliputi (1) keterbukaan diantara semua *stakeholder* yang terlibat, dan hubungan mereka berbentuk saling memberi dan menerima (*take and give*), (2) menghormati perbedaan yang ada diantara semua pihak, (3) tanggung jawab bersama dalam semua tujuan yang hendak dicapai, (4) adanya satu jalan keluar yang telah disepakati oleh semua pihak dan (5) kesadaran bahwa pendekatan kolaborasi ini merupakan sebuah proses dan bukan suatu resep untuk menyelesaikan masalah.

pengelolaan sumberdaya hutan sangat diperlukan, sehingga dalam setiap tahap pengambilan keputusan mereka benar-benar mewakili satu kepentingan, yaitu masyarakat secara keseluruhan.

Mengingat beragamnya kelompok (kepentingan) dalam masyarakat, maka kehati-hatian dalam memilih kelompok yang akan terlibat pengelolaan sumberdaya hutan sangat dituntut. Pemilihan dapat dilakukan di antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang selama ini terlibat aktif dalam kegiatan ‘pembangunan’ yang dilaksanakan dalam suatu wilayah, misalnya desa. Sebagai contoh, di dua desa lokasi penelitian (Desa Sembuluh I dan II, Kecamatan Danau Sembuluh, Kabupaten Seruyan, Propinsi Kalimantan Tengah), terdapat kelompok yang secara aktif mewakili kepentingan masyarakat dalam kasus konflik lahan perkebunan kelapa sawit, yaitu KOMPAK (Komunitas Masyarakat Pengelola Kawasan) Sembuluh dan SPPD (Serikat Pemuda Peduli Desa). Kedua kelompok ini dapat dipertimbangkan sebagai wakil masyarakat dalam pelaksanaan pendekatan kolaboratif, mengingat aktivitas mereka selama ini yang secara terus menerus membela kepentingan masyarakat. Sekali lagi, peran pihak lain -seperti lembaga swadaya masyarakat dan juga pemerintah- sangat diperlukan dalam membantu masyarakat memilih kelompok mereka yang akan terlibat dalam pengelolaan sumberdaya hutan secara kolaboratif. Namun demikian, keterlibatan tersebut hanya terbatas sebagai fasilitator, sedangkan keputusan sepenuhnya terletak di tangan masyarakat.

Bersama dengan LSM, Dewan Perwakilan Desa (DPD) dapat bertindak sebagai pihak yang memilih anggota kelompok masyarakat yang akan terlibat dalam pendekatan kolaboratif. Caranya adalah melalui penyeleksian yang ketat terhadap calon-calon yang berasal dari anggota masyarakat dengan menekankan pada visi mereka terhadap kepentingan masyarakat. Kegiatan semacam ‘uji kemampuan dan kelayakan’ bagi calon wakil kelompok masyarakat dapat dilakukan untuk menjaring mereka

yang akan terlibat sebagai pihak yang mewakili masyarakat pada semua tahap dalam pendekatan kolaboratif.

5. Pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Mekanisme keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya hutan perlu ditetapkan agar mereka dapat menjalankan perannya dalam kegiatan tersebut. Mengingat masyarakat selama ini hampir tidak pernah dilibatkan dalam pengambilan keputusan untuk ‘wilayah’/‘isu’ yang luas, maka tidak mengherankan jika belum ada mekanisme yang mengatur keterlibatan mereka dalam proses pengambilan keputusan. Meskipun selama ini masyarakat sudah dilibatkan dalam kegiatan pembangunan secara umum, yaitu dalam musyawarah pembangunan desa (Musbangdes)<sup>79</sup>, dalam kenyataannya kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di tingkat desa sering tidak terlaksana sebagaimana yang telah mereka putuskan.

Dalam konteks pengelolaan sumberdaya hutan, diperlukan mekanisme yang lebih efektif untuk memfasilitasi keterlibatan masyarakat. Meskipun kebijakan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembangunan, termasuk untuk mengelola sumberdaya alam telah diatur dalam perundang-undangan (TAP MPR), pelaksanaannya di lapangan masih mengalami beragam kendala. Dalam kenyataannya pemerintah masih mendominasi perencanaan dan pengambilan keputusan tentang pengelolaan sumberdaya alam. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme yang secara spesifik mengatur keterlibatan masyarakat, misalnya membentuk lembaga khusus, baik yang baru maupun lembaga lama yang direvitalisasi, sebagai wahana bagi masyarakat dalam

---

<sup>79</sup> Musbangdes adalah kegiatan di tingkat desa yang dilaksanakan setiap tahun untuk merencanakan dan menentukan kegiatan pembangunan yang akan dilakukan di tingkat desa. Kegiatan ini dilanjutkan di tingkat kecamatan, sampai dengan tingkat kabupaten serta provinsi, yaitu Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan) tingkat kabupaten dan provinsi.

proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya hutan. DPD, sebagai wakil masyarakat dalam pemerintahan desa seharusnya lebih diperkuat posisinya dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat, termasuk dalam isu-isu yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam. Jika diperlukan, dapat pula dibentuk ‘institusi’ yang akan berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan kepentingan masyarakat dengan pemerintah atau pihak pemilik modal. Hubungan antara lembaga ini dengan pihak-pihak/lembaga-lembaga lain yang juga bertanggungjawab dalam pengelolaan sumberdaya hutan harus ditetapkan secara jelas.

6. Upaya untuk memperbarui sumberdaya hutan melalui kegiatan penanaman kembali wilayah hutan yang sudah ditebang.

Secara normatif, kegiatan ini telah dilakukan melalui pembayaran dana reboisasi (DR) yang menjadi kewajiban para pemilik konsesi HPH. Dana ini merupakan sumber pembiayaan untuk kegiatan penanaman kembali pohon-pohon yang telah ditebang di areal konsesi perusahaan HPH. Namun dalam kenyataannya, kegiatan ini tidak dapat berjalan karena berbagai sebab. Salah satu diantaranya adalah masih terdapat perusahaan yang menunggak pembayaran dana DR, di samping terjadinya kasus-kasus pengalokasian dana reboisasi untuk kegiatan-kegiatan yang lain.

Ide pemerintah meluncurkan gerakan nasional rehabilitasi lahan (GNRL) beberapa waktu yang lalu perlu ditindaklanjuti dengan kegiatan nyata sampai di tingkat lapangan dan jangan hanya berhenti sampai di tingkat seremonial. Rehabilitasi lahan antara lain dapat dilakukan dengan menanami kembali hutan yang sudah gundul. Kegiatan ini perlu disosialisasikan secara luas, diikuti dengan kegiatan penanaman pohon di areal lahan yang sudah rusak dan diterlantarkan pasca penebangan pohon. Kelompok-kelompok masyarakat, terutama yang berlokasi di sekitar hutan, didorong dan diberi insentif untuk melakukan kegiatan ini.

Sebagai contoh, mereka memperoleh imbalan (sebagai upah) dalam jumlah tertentu untuk menanam dan memelihara pohon dalam luas areal yang disepakati. Selain masyarakat, komunitas pengusaha/ perusahaan juga diberi kewajiban untuk melakukan kegiatan penanaman pohon. Caranya adalah dengan memberikan tanggungjawab kepada pihak perusahaan untuk menanam pohon di areal hutan dalam wilayah operasi perusahaan yang bila tidak dilakukan bisa dikenai sanksi yang berat. Perusahaan bersama-sama dengan masyarakat di sekitar areal tersebut kemudian melaksanakan penanaman pohon. Di samping untuk mengembalikan kondisi hutan (meskipun baru mencapai hasil beberapa tahun setelahnya), kegiatan ini merupakan salah satu bentuk tanggungjawab perusahaan kepada masyarakat di sekitarnya.

Usaha mengembalikan kondisi hutan ke keadaan semula mempunyai beberapa manfaat. Pertama, untuk mengembalikan kelestarian lingkungan karena eksploitasi hutan yang cenderung dilakukan secara besar-besaran selama ini telah menimbulkan kerusakan hutan dengan intensitas yang tinggi. Tidak mengherankan jika kasus banjir dan tanah longsor terjadi di berbagai daerah, terutama di sekitar lokasi penebangan hutan. Kedua, kembalinya kondisi hutan ke keadaan semula menyebabkan masyarakat yang selama ini menggantungkan hidupnya pada kondisi hutan dapat kembali mengambil manfaat dari hutan. Penebangan hutan yang telah dilakukan menyebabkan masyarakat kehilangan sumber mata pencaharian. Sebagai contoh, masyarakat pedalaman di wilayah Kalimantan Tengah dari dahulu melakukan pekerjaan mengambil getah jelutung. Kegiatan ini dapat menghidupi mereka, di samping kegiatan-kegiatan lain yang berlangsung di dalam hutan seperti berburu di sekitar tempat tinggal mereka. Namun demikian, akhir-akhir ini mereka tidak lagi dapat mengambil getah tersebut karena pohnnya juga ikut ditebang. Selain itu, setelah ditebangnya pohon-pohon di dalam hutan, sangat sulit menemukan satwa

seperi rusa, yang biasa menjadi hewan buruan masyarakat pedalaman.

7. Pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat perlu segera diberikan untuk memberikan akses kepada mereka terhadap pemanfaatan sumberdaya alam.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan sumberdaya hutan, misalnya UUK No. 41 Tahun 1999, PP No. 34 Tahun 2000 dan bahkan UUPA No. 5 Tahun 1967 mengatur hak masyarakat adat sepanjang bisa dibuktikan keberadaannya. Namun hak tersebut tidak dapat diberikan karena keberadaan masyarakat adat pada umumnya belum dapat dibuktikan (dalam perspektif hukum positif). Disadari bahwa upaya ini bukanlah hal yang mudah karena memerlukan banyak tahapan sampai suatu kelompok masyarakat adat memiliki bukti yang sah tentang keberadaan mereka.

Tidak hanya dari pihak masyarakat, peran pemerintah juga sangat besar dalam memberikan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat ini. Departemen Dalam Negeri (Depdagri) memegang peran kunci dalam hal ini karena pengakuan mengenai keberadaan masyarakat adat dikeluarkan oleh institusi ini. Mengingat besarnya peran Depdagri, institusi ini diharapkan menjadi pihak terdepan (*leading sector*) dalam upaya pembuktian/’pengesahan’ keberadaan masyarakat adat ini. Untuk mempercepat upaya ini diperlukan kelompok kerja khusus, beranggotakan pihak-pihak dari berbagai institusi yang bertanggung jawab, di bawah koordinasi Depdagri. Institusi-institusi tersebut antara lain BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan Departemen Kehutanan, di samping pihak LSM, akademisi dan kesatuan masyarakat adat sendiri.

Setelah keberadaan masyarakat adat dapat dibuktikan, maka pihak Departemen Kehutanan berkewajiban melepasan wilayah hutan yang diklaim sebagai daerah ‘kekuasaan’ mereka. Dengan

demikian, masyarakat memperoleh akses untuk memanfaatkan sumberdaya hutan yang berada di sekitar tempat tinggal mereka.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa penyelesaian konflik sumberdaya hutan membutuhkan proses yang panjang, mulai di tingkat paling bawah, yaitu masyarakat, sampai ke tingkat tertinggi, meliputi perencanaan kebijakan dan pembuatan keputusan. Oleh karena itu, mudah dimaklumi jika diperlukan waktu panjang dan kemauan (politik) untuk secara bersama-sama melaksanakan semua tahap dan proses menuju terselesaiannya konflik, yang memungkinkan semua pihak yang berkepentingan memperoleh manfaat dari sumberdaya hutan.

Selain itu, masih diperlukan berbagai kajian yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya hutan, terutama untuk mewujudkan pengelolaan yang aspiratif terhadap kepentingan semua pihak. Penentuan prioritas dalam pengelolaan sumberdaya alam yang pada gilirannya mempengaruhi kepentingan mana yang akan didahulukan atau dapat mengalahkan kepentingan yang lain, misalnya, memerlukan studi tersendiri. Studi ini tidak hanya terfokus pada sumberdaya alam, akan tetapi juga mempertimbangkan masyarakat yang hidup di sekitarnya, sehingga mereka juga bisa memperoleh manfaat dari sumberdaya alam. Studi yang sama juga sangat diperlukan untuk menyusun dan menyelesaikan UU tentang sumberdaya alam. Kajian yang tidak kalah pentingnya pula adalah yang terkait dengan masyarakat, misalnya mengenai mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam serta penentuan kelompok masyarakat yang akan terlibat secara aktif dalam setiap proses pengelolaan sumberdaya alam.

Semua pihak, sesuai dengan perannya masing-masing dituntut untuk melakukan upaya menuju tercapainya resolusi konflik. Pihak pemerintah, misalnya, diharapkan dapat menerima kenyataan bahwa selama ini akses masyarakat terhadap pemanfaatan sumberdaya hutan sangat terbatas sebagai konsekuensi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang sedikit sekali menyediakan

ruang bagi masyarakat. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan jika pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan kebijakan mengenai pengelolaan sumberdaya hutan, terutama mengenai paradigmnya yang kemudian diturunkan dalam bentuk perubahan undang-undang pengelolaan sumberdaya alam. Dilain pihak, masyarakat juga dituntut untuk dapat bekerjasama pihak lain, misalnya pemerintah dan pemilik modal, dalam memanfaatkan sumberdaya hutan. Hal ini terutama untuk mencapai kepentingan yang lebih luas seperti memperoleh sumber pendanaan untuk kegiatan pembangunan melalui pemanfaatan sumberdaya hutan. Oleh sebab itu, keberadaan perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pengelolaan sumberdaya alam diharapkan dapat diterima masyarakat. Sepanjang masing-masing pihak dapat memperoleh manfaat dari pengelolaan sumberdaya hutan secara adil, maka besar kemungkinan konflik yang berkaitan dengannya dapat dihindari.

Satu hal yang sangat diperlukan untuk menyelesaikan konflik sumberdaya hutan adalah tekanan pada upaya untuk mengubah kebijakan menuju arah pengelolaan sumberdaya hutan yang lebih berkesinambungan (*sustainable*). Di samping mengeksplorasi dan mengambil manfaat ekonomi dari sumberdaya hutan, perlu ditekankan pula kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk melestarikan dan bahkan memperbaruiinya. Dengan demikian, kelangkaan sumberdaya yang sering bermuara pada konflik untuk memperebutkannya, dapat dihindari. Keberadaan sumberdaya yang berkesinambungan ini pada gilirannya memungkinkan semua pihak untuk memperoleh manfaat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Adhuri, Dedi Supriyadi dan Indrawasih, Ratna (Eds). 2003. *Pengelolaan Sumberdaya Alam Secara Terpadu (Co-Management Sumberdaya Alam): Pelajaran dari Praktek Pengelolaan Sumberdaya Laut di Bangka-Belitung, Jawa Tengah, dan Jawa Timur serta Pengelolaan Taman Nasional Lore Lindu di Sulawesi Tengah*. Jakarta: PMB LIPI.
- Alternatives to Slash-and-Burn (ASB). 2003. *Policy Briefs: Examining the Evidence*, November 2003.
- Alikodra, Hadi S. & Syaukani Hasan Rais. 2004. *Bumi Makin Panas Banjir Makin Luas. Menyibak Tragedi Kehancuran Hutan*. Bandung: Penerbit Nuansa.
- Anau, Njau, et.al., 2001, *Pemetaan Desa Partisipatif dan Penyelesaian Konflik Batas, Studi Kasus di desa-desa DAS Malinau, Januari-Juli 2000*, CIFOR.
- Anwar, Wahyudi K. 2002. *Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan: Jalan Berliku yang Tak Juga Berujung*. Yogyakarta: Biro Penerbitan ARUPA.
- Ascher, William. 1999. *Why Government Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore & London: The John Hopkins University Press.
- Awang, San Afri. 2003. *Politik Kehutanan Masyarakat*. Yogyakarta: Center for Critical Social Studies dan Kreasi Wacana Yogyakarta.
- Awang, San Afri, 2004, *Dekonstruksi Sosial Forestri: Reposisi Masyarakat dan Keadilan Lingkungan*, Yogyakarta: Bigraf Publishing.

- Azis, Iwan J. and Emil Salim. 2005. "Development Performance and Future Scenarios in the Context of Sustainable Utilisation of Natural Resources" dalam Budy P. Resosudarmo (ed.), 2005, *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*, Singapore: ISEAS
- Bachriadi, Dianto, dkk. 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Blomkvist, Lars-Gunnar Axel, and Djuwadi. 2000. *Forest/Non-Forest Land Issues in Indonesia*. Topic Cycle 5: The Indonesia Land Administration Project Part. C. Jakarta: The National Development Planning Agency (Bappenas) and the National Land Agency (BPN).
- Contreras-Hermosilla, Arnaldo and Chip Fay, 2005, "Strengthening Forest Management in Indonesia Through Land-tenure Reform: Issues and Framework for Action".
- Departemen Kehutanan. 2003. *Statistik Kehutanan Indonesia 2002*. Jakarta: Departemen Kehutanan.
- Effendi, Elfian, dkk. 2004. *Politik Ekonomi Kayu antar Generasi Presiden*. Jakarta: Greenomics Indonesia.
- Eghenter, Christina, "Imagined Model versus Historical Practices: Tana Ulen and Community Based Management of Natural Resources in the Interior of Indonesian Borneo", dalam Persoon, Gerard A., Diny M.E. van Est, and Percy E. Sajise, *Co-Management of Natural Resources in Asia*, 2003, Denmark: NIAS (Nordic Institute of Asian Studies) Press.
- Fauzi, 2003, *Bersaksi untuk Pembauran Agraria*, Yogyakarta: Insist.

- Fauzi, Noer dan Zakaria, Yando. 2000. "Bagaimana Keadaan Peraturan Perundang-undangan Tentang Hak-hak Masyarakat Adat Saat Ini?" dalam ICRAF dan JAPHAMA. *Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumberdaya Alam, Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kelompok Diskusi Adat Indonesia (KEDAI)*, Cisarua, 26-28 Mei 2000.
- Fay, Chip & Martua Sirait. 2003. "Mereformasi Para Reformis Indonesia Pasca Soeharto" dalam Ida Ayu Pradnya Resosudarmo & Carol J. Pierce Colfer (ed.) *Ke mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Fox, James. J., Dedhy Supriadi Adhuri and Ida Ju Pradnya Resosudarmo, "Unfinished Edifice or Pandora's Box? Decentralisation and Resource Management in Indonesia", dalam Resosudarmo, Budy P. Resosudarmo (ed.), 2005, *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*, Singapore: ISEAS.
- Gellert, Paul K., "Oligarchy in The Timber Markets of Indonesia: From Apkindo to IBRA to the Future of the Forest", dalam Budy P. Resosudarmo (ed.), 2005, *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*, Singapore: ISEAS
- H.S., Salim. 2003. *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Haba, John, dkk. 2002. *Konflik di Kawasan Illegal Logging*. Seri Laporan Hasil Penelitian Riset Kompetitif Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing. Jakarta: LIPI.
- Harjono. 2002. *Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, makalah dalam Seminar dan Lokakarya RUU Mahkamah Konstitusi yang diselenggarakan oleh Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fak. Hukum UNIBRAW, bekerjasama dengan Konsorsium

- Reformasi Hukum Nasional, Batu, Jawa Timur tanggal 18-19 Desember 2002 (telah disempurnakan).
- Harsono, Boedi. 1961. *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*.
- Haseman, John, "Indonesia's Armed Forces: Difficult Challenges, New Future". *Southeast Asian Affairs*, 1999.
- Hutabarat, Silver, "Perkembangan Kehutanan Indonesia pada Era Reformasi", dalam jurnal *Analisis CSIS*, No. 2 Tahun XXX/2001.
- Iskandar, Untung & Agung Nugraha. 2004. *Politik Pengelolaan Sumberdaya Hutan. Issue dan Agenda Mendesak*. Yogyakarta: DEBUT Press.
- ICRAF. 2000. *Inisiatif dan Kebijakan yang Berhubungan dengan Hak-hak Masyarakat Adat*. Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kelompok Diskusi Adat Indonesia (KEDAI) kerjasama ICRAF dan KPSHK, Crawford Lodge, Bogor, 21 November 2000.
- ICRAF, AMAN dan FPP. 2003. *Satu Yang Kami Tuntut: PENGAKUAN*. Bogor: ICRAF, AMAN dan FPP.
- Ju Lan, Thung. 2004. "Sumberdaya, Politik dan Kekerasan: Suatu Diskusi Konseptual". Makalah untuk Konferensi International tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Berubah: "Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban" (The International Conference on Land and Resource Tenure in Changing Indonesia: "Questioning the Answers", diselenggarakan oleh Yayasan Kemala, Jakarta, 11-13 Oktober 2004.
- Kartodihardjo, Haryadi, 2003. "Masalah Struktural dalam Implementasi Kebijakan Baru Kehutanan", dalam Resosudarmo, Ida Aju Pradnya & Colfer, Carol J. (ed.), *Kemana Harus Melangkah, Masyarakat, Hutan dan*

- Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kartodiharjo, Hariadi dan Agus Supriono, 2000, *Dampak Pembangunan Sektoral terhadap Konversi dan Degradasi Hutan Alam: Kasus Pembangunan HTI dan Perkebunan di Indonesia*, Bogor: CIFOR.
- Klooster, Daniel. 2000. "Institutional Choice, Community, and Struggle: A Case Study of Forest Co-Management in Mexico" dalam *World Development*, Vol. 28, No. 1, 2000, pp. 1-20.
- Lindayati, Rita. 2003. "Gagasan dan Kelembagaan Dalam Kebijakan Perhutanan Sosial" dalam Ida Ayu Pradnya Resosudarmo & Carol J. Pierce Colfer (ed.) *Ke mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Lindsey, Timothy (Ed). 1999. *Indonesia: Law and Society*. Leichhardt New South Wales: The Federation Press.
- Lounela, Anu dan R. Yando Zakaria (ed.). 2002. *Berebut Tanah. Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Yogyakarta: INSIST Press.
- Malik, Ichsan, Boedhi Wijardjo, Noer Fauzi dan Antoinette Royo. 2003. *Buku Sumber Menyeimbangkan Kekuatan. Pilihan Strategi Menyelesaikan Konflik Atas Sumberdaya Alam*. Jakarta: Yayasan Kemala.
- Marzali, Amri. 2003. "Hukum Adat dan Komersialisasi Hutan di Luar Pulau Jawa Pada Masa Orde Baru" dalam Endang Suhendar, dkk. (ed.) *Menuju Keadilan Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: Yayasan Akatiga.
- McCay, Bonnie J, dan Acheson, James M. 1987. *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal*

- Resources. Palatino Arizona: The University of Arizona Press.
- Means, Katherine, dkk., 2005. "Kolaborasi dan Konflik" dalam *Sinergi. Jurnal Manajemen Kolaborasi*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2005.
- Moniaga, Sandra. 1994. "Pengetahuan Masyarakat Dayak Sebagai Alternatif Dalam Penanganan Permasalahan Kerusakan Sumberdaya Alam di Kalimantan: Suatu Kebutuhan Mendesak" dalam Paulus Florus, dkk. (ed.) *Kebudayaan Dayak. Aktualisasi dan Transformasi*. Jakarta: LP3ES, Institute of Dayakology Research and Development dan PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Mubyarto, 1994, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Mubyarto, 2005, *A Development Manifesto, The Resilience of Indonesia Ekonomi Rakyat During Monetary Crisis*, Jakarta: Kompas.
- Noer Fauzi. 2001. "Critical Legal Action (CLA) terhadap UUPK No. 41 Tahun 1999". dalam *Kumpulan Diskusi & Presentasi KEDAI (Kelompok Diskusi Adat Indonesia) I*. ICRAF, KPSHK dan JKPP.
- Noer Fauzi, dkk., 2001. *Otonomi Daerah Sumberdaya Alam Lingkungan*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Noveria, dkk. 2004. *Berbagi Ruang Dengan Masyarakat: Upaya Resolusi Konflik Sumber Daya Hutan di Kalimantan Tengah*. Seri Laporan Hasil Penelitian Riset Kompetitif Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing. Jakarta: LIPI.
- Padoch, Christine dan Nancy L. Peluso (ed.). 1996. *Borneo in Transition. People, Forests, Conservation and Development*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Daftar Pustaka

- Pasaribu, Hadi S., tanpa tahun, “Social Forestry”, *Litbang Kehutanan Departemen Kehutanan* (<http://www.dephut.go.id/INFORMASI/SocFor/Kabadan.htm>).
- Peluso, Nancy Lee. 1992. *Rich Forest, Poor People. Resource Control and Resistance in Java*. California: University of California Press.
- Persoon, Gerard A., Diny M.E. van Est, and Percy E. Sajise, *Co-Management of Natural Resources in Asia*, 2003, Denmark: NIAS (Nordic Institute of Asian Studies) Press.
- Resosudarmo, Budi P (Ed.). 2005. *The Politics and Economics of Indonesia's Natural Resources*. Singapore: ISEAS Publications.
- Safitri, Myrna A. 2001. “Pengakuan Terhadap Hak Masyarakat Adat Pada Ekosistem Hutan: Catatan Untuk Rancangan Kebijakan Tentang Hak Masyarakat Adat di Kawasan Hutan Negara” dalam *Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia: Suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan dalam Era Otonomi Daerah*. Seri Kebijakan I, Maret 2001. ICRAF, LATIN dan P3AE-UI.
- Sardjono, Mustofa Agung. 2004. *Mosaik Sosiologis Kehutanan: Masyarakat Lokal, Politik dan Kelestarian Sumberdaya*. Samarinda: Fakultas Kehutanan dan Center for Social Forestry Universitas Mulawarman.
- Setyarso, Agus, “Bantuan Luar Negeri dan Sektor Kehutanan Indonesia”, dalam jurnal *Analisis CSIS*, No. 2 Tahun XXX/2001.
- Sekretariat Negara (Setneg) Republik Indonesia. 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta: Setneg RI.

- Simarmata, Rikardo, 2002, *Kapitalisme Perkebunan, dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*, Yogyakarta: Insist Press.
- Sirait, Martua. 2000. "Memo I atas RPP Hutan Adat" dalam *Kelembagaan Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumberdaya Hutan*. Kumpulan Diskusi & Presentasi KEDAI (Kelompok Diskusi Adat Indonesia) II. ICRAF, KPSHK dan JKPP.
- Sirait, Martua, Chip Fay & A. Kusworo. 2001. "Bagaimana Hak-hak Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumberdaya Alam Diatur?" dalam *Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia: Suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan dalam Era Otonomi Daerah*. Seri Kebijakan I, Maret 2001. ICRAF, LATIN dan P3AE-UI.
- Sirait, Martua. 2000. "Memo I atas RPP Hutan Adat" dalam *Kelembagaan Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumberdaya Hutan*. Kumpulan Diskusi & Presentasi KEDAI (Kelompok Diskusi Adat Indonesia) II. ICRAF, KPSHK dan JKPP.
- Slaats, Herman. 2000. *Evolutionary Change In Indonesian Land Law, Traditional (Adat) Perspectives*. Topic Cycle 4: The Indonesia Land Administration Project Part. C. Jakarta: The National Development Planning Agency (Bappenas) and the National Land Agency (BPN).
- Soetiknjo, Imam. 1990. *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suhendar, Endang, "Kondisi dan Permasalahan di Sektor Pertanian", dalam Tim Lapera, 2001, *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Daftar Pustaka

- Suparna, Nana, "Pengusahaan Hutan di Era Otonomi Daerah", dalam jurnal *Analisis CSIS*, No. 2 Tahun XXX/2001.
- Suporaharjo. 2005. "Strategi dan Praktek Kolaborasi: Sebuah Tinjauan" dalam *Sinergi. Jurnal Manajemen Kolaborasi*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2005.
- Suprapto, Edi, "Konflik Kehutanan yang Berbuah Kekerasan", dalam *Intip Hutan, Sejarah Penjarahan Hutan Nasional*, Mei-Juli 2003.
- Suryadinata, Leo, et.al., 2003, *Penduduk Indonesia, Etnis dan Agama Dalam Era Perubahan Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Syaukani, H.R., "Pelaksanaan Desentralisasi di Bidang Kehutanan dalam Rangka Pengelolaan Hutan Lestari di Kabupaten Kutai Kartanegara", dalam jurnal *Analisis CSIS*, No. 2 Tahun XXX/2001.
- Tempo*, 18 Desember, 2005.
- Tirtosudarmo, Riwanto, 2004, "Masyarakat Adat, LSM dan Perebutan SDA: Sebuah Pengamatan Awal di Kalimantan Tengah", dalam *Masyarakat Indonesia, Majalah Ilmu-ilmu Sosial Indonesia*, Jakarta: LIPI.
- Tjondronegoro, Sediono M. P., 1999, *Sosiologi Agraria, Kumpulan Tulisan Terpilih*, Bandung: Yayasan Akatiga.
- Van Niel, Robert, 1992, *Java Under the Cultivation System: Collected Writing*, Leiden: KITLV.
- Walhi, "Refleksi dan Harapan, Reformasi Agraria, Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Paska 100 hari Pemerintahan SBY-Kalla", *Press Release*, 2005, [http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/050228\\_100hr\\_lingk\\_sby](http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/050228_100hr_lingk_sby)
- Warta Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM). 2002. *Hambatan UU 41*. Volume 5 Nomor 2 Edisi Februari 2002.

Daftar Pustaka

- Winarno, Budi, 2003, *Komparasi Organisasi Pedesaan dalam Pembangunan*, Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wiradi, Gunawan, “Tonggak Kebijakan Agraria Indonesia”, dalam Tim Lapera, 2001, *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Wollenberg, Eva, David Edmunds, and Louise Buck. 2000. “Using scenarios to make decisions about the future: anticipatory learning for the adaptive co-management of community forests” dalam *Landscape and Urban Planning*, 47 (2000), pp. 65-77.
- Wrangham, Rachel. 2003. “Diskursus Kebijakan yang Berubah dan Masyarakat Adat, 1960-1999” dalam Ida Ayu Pradnya Resosudarmo & Carol J. Pierce Colfer (ed.) *Ke mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Wulan, et.al., 2004, “Analisa Konflik sektor Kehutanan di Indonesia 1997-2003. Konflik Kehutanan di Indonesia Sebelum dan Sesudah Reformasi”, dalam *Warta Kebijakan*, Nomor. 15, Oktober 2004, CIFOR
- Zakaria, R. Yando, 2000, *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*, Jakarta: Elsam.
- Zulkarnain, Iskandar, dkk. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan: Menuju Konsep Solusi Awal dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara*. Seri Laporan Hasil Penelitian Riset Kompetitif Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing. Jakarta: LIPI.
- KLIPING Perkebunan, 2005**