

1

PENDAHULUAN

Awal mula dari publikasi bersama ini adalah niat untuk meningkatkan kesadaran dunia internasional mengenai keberlanjutan sistem pengelolaan hutan masyarakat adat. Banyak laporan telah diterbitkan mengenai masalah yang dihadapi hutan Indonesia: kebakaran, illegal logging, perluasan perkebunan besar, pertanian yang melanggar batas hutan, kehidupan liar yang terancam punah serta konflik atas tanah dan sumber daya alam. Di tingkat nasional dan lokal masyarakat adat kerap kali dipersalahkan sebagai pelaku perusakan hutan.

Masyarakat hutan telah lama memelihara harta kekayaan berupa kearifan tradisional dan pengetahuan adat, walaupun sejak empat dekade terakhir pemerintah Indonesia secara sistematis berupaya mengusur sistem pengelolaan sumber daya alam dan pengambilan keputusan secara tradisional. Hukum adat serta nilai-nilai bersama dan sistem kepercayaan, yang dalam bahasa Indonesia cukup disebut dengan istilah adat, adalah bagian utuh dari sistem tata guna lahan masyarakat adat termasuk pengelolaan hutan. Adat bermakna lebih dari gaya hidup tradisional dan upacara meriah yang menarik perhatian wisatawan. Adat dapat memberikan keutuhan dan arahan yang dibutuhkan masyarakat adat untuk melindungi lingkungan hutan mereka dan mengembangkan penghidupan yang lestari dalam menghadapi berbagai tantangan dunia.

Lebih daripada itu, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)



Clare McVeigh - DITE

Diskusi masyarakat adat mengenai hak-hak mereka dan pembangunan perkebunan besar

merasa bahwa masyarakat yang ada di balik gerakan masyarakat adat perlu mengembangkan kapasitas lebih besar untuk mengangkat permasalahan mereka ke gelanggang internasional, terutama yang berkaitan dengan perusakan hutan, illegal logging dan pengelolaan hutan yang lestari.

Masyarakat adat di Indonesia

Rakyat Indonesia berjumlah sekitar 220 juta, menempatkan Indonesia sebagai negara ke-empat terbesar di dunia setelah China, India dan Amerika Serikat. Indonesia merupakan masyarakat yang multietnik terdiri dari 1.072 suku dan kelompok subetnik yang tersebar di seluruh penjuru nusantara dari Aceh sampai Papua¹. Keragaman etnik ini mewakili kekayaan budaya yang bergabung dalam satu negara bangsa, seperti yang tercermin dalam slogan nasional Indonesia *Bhinneka Tunggal Ika*: berbeda-

¹ Leo Suryadinata, Evi Nurvidya Arifin & Aris Ananta, 2003, *Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

beda tetapi satu juga. Selama masa pemerintahan Suharto, slogan ini diterapkan dengan cara mempersatukan Indonesia melalui penyeragaman. Penegasan akan identitas kesukuan dianggap sebagai ancaman terhadap keutuhan bangsa. Maka dari itu, sejak tahun 1965 ada berbagai upaya untuk membatasi ekspresi identitas kesukuan, terutama melalui kebijakan dan program pembangunan yang menekankan keseragaman dan pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah Indonesia telah dan bahkan masih merujuk masyarakat adat dengan istilah-istilah negatif seperti orang lugu, masyarakat terasing, peladang berpindah, perambah hutan dan masyarakat terbelakang. Misalnya, di tahun 1994 Departemen Sosial menjelaskan 'masyarakat terasing' sebagai "kelompok-kelompok masyarakat yang bertempat tinggal atau berkelana di tempat-tempat yang secara geografik terpencil terisolir dan secara sosial budaya terasing dan atau masih terbelakang dibandingkan dengan masyarakat bangsa Indonesia pada umumnya"². Dalam dokumen kebijakan yang sama, kondisi kesehatan, pendidikan, perumahan, pakaian dan gaya hidup masyarakat adat dikatakan sebagai 'terbelakang'. Definisi-definisi semacam itu sangat membuat marah komunitas adat.

Dalam pertemuan nasional pertama gerakan masyarakat adat di Jakarta bulan Maret 1999 dikukuhkanlah istilah masyarakat adat. Istilah ini merujuk kepada komunitas adat yang hidup di tanah adat mereka selama beberapa generasi dan berdaulat atas tanah dan sumber daya alam mereka. Mereka memiliki nilai-nilai dan ideologi tersendiri, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik serta budaya yang diatur oleh hukum dan lembaga adat. Berdasarkan kriteria tersebut, AMAN memperkirakan sekitar 50-70 juta orang di Indonesia dapat digolongkan sebagai bagian dari komunitas adat.

Pertumbuhan industri kehutanan Indonesia

Banyak masalah yang dihadapi dunia kehutanan Indonesia sekarang berakar dari model pembangunan yang diawali pada

² Direktorat Jenderal Bina Masyarakat, Departemen Sosial, Surat Keputusan No.5/1994



Pembukaan hutan untuk HTI di Kalimantan Selatan

pertengahan tahun 1960an. Visi rezim Orde Baru di bawah Suharto untuk Indonesia adalah berdasarkan pertumbuhan ekonomi yang dipasok oleh eksploitasi sumber daya alam. Investasi luar negeri dan dukungan elite lokal yang berkuasa, termasuk militer, merupakan bagian penting dari kebijakan ini. Undang-undang pertama yang diterbitkan pemerintahan Suharto adalah untuk mendorong investasi luar negeri³.

Indonesia menghadapi masalah ekonomi yang serius pada tahun 1960an dan sangat membutuhkan dana asing. Sumber daya alam Indonesia, termasuk hutan, dibagi-bagi menjadi konsesi perkebunan besar yang dikuasai oleh perusahaan swasta dan negara. Di satu sisi sistem ini mendatangkan pendapatan besar bagi pemerintah pusat dalam bentuk pajak dan pungutan lain, di lain pihak masyarakat lokal hanya mendapat manfaat sangat sedikit. Sumber daya hutan masyarakat dirampas demi menopang birokrasi administrasi yang

³ UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing

besar dan segelintir pengusaha berpengaruh yang dekat dengan presiden.

Selama hampir dua dekade, Departemen Kehutanan Indonesia mengklaim kawasan hutan seluas 144 juta hektare sebagai 'hutan negara', yang dibagi lagi ke dalam empat kategori. Hutan Produksi (64 juta ha) ditujukan untuk tebang-pilih sebagai bagian dari kawasan hutan produksi permanen. Hutan Konversi seluas 31 juta ha ditujukan untuk dibuka bagi pertanian, pemukiman atau pemanfaatan non-hutan lainnya. Hutan Lindung mencakup wilayah 39 juta ha, sebagian besar di wilayah pegunungan atau lereng yang terjal, tujuannya untuk melindungi sumber air. Hutan suaka alam (19 juta ha) mencakup Taman Nasional dan Cagar Alam, yaitu kawasan yang tidak diperkenankan adanya eksploitasi hutan di dalamnya⁴.

Konsesi logging pertama didirikan segera setelah Undang-undang Kehutanan diterbitkan pada tahun 1967, walaupun peraturan yang merinci bagaimana perusahaan kehutanan beroperasi baru muncul tahun 1970⁵. Pada saat itu, 64 perusahaan logging beroperasi aktif di kawasan hutan seluas 8 juta hektare. Konsesi logging atau HPH terus meningkat sepanjang tahun 1970an and 1980an. Misalnya, di Kalimantan Timur PT Yasa Maha Kerta merupakan salah satu perusahaan kayu pertama yang beroperasi di wilayah Bulungan pada tahun 1967. Pada tahun 1983, kawasan seluas 11.678.540 ha telah dialokasikan untuk 110 pemegang HPH di provinsi itu saja⁶. Secara nasional, hingga tahun 1990 Departemen Kehutanan telah

⁴ Tata Guna Hutan Kesepakatan, 1984. Angka ini kemudian dikurangi menjadi 120 juta hektare

⁵ PP No.21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan

⁶ Walaupun pemerintah kolonial Belanda memusatkan praktik kehutanan untuk memenuhi kebutuhan setempat, mereka juga memberikan ijin pemanfaatan kepada perusahaan swasta. Misalnya, di Kalimantan Timur praktik kehutanan komersial dimulai tahun 1939 dengan pemberian ijin penebangan kepada enam perusahaan yang dimiliki orang Belanda dan Jepang. Sebagian kayu produksi diekspor ke luar negeri. Untuk informasi lebih lanjut lihat Rimbo Gunawan, Juni Thamrin & Endang Suhendar, 1999, *After the Rain Falls*, Akatiga, Bandung, hal. 17

menerbitkan 578 ijin HPH dengan luas total 59,9 juta ha⁷. Angka ini hanya selisih sedikit saja dari 64 juta ha yang ditetapkan sebagai Hutan Produksi oleh Departemen Kehutanan pada tahun 1985.

Sektor kehutanan Indonesia dalam sekejap menjadi sangat penting dalam perekonomian negara. Pembangunan industri kayu lapis, dirangsang oleh pelarangan ekspor kayu bulat pada tahun 1980, menghasilkan pendapatan negara yang lebih besar lagi. Pada tahun 1989, ekspor produksi kayu menyumbang US\$3,5 milyar ke kocek pemerintah pusat, lebih dari 15% nilai total ekspor atau sekitar 25% dari nilai ekspor sektor bukan minyak dan gas⁸.



Hutan larangan milik masyarakat adat

Yayun Indradi - DITE

Krisis kehutanan Indonesia

Model eksploitasi hutan skala besar ini terbukti tidak berkelanjutan dari sisi lingkungan dan ekonomi. Hutan Indonesia dibabat habis dengan kecepatan rata-rata 2,2 juta hektare per tahun antara tahun 1985 dan 1997⁹. Kecenderungan ini meningkat pada masa krismon (krisis ekonomi) dan pergolakan politik pasca jatuhnya Suharto dan krisis di Asia pada akhir tahun 1990an. Banyak perusahaan kehutanan pailit dan hutang besar mereka diambil alih negara. Tahun-tahun berikutnya, angka resmi tingkat deforestasi adalah 2,8 juta ha/tahun¹⁰, tetapi FWI memperkirakan 3,8 juta ha/tahun atau lebih¹¹.

⁷ op.cit., hal.8

⁸ Rizal Ramli & Mubariq Ahmad, 1999, Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia, 1993, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, Jakarta, hal.18

⁹ Potret Keadaan Hutan Indonesia, 2001, Forest Watch Indonesia dan Global Forest Watch, Bogor, hal.11

¹⁰ Departemen Kehutanan, 23/Mei/2006, <http://www.depkominfo.go.id>

¹¹ Togu Manurung, Direktur FWI, dikutip dari Media Indonesia, 20/Okt/2004

Kapasitas berlebihan dalam industri pengolahan kayu merupakan penyebab utama perusakan hutan di Indonesia. Data pasokan dan kebutuhan kayu yang dikumpulkan dan diolah oleh Forest Watch Indonesia menunjukkan defisit yang besar. Pada tahun 2001, industri pengolahan kayu membutuhkan bahan mentah kayu mendekati angka 23 juta m³, sedangkan pasokan hanya sekitar setengahnya, yaitu 11,5 juta m³¹². Angka ini menambah permintaan dari industri pulp dan kertas yang sedang berkembang. Dari tahun 2000, produksi pulp dan kertas telah menghabiskan 23-25 juta m³ kayu/tahun, sedangkan produksi kayu pulp dari perkebunan masih hanya 3,8 juta m³/tahun¹³. Maka, jelaslah bahwa pasokan kayu 70-80% selebihnya bagi pabrik pulp Indonesia berasal dari illegal logging atau pembabatan hutan alam.

Lemahnya pengelolaan hutan yang lestari di Indonesia juga ditunjukkan oleh banyaknya perusahaan kayu yang berhenti beroperasi dalam beberapa tahun belakangan ini. Pada bulan Desember 2003, 265 pemegang HPH masih aktif beroperasi di kawasan hutan seluas 27.430.463 ha. Namun, satu tahun kemudian, hanya 114 perusahaan yang beroperasi di kawasan HPH seluas 8.819.287 ha¹⁴. Artinya, hutan konsesi seluas 18.611.176 ha ditelantarkan. Hal ini menimbulkan pertanyaan akan kemampuan industri pengolahan kayu Indonesia dalam mendapatkan kayu dari sumber yang sah dan lestari di masa mendatang.

Di tengah-tengah keprihatinan akan kasus illegal logging dan tingkat deforestasi yang meningkat tajam, penting untuk diperhatikan bahwa kebanyakan konsesi logging di Indonesia tidak sah sepenuhnya. Pemerintah Indonesia semata-mata mengikuti jejak pemerintah kolonial Belanda yang mengklaim sebagian besar kawasan hutan sebagai tanah negara. Tindakan ini serta merta merampas kepemilikan dan akses terhadap tanah hutan dan sumber daya alam dari masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan. Salah satu akibatnya adalah banyak masyarakat hutan

¹² The State of Indonesia's Forests, akan terbit.

¹³ Potret Keadaan Hutan Indonesia, op.cit. hal.45

¹⁴ The State of Indonesia's Forests, FWI, akan terbit.

sekarang hidup dalam kemiskinan. Menurut hukum Indonesia, batas-batas hutan negara harus dinegosiasikan dan diberi tanda yang jelas. Namun, baru 12 juta ha kurang kawasan hutan yang telah didaftarkan dengan benar. Dengan kata lain, sekitar 90% hutan negara tidak memiliki landasan hukum resmi¹⁵.

Masa depan industri kehutanan Indonesia tampak semakin suram. Kesenjangan antara pasokan dan kebutuhan dalam industri pengolahan kayu dan pulp, tingkat deforestasi yang tinggi, illegal logging, hak penguasaan yang tidak jelas serta konflik komunitas dalam sektor kehutanan tampaknya akan berujung pada kerusakan lingkungan yang semakin parah dan kemiskinan kronis. Tidak jelas apakah pemerintah memperhatikan posisi 50 juta masyarakat adat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan dalam pemulihan ekonomi makro sektor kehutanan.

Sementara itu, kebutuhan kayu nasional dan internasional barangkali akan tetap sama atau bisa jadi malah meningkat. Salah satu jalan keluar dari dilema ini adalah meninggalkan paradigma yang gagal mengenai industri kehutanan yang mengandalkan perusahaan-perusahaan mengeksploitasi konsesi skala besar dan menggantikannya dengan model pengelolaan hutan berbasis komunitas yang akan mendatangkan manfaat langsung ke masyarakat.

Pengelolaan hutan dan hak penguasaan adat

Pada dasarnya masyarakat adat memahami tanah adat¹⁶ sebagai wilayah tempat hidup komunitas, yang membentuk bagian jati diri mereka. Keberadaan dan keutuhan wilayah adat ini merupakan unsur penting dalam kehidupan masyarakat adat. Pentingnya

¹⁵ AC Hermosila & C Fay, 2006, Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia melalui Penguasaan Tanah, World Agroforestry Centre, Bogor, Indonesia

¹⁶ Istilah tanah ulayat juga sering digunakan merujuk tanah adat, baik oleh masyarakat adat maupun dalam peraturan pertanahan pemerintah. Istilah yang berasal dari bahasa Arab ini pertama kali dikaitkan dengan komunitas adat di Sumatra Barat.

menjaga tanah, sumber-sumber daya dan batas-batasnya tercermin dalam aturan-aturan dan hukum yang dibuat oleh komunitas adat mengenai bagaimana tanah adat dimiliki dan dimanfaatkan. Kebanyakan konsep tanah adat dicirikan oleh keseimbangan antara hak perorangan dan hak bersama. Hak atas tanah dan sumber-sumber daya alam, termasuk hutan, dapat dimiliki secara komunal untuk kepentingan seluruh komunitas dan juga secara perorangan untuk memenuhi kebutuhan tertentu keluarga. Pola tepatnya tergantung pada komunitas adat masing-masing.

Hubungan antara komunitas dan/atau individu serta tanah dan sumber daya alam didefinisikan lebih lanjut melalui aturan-aturan adat yang membagi kawasan adat dalam zonasi dan merinci fungsi dan pengelolaan masing-masing zona. Kepemilikan berbagai zona juga diatur dengan jelas. Misalnya, fungsi religius, lingkungan, ekonomi dan sosial dipenuhi oleh wilayah khusus seperti hutan keramat, hutan lindung, hutan produksi, kebun, huma/ladang dan sawah serta pemukiman. Jenis kepemilikan terkait dengan fungsi masing-masing kawasan. Misalnya, zona spiritual dan konservasi adalah tanah milik bersama karena manfaatnya untuk seluruh komunitas, sedangkan tanah/hutan produksi dan wilayah pemukiman bisa dimiliki secara komunal atau perorangan.

Konsep negara mengenai tanah adat sebagian besar berfokus pada tanah komunal yang biasanya dimaksudkan untuk hutan keramat dan dilindungi, walaupun hal itu juga tidak jelas dinyatakan dalam hukum. Akibatnya pemerintah tidak mempertimbangkan kenyataan bahwa hutan dan tanah produktif juga bisa merupakan bagian dari hak komunal atau kombinasi antara komunal dan individual. Perbedaan antara perspektif negara dan adat mengenai tanah adat atau ulayat memburukkan perbedaan antara kepemilikan komunal dan individual melalui berbagai perangkat hukum, telah menyumbang kepada meningkatnya kecenderungan kepemilikan tanah adat secara perorangan. Fenomena ini mengancam status wilayah adat, praktik-praktik tanah adat dan sistem pengelolaan sumber daya alamnya serta, yang paling penting, jati diri masyarakat adat. Banyak komunitas adat masih tetap memegang kuasa atas sumber

daya hutan mereka dan terus mengelolanya secara lestari di tengah-tengah iklim sosial dan politik yang tidak bersahabat. Ada berbagai istilah yang digunakan untuk mengacu kepada praktik-praktik pengelolaan hutan berbasis-masyarakat dalam karya tulis dan di tingkat nasional: hutan rakyat, hutan desa, kebun hutan, wanatani. Juga ada banyak sekali istilah setempat seperti leuweung (Jawa Barat), repong (Lampung), tombak (Tapanuli Utara), tembawang (Kalimantan Barat), katuan (Meratus, Kalimantan Selatan), wanakiki (Toro, Sulawesi Tengah), gawar (Lombok) dan ope dun karedunan dan karetaden (Tana Ai, Flores). Hal ini merupakan bukti akan kemampuan masyarakat mengelola hutan dan bahwa hal ini merupakan bagian dari budaya mereka yang masih hidup hingga hari ini. Hubungan masyarakat adat dengan hutan bersifat multidimensi: hutan memiliki nilai ekonomis, sosial, religius dan ekologis dalam masyarakat mereka.

Kebanyakan konflik antara masyarakat adat dan negara atau perusahaan atas hutan berakar dari peraturan pemerintah. Pemerintah Indonesia tidak mau menggunakan istilah ‘masyarakat adat’ setidaknya karena penggunaan istilah tersebut akan membuat pemerintah mengakui hak-hak masyarakat adat menurut hukum internasional. Secara prinsip, hukum Indonesia memberikan sejumlah pengakuan terhadap hak-hak adat atas tanah dan sumber daya alam. Namun demikian, pengakuan tersebut sangat terbatas dan kebanyakan peraturan menggunakan istilah yang menimbulkan kebingungan dan konflik.

Misalnya, Undang-Undang Kehutanan tahun 1999 menggunakan dua istilah – ‘masyarakat hukum adat’ dan ‘masyarakat setempat’ – tapi seringkali digunakan seolah-olah keduanya bermakna sama¹⁷. Namun demikian, masyarakat setempat bisa terdiri dari banyak unsur, termasuk di antaranya pendatang dan transmigran dari

¹⁷ Undang-Undang Kehutanan tahun 1999 menyebutkan lima ciri Masyarakat Hukum Adat, tetapi tidak satupun mengenai Masyarakat Setempat. Hanya di peraturan pelaksanaan ada penjelasan mengenai Masyarakat Setempat. Bandingkan dengan Undang-undang Sumber Daya Air No.7/2004 yang menjelaskan arti ‘masyarakat hukum adat’.



Perempuan adat berdiskusi mengenai organisasi mereka

daerah lain yang tidak memiliki hak atas tanah atau sumber daya alam berdasarkan hukum adat.

Dalam penyebutan masyarakat adat sebagai ‘masyarakat hukum adat’, Undang-Undang Kehutanan mengakui bahwa mereka adalah pemangku kepentingan hutan. Dokumen legal tersebut juga mengakui hak-hak individual masyarakat adat atas hutan dan bahwa masyarakat hutan mengelola hutan mereka¹⁸. Namun demikian, ayat lain menyatakan bahwa hak-hak tersebut di bawah kuasa negara dan dapat diabaikan dengan mudah jika bertentangan dengan ‘kepentingan nasional’. Dengan kata lain, hukum tidak

¹⁸ Sebagai hutan ulayat atau hutan marga

memberikan perlindungan hukum yang kuat bagi masyarakat hutan dan sumber daya alam mereka. Selain itu, semua 'hak' yang disebutkan dalam Undang-Undang Kehutanan hanya untuk pengelolaan hutan: Departemen Kehutanan menolak keras segala bentuk pengakuan penguasaan adat.

Pengakuan setengah hati atas hak-hak masyarakat adat dalam Undang-Undang Kehutanan 1999 hanya salah satu contoh bagaimana produk hukum Indonesia meminggirkan masyarakat adat. Kurangnya dukungan hukum berpangkal dari Undang-Undang Agraria yang pertama¹⁹. Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa hak-hak adat masyarakat hanya diakui jika memenuhi syarat-syarat berikut:

- Mereka masih tinggal di tanah adat²⁰,
- Keberadaan mereka diakui secara resmi melalui Perda;
- Tidak ada konflik dengan kepentingan nasional.

Pengakuan setempat atas hak-hak adat

Komunitas adat yang akan dinilai berdasarkan kriteria tersebut memiliki hak-hak tertentu sebagai pemangku menurut Undang-Undang Kehutanan. Mereka diperbolehkan memungut hasil hutan, mengelola hutan menurut hukum adat serta mengembangkan ketrampilan dan potensi-potensi ekonomi²¹. Langkah-langkah lebih lanjut mengenai 'masyarakat hukum adat' seharusnya akan dijelaskan lebih lanjut dalam peraturan turunannya, termasuk peraturan mengenai hutan

¹⁹ UU Pokok Agraria No.5/1960

²⁰ Hukum ini tidak jelas menyebutkan apakah yang dimaksud masyarakat adat, hukum adat atau keduanya yang harus masih berlaku sebelum mendapat pengakuan. Juga tidak ada rambu-rambu acuan mengenai siapa yang perlu melakukan penelitian untuk membuktikan klaim masyarakat adat atau bagaimana penelitian tersebut harus dilakukan guna mendapatkan pengakuan resmi oleh pemerintah setempat dalam bentuk Perda.

²¹ UU Kehutanan No.41/1999 pasal 67:1 menggunakan istilah 'pemberdayaan', yang dalam UU ini tidak jelas bagaimana akan dilakukannya. Biasanya diartikan sebagai keabsahan untuk ikut ambil bagian dalam pelatihan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan untuk mengelola kawasan tertentu dari hutan.

adat. Sayangnya, peraturan-peraturan tersebut belum terwujud. Untuk menambah kebingungan, dalam Surat Edaran Menhut No.S.75/Menhut II/2004 tentang Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti Rugi oleh Masyarakat Hukum Adat, disebutkan secara terinci posisi Departemen Kehutanan terhadap hak-hak masyarakat adat. Dokumen ini merujuk kembali kepada syarat-syarat yang ditetapkan Undang-Undang Kehutanan mengenai pengakuan resmi atas masyarakat adat. Artinya, melakukan penelitian untuk membuktikan keberadaan suatu komunitas secara tetap dalam suatu wilayah. Pemerintah daerah lalu mempertimbangkan bukti-bukti dan mengakui secara resmi masyarakat adat tersebut dalam bentuk sebuah Perda.

Kenyataannya, hingga buku ini selesai ditulis tidak ada satupun pemerintah daerah yang telah melakukan prosedur tersebut. Dari segelintir pemerintah lokal di Indonesia yang menerbitkan semacam pengakuan terhadap masyarakat adat sejak tahun 1999 melakukannya tanpa metoda yang benar ketat. Mereka adalah kabupaten-kabupaten Kampar (Riau), Merangin (Jambi), Sanggau (Kalimantan Barat), Luwu Utara (Sulawesi Selatan), Lebak (Banten) dan Nunukan (Kalimantan Timur).

Undang-undang Kehutanan 1999 dan peraturan turunannya menawarkan sejumlah jalan menuju pengakuan praktik-praktik kehutanan masyarakat adat. Hutan dapat ditetapkan sebagai Kawasan Hutan Dengan Tujuan Khusus (KDTK)²². Wanatani di Pesisir Krui, Lampung Barat, adalah satu-satunya daerah yang mendapat status tersebut pada waktu buku ini ditulis. Hutan komunitas yang dikembangkan di atas tanah milik perorangan berhak mendapat status Hutan desa, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Hak²³. Contoh-contoh ini ada di Wonosobo (Jawa Tengah) di mana masyarakat menanam sengon²⁴ di sekitar rumah mereka dan di Konawe Selatan (di Pulau Mona, Sulawesi Tenggara) di mana

²² Sebelumnya disebut Kawasan Hutan dengan Tujuan Istimewa (KDTI). KDTK diijinkan menurut UU No.41/1999 pasal 34.

²³ UU No.41/1999 ayat 5:1

masyarakat 46 kampung membentuk koperasi kebun jati yang ditanam di tanah mereka. Akhirnya, ada beberapa peluang dalam skema Pemberdayaan Lokal, walaupun masih menunggu revisi peraturan terkait²⁵. Kelemahan semua skema untuk masyarakat adat adalah bahwa program-program tersebut lebih mudah diterapkan terhadap hutan berdasarkan hak-hak perorangan, padahal sebagian besar tanah adat dikuasai secara komunal.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia pada tahun 2001 membuat situasi hukum atas hutan dan hak-hak terkait menjadi lebih rumit lagi. Sejauhmana pemerintah daerah berkuasa atas hutan sangat tidak jelas. Hal ini menyulitkan posisi pemerintah daerah. Di satu sisi, mereka dapat mengikuti peraturan yang ditetapkan pemerintah pusat dan berisiko konflik dengan masyarakat yang menuntut hak-hak mereka. Di sisi lain, pemerintah daerah dapat merebut peluang untuk melakukan reformasi di daerahnya dengan risiko berkonflik dengan lembaga pemerintah yang lebih tinggi. Pemerintah daerah yang terdorong oleh kepedulian mereka akan nasib masyarakat hutan atau yang mendapat tekanan kuat dari mereka untuk mengakui hak-hak atas sumber daya alam akan menghadapi 'ranjau hukum'.

Secara umum, Tap MPR IX/2001²⁶ dan beberapa undang-undang nasional mengandung unsur yang mengakui hak-hak adat. Namun demikian, bagian-bagian produk hukum tersebut tidak pernah benar-benar diterapkan. Hambatan dalam sistem ini biasanya adalah bahwa peraturan pelaksana belum diterbitkan oleh departemen terkait dan disetujui oleh parlemen. Hal ini yang terjadi pada rancangan peraturan mengenai Hutan Adat dan Hutan Desa. Selain itu, proses persetujuan dan pendaftaran batas-batas berlangsung lambat sekali dan selalu ada masalah pendanaan.

Pemerintah-pemerintah daerah mengatasi dilema ini dengan

²⁴ *Paraserienthes falcata*

²⁵ PP 34/2002 ayat 51: 1 mengenai Pemberdayaan Masyarakat Setempat

²⁶ Hukum payung mengenai tanah dan sumber daya alam

beberapa cara:

- Mengabaikan praktik yang biasa dengan cara mengakui hutan adat milik masyarakat di satu wilayah tanpa melalui prosedur yang dipersyaratkan oleh pemerintah pusat demi membuktikan keberadaan masyarakat yang sejak lama bermukim dalam wilayah tersebut. Hal ini dilakukan di Guguk (Kabupaten Merangin, Jambi).
- Menerbitkan peraturan daerah, seperti misalnya peraturan mengenai hutan masyarakat dan pengelolaan sumber daya alam di kabupaten-kabupaten di Lampung Barat, Lombok Barat dan Sulawesi Tenggara²⁷.
- Menggunakan jalan masuk yang lain, seperti Perda mengenai hak adat yang diterbitkan di kabupaten-kabupaten Kampar, Lebak dan Nunukan²⁸ yang juga mencakup wilayah adat; peraturan mengenai wilayah adat di Kabupaten Luwu; dan peraturan mengenai pemerintahan lokal di Tana Toraja.

Pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Kehutanan, menyikapi tindakan pemerintah-pemerintah daerah ini dengan berbagai cara. Mereka menuntut penarikan kembali Perda di Kutai Barat dan pembatalan peraturan di Wonosobo, tetapi tidak mengambil sikap apapun terhadap pemda provinsi NTB dan kabupaten-kabupaten Sumbawa, Merangin dan Bungo. Sebaliknya, Badan Pertanahan Nasional tidak menunjukkan minat untuk melakukan investigasi atau menuntut Perda yang berurusan dengan tanah adat, juga tidak peduli dengan Perda pemerintahan lokal, karena BPN sendiri masih harus menyusun kebijakannya.

Gerakan masyarakat adat Indonesia

Tantangan terbesar untuk mewujudkan transformasi menuju masyarakat yang adil dan sejahtera di Indonesia adalah merehabilitasi sistem ekologis dan sosial. Lembaga-lembaga adat

²⁷ Perda Hutan Kemasyarakatan (HKm), Perda Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Masyarakat (PSDABM). Perda-perda ini berlaku untuk semua masyarakat, tidak hanya untuk masyarakat adat.

²⁸ Pengakuan Hak Ulayat; Pengakuan Wilayah Adat; Pengakuan Sistem Pemerintahan Lokal; Pengakuan Lembaga Adat.

sangat membutuhkan revitalisasi, pemberdayaan dan penguatan. Begitu juga halnya dengan sistem sosial dan politik mereka (termasuk sistem hukum) dan metoda-metoda pengelolaan sumber daya alam.

Langkah pertama untuk restrukturisasi relasi antara masyarakat adat dan pemerintah Indonesia terjadi dalam Kongres AMAN pertama pada tahun 1999. Hal ini terwujud dalam pembentukan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), penetapan visi misi dan prinsip-prinsip yang mengatur gerakan masyarakat adat. Keanggotaan AMAN berdasarkan komunitas atau lembaga adat.

Selama dekade yang lalu, AMAN telah banyak mendorong perubahan-perubahan dalam kebijakan dan legislasi yang merugikan masyarakat adat. AMAN juga telah bekerja memperkuat organisasi adat sehingga mereka dapat menjadi basis untuk melawan kebijakan yang tidak adil, pelanggaran atas hak-hak asasi manusia serta perusakan lingkungan.

AMAN terbentuk pada saat Indonesia keluar dari masa pemerintahan diktator Suharto yang berlangsung lebih dari tiga dekade. Jadi, sejak awal mula organisasi masyarakat adat ini telah terlibat dalam sejumlah peristiwa sosial dan politik yang penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Salah satu yang pertama adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah No.22/1999, yang menggantikan UU tahun 1979 yang memaksakan penyeragaman sistem pemerintahan di seluruh kampung di Indonesia dan membuat sistem adat tidak berdaya²⁹. Kongres AMAN pertama menuntut langkah ini untuk menciptakan peluang menggantikan sistem pemerintahan desa dengan pemerintahan adat.

Yang kedua adalah amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2000 mengangkat status masyarakat adat secara signifikan. Ayat Amendemen tersebut berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat

hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya”. Amendemen juga menggarisbawahi identitas budaya dan hak-hak lain komunitas tradisional yang harus dihormati sebagai hak-hak asasi manusia³⁰.

Ketiga, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) mengenai Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam tahun 2001 menyatakan bahwa harus ada pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam³¹.

Tantangan-tantangan di masa depan

AMAN menyadari bahwa reformasi kebijakan ini merupakan tantangan-tantangan baru bagi masyarakat adat di kemudian hari. Belasan undang-undang sektoral yang tidak lagi sesuai dengan Amendemen UUD dan TAP MPR harus dicabut dan diganti. Ratusan Perda yang baru harus disusun dan diterbitkan di tingkat provinsi, kabupaten dan bahkan kampung begitu perubahan hukum dilakukan di tingkat nasional. Semua produk hukum ini akan membutuhkan peran serta penuh dari semua unsur negara-bangsa, termasuk masyarakat adat, di tingkat lokal, regional, nasional dan internasional.

Satu masalah besar adalah struktur politik hari ini dan kondisi politik yang ada tidak memberikan kesempatan yang cukup bagi rakyat Indonesia untuk hidup damai dan harmonis. Kurangnya akses bagi masyarakat adat dan kelompok lainnya membatasi partisipasi mereka dalam proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di tingkat lokal dan nasional. Hal ini menimbulkan sikap yang gegabah di kalangan elite politik karena rakyat hampir tidak mampu mengontrol wakil-wakil mereka. Korupsi oleh pemerintah daerah juga salah satu perwujudan

²⁹ UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa

³⁰ Amendemen Undang-undang Dasar 1945 (2000), Pasal 18-B ayat (2) dan Pasal 28-I dalam Bab X tentang hak-hak asasi manusia

³¹ TAP MPR No.IX/2001

fenomena ini. Salah satu contoh adalah maraknya kolusi antara elite lokal dan pusat dalam memanipulasi isu adat demi mencapai tujuan politik tertentu. Akibat dari terpecah-belahnya komunitas adat dapat dilihat dari konflik berdarah di Poso, Sampit dan Maluku. Isu-isu tersebut telah membuat AMAN percaya bahwa yang penting dalam era otonomi daerah hari ini adalah melakukan restrukturisasi antara masyarakat adat dan negara dengan mengubah sistem dan lembaga politik di Indonesia. Meningkatnya partisipasi politik masyarakat adat merupakan salah satu kunci untuk membuat keterwakilan politik lokal lebih bertanggungjawab terhadap komunitas dan lebih bertanggungjawab terhadap dampak-dampak pengambilan keputusan bagi peri kehidupan masyarakat dan lingkungan.

Juga penting bagi masyarakat adat Indonesia untuk mengantisipasi dampak-dampak negatif globalisasi. Agenda kapitalisme liberal yang didorong oleh negara-negara industri telah mencapai momentum penting dalam beberapa dekade terakhir. Liberalisasi perdagangan dan investasi merupakan tantangan besar bagi posisi politik dan hukum masyarakat adat. Tanpa persiapan yang memadai di tingkat komunitas untuk mengembangkan lembaga politik dan hukum yang demokratis, masyarakat adat akan menjadi tidak berdaya menghadapi serangan pencurian hak cipta, seperti yang terjadi terhadap obat tradisional, dan manipulasi tanaman mereka melalui rekayasa genetika.

Namun demikian, otonomi daerah dan globalisasi juga dapat menjadi kekuatan yang positif. Mereka menawarkan peluang bagi masyarakat adat untuk mewujudkan kedaulatan dan otonomi mereka atas tanah dan kehidupan. Selain menyingkirkan konsep desa³², otonomi daerah telah mendekatkan masyarakat adat yang tinggal di wilayah terluar nusantara menjadi relatif lebih dekat terhadap lingkup kebijakan dan pengambilan keputusan dengan adanya kekuasaan yang lebih besar bagi pemerintah kabupaten.

³² Sistem pemerintahan desa yang seragam dan diatur dari atas yang diterbitkan tahun 1979

Sama halnya, globalisasi telah mendorong solidaritas di antara masyarakat adat dari seluruh penjuru dunia, selain telah membantu masyarakat adat mencapai posisi yang lebih mapan di tingkat internasional. Masyarakat adat merupakan salah satu kelompok utama yang harus dilibatkan dalam proses-proses kebijakan dan pengambilan keputusan dengan difasilitasi oleh badan-badan internasional dan penerapan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia dan Deklarasi Rio mengenai Pembangunan yang Berkelanjutan.