



doc. EG. Togu Manurung

5

PROSPEK REFORMASI KEBIJAKAN KEHUTANAN

Sumber daya hutan Indonesia mengalami penurunan yang terus-menerus selama beberapa dekade yang telah lalu. Jika berbagai tekanan terhadap sumber daya hutan yang dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya tidak ditangani, maka Indonesia akan dicap sebagai pihak yang telah membiarkan saja hilangnya hutan hujan terakhir yang sedemikian luas di Asia Tenggara. Sulawesi telah kehilangan semua hutan hujan dataran rendahnya, hutan hujan dataran rendah di Sumatera akan lenyap pada tahun 2005, dan hutan hujan dataran rendah di Kalimantan akan hilang pada tahun 2010 (*Lihat Bab 2*). Potongan-potongan kecil hutan pegunungan dan hutan rawa di pulau-pulau ini kemungkinan akan lenyap sedikit lebih lama, tetapi tidak terlalu lama. Pada tahun 2010, Irian Jaya mungkin menjadi satu-satunya bagian dari Indonesia yang memiliki kawasan hutan alam yang cukup luas dan belum diganggu.

Laporan ini utamanya merupakan sebuah laporan tentang keadaan hutan, dan tidak menyajikan resep rinci bagaimana melakukan reformasi kebijakan dan perubahan kelembagaan. Namun demikian, penghitungan lengkap tentang keadaan hutan Indonesia akan memberikan kesempatan untuk membuat perkiraan tentang apa yang akan terjadi menjelang masa depan "jika kecenderungan-kecenderungan saat ini terus berlanjut ..." Oleh karena itu, bab ini menyajikan suatu ringkasan tentang kebijakan pada saat ini dan tatanan kelembagaan dimana di dalamnya berbagai keputusan harus dibuat dan tindakan harus diambil dalam beberapa tahun mendatang, jika Indonesia ingin tetap melestarikan bagian penting dari ekosistem hutan alamnya. Laporan

ini juga mengkaji agenda nasional pada saat ini dalam melakukan reformasi kebijakan kehutanan dan menilai berbagai prospek implementasinya.

5.1. Konteks Kebijakan Kehutanan: Suatu Negara Dalam Keadaan Krisis

Reformasi kebijakan kehutanan dan peningkatan kemampuan lembaga-lembaga pengelolaan hutan sebagian besar bergantung pada faktor-faktor yang tidak berkaitan dengan hutan. Walaupun laporan ini tidak bertujuan untuk menyajikan suatu analisis yang lengkap tentang berbagai krisis ekonomi, politik dan sosial di Indonesia, sangat penting untuk mengkaji secara ringkas berbagai tantangan kontekstual yang sedang dihadapi sebagai usaha untuk mengurangi deforestasi, melakukan reformasi kebijakan kehutanan, dan memperkuat lembaga-lembaga kehutanan.

* *Bencana Ekonomi yang Terus Berlanjut*

Ekonomi Indonesia memang sedang kacau balau, sebagian akibat krisis moneter di Asia Timur yang tidak kunjung berhenti, yang dimulai pada akhir tahun 1997, tetapi juga karena keruwetan jaringan salah urus perekonomian, kronisme dan korupsi di era Soeharto yang tercermin dalam runtuhnya ekonomi negara. Sebagian besar bank-bank negara, dan masih banyak lagi para pelaku ekonomi utama, mengalami kebangkrutan; nilai tukar mata uang Rupiah tetap lemah, dan pengangguran dan inflasi tinggi. Saat ini, perekonomian nasional sebagian besar masih tetap ditunjang oleh paket jaminan bantuan Dana Moneter Internasional dan penghasilan dari

minyak bumi.⁴⁶

Berbagai dampak utama krisis ekonomi Indonesia terhadap hutan-hutan bersumber dari depresiasi rupiah dan posisi komoditas Indonesia yang semakin bersaing di pasar internasional, memikat pertumbuhan berbagai ekspor pertanian dan sumber daya alam untuk memperbaiki keadaan ekonomi yang cenderung merosot, dan ketidakamanan penghasilan di kalangan penduduk pedesaan. Harga kayu lapis Indonesia yang relatif rendah, ditambah dengan meningkatnya permintaan (terutama dari Cina, dimana 60 persen pembalakan kayu dalam negerinya berkurang pada tahun 1998) dan terbatasnya pasokan kayu karena kebakaran hutan tahun 1997-1998, "berarti bahwa para produsen akan mencari kayu di lokasi-lokasi yang lebih terpencil lagi ke pedalaman dan yang lokasinya tidak tepat untuk dibalak" (Sunderlin, 1999: 562).

Harga-harga di tingkat produsen untuk beberapa komoditas ekspor pertanian terlihat melonjak dari tahun 1997 sampai 1998 dan cenderung meningkatkan tekanan-tekanan untuk membuka hutan (*Lihat Bab 3.6*). Suatu dinamika yang mirip juga telah terjadi dalam ekspansi kegiatan pertambangan, yang sering terjadi di kawasan hutan. Sementara itu, ada bukti bahwa banyak pengangguran di wilayah perkotaan telah bermigrasi ke pinggiran kota untuk mencari pekerjaan, sedangkan para tenaga kerja pasar yang kemungkinan datang mencari pekerjaan di kota tetap tinggal di wilayah-wilayah pedesaan. Kecenderungan ini, ditambah dengan harga rupiah yang tinggi untuk berbagai komoditas ekspor pertanian dan insentif untuk menghasilkan pangan di dalam negeri (karena tingginya harga-harga barang impor), tampaknya meningkatkan berbagai tekanan untuk terus membuka hutan.

Studi pada tahun 1999 di beberapa bagian Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi secara umum menyimpulkan bahwa, pada umumnya para petani, pendatang dan penduduk perkotaan yang keadaannya lebih baik dan memiliki modal akan lebih dapat mengambil keuntungan dari berbagai peluang yang diciptakan oleh krisis moneter dengan mengkonversi areal hutan untuk berbagai tanaman ekspor bernilai ekonomi tinggi. Dalam kasus tertentu, para investor baru ini makin

menaikkan harga-harga lahan, sehingga menggoda para petani subsisten lokal untuk menjual lahan milik mereka dan membuka lahan baru di dalam hutan (Angelsen and Resosudarmo, 1999).

5.2. Kelompok Politik di Pusat

Setelah selama lebih dari tiga dekade (1966-1998) pemerintahan yang relatif stabil dan pertumbuhan ekonomi yang cepat di bawah pemerintahan rejim "Orde Baru" Presiden Soeharto,⁴⁷ Indonesia memasuki suatu periode transisi politik yang kacau balau, merosot sampai mencapai keadaan politik yang hampir lumpuh total menjelang pertengahan tahun 2001. Soeharto diturunkan dari jabatannya pada pertengahan tahun 1998, akibat hancurnya ekonomi pada akhir tahun 1997 dan protes yang semakin keras terhadap korupsi yang meluas dan maraknya kekerasan terhadap hak-hak asasi manusia oleh rejim Orde Baru.⁴⁸ Setelah masa pemerintahan peralihan dibawah mantan wakil presiden Soeharto, yaitu B.J. Habibie,⁴⁹ Abdurrahman Wahid, seorang Kiai, memegang tampuk kekuasaan pada Oktober 1999 setelah untuk pertama kalinya bangsa Indonesia melakukan pemilihan yang demokratis selama lebih dari empat dekade.⁵⁰ Pada awalnya dipuji sebagai seorang demokrat yang sungguh-sungguh dan politisi yang handal, Abdurrahman Wahid memimpin suatu pemerintah koalisi yang terdiri dari beberapa partai yang tidak mampu menangani berbagai krisis ekonomi dan sosial secara efektif. Hal ini, ditambah dengan kepribadiannya yang tidak tetap dan sering membingungkan, ketidaksepahamannya dengan anggota parlemen vokal yang baru dan ABRI, dan beberapa skandal korupsi, mengarah pada banyak seruan agar ia mundur dari jabatannya menjelang awal tahun 2001.⁵¹ Beliau diturunkan oleh DPR pada bulan Juli 2001, pemerintahan kemudian diambil alih oleh Megawati Soekarnoputri, wakil presiden saat itu dan putri Soekarno, presiden pertama Indonesia.

Drama politik yang berlarut-larut ini telah melemahkan proses berbagai usaha untuk mereformasi dan menerapkan berbagai kebijakan kehutanan. Para pejabat senior yang terjebak dalam berbagai intrik politik yang tidak berkesudahan membuat mereka hanya memberikan sedikit perhatian terhadap hal-hal

yang terkait dengan kebijakan kehutanan. Kabinet sering diganti dan berbagai harapan besar terhadap kejatuhan pemerintahan Wahid yang tidak lama lagi menciptakan persepsi bahwa para pejabat kehutanan senior – dengan berbagai kebijakannya – merupakan fenomena sementara yang tidak akan berada di panggung dalam waktu lama. Pemerintahan Megawati yang baru saja dibentuk saat penulisan laporan ini, dan berbagai kebijakannya tentang hutan – serta prioritas yang berkaitan dengan berbagai isu kebijakan kehutanan – sebagian besar belum diketahui.

5.3. Separatisme dan Tuntutan

Desentralisasi di Beberapa Propinsi

Kecenderungan pemerintahan yang terpusat – di suatu negara besar, multi etnis, dan terdiri dari kepulauan seperti Indonesia – telah terlepas dari ikatan sejak runtuhnya Orde Baru. Timor Timur – yang direbut dan dikuasai oleh Indonesia pada tahun 1975 – akhirnya memperoleh kemerdekaannya setelah proses referendum berdarah yang diawasi oleh PBB pada pertengahan tahun 1999.⁵² Berbagai gerakan separatisme yang kian membara di propinsi-propinsi Aceh dan Irian Jaya yang banyak hutannya menguat kembali,⁵³ dan propinsi-propinsi lainnya (seperti Riau yang banyak minyaknya, di Sumatera) juga telah mulai banyak membicarakan tentang kemerdekaan.⁵⁴ Sebagian besar separatisme ini didorong oleh pengerukan penghasilan dari sumber daya alam ke Jakarta yang sudah berlangsung lama, dan hanya sebagian kecil saja dibagikan untuk tingkat propinsi.

Sebagai bagian dalam menanggapi gerakan separatisme ini – tetapi juga sebagai respon terhadap antipati yang meluas di luar Jawa terhadap pemerintahan pusat di era Soeharto – Indonesia bergerak cepat ke arah suatu sistem baru "otonomi daerah". Namun pemerintah propinsi dan kabupaten yang akan menjadi pihak-pihak yang menerima manfaat yang lebih luas dalam proses desentralisasi ini sebagian besar kemampuannya masih sangat terbatas untuk bisa memerintah secara efektif. Bahkan banyak daerah yang masih dipimpin oleh para pejabat lama yang tetap bercokol dan korup dari era Soeharto.⁵⁵

Pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah yang berlangsung sangat cepat ini memancing keraguan tentang gagasan suatu "kebijakan kehutanan" nasional yang seragam. Kemungkinan skenario yang akan terjadi dalam beberapa tahun mendatang adalah setiap unit pemerintahan lokal yang berbeda membuat dan menerapkan berbagai kebijakan kehutanan mereka sendiri dalam berbagai panduan nasional yang samar-samar di bawah pengawasan Departemen Kehutanan pusat yang kekuasaannya semakin melemah. Meningkatkan pendapatan daerah merupakan prioritas utama para pejabat propinsi dan kabupaten, yang diberi tanggung jawab besar tetapi tanpa dana untuk membiayai kegiatan mereka. Oleh karena itu eksploitasi sumber daya hutan secara intensif melalui pembalakan dan konversi lahan hutan untuk perkebunan sangat mungkin terjadi di banyak kawasan (*Lihat Boks 5.1*).

5.4. Meluasnya Kekerasan Sipil serta Runtuhnya Hukum dan Peraturan

Pertikaian etnis dan agama, penjarahan, kejahatan berupa kekerasan di jalanan, dan kekejaman para petugas keamanan telah meletus di berbagai bagian Indonesia sejak tahun 1998. Pertikaian antara umat Muslim dan Kristen di Maluku telah menelan ribuan korban jiwa,⁶³ dan kekejaman yang serupa telah muncul di bagian-bagian wilayah Kalimantan dan Sulawesi.⁶⁴ Sampai pertengahan tahun 2001, Palang Merah Indonesia memperkirakan bahwa ada lebih dari 1,25 juta "pengungsi internal" yang diungsikan karena berbagai konflik ini, setengah dari pengungsi ini adalah anak-anak sekolah.⁶⁵ Tingkat kejahatan di berbagai kota melonjak, dan sering terjadi "penghakiman di jalan raya" dimana ratusan tersangka kriminal jalanan dipukuli dan dibakar sampai mati di jalanan.⁶⁶

Militer Indonesia – diungkap oleh berbagai rahasia tentang kekejamannya atas hak-hak asasi manusia di masa lalu di Timor Timur, Aceh dan tempat-tempat lainnya, dan apa yang dianggapnya sebagai penghinaan atas mereka karena "hilangnya" Timor Timur – tampak tidak mampu menahan berkembangnya kekerasan.⁶⁷ Dan memang benar bahwa di Maluku, pasukan Kristen

Boks 5.1. Otonomi Daerah dan Pengelolaan Hutan

Saat ini Indonesia berada dalam tahap awal implementasi kebijakan "otonomi daerah" secara luas yang melakukan desentralisasi berbagai fungsi pemerintahan, termasuk berbagai aspek peraturan dan pengelolaan hutan, kepada pemerintah di propinsi dan kabupaten. Namun, dasar yang digunakan untuk pembagian wewenang dan tanggung jawab terhadap hutan di antara pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten tidak jelas dan diperebutkan.

Dalam kaitannya dengan wewenang untuk memutuskan apa yang dimaksud dengan lahan hutan dan mana yang boleh digunakan, Undang-undang Perencanaan Tata Ruang tahun 1992 memberikan hak untuk membuat keputusan-keputusan rencana tata guna lahan yang mendasar ini kepada pemerintah propinsi – meskipun undang-undang ini bertentangan dengan Undang-undang Pokok Kehutanan tahun 1967. Namun, Undang-undang Pokok Kehutanan yang direvisi pada tahun 1999 menetapkan bahwa pemerintah pusat tetap memegang hak untuk "menentukan hutan negara" dan "merencanakan penggunaan hutan," dan hanya perlu "memberi perhatian" terhadap rencana-rencana tata guna lahan yang dibuat berdasarkan undang-undang tahun 1992. Selain itu, dua undang-undang tahun 1999 tentang otonomi daerah tampaknya menggeser kekuasaan atas berbagai sumber daya alam kepada pemerintah daerah, misalnya menentukan bahwa 80 persen pendapatan negara dari berbagai sumber daya (termasuk hutan) adalah untuk diberikan kepada daerah-daerah. Namun demikian, kedua undang-undang ini masih kurang menerapkan berbagai peraturan dan banyak pakar hukum dan pejabat pemerintah menganggap undang-undang ini pada dasarnya sebagai undang-undang yang tidak dapat dijalankan.

Undang-undang tahun 1999 memberikan hak kepada para kepala desa untuk membagikan izin pembalakan lahan seluas 100 ha, dan menurut suatu laporan investigasi oleh majalah Tempo, para pejabat ini telah menghabiskan ratusan hektar lahan di beberapa kawasan, meskipun pada bulan Oktober 2000 ada perintah dari Menteri Kehutanan untuk menghentikan pembalakan. Berbagai izin pembalakan ini menguntungkan banyak daerah, karena "sudah menjadi pengetahuan umum bahwa setiap saat suatu izin seperti ini dikeluarkan, maka ada dana antara Rp 50 juta dan Rp 100 juta [sekitar 5.000-10.000 dolar] yang masuk ke dalam kas kabupaten. Dan satu kabupaten saja dapat mengeluarkan ratusan izin seperti ini". Namun, laporan Tempo lebih lanjut mengatakan bahwa penerimaan pemerintah daerah dari kegiatan ini relatif kecil bila dibandingkan dengan berbagai keuntungan yang diterima oleh para pengusaha yang mendapatkan berbagai izin, kadang masing-masing bisa memiliki sebanyak 10 izin. Menurut seorang pengamat di Kalimantan Barat, penduduk yang menerima izin baru skala kecil tersebut sebenarnya adalah para pelaku lama yang HPH-nya telah berakhir atau yang HPH lamanya tidak dapat diperbarui. Agar pabrik penggajian mereka tetap bisa berjalan, mereka memanipulasi kelompok-kelompok kecil masyarakat untuk membentuk suatu koperasi, yang kemudian bisa mengajukan berbagai izin baru skala kecil. Sistem ini juga digunakan dalam berbagai kasus untuk melegalkan pembalakan ilegal: "Para pedagang perantara kayu, yang sampai sekarang merupakan para penadah kayu dari kayu-kayu yang ditebang secara ilegal tidak perlu lagi menyembunyikan apa yang sedang mereka kerjakan karena mereka resmi "memiliki" koperasi yang memasok kebutuhan kayu mereka."

Kebijakan otonomi daerah juga telah menyulut perdebatan tentang pemerintah tingkat mana yang berwenang untuk mengubah status lahan-lahan hutan. Di Kalimantan Selatan, misalnya, telah terjadi perdebatan antara gubernur dan dua kepala desa di Pegunungan Meratus mengenai pemberian izin pembalakan kepada dua perusahaan penebangan kayu yang luas totalnya mencapai 83.000 ha. Usulan kawasan konsesi ini berada di kawasan yang telah lama direncanakan sebagai hutan lindung, tetapi pada tahun 1999 Menteri Kehutanan saat itu mengubah status bagi 46.000 ha hutan lindung menjadi hutan produksi untuk mengakomodasi satu di antara dua perusahaan. Masyarakat lokal Dayak menentang pembalakan di kawasan tersebut dan mengadakan suatu kampanye untuk menentang pemberian izin konsesi. Para kepala desa juga dilaporkan menentang konsesi ini, tetapi pemerintah propinsi membantah dan mengatakan bahwa konsesi tersebut merupakan hak istimewa gubernur untuk mengeluarkan konsesi tanpa persetujuan para kepala desa, selama kawasan tersebut berada di lebih dari satu kabupaten. Singkatnya, ada tiga tingkat pemerintahan yang saling memperebutkan hak untuk mengubah status kawasan hutan, dan interpretasi otonomi daerah yang berkaitan dengan tata guna lahan hutan dan eksploitasi, tidak jelas dan simpang-siur.

Meskipun ada kerancuan dan jelas ada penyalahgunaan secara luas, pada bulan Mei 2001 Menteri Kehutanan saat itu memberitahukan kepada pers bahwa suatu keputusan Presiden akan segera dikeluarkan untuk memberikan kesempatan kepada para bupati untuk mengeluarkan izin HPH sepenuhnya dan akan memberikan mereka kekuasaan penting untuk mengelola dan mengawasi berbagai taman nasional dan hutan lindung. Namun, pemerintahan baru Megawati Soekarnoputri kemungkinan akan memperlambat implementasi berbagai kebijakan otonomi daerah, dan telah memberi tanda-tanda akan merevisi undang-undang yang relevan untuk mengurangi kekuasaan para bupati baik terhadap sumber-sumber daya alam maupun masalah-masalah keuangan. Megawati sendiri menyampaikan ketidakpuasannya dengan undang-undang pada bulan Mei 2001, dan mengatakan "Saya harap akan ada suatu revisi konsep undang-undang secepatnya". Namun bagi para pejabat daerah yang telah merasakan memiliki kekuasaan – dan berbagai keuntungan – kendali lokal atas hutan dan sumber-sumber daya alam lainnya, mungkin akan sulit untuk melepaskan kekuasaan tersebut begitu saja dari mereka.



doc. FWI Simpul Sulawesi

dan Muslim dikirim untuk mengatasi pertikaian namun akhirnya bertikai dengan kelompok masing-masing.⁶⁸ Demikian pula polisi yang telah lama dicerca oleh sebagian besar masyarakat Indonesia sebagai aparat yang korup, brutal dan tidak efektif – tidak mampu atau enggan memberantas pertumbuhan laju kejahatan dan sebagai akibatnya kekejaman telah menjamur di mana-mana.⁶⁹

Pelanggaran hukum yang semakin meningkat ini merupakan suatu faktor penting dalam meningkatnya pembalakan dan pembabatan hutan. Penegakan peraturan kehutanan, yang tidak pernah kuat sebelumnya, hampir lenyap sama sekali di banyak tempat termasuk di berbagai taman nasional. Hal ini memberikan kesempatan terjadinya pelanggaran baru yang sama oleh para petani kecil dan para pengusaha skala besar.

5.5. Berbagai Konflik Lahan dan Sumber Daya Hutan

Eksplorasi sumber daya hutan memainkan peranan penting dalam memacu laju pembangunan ekonomi Indonesia sejak awal tahun 1970-an, seperti yang dibahas dalam Bab 3. Namun, keuntungan dari pembalakan dan industri kehutanan lainnya, sebagian besar mengalir masuk untuk suatu kelompok tertentu yang terdiri dari teman-teman dan kroni keluarga elite Soeharto, para pendukungnya di dalam pemerintahan, sementara berbagai biayanya ditanggung oleh masyarakat lokal daerah dan indijenus. Berbagai sistem hak adat atas hutan dan berbagai sistem pengelolaan sumber daya secara tradisional yang berumur ratusan tahun dihapus demi "pembangunan" dan berdasarkan wewenang undang-undang nasional menyebutkan bahwa pemerintah pusat "memiliki" 75 persen

Boks 5.2. Taman-taman Nasional dan Masyarakat Indigenus: Kerjasama atau Konflik? Dua Kasus dari Sulawesi

Dengan semakin luasnya sistem kawasan lindung di Indonesia selama beberapa dekade yang lalu, peruntukan suatu kawasan hutan sering bertentangan dengan klaim-klaim sebelumnya dan kebutuhan masyarakat indigenus sekarang yang tinggal di hutan untuk mendapatkan mata pencaharian. Dua kasus dari Sulawesi membandingkan betapa bedanya pendekatan yang dilakukan pemerintah dalam menangani konflik ini.

Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai luasnya mencapai 105.000 ha dan berada di Propinsi Sulawesi Tenggara. Taman nasional ini secara resmi dikukuhkan pada tahun 1990. Penduduk Moronene telah mengolah lahan yang ada di dalam taman tersebut turun-temurun, tetapi keputusan untuk mendirikan taman ini diambil tanpa melakukan konsultasi dengan penduduk Moronene atau menyinggung tentang penempatan kawasan adat masyarakat yang telah berlangsung lama. Dari tahun 1997 sampai akhir tahun 2000, penduduk Moronene menjadi korban tindakan pengusiran secara paksa yang diperintahkan oleh gubernur demi konservasi alam. Pada tahun 1997, aparat keamanan membakar 175 rumah dan menghancurkan perkebunan masyarakat. Pada tahun 1998, 88 rumah dibakar lagi dan 12 penduduk diganjar hukuman penjara selama setahun. Belakangan ini, pada bulan November 2000, atas instruksi gubernur Laode Kaimuddin, 100 rumah dihancurkan lagi di tiga desa di Moronene meskipun ada protes tersebar luas tidak hanya dari kalangan LSM tetapi juga dari para pejabat kehutanan dan lingkungan di pemerintah pusat.

Suatu solusi yang lebih baik telah berhasil disiapkan antara Taman Nasional Lore Lindu dan penduduk Katu di Sulawesi Tengah. Taman Nasional Lore Lindu luasnya sekitar 568.000 ha dan memiliki ekosistem yang beragam, mulai dari hutan hujan pamah dan hutan pegunungan yang lebat sampai berbagai lembah dataran berumput dan berawa di dataran tinggi. Katu merupakan sebuah desa kecil yang dihuni oleh 227 penduduk dimana lahan-lahan adat mereka berada di dalam taman nasional, saat kawasan ini didirikan secara resmi pada pertengahan tahun 1990-an.

Katu telah beberapa kali dipindahkan oleh orang-orang luar selama abad yang lalu. Pada tahun 1918, pemerintah penjajah Belanda memaksa penduduk ini untuk pindah ke Kota Bangkeluho untuk membantu pengumpulan pajak, namun penduduk pindah kembali ke Katu pada tahun 1925. Pada tahun 1949, mereka dipaksa lagi untuk menetap kembali di Bangkeluho, kali ini oleh Pemerintah Indonesia yang baru mereka. Ketika penyakit epidemik melanda Bangkeluho pada akhir tahun 1950-an, penduduk ini sekali lagi kembali ke tanah leluhur mereka di Katu. Kehidupan mereka tidak diganggu lagi sampai tahun 1970-an, saat pemerintah mengumumkan lahan mereka sebagai "Kawasan Konservasi Pengelolaan Hidupan Liar Lore Kalamanta," dan mulai menekan mereka lagi untuk meninggalkan lahannya. Tekanan bertambah banyak pada tahun 1985 saat berbagai rencana diumumkan untuk menggabungkan kawasan mereka ke dalam Taman Nasional Lore Lindu yang direncanakan, dan tekanan selanjutnya bertambah saat Proyek Konservasi dan Pembangunan Terpadu di Sulawesi Tengah diluncurkan oleh pemerintah pada pertengahan tahun 1990-an, didukung oleh dana dari Asian Development Bank.

Katu menolak berbagai tekanan yang terus menerpa mereka untuk pindah, dan dengan bantuan para LSM lingkungan pada tahun 1998, mereka mengadakan suatu survei inventarisasi sumber daya alam di kawasan mereka, dan mendokumentasikan berbagai kegiatan pengelolaan sumber daya alam mereka. Survei ini mengungkapkan suatu sistem budidaya pertanian yang kompleks dengan menggunakan lusinan varietas tanaman lokal, dan berbagai sistem pemanenan hasil hutan secara lestari yang telah diterapkan selama berabad-abad tanpa merusak hutan.

Pada bulan April 1999, Katu akhirnya memenangkan perjuangan panjang mereka untuk mempertahankan lahan leluhur mereka di saat pihak taman nasional yang berwenang mengeluarkan suatu surat resmi memberikan hak kepada masyarakat Katu untuk menetap di lahan mereka (1.178 ha) dan mengelolanya dengan menggunakan berbagai sistem tradisional dan pengelolaan sumber daya nenek moyang mereka. Dua faktor yang akhirnya menghasilkan keputusan ini adalah bukti ilmiah empiris yang benar dan menunjukkan bahwa berbagai kegiatan pengelolaan sumber daya oleh masyarakat Katu itu bersahabat dengan lingkungan dan bersifat lestari, dan kenyataan bahwa Katu mampu menghasilkan peta-peta rinci yang mendokumentasikan berbagai klaim tanah adat mereka dan dokumen lengkap berbagai sistem tata guna lahan mereka. ABRI secara resmi mengakui hak mereka, Katu menjadi lebih vokal dan agresif dalam menentang dan melaporkan pembalakan ilegal dan berbagai perambahan lainnya oleh orang-orang dari luar ke dalam wilayah taman nasional, suatu masalah semakin berkembang di Lore Lindu.

Sumber:

- "Moronene people forced out of national park." Down to Earth. No. 48, Februari 2001 <http://www.gn.apc.org/dte/48Ind.htm>
- "The End of a Dream, The Beginning of Hope: After more than 70 years of resistance, finally the Katu people gain legal recognition of their rights to live and manage their Adat lands." Biodiversity Support Program-Kemala, Jakarta, Indonesia. <http://www.bsp-kemala.or.id/stories/stories8.htm>
- "NGOs protest forest looting in Lore Lindu National Park." Jakarta Post, 29 Juni, 2001.

kawasan lahan negara yang secara resmi merupakan "lahan hutan". Masyarakat lokal tidak boleh mengakes sumber daya hutan yang selama ini merupakan andalan hidup mereka, sementara hutan mereka sendiri dibalak, dibakar, dan dibuka secara serampangan untuk perkebunan, kadang menyebabkan erosi, banjir dan kekeringan, dan melenyapkan banyak spesies tumbuhan dan binatang yang sebelumnya dimanfaatkan oleh penduduk lokal. Program transmigrasi juga menyita jutaan hektar lahan dalam berbagai kawasan hutan, dan membawa jutaan pendatang baru ke dalam areal yang sebelumnya berhutan dan berpenduduk jarang.

Oleh karena itu tidak mengherankan jika konflik antara masyarakat yang hidupnya bergantung pada hutan di satu pihak, dan berbagai proyek eksploitasi sumber daya oleh pemerintah dan sektor swasta di pihak lainnya, telah menjadi masalah menahun dan berkembang di Indonesia paling sedikit sejak tahun 1970-an. Masyarakat lokal yang diperlakukan tidak adil memiliki peluang kecil selama era kekuasaan Soeharto kecuali hanya menelan kepahitan mereka dan mengembangkan sikap kecurigaan yang kuat terhadap pemerintah. Namun, sejak kejatuhan Soeharto, berbagai konflik di kedua pihak menjadi lebih rumit dan bertambah hebat (*Lihat Peta 13. Survei Terbatas tentang Konflik Sumber Daya Hutan yang Dilaporkan*).

Sebagaimana halnya kebanyakan tipe ketegangan sosial di Indonesia pada beberapa tahun yang lalu, berbagai konflik kekerasan atas lahan dan sumber daya hutan juga semakin meningkat.

Perusahaan HPH juga telah lama menjadi sumber ketegangan dan konflik berkala antara perusahaan-perusahaan pembalakan dan negara di satu pihak, dan masyarakat lokal di lain pihak. Pada bulan Maret 2000, Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) melaporkan bahwa 50 perusahaan kayu, yang mengontrol sekitar 10 juta ha HPH di Irian Jaya, Kalimantan dan Sulawesi, telah menghentikan berbagai kegiatan pembalakan mereka karena masalah yang berkembang dengan penduduk lokal, yang tidak hanya menuntut kepemilikan terhadap lahan yang dikelola oleh perusahaan, tetapi juga sering mengancam para pekerja perusahaan.⁷⁰

Di era Soeharto, perlawanan lokal seperti ini biasanya diatasi secara cepat dan kasar oleh polisi atau tentara "yang disewa" oleh perusahaan-perusahaan HPH. Namun, saat ini perusahaan itu ternyata merasa semakin sendirian: tentara yang jumlahnya tidak banyak dan tersebar harus mengatasi konflik kekerasan skala besar yang terjadi di berbagai bagian negara ini; mereka kekurangan sumber daya untuk menanggapi segala persengketaan yang berkaitan dengan konsesi. Departemen Kehutanan telah memperlunak suaranya terhadap berbagai protes lokal seperti ini, bahkan mengakui bahwa berbagai perusahaan pembalakan yang harus disalahkan. Kenyataan bahwa sebagian besar perselisihan konsesi yang terjadi berkaitan erat dengan para anggota keluarga Soeharto dan lingkaran kecil kroninya – dan karena itu dikatakan memperoleh konsesi melalui korupsi – berarti bahwa hanya sedikit pejabat yang berhasrat untuk mengungkapkan pembelaan mereka.⁷¹ Walaupun ada perubahan sikap tersebut, pemerintah tampaknya tidak memiliki rencana untuk menyelesaikan berbagai konflik yang berhubungan dengan sumber daya hutan. Misalnya, penyelesaian konflik tidak disebutkan secara khusus dalam Rencana Strategis Departemen Kehutanan tahun 2001-2005, meskipun masalah umum berbagai keluhan penduduk lokal dijawab.

Selain berbagai konflik yang berkaitan dengan HPH, pembalakan ilegal merupakan sebab dan sekaligus akibat dari ketegangan atas sumber daya. Pembalakan ilegal ini menyebabkan kemarahan masyarakat lokal karena kayu dicuri dari lahan mereka, tetapi juga menimbulkan konflik di dalam masyarakat, karena ada beberapa penduduk yang dipekerjakan melalui berbagai operasi pembalakan ilegal – sehingga menguntungkan – sementara penduduk lainnya menderita akibat berbagai dampak yang timbul. Dampak-dampak ini termasuk penyusutan pasokan air lokal, erosi meningkat dan kebakaran hutan lebih sering terjadi – baik yang dilakukan secara sengaja atau untuk menyembunyikan bukti penebangan ilegal, atau karena meningkatnya timbunan bahan bakar dari sisa limbah penebangan pohon. Pembalakan ilegal juga merupakan akibat dari berbagai sengketa yang terkait dengan hutan. Ketika status suatu kawasan tertentu dipertentangkan atau tidak jelas (misalnya, suatu HPH yang menghentikan

berbagai kegiatan pembalakkannya karena berbagai protes lokal), menjadi sasaran empuk penebangan ilegal. Dan jika masyarakat lokal merasakan ketidakadilan karena akses mereka terhadap berbagai sumber daya hutan dihalangi, mereka sering membalas dendam dengan "mencuri" kayu-kayu yang menurut mereka sebenarnya milik mereka.

Pembangunan perkebunan kelapa sawit dan areal hutan tanaman industri yang berlangsung pesat di lahan-lahan hutan memicu kerenggangan hubungan dengan masyarakat lokal, khususnya di Sumatera dan Kalimantan. Menurut banyak laporan pola kejadiannya mirip, yaitu (1) Lahan dimana masyarakat lokal memiliki klaim jangka panjang dan sering ditanami tanaman perkebunan atau hasil-hasil hutan nonkayunya diambil oleh masyarakat ternyata dialokasikan untuk perusahaan tanpa merundingkannya dengan masyarakat. (2) Penduduk mengajukan protes kepada perusahaan dan para pejabat lokal, dan perusahaan sering memberi janji ganti rugi, menjanjikan keterlibatan dalam program perkebunan, atau berbagai tawaran lainnya. (3) Perusahaan tidak menepati janji-janjinya dan masyarakat kembali mengajukan berbagai protes kepada pemerintah daerah dan para pegawai perusahaan. (4) Tidak ada tindakan yang dilakukan untuk memenuhi berbagai tuntutan masyarakat, maka penduduk lokal bertindak, menghancurkan atau mengambil alih peralatan dan berbagai kendaraan, menduduki kamp HPH, dan melarang karyawan perkebunan untuk bekerja. (5) Perusahaan menyewa polisi lokal atau tentara (kadang berpakaian seperti kostum "ninja hitam" terkenal sebagai penjahat dan pembunuh bayaran yang kejam di Jawa) untuk membalas dendam, dan berbagai peristiwa kekerasan lain.

Banyak taman nasional dan kawasan lindung yang juga sering merupakan arena konflik. Banyak kawasan lindung yang telah lama dirambah oleh para petani kecil, para pemburu gelap, dan para penebang ilegal, dan beberapa bagian kawasan lindung telah dikonversi secara ilegal menjadi lahan pertanian.⁷² Namun, sejak tahun 1998, perambahan ke dalam kawasan-kawasan lindung telah meningkat secara dramatis, sebagaimana halnya dengan Taman Nasional Lore Lindu di Sulawesi Tengah, dimana para penduduk

lokal telah mengambil alih ribuan hektar untuk menanam berbagai tanaman keras dan menebang kayu.⁷³ Pendudukan serupa juga dilaporkan terjadi di Taman Nasional Kutai di Kalimantan Timur.⁷⁴ Pembalakan ilegal yang diorganisasikan telah didokumentasikan dengan baik di Taman Nasional Gunung Leuser di Aceh dan Taman Nasional Tanjung Puting di Kalimantan Tengah (Newman dll., 1999), dan diperkirakan tersebar secara luas di berbagai kawasan lainnya. Sangat ironis juga bahwa usaha konservasi pada saat ini kadang juga bertanggung jawab atas perlakuan kasar terhadap penduduk lokal. Pendirian berbagai taman nasional dan kawasan-kawasan lindung lainnya kadang terjadi tanpa memperhatikan pandangan atau hak masyarakat setempat. Dua contoh yang bertolak belakang, yang disajikan dalam Boks 5.2, menggambarkan suatu situasi yang membingungkan dimana tindakan agresif pemerintah dan pendekatan yang lebih baik secara serempak berlangsung selama dekade yang lalu.

Perambahan, pembalakan ilegal dan perburuan liar di kawasan lindung tidak banyak menimbulkan konflik kekerasan, namun ini karena alasan sederhana saja, yakni berbagai kegiatan seperti ini sebagian besar tidak mampu dilarang oleh para petugas pengelola taman nasional atau lembaga pemerintah lainnya. Namun ada satu pengecualian yang sangat mencolok yang terjadi di *Leuser Development Programme* – suatu proyek besar yang didanai oleh Uni Eropa untuk melakukan konservasi di Taman Nasional Leuser dan ekosistem sekitarnya di Propinsi Aceh – yang secara aktif menentang usaha konversi ilegal di kawasan taman nasional untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit (dan di beberapa kasus, dimenangkan), dan berbagai perambahan oleh HPH, para pembalok ilegal, rencana pemerintah daerah untuk membangun jalan-jalan melintasi taman ini, dan rencana lokasi transmigrasi di perbatasan taman ini. Usaha-usaha program ini untuk menentang berbagai kegiatan tersebut telah menimbulkan penolakan dan protes lokal yang sangat kuat di beberapa kawasan. Seandainya Indonesia memutuskan untuk mengambil tindakan perlindungan yang lebih serius terhadap taman-taman nasionalnya – dan seandainya masyarakat internasional secara serius memutuskan untuk memberikan dukungan

Boks 5.3. Dua Belas Komitmen Indonesia kepada CGI Mengenai Hutan dan Kebijakan Kehutanan

Selama tahun 2000, Departemen Kehutanan membuat tiga kelompok komitmen: untuk membentuk suatu Interdepartmental Committee on Forestry, untuk meneruskan perumusan Program Kehutanan Nasional, dan untuk mengambil tindakan dengan segera untuk menangani isu-isu genting yang diajukan oleh proses CGI. Komitmen-komitmen tindakan yang dicantumkan adalah sebagai berikut.

1. Mengajak kerja sama dan koordinasi berbagai Departemen lainnya untuk menjatuhkan tindakan keras terhadap para pembalok ilegal, khususnya mereka yang melakukan kegiatan penebangan di dalam taman-taman nasional, dan menutup berbagai usaha pengunggahan ilegal.
2. Memacu penilaian sumber daya hutan sebagai suatu basis untuk perumusan Program Kehutanan Nasional (PKN).
3. Mengevaluasi kebijakan konversi hutan dan menunda semua konversi hutan alam sampai PKN disetujui.
4. Mengurangi dan menyusun kembali industri berbasis kayu untuk menyeimbangkan pasokan dan permintaan bahan mentah dan untuk meningkatkan daya saingnya.
5. Menutup berbagai industri kayu yang mempunyai banyak hutang di bawah pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan hubungan penghapusan pinjaman yang diusulkan untuk pengurangan kapasitas.
6. Mengaitkan program reboisasi dengan berbagai industri kehutanan yang ada atau yang sedang dalam proses dibangun.
7. Menghitung ulang nilai kayu sesungguhnya.
8. Menggunakan berbagai proses desentralisasi sebagai suatu perangkat untuk meningkatkan pengelolaan hutan lestari;
9. Mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan.
10. Perumusan Program Kehutanan Nasional.
11. Pemecahan berbagai isu kepemilikan atas lahan-lahan hutan.
12. [Meningkatkan] sistem pengelolaan hutan.

Sumber:

Commitments 1-8: World Bank. 2001. Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition. Washington D.C. World Bank. Commitments 9-12: Ministry of Forestry. Rencana Aksi Komitmen Pemerintah Bidang Kehutanan, [translate] Jakarta, November 2000.

dana – berbagai macam ketegangan ini sangat mungkin akan meledak menjadi konfrontasi kekerasan di banyak kawasan lindung.

Retorika mengenai kebutuhan untuk mengelola hutan sesuai dengan kepentingan hukum adat tradisional dan kepentingan masyarakat lokal telah dilakukan selama beberapa tahun, tetapi dari perspektif legal dan kebijakan, sedikit sekali ada perubahan sejak era Soeharto. Berbagai analisis sudah dilakukan dengan harapan untuk mencari kebijakan kehutanan yang lebih berorientasi pada masyarakat lokal ditengah membanjirnya berbagai undang-undang dan peraturan baru, dan adanya perubahan-perubahan yang menimbulkan harapan. Tetapi struktur dasar kekuasaan atas sisa lahan hutan masih tidak berubah: negara menguasai hutan dan bagi semua yang akan menggunakannya dapat menguasainya hanya atas izin negara.

Undang-Undang Kehutanan tahun 1999 membuat suatu kategori hutan adat, tetapi menetapkan hutan adat ini sebagai hutan negara yang kebetulan terletak di dalam wilayah suatu "masyarakat adat," yang definisi dan penjelasannya akan diberikan kemudian (oleh pemerintah) dalam peraturan-peraturan di masa depan. Berdasarkan undang-undang, pemerintah harus menghormati hak-hak masyarakat adat, tetapi "hanya sepanjang hak-hak ini tidak bertentangan dengan berbagai kepentingan nasional." Singkatnya, pemerintah secara sepihak menentukan masyarakat mana yang memenuhi syarat sebagai "masyarakat adat," dan kemudian secara sepihak memutuskan hak-hak masyarakat mana yang dihormati. Oleh karena itu tidak mengherankan, jika Undang-Undang Kehutanan tahun 1999 telah dituduh oleh berbagai organisasi masyarakat indijenus dan berbagai LSM sebagai suatu kepura-puraan untuk melindungi hak-hak masyarakat tradisional yang tinggal di hutan.⁷⁵

5.6. Agenda dan Prospek Reformasi Kebijakan Kehutanan

Di masa euforia *reformasi* setelah pengunduran diri Soeharto pada tahun 1998, banyak orang meyakini bahwa paling sedikit ada suatu peluang nyata untuk melakukan perubahan mendasar dalam hal pengelolaan hutan-hutan Indonesia dan dengan demikian akan memperlambat deforestasi dan mengakui berbagai tuntutan dan kepentingan masyarakat pedesaan yang bergantung pada hutan, yang telah lama diabaikan.⁷⁶ Berbagai komisi pemerintah, LSM, lembaga donor dan kalangan akademis mendesak untuk mengajukan agenda reformasi, dan tiba-tiba banyak sekali undang-undang dan peraturan baru yang dikeluarkan. Tetapi seperti dijelaskan di atas, reformasi kebijakan kehutanan sulit menjadi prioritas tertinggi para politisi dan para pembuat kebijakan – atau masyarakat umum – selama tahun-tahun berlangsungnya krisis sejak kejatuhan Soeharto. Komitmen terhadap reformasi yang ada dalam pemerintahan sebagian besar digerakkan oleh kenyataan bahwa para donor bantuan Indonesia telah menentukan syarat bahwa kelangsungan pinjaman mereka akan ditentukan oleh serangkaian reformasi spesifik di sektor kehutanan.

Para donor Indonesia mengkoordinasikan bantuan melalui suatu konsorsium yang disebut *Consultative Group on Indonesia* (CGI), yang dipimpin oleh Bank Dunia. Melalui CGI, para donor bertemu secara berkala dengan para pejabat senior Pemerintah Indonesia untuk membahas dan memutuskan tentang tingkat bantuan, menyusun berbagai sasaran untuk reformasi kebijakan, dan menilai kemajuan ke arah sasaran ini. Masalah kondisi hutan di Indonesia pertama kali muncul dalam pertemuan CGI pada bulan Juli 1999. Pada pertemuan CGI berikutnya, bulan Februari 2000, Indonesia memberikan komitmen delapan tindakan reformasi kebijakan kehutanan yang mendesak, dan bersamaan dengan itu juga dimulai proses perumusan Program Kehutanan Nasional (PKN) yang baru dan membentuk Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan (*Interdepartmental Committee on Forestry*, IDCF). Pada pertemuan CGI bulan Oktober 2000, laporan kemajuan yang diberikan oleh pemerintah ternyata sedikit sekali, tetapi pemerintah memperbarui komitmennya dan berjanji untuk menyiapkan suatu Rencana Tindak untuk menerapkan rencana ini. Rencana Tindak

ini kemudian diumumkan pada bulan Desember 2000. Rencana Tindak ini meliputi delapan komitmen awal, dan sekaligus empat komitmen baru. Ke-12 komitmen ini kemudian menjadi inti agenda reformasi kebijakan kehutanan Indonesia (*Lihat Boks 5.3*).

Namun, pada awal tahun 2001, Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri Indonesia menyatakan kepada para donor bahwa pemerintah tidak akan berhasil jika mereka harus memberikan perhatian dan usaha yang sama besarnya bagi 12 komitmen itu pada saat yang bersamaan. Oleh karena itu, ia memutuskan untuk menangani empat isu yang terpenting: pembalakan ilegal; kebakaran hutan; melakukan restrukturisasi industri perkebunan yang sarat hutang, dan inventarisasi hutan dan pemetaan. Tetapi pada awal bulan April 2001, Menteri Kehutanan Marzuki Usman yang baru saja diangkat (kemudian diganti lagi) mengakui bahwa Indonesia telah gagal untuk memenuhi komitmen kehutanannya, dengan mengatakan "Ini merupakan kesalahan kami sendiri. Bagaimana kami menyusun sasaran-sasaran yang tidak realistis ini?"⁷⁷ Pada pertemuan CGI setelah bulan April, makalah posisi para donor mengenai hutan menyetujui penilaian menteri, dengan mengatakan:

Dalam hal hasil yang telah dicapai di bidang kehutanan, yang merupakan ukuran pencapaian yang utama, tidak ada perbaikan yang nyata. Laju hilangnya hutan tidak mereda. Keadaan hutan dengan ukuran apa saja tetap suram, dan para donor secara serius tetap prihatin... Ada masalah utama di pemerintahan secara keseluruhan yang sangat mempengaruhi sektor kehutanan, termasuk korupsi oleh para pejabat, penegakan hukum yang lemah, dan suatu sistem peradilan yang membutuhkan reformasi... Dalam jangka pendek desentralisasi melemahkan kekuasaan pengelolaan hutan, dengan risiko bahwa [pemerintah provinsi dan kabupaten] akan menekankan peningkatan pendapatan jangka pendek dengan mengorbankan pelestarian. Hak-hak akses terhadap sumber daya yang tidak adil dan berbagai isu kepemilikan lahan di dalam hutan merupakan masalah-masalah mendasar, sulit dipecahkan. Pengalihan warisan masyarakat hutan dan akibat kecurigaan terhadap pemerintah karena berbagai kebijakan pengalihan sumber daya dan berbagai prosedur masa lalu harus dihapuskan, terhadap [ini] tidak akan [dicapai] tanpa kreativitas yang luar biasa, sensitivitas dan kerja keras.⁷⁸

Dalam mengukur keberhasilan, makalah

posisi donor hanya dapat menunjuk pada pengeluaran instruksi presiden yang memerintahkan suatu usaha intensif untuk menghentikan pembalakan ilegal di taman-taman nasional, langkah-langkah yang diambil untuk menghentikan perdagangan kayu Ramin, kesepakatan Indonesia untuk menjadi tuan rumah konferensi tingkat menteri pada bulan September 2001 tentang penegakan undang-undang kehutanan, dan pengeluaran peraturan pemerintah tentang usaha untuk mengatasi kebakaran hutan (dibahas dalam Bab 4). Para donor menyimpulkan analisis mereka dengan memberi catatan "hasil nyata yang dicapai sangat sedikit" dan memperingatkan bahwa keadaan hutan "semakin bertambah buruk." Mereka secara khusus menunjuk kepada masalah pembalakan ilegal, dengan menyatakan bahwa "orang-orang yang mengelola berbagai kegiatan pembalakan ilegal terus melakukan kegiatannya tanpa mendapat hukuman."⁷⁹

Ke-12 butir rencana CGI untuk reformasi bukan merupakan satu-satunya agenda reformasi yang telah diajukan. Salah satu LSM lingkungan yang terbesar, Wahana Lingkungan Hidup

(WALHI), misalnya, telah menyerukan suatu penanggulangan total terhadap semua industri pembalakan di areal hutan alam, yang dilakukan secara bertahap selama 2-3 tahun.⁸⁰ Kami memberikan fokus pada tindakan-tindakan yang dimandatkan CGI karena hanya mereka satu-satunya yang mendapat perhatian serius dari pemerintah – karena kelompok ini terkait dengan kelangsungan kucuran dana. Sampai sejauh mana akan ada tindakan yang berarti untuk mereformasi kebijakan kehutanan dan memperbaiki keadaan hutan yang buruk di Indonesia, tampaknya saat laporan ini dibuat akan menyesuaikan dengan berbagai tahap yang tercantum dalam Rencana Tindak CGI. Namun, pengalaman saat ini memperlihatkan bahwa kemampuan para donor untuk mempengaruhi implementasi reformasi kebijakan kehutanan terbatas (Seymour dan Dubash, 2000:83-105). Adanya masalah-masalah politik, sosial dan ekonomi yang dihadapi Indonesia, dan hampir tidak adanya tindakan terhadap masalah-masalah agenda reformasi kebijakan kehutanan apa pun selama beberapa tahun yang lalu, membuat ramalan mengenai hutan-hutan Indonesia tetap suram.