



# Governance Brief

## Implementasi Desentralisasi Salah Masyarakat Adat Menuai Masalah

Hendra Gunawan

Peneliti Madya Bidang Konservasi Sumber Daya Alam  
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hutan dan Konservasi Alam

### AKIBAT DESENTRALISASI YANG TIDAK DIANTISIPASI

Setelah empat tahun desentralisasi diimplementasikan di Indonesia, ternyata timbul akibat-akibat yang tidak diduga. Timbulnya kebijakan pengumpulan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menyebabkan eksploitasi sumber daya alam tanpa memperhatikan dampak buruk pada masyarakat adat dan hutannya.

Kewenangan mengeluarkan ijin eksploitasi hutan yang dimiliki oleh Bupati semestinya digunakan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat lokal untuk ikut mengelola dan memanfaatkan hutan, tetapi justru diberikan kepada pengusaha dari luar daerah yang hanya mengambil keuntungan dan meninggalkan bencana bagi masyarakat lokal. Sementara fungsi kontrol Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kurang berjalan baik dan masyarakat terlupakan dalam pengambilan kebijakan, seperti dalam penataan ruang. Penataan ruang yang telah disepakati dalam paduserasi juga dilanggar sendiri oleh pemerintah daerah.

Bagaimana konsekuensi-konsekuensi tersebut mempengaruhi hutan dan komunitas adat dapat dilihat pada kasus hutan dan masyarakat adat Cerekang di Luwu Timur, Sulawesi Selatan. Ikhtisar ini didasarkan pada penelitian yang dilaksanakan pada bulan Desember 2003 sampai Januari 2004 dengan metode wawancara dan penelaahan data sekunder.

### MASYARAKAT ADAT DAN HUTAN ADAT CEREKANG

Masyarakat adat Cerekang adalah komunitas suku Bugis yang tinggal di sekitar Sungai Cerekang, Desa Manurung, Kecamatan Malili, Kabupaten Luwu Timur. Desa dengan luas 10,25 km<sup>2</sup> ini terletak sekitar 550 km dari kota Makassar dan pada tahun 2003 berpenduduk 3.044 orang yang terdiri dari 567 keluarga. Masyarakat adat Cerekang berjumlah 121 keluarga atau 21% dari jumlah penduduk Desa Manurung. Masyarakat adat Cerekang umumnya bermata pencaharian sebagai petani, nelayan dan perajin atap nipah.



Hasil tangkapan ikan Masyarakat Adat Cerekang dijual di pasar (Foto oleh Hendra Gunawan)



Kebun sawit swasta yang berkembang pesat sejak otonomi daerah (Foto oleh Hendra Gunawan)

Hutan adat Cerekang adalah hutan yang dikeramatkan oleh masyarakat Cerekang, hutan sempadan Sungai Cerekang dan semua hutan di sekitar Sungai Cerekang yang selama ini dimanfaatkan sebagai tempat mencari nafkah (mencari daun nipah, kepiting, sagu, dll) oleh masyarakat Cerekang.

Masyarakat adat Cerekang banyak menggantungkan hidupnya secara sosial, ekonomi dan budaya kepada hutan adat. Ketergantungan masyarakat adat Cerekang kepada hutan adatnya bukan saja karena merupakan sumber pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari dan lahan mencari nafkah, tetapi juga karena ada ikatan batin secara kultural. Masyarakat adat Cerekang percaya leluhur mereka bersemayam di dalam hutan adat dan oleh karena itu mereka menjaga hutan ini agar tetap lestari.

## DESENTRALISASI MEMARGINALKAN MASYARAKAT ADAT

Dampak desentralisasi yang menyingkirkan masyarakat adat Cerekang bisa terlihat dari tiga aspek: konversi mangrove menjadi tambak, akses masyarakat pada hasil hutan berkurang dan Hutan Adat Cerekang terancam karena ketidakpastian status.

Proses marjinalisasi masyarakat adat Cerekang sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1980an ketika pembangunan pemukiman transmigrasi di Lakawali<sup>1</sup>. Sebagian lahan usaha transmigrasi yang dialokasikan merupakan kawasan hutan yang diklaim sebagai lahan adat oleh masyarakat

adat Cerekang. Hal ini terjadi karena hutan adat tidak terpetakan dan tidak diakui keberadaannya. Dalam TGHK, Dusun Cerekang dan Hutan Adat Cerekang termasuk dalam Hutan Lindung, Hutan Produksi Terbatas dan Areal Penggunaan Lain. Hutan adat yang masuk dalam Areal Penggunaan Lain inilah yang dicadangkan untuk lahan usaha transmigrasi.

Walaupun pembangunan tambak di sekitar Sungai Lakawali dan Sungai Cerekang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Utara sebelum Kabupaten Luwu Timur berdiri, setelah desentralisasi, Pemerintah Kabupaten Luwu Utara mengembangkan budidaya tambak udang dan bandeng secara besar-besaran yang lokasinya dipusatkan di sekitar Sungai Lakawali dan Sungai Cerekang. Pembangunan tambak ini dilakukan di dalam ekosistem mangrove yang menurut TGHK berfungsi sebagai hutan lindung dan hutan nipah yang berfungsi sebagai hutan produksi terbatas. Bahkan, beberapa tambak diantaranya dibangun dengan mengkonversi kawasan hutan adat Cerekang tanpa didahului dengan dialog atau musyawarah dengan mereka.

Dampak pembangunan tambak bagi komunitas adat Cerekang antara lain: 47% perajin nipah menurun produktivitasnya akibat berkurangnya hutan nipah dari 1.959 ha (1998) menjadi 1.085 ha (2001). Dua puluh sembilan persen nelayan laut dan sungai juga menyatakan menurun jumlah tangkapannya akibat hilangnya separuh hutan mangrove di pantai timur Luwu Timur dari 15.835 ha (1998) menjadi 9.885 ha (2000). Demikian juga 232 rumah tangga nelayan rawa terancam kehidupannya akibat menurunnya luas rawa alami dari 28.005 ha pada tahun 1998 menjadi 4.170 ha pada tahun 2000.

Akses masyarakat setempat terhadap hasil hutan juga semakin sulit dengan merebaknya eksploitasi hutan, baik berijin maupun liar. Setelah desentralisasi, Kabupaten Luwu Utara mengeluarkan ijin pemanfaatan kayu pada tahun 2001-2002 untuk tiga perusahaan, kemudian meningkat menjadi 14 perusahaan pada tahun 2002-2003 dan 10 perusahaan pada tahun 2003-2004. Eksploitasi berijin tersebut juga diikuti dengan penebangan hutan secara ilegal. Demikian juga dengan hasil hutan bukan kayu, pada tahun 2001/2002 dan 2002/2003 masing-masing 10 ijin pemungutan rotan, kemudian menurun menjadi lima ijin pada tahun 2003/2004. Baik ijin pemanfaatan kayu maupun pemungutan rotan tersebut sebagian besar berlokasi di wilayah yang sekarang menjadi Kabupaten Luwu Timur.

Hutan adat Cerekang juga terancam karena tidak adanya kepastian hukum tentang statusnya.

<sup>1</sup> Pada waktu pembangunan Unit Pemukiman Transmigrasi Lakawali, Dusun Cerekang masih merupakan bagian dari Desa Lakawali.



Selain ancaman dari luar berupa konversi dan penyerobotan lahan, ancaman juga datang dari dalam masyarakat adat Cerekang sendiri. Desentralisasi mengubah apresiasi dan persepsi masyarakat adat terhadap hutan adat. Penelitian ini mendapatkan 25% responden menyatakan hutan tersebut milik komunal, 49% menyatakan hutan tersebut dapat dimiliki perorangan, 13% menyatakan milik pemerintah dan 13% tidak tahu. Bahkan 47% responden menyatakan hutan di sekitar Sungai Cerekang sebaiknya dijadikan lahan budidaya, 29% menginginkan dibiarkan apa adanya, sedangkan 24% setuju adanya pemanfaatan tetapi dengan pembatasan dan pengaturan.

Terhadap pembangunan tambak secara ekstensif di sekitar Sungai Cerekang dan Sungai Lakawali, 38% responden menyatakan tidak setuju, 43% setuju dan 19% tidak menjawab. Responden yang tidak setuju memiliki alasan yang cukup masuk akal yaitu 24% menyatakan pembangunan tambak tersebut tidak meningkatkan pendapatan mereka, 29% menyatakan pembangunan tambak menyebabkan menurunnya tangkapan ikan laut dan sungai, 37% menyatakan pembangunan tambak dengan konversi hutan telah mengurangi bahan baku atap nipah dan 10% menyatakan budidaya tambak intensif menyebabkan tercemarnya perairan sungai oleh bahan-bahan kimia yang dipakai.

Dari gambaran tersebut di atas, maka dapat dipahami jika hanya 42% responden yang merasa hidupnya lebih enak setelah desentralisasi, sedangkan 29% menyatakan lebih enak sebelum desentralisasi, 19% tidak merasakan perbedaannya dan 10% tidak menjawab. Di samping sebab-sebab yang telah diuraikan di atas, responden yang menyatakan tidak enak setelah desentralisasi juga memiliki alasan lain yaitu meningkatnya jenis dan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat dan tidak adanya stabilitas keamanan yang digambarkan oleh meningkatnya jumlah konflik antar warga. Pada tahun 2003 di wilayah eks Kabupaten Luwu Utara, terjadi konflik antar kelompok warga di 18 desa, konflik antar suku di tiga desa dan konflik lainnya di sembilan desa.

### APA YANG HARUS DILAKUKAN?

Agar kebijakan yang tidak berpihak kepada rakyat tidak berlanjut dan agar masyarakat adat Cerekang khususnya dan masyarakat lokal umumnya tidak terus dirugikan, maka perlu segera dilakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah harus menghentikan konversi hutan mangrove, sempadan sungai dan sempadan pantai yang merupakan kawasan lindung. Pemberian ijin pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu harus lebih



Sebuah keluarga Cerekang perajin atap nipah (Foto oleh Hendra Gunawan)

- berpihak pada masyarakat setempat dan memperhatikan dampak lingkungan yang mungkin ditimbulkannya.
2. Dinas Kehutanan bersama masyarakat adat menata kembali dan memetakan secara partisipatif kawasan hutan yang diklaim sebagai hutan adat untuk kemudian dikukuhkan status hukumnya. Dinas Kehutanan juga harus menata kembali kawasan hutannya karena banyak kawasan hutan yang telah berubah fungsi secara ilegal. Di samping itu juga untuk mengantisipasi perubahan fungsi yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Luwu Timur yang baru berdiri.
3. BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) bersama instansi terkait segera menyusun rencana tata ruang wilayah berdasarkan paduserasi, sebelum beberapa kawasan hutan berubah fungsi secara ilegal dan tidak sesuai paduserasi.
4. Dinas Kehutanan bersama instansi terkait harus melakukan penghentian pencurian kayu yang semakin merajalela seiring meningkatnya jumlah perusahaan pemegang ijin pemanfaatan kayu.
5. Dinas Perikanan dan Kelautan yang mengurus proyek tambak di pantai Luwu Timur harus berkoordinasi dengan Dinas Kehutanan dalam pembangunan tambak di dalam kawasan hutan.
6. Pemerintah daerah perlu segera mengeluarkan pengakuan secara hukum keberadaan masyarakat adat Cerekang dan hutan adatnya serta menjamin hak-hak mereka sesuai undang-undang yang berlaku.
7. Dinas Kehutanan bersama dengan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa, Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan perlu segera melakukan pembinaan dan penguatan

kelembagaan masyarakat adat Cerekang dalam pengelolaan hutan adat dan kawasan lindung di sekitarnya dalam kerangka community-based management.

8. Dinas Perikanan dan Kelautan dengan Dinas Kehutanan bersama-sama menertibkan

tambak-tambak, terutama yang berada di dalam kawasan lindung serta mendorong pengelolaan tambak yang ramah lingkungan misalnya dengan model wanamina (silvofishery), yaitu mengkombinasikan tambak dengan mangrove.

Governance Brief ini ditulis dalam rangka partisipasi penulis dalam program "Building Leadership for Forest Reforms of the Future" yang diselenggarakan atas kerjasama CIFOR dan Ford Foundation Jakarta. Tulisan ini merupakan ringkasan Governance Paper dengan judul "Desentralisasi: Ancaman dan Harapan Bagi Masyarakat Adat", Studi Kasus Masyarakat Adat Cerekang di Kabupaten Luwu Timur, Propinsi Sulawesi Selatan, 2005.



Center for International Forestry Research, CIFOR  
Alamat kantor: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang  
Bogor Barat 16680, Indonesia.  
Alamat surat: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065  
Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100  
E-mail: [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)  
Website: [www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)  
Foto sampul oleh Hendra Gunawan



Program *Forests and Governance* di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.