

**MASYARAKAT ADAT
DALAM MENGELOLA
SUMBER DAYA ALAM**

KEDAI I

Diselenggarakan bersama oleh
ICRAF & JAPHAMA
Cisarua, 26 – 28 Mei 2000

**KUMPULAN DISKUSI & PRESENTASI
KEDAI (Kelompok Diskusi Adat Indonesia)**



World Agroforestry Centre
TRANSFORMING LIVES AND LANDSCAPES

INTERNATIONAL CENTRE FOR RESEARCH IN AGROFORESTRY

Kata Pengantar

Kumpulan Tulisan ini merupakan tulisan yang dibawakan dan dipresentasikan pada diskusi tentang Hak-Hak Masyarakat Adat yang diselenggarakan secara bersama oleh **ICRAF** (International Center for Research in Agroforestry) dan **JAPHAMA** (Jaringan Pendukung Hak-Hak Masyarakat Adat) pada tanggal 26 hingga 28 Mei 2000, di Cisarua. Diskusi ini diikuti oleh bukan hanya para penggiat Ornop yang terlibat dalam masalah pemberdayaan masyarakat adat, tetapi juga diikuti oleh para peneliti dari berbagai Lembaga Penelitian dan Perguruan Tinggi.

Tujuan diskusi ini adalah untuk saling tukar menukar informasi mengenai kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan masyarakat adat, serta untuk memperkaya informasi atas kejadian-kejadian yang dialami masyarakat adat pada saat yang lalu sampai pada saat ini.

Pada kesempatan ini juga dideklarasikan berdirinya **Kelompok Diskusi Adat Indonesia** yang disingkat menjadi **KEDAI** pada tanggal 27 Mei 2000. Kelompok terdiri dari para partisipan yang telah mengikuti diskusi ini dan tetap terbuka kepada partisipan lain yang telah dan bersedia membagi pengalamannya tentang masyarakat adat khususnya dalam mengelola sumber daya alam. Kelompok Diskusi ini dikelola secara bergantian untuk menyelenggarakan diskusi-diskusi selanjutnya serta mendesiminasikan tulisan serta hasil-hasil diskusi kepada masyarakat yang lebih luas.

Beberapa tulisan yang dipresentasikan telah diterbitkan dalam bentuk paper dalam seminar, bab dalam buku maupun jurnal. Sedangkan beberapa presentasi merupakan draft yang akan dipublikasikan dan informasi terakhir yang belum dituliskan atau merupakan tulisan lepas. Isi tulisan tidak menjadi tanggungjawab penyelenggara maupun KEDAI, akan tetapi tetap menjadi tanggungjawab penulisnya masing-masing. Kami mengucapkan terima kasih kepada Sdri. Retno Setyowati serta Sdri. Lirken Situmorang dari ICRAF serta Sdri. Rukka Sombolinggi dari JAPHAMA yang telah membantu persiapan penyelenggaraan diskusi ini sampai pada penyiapan notulensi serta pendistribusian kumpulan tulisan ini. Akhir kata kami ucapkan terima kasih kepada seluruh partisipan KEDAI dan sampai bertemu pada pertemuan KEDAI ke II pada bulan Agustus 2000.

Hormat kami,

ICRAF & JAPHAMA

Alamat e-mail : m.sirait@cgiar.org atau JAPHAMA@indo.net.id

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
BAB I. Bagaimana Keadaan Peraturan Perundang-undangan tentang Hak-hak Masyarakat Adat saat ini?	
1. Men-siasat-i Politik Otonomi Daerah Demi Pembaruan Agraria: Masuk dari Pintu yang Tersedia, Keluar dari Pintu yang Baru.....	1
<i>R.Yando Zakaria dan Noer Fauzi</i>	
2. Men-siasat-i Budaya Menyangkal; Konsep dan Praktek Politik Hukum yang Menyangkal Kenyataan Hak-Hak Masyarakat Adat Atas Tanah.....	44
<i>Noer Fauzi</i>	
3. Proses Pemiskinan di Sektor Hutan dan Sumberdaya Alam: Perspektif Politik Hukum.....	54
<i>I Nyoman Nurjaya</i>	
BAB II. Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Pandangan Dephutbun?	
4. Legal Opinion (Critical Legal Analysis) terhadap Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.....	60
<i>Elsam, LRA, dan LBH Bantaya</i>	
5. Komentar atas RPP Pengelolaan Hutan Adat.....	77
<i>Myrna A. Safitri</i>	
BAB III. Bagaimana Negara Lain Mengatur Hak-Hak Masyarakat Adat?	
6. Menuju Kepastian Hak dalam Perjuangan Masyarakat Adat di Filipina.....	80
<i>Sandra Moniaga dan Martua Sirait</i>	
7. Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan Di Nepal, Perspektif Hukum dan Kebijakan <i>I Nyoman Nurjaya</i>	90
BAB IV. Bagaimana Perkembangan Terakhir Inisiatif Pemerintah dan Masyarakat?	
8. Tindak Lanjut Konperensi Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam (KN-PSDA).....	105
<i>Sandra Moniaga</i>	
9. Program Nasional Badan Sosial bagi Komunitas Adat Terpencil	107
<i>Sandra Moniaga</i>	

Daftar Nama dan Alamat Peserta

BAB I

BAGAIMANA KEADAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG HAK-HAK MASYARAKAT ADAT SAAT INI?

**Men-Siasat-i Politik Otonomi Daerah Demi Pembaruan Agraria;
Masuk dari Pintu yang Tersedia, Keluar dari Pintu yang Baru**

Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria

Aktivis pada Badan Pelaksana –
Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA)

*“Recognition of a person’s or group’s “rights” to a particular area needs a
supreme authority to acknowledge and protect such rights. Thus land is at the
heart of power and political determination and define both.”*
(Cristodoulou: 1990)¹

Pengantar

Dalam dua tahun belakangan ini terdapat dua kata yang paling terkenal, yakni KRISIS dan REFORMASI. Dua kata ini mencerminkan suatu kenyataan yang pada mulanya didahului oleh krisis yang sistemik dan menyeluruh sedemikian rupa sehingga dasar-dasar kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan ditata ulang kembali.

Krisis utama saat ini adalah krisis legitimasi eksistensi Indonesia sebagai suatu negara bangsa, yang dimulai dari bangkrutnya dominasi kekuasaan rejim Orde Baru dimana tiang-tiang penopang dan sendi-sendi yang menjadi tumpuannya telah runtuh dan tidak berfungsi lagi, sementara itu dinamik pembagian kekuasaan yang baru masih rentan dan belum terjamin dapat maju ke arah pelebagaan demokrasi yang mantap.

Krisis fiskal Negara dan bencana ekonomik bagi masyarakat, yang berlangsung secara dramatik terutama sejak kuartal kedua 1997 dan telah ikut menyeret keluar Jendral Soeharto dari kubangan kekuasaannya, memang telah membawa perubahan penting dalam urusan kenegaraan berupa terbukanya ruang yang sangat luas bagi berbagai golongan elite maupun rakyat jelata untuk menunjukkan kekuasaannya melalui jalan yang pada pokoknya merupakan unjuk penolakan dan perlawanan yang meledak serta tidak memberi tempat lagi pada kehadiran praktek-praktek dominasi yang dahulu menjadi andalan rejim Orde Baru.

Meskipun demikian, krisis yang sama ternyata juga telah memungkinkan berlangsungnya pemanfaatan agenda reformasi negara oleh badan-badan usaha raksasa yang kropos, seperti pemulihan penggunaan dana publik secara besar-

¹Christodoulou, D. (1990), *The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide*, London and New Jersey, Zed Books, hal 197.

besaran untuk kompensasi hutang pengusaha sektor pribadi (swasta) beribu kali lipat dari alokasi keuangan untuk kompensasi dan pemulihan kerusakan kawasan hidup masyarakat beserta kerusakan sosial selama rejim Soeharto.

Sebagaimana dapat kita temukan dalam retorika di media-media massa, pada umumnya banyak kalangan menolak:

- ✓ Keabsahan dan pengakuan atas rejim yang lahir, bertumbuh dan hidupnya mendasarkan diri pada kekerasan dan pemilihan umum yang kotor.
- ✓ Kekuasaan rejim yang merupakan persekutuan antara elite pemimpin negara, ABRI sebagai alat rejim kekuasaan dengan klaim stabilisator dan dinamisator, teknokrat dan teknolog sebagai perumus kebijakan ekonomi, birokrat sipil sebagai pelaksana kekuasaan, Lembaga Internasional Pemberi Hutang Pembangunan, dan konglomerat domestik sebagai mitra penguasa, serta lembaga Kepresidenan sebagai penentu utama.
- ✓ Penindasan kebebasan dan hak sipil dan politik dengan melakukan depolitisasi dan menerapkan politik kekerasan, massa mengambang, serta mempraktekkan penaklukan dan memecah belah kekuatan politik masyarakat.
- ✓ Penggunaan berbagai siasat politik bahasa seperti demi stabilitas, kebebasan yang bertanggung-jawab, pembinaan politik, berbagai cap anti pembangunan, ekstrem kiri atau kanan, subversif, hingga anti pembangunan
- ✓ Paham pembangunan yang berpokokkan pertumbuhan ekonomi sebesar-besarnya dan menghasilkan kesenjangan, yang lebih banyak dinikmati oleh mereka yang memiliki akses dan kontrol terhadap kekuasaan dan/atau modal, seperti para pejabat birokrasi sipil dan militer, pengusaha besar, dan golongan profesi.
- ✓ Politik pembangunan yang mengandalkan penanaman dan penumpukan modal skala raksasa pada sektor-sektor pokok ekonomi yang terutama dibiayai oleh hutang luar negeri yang telah gagal membangun modal dalam negeri sebagai jaminan dari keberlanjutan pembangunan.

Secara retorik, saat ini banyak kalangan dengan mudah merumuskan kondisi negatif yang ditolak, namun sulit sekali merumuskan jawaban positif-konkrit dari apa yang secara umum disebut REFORMASI.

Dari berbagai retorika politik dan akademik semenjak 1998, terkesan adanya perbedaan pandangan mengenai makna istilah reformasi itu. Setidaknya adalah tiga macam pengertian yang terkemuka:²

- a. Reformasi adalah perbaikan yang dilaksanakan secara bertahap, "evolusioner", gradual, dan konstitusional (ini versi pemerintah Habibie).
- b. Reformasi, "secara substansial" adalah sama dengan revolusi.
- c. Reformasi pada dasarnya memang bukan revolusi, tetapi dalam aspek-aspek tertentu bernuansa "evolusioner", bukan sekadar perbaikan tambal sulam.

² Paragraf ini dan satu paragraf berikutnya diambil dari karya Gunawan Wiradi (2000, akan terbit), *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Noer Fauzi (Penyunting), Yogyakarta: Insist Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.

Dalam literatur ilmu sosial,³ terdapat beberapa kriteria untuk dapat membedakan makna konsep-konsep "evolusi", "revolusi", "reformasi", dan istilah lainnya yang berkaitan dengan itu. Dari segi teori, tafsiran yang pertama tersebut di atas adalah rancu! Suatu perbaikan yang dipersiapkan secara bertahap, "evolusioner", gradual, terencana, konstitusional, itu bukan reformasi! Itu adalah apa yang disebut gerakan "*reformism*". *Reformism* adalah suatu rekayasa sosial yang pada hakikatnya bertujuan mempertahankan *status quo*, tetapi dengan kedok pembaruan. Revolusi adalah pembongkaran semua nilai, termasuk nilai-nilai dasar dari tata sosial yang ada. Implikasinya adalah pembaruan struktur, bukan sekadar pembaruan fungsi. Reformasi juga berusaha membongkar nilai-nilai, tetapi tidak semua (dan bukan nilai dasarnya) melainkan hanya *selected aspects*. Reformasi dibedakan dari istilah rekayasa sosial (*social engineering*), karena rekayasa sosial cenderung menerima nilai-nilai sosial yang ada. Sedangkan reformasi cenderung menolak (walaupun hanya sebagian) nilai-nilai tersebut. Diangkatnya istilah reformasi total merupakan pilihan yang tepat. Artinya, sekalipun total, namun tetap dalam batas-batas pengertian reformasi.

Di dalam era "reformasi", senantiasa ada kontes ide-ide yang merupakan wujud ekspresi dari kepentingan macam-macam golongan, termasuk golongan yang sebenarnya anti-reformasi. Tak ada jalan lain kecuali kita mengkritisi setiap ekspresi ide-ide tersebut. W. Bello dkk, mengingatkan:

"Apa yang biasanya terjadi adalah suatu proses sosial yang agak kompleks dimana ideologi menjembatani antara kepentingan-kepentingan dengan kebijakan. Suatu ideologi adalah sistem-kepercayaan-seperangkat teori, kepercayaan, dan mitos dengan sejumlah pertalian didalamnya yang berupaya menguniversalkan kepentingan suatu sektor sosial tertentu kepada masyarakat seluruhnya."⁴

Dengan sikap kritis demikian, tulisan ini hendak mengevaluasi secara kritis politik hukum Pemerintahan Daerah. Analisisnya akan mempergunakan suatu kerangka yang dalam dunia akademik, dikenal sebagai suatu aliran pikir yang disebut *Critical Legal Studies* (CLS). Sebagaimana dikemukakan oleh Ifdhal Kasim,⁵

Kalangan CLS berangkat dari titik tolak yang berbeda dengan teori hukum liberal, bahwa bagi mereka "*law is as negotiable, subjective and policy-dependent as politics*." Menurut kalangan CLS tidak mungkin memisahkan politik dan pilihan-pilihan etik dengan hukum berdasarkan argumen obyektifitas

³ Baca, Wertheim (1974), *Evolution and Revolution, The Rising Waves of Emancipation*, Harmondsworth England, Penguin Books Ltd. Buku ini telah diterjemahkan ke bahasa Indonesia, Wertheim, *Gelombang Pasang Emansipasi*, Jakarta: Penerbit Garba Budaya, (1999)

⁴ Walden Bello dkk menambahkan bahwa "Dalam ideologi pasar, sebagai contoh, membebaskan kekuatan pasar dari hambatan-hambatan negara dikatakan suatu usaha bagi kepentingan umum bukan hanya kalangan bisnis, tetapi juga bagi keseluruhan masyarakat". Lihat: Walden Bello et al, (1994), *Dark Victory, The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Amsterdam, The Transnational Institute, hal. 8

⁵ Ifdhal Kasim, "Critical Legal Studies, Telaah Teoritis dan Aplikasinya", makalah yang disampaikan pada Lokakarya Metodologi/Analisa bagi Public Interest Lawyers bidang Sumberdaya Alam, program Hukum dan Masyarakat ELSAM, Caringin 28 Juli – 2 Agustus 1998. Selanjutnya, lihat Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Ifdhal Kasim (pen.), Jakarta: ELSAM, 1999.

dan netralitas hukum, sebagaimana dikembangkan oleh teoritis hukum liberal. Dengan mengemukakan pendirian ini, kalangan CLS ingin mengedepankan analisis hukum yang tidak hanya bertumpu pada segi-segi doktrinal semata --- yang mengandalkan metode deduktif (lewat silogisme logika formal), tetapi juga dengan mempertimbangkan berbagai faktor di luar doktrin hukum seperti pengaruh-pengaruh faktor sosial-politik dan ekonomi dalam proses pembentukan dan aplikasi (interpretasi) hukum.

Dalam pandangan CLS, faktor-faktor yang disebutkan di atas sangat terkait dan berpengaruh baik dalam proses pembentukan hukum (*law making*) maupun dalam aplikasinya dalam kasus-kasus kongkrit (*law application*). Hukum bukanlah ranah yang esoterik dari wacana moral, ekonomi, dan politik pada umumnya. Dengan titik tolak seperti ini tampak sangat sulit untuk membayangkan suatu netralitas dan obyektivitas hukum; apakah dalam proses pembentukannya maupun dalam interpretasinya. Jauh lebih dapat diterima memandang hukum sebagai suatu produk yang tidak netral; karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi oleh hukum.

Dengan kata lain, menjadi penting dipahami bagaimana proses-proses pembuatan kebijakan hukum ternyata sangat rentan dipengaruhi oleh prosedur dan pilihan-pilihan legislatif; yang keduanya tidak bisa dilepaskan dari sistem pembuatan hukum di sebuah negara yang pada dirinya bersifat sarat nilai karena melibatkan proses perebutan kepentingan di dalam masyarakat dan bagaimana konflik-konflik yang ditimbulkannya diselesaikan.

Dengan cara pandang itulah, tulisan ini hendak mendudukletakkan salah satu agenda Reformasi Nasional, yang dinamakan "otonomi daerah", yang sesungguhnya merupakan penataan kembali hubungan kewenangan pemerintahan Pusat dan Daerah, dalam konteks penyelesaian soal agraria, terutama penguasaan atas tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya.

Uraian-uraian selanjutnya dimaksudkan membekali pembaca dengan informasi dan analisis yang diharapkan dapat membuka cakrawala baru dalam upaya menghadapi dan menangani formula-formula politik otonomi daerah yang cepat atau lambat akan terwujud dalam beberapa tahun mendatang.

1. Awal Reformasi Politik Otonomi Daerah

Apa yang disebut sebagai otonomi daerah atau penataan kembali hubungan Kewenangan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah, secara legal dimulai dari keputusan Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat di penghujung tahun 1998 lalu. Meski lahir di tengah kontroversi pro dan kontra serta diwarnai tragedi "Jembatan Semanggi Berdarah", berbagai keputusan Sidang Istimewa itu lalu disambut optimis berbagai pihak sebagai langkah awal kehidupan Bangsa Indonesia yang baru. Salah satu keputusan penting itu adalah lahirnya

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Keatuan Republik Indonesia.

Dalam TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 tersebut, khususnya dalam bagian Menimbang, antara lain dinyatakan

“bahwa pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah; pengaturan sumber daya nasional yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”

dan

“bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional; perimbangan keuangan pusat dan daerah belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan”.

Atas dasar itu, TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 itu memutuskan untuk menetapkan bahwa (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 sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan, dan (ayat 2) Pengelolaan sumberdaya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggungjawab, 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 sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan; (pasal 6) Penyelenggaraan otonomi daerah; Pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan Perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat. Seluruh ketentuan ini, sebagaimana yang dikemukakan Pasal 7, diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 ini sendiri tentunya tidak dapat dilepaskan dari keberadaan TAP MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, yang pada hakekatnya

“merupakan pernyataan kehendak rakyat untuk mewujudkan pembaruan di segala bidang pembangunan nasional, terutama bidang-bidang ekonomi, politik, hukum, serta agama dan sosial budaya”.

Dalam bagian Bab II butir B, dinyatakan bahwa:

“Tatanan kehidupan politik yang dibangun selama tiga puluh dua tahun telah menghasilkan stabilitas politik dan keamanan. Namun demikian, pengaruh budaya masyarakat yang sangat kental corak paternalistik dan kultur neofeodalistiknya mengakibatkan proses partisipasi dan budaya politik dalam sistem politik nasional tidak berjalan sebagaimana mestinya. (...) Kekuasaan eksekutif yang terpusat dan tertutup di bawah kontrol lembaga kepresidenan mengakibatkan krisis struktural dan sistemik sehingga tidak mendukung berkembangnya fungsi berbagai lembaga kenegaraan, politik, dan sosial secara proporsional secara optimal. Terjadinya praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme di masa lalu adalah salah satu akibat dari keterpusatan dan ketertutupan kekuasaan. (...) Mekanisme hubungan pusat dan daerah cenderung menganut setralisasi kekuasaan dan pengambilan keputusan yang kurang sesuai dengan kondisi geografis dan demografis. Keadaan ini menghambat penciptaan keadilan dan pemerataan hasil pembangunan dan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. (...) Pengembangan kualitas sumber daya manusia dan sikap mental serta kaderisasi pemimpin bangsa tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pola sentralistik dan neofeodalistik mendorong mengalirnya sumber daya manusia yang berkualitas ke pusat sehingga kurang memberi kesempatan pengembangan sumber daya manusia di daerah. Akibatnya terjadi kaderisasi dan corak kepemimpinan yang kurang memperhatikan aspek akseptabilitas dan legitimasi”.

Dalam bagian Bab IV butir B, antara lain dinyatakan pula bahwa

“penanggulangan krisis di bidang politik bertujuan untuk membangun kehidupan politik yang demokratis dan stabil dengan sasaran menegakkan kembali secepatnya wibawa dan legitimasi pemerintah, didukung oleh partisipasi dan kepercayaan rakyat, serta menciptakan suasana yang kondusif guna terjaminnya ketenangan, ketentraman dan ketertiban masyarakat luas baik di perkotaan maupun di pedesaan”

dan

“pembuatan undang-undang politik yang sesuai dengan dan mendukung proses demokratisasi”.

Disebutkan pula bahwa

“pelaksanaan Reformasi di bidang politik ditujukan pada usaha penegakkan kedaulatan rakyat sebagai jalan pemecahan krisis nasional di segala bidang dengan skala prioritas”.

Agenda-agenda yang harus dijalankan dalam Reformasi politik ini adalah, antara lain, (a) Menegakkan kedaulatan rakyat dengan memberdayakan peranan

pengawasan oleh lembaga negara, lembaga politik dan lembaga kemasyarakatan; (b) Menghormati keberagaman asas atau ciri, aspirasi, dan program organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan yang tidak bertentangan dengan Pancasila; dan (c) Pembagian secara tegas wewenang kekuasaan antara esekutif, legislatif, dan yudikatif.

Dua undang-undang baru yang merupakan penjabaran TAP MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara; dan TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini adalah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang secara sekaligus mengganti Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa; serta Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah untuk menggantikan Undang-undang No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

2. Lahir di Tengah Kontroversi

UUPD No. 22 Tahun 1999 dan UUPKPD No. 25 Tahun 1999 dapat dikatakan lahir di tengah kontroversi pro dan kontra. Golongan yang menolak proses penyusunan dan pembahasan kedua rancangan undang-undang tersebut setidaknya ada dua alasan pokok yang jadi latarbelakang penolakan itu. *Pertama*, alasan substantif (masih banyak hal yang perlu pendalaman lebih jauh sehingga waktu pembahasan yang terkesan sempit dan terburu-buru dianggap kurang pada tempatnya menimbulkan kecurigaan tertentu); dan *kedua*, lebih merupakan alasan politis (yang menganggap DPR dan pemerintahan transisi yang terlibat dalam perencanaan dan pembahasan tidak *legitimate*, sehingga terlalu riskan untuk dibiarkan untuk memutuskan persoalan yang dapat dikategorikan teramat penting itu). Bagi yang pro, tentu berlaku pandangan yang sebaliknya, seperti 'keharusan untuk segera melahirkan kedua undang-undang itu' adalah untuk memanfaatkan 'momentum semangat reformasi yang ada di Dewan sekarang ini', yang 'belum tentu tetap terjaga pada Dewan hasil Pemilu 1999 mendatang'.

Toh proses penggodogan terus berlanjut. Pada akhirnya DPR RI tetap menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang. Pada tanggal 4 Mei 1999 pun Presiden B.J. Habibie membubuhkan tandatangannya, sebagai tanda pengesahannya sebagai Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Demikian pula dengan rancangan Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Pada tanggal 19 Mei

1999 kembali Presiden B.J. Habibie mensahkannya menjadi Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Betapapun, pemberian otonomi daerah, entah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab atau yang bagaimana pun coraknya memang merupakan pekerjaan rumah pemerintah (pusat) yang belum pernah diselesaikan dengan sempurna. Kelambatan pemerintah dalam merealisasikan pemberian otonomi yang seluas-luasnya, bahkan otonomi khusus untuk daerah-daerah tertentu, dan juga kelambatan dalam merealisasikan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang lebih adil, akan membawa dampak merugikan baik secara ekonomi maupun (terutama) secara politik.⁶ Dalam hal yang disebut terakhir, secara politik dampak dari kelambatan itu sudah terlihat dari munculnya gejolak politik di berbagai daerah, seperti Aceh, Irian Jaya dan Riau, yang berakhir dengan semangat meninjau kembali keberadaannya dalam tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ada tuntutan yang relatif moderat seperti yang sekedar menginginkan otonomi nyata, dan ada juga tuntutan yang lebih keras, seperti keinginan menjadi negara bagian (federalisme). Bahkan ada juga tuntutan yang lebih ekstrem, yaitu keinginan untuk memisahkan diri (separatisme), seperti yang terjadi di Aceh, Papua dan Riau.

Tuntutan itu beragam dalam tujuan, skala dan intensitasnya. Namun apa pun perbedaan berbagai tuntutan itu, semuanya memiliki akar rasionalitas yang sama, yakni keinginan untuk keluar dari suasana ketidakadilan yang mereka alami dan rasakan selama ini, baik ketidakadilan ekonomi, politik, maupun ketidakadilan budaya. Persoalannya menjadi *urgent* karena tuntutan itu mudah berkembang menjadi sesuatu yang mengancam keutuhan integrasi nasional. Sebab pada daerah-daerah tertentu telah muncul kesadaran kuat bahwa berbagai ketidakadilan itu hanya bisa diselesaikan apabila mereka dapat memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terlepas dari sedikit atau banyaknya pendukung yang menuntut keadilan itu, apa yang disampaikan dan dituntut orang-orang elite daerah itu pantas dan perlu dihargai secara hukum dan kemanusiaan.⁷

Menurut Lay⁸, berkembangnya wacana perdebatan publik maupun gerakan politik untuk mengoreksi ketimpangan hubungan antara pusat dan daerah itu menemukan momentumnya, paling tidak disebabkan oleh sejumlah hal. Masing-masing adalah (1) semakin terkuaknya ke permukaan berbagai keterbatasan dan persoalan yang melekat dan atau sebagai sampingan dari tata cara pengelolaan politik dan pemerintahan yang bercorak *hypersentralis* dalam 32 tahun terakhir ini. Hal itu sebenarnya, (2) merupakan refleksi dari sebuah kecenderungan global, yakni bangkrutnya model pengelolaan kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang bercorak sentralis yang mendominasi model pembangunan di rata-rata negara

⁶ Seperti yang dilaporkan *Kompas* (12/04/1999).

⁷ Seperti ditulis dalam Editorial buletin *Asasi, Analisis Dokumentasi Hak Asasi Manusia* edisi Mei 1999, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

⁸ Lebih lanjut periksalah Cornelis Lay, "Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah", dalam *WACANA*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Tranformation/INSIST, 2000, khususnya pada hal. 47 – 49.

Dunia Ketiga sejak tahun 1970-an; (3) terjadinya perubahan politik secara dramatis politik domestik Indonesia dari rezim otoritarianisme ke arah pemujaan terhadap rezim demokratik, yang berangkat dari tesis tentang perlunya penyebaran kekuasaan yang menjadi preferensi utama masyarakat; (4) gejala pergeseran itu berlangsung pula dalam lingkungan politik internal yang ditandai oleh memudarnya kapasitas pusat untuk mempertahankan model sentralistik sebagai akibat dari memudarnya kemampuan dua instrumen penegaknya, yaitu *politics of sticks* dan *politics of carrot*; (5) bangkit dan semakin meluasnya gerakan *ethno-nationalism* di berbagai daerah sebagai bagian dari kesadaran identitas kultural; dan (6) perubahan sistem pemilihan umum dan kepartaian yang telah menempatkan daerah sebagai pusat legitimasi aktivitas ber-pemilihan umum dan berpartai. Berbagai sebab itu telah mendorong desentralisasi lewat pemberian otonomi daerah yang luas dan nyata kepada daerah-daerah menjadi pilihan yang tidak terelakkan.

Selesaikan masalahnya dengan diundangkannya UUPD No. 22/1999 dan UUPKPD No. 25/1999 itu? Yang jelas, sebagaimana disebutkan dalam bagian Menimbang butir c. UUPD No. 22/1999, diakui

“bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dalam kaitannya dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dalam bagian Menimbang butir c. dinyatakan

“bahwa untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, perlu diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antartingkat pemerintahan”.

dan pada butir d. dinyatakan pula

“bahwa Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan serta adanya kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam mendukung otonomi daerah maka perlu ditetapkan undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah”.

Jelaslah bahwa kedua undang-undang dimaksud memang berkeinginan untuk menjawab persoalan-persoalan aktual seperti telah dirumuskan di atas tadi. Apakah keinginan itu dapat tercapai atau tidak tentu perlu dibedah formula-formula yang dibuatnya sehingga dapat diperkirakan batas-batas kemampuannya menghadapi dan menangani masalah-masalah tersebut.

3. Tiga Jenis Pola Hubungan Pusat - Daerah

Dalam konteks negara kesatuan, hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia mendasarkan diri pada pola, yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan *medebewind* (Tugas Pembantuan).

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka negara kesatuan. Pemerintah daerah dan badan legislatif daerah dapat membentuk badan-badan tersendiri dalam rangka pelaksanaan wewenang yang diberikan pemerintah pusat, seperti kelembagaan Dinas-dinas di Propinsi maupun Kabupaten. Dinas-dinas di Propinsi bertanggungjawab terhadap Gubernur, sementara Dinas-dinas di Kabupaten bertanggungjawab terhadap Bupati/Walikota. Dinas-dinas di Propinsi bukanlah merupakan atasan dari Dinas-dinas di Kabupaten. Jadi, pada dasarnya desentralisasi adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/pejabat bawahannya sehingga yang disertai/dilimpahi wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut. Institusi/lembaga/pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu mengenai pengambilan/ pembuatan keputusan atau isi dari keputusan tersebut. Ada dua jenis desentralisasi, yakni desentralisasi teritorial, dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi) dan batas pengaturan termaksud adalah daerah; sedangkan desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal pertanahan, pendidikan dan sebagainya.

Sedangkan apa yang disebut Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang oleh dari pemerintahan kepada Daerah Otonom sebagai wakil Pemerintah dan/

	Asas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan Kewenangan pada Pemerintah		
			Pusat	Propinsi	Kabupaten/ Kota
1	Desentralisasi	Penyerahan	Pengawasan Pengendalian Pertanggung-jawaban umum	Kordinasi Pengawasan	Kebijakan-sanaan Pelaksanaan Pembiayaan (kecuali gaji pegawai)
2	Dekonsentrasi	Pelimpahan	Kebijakan-sanaan Perencanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	Menunjang Melengkapi
3	Pembantuan (<i>medebewind</i>)	Pengikut-sertaan	Kebijakan-sanaan Perencanaan Pelaksanaan Pembiayaan Pengawasan	Kordinasi	(membantu) pelaksanaan

Ateng Syafruddin, dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hal. 94

atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka negara kesatuan. Badan-badan yang dibentuk pemerintahan pusat untuk melaksanakan wewenang tersebut, mewakili kehadiran pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan. Kelembagaan Kantor-kantor wilayah adalah wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan wewenang pemerintah pusat di wilayah Propinsi, sementara itu, Kantor-kantor departemen adalah wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan wewenang pemerintah pusat di wilayah kabupaten/kota. Kantor-kantor departemen di Kabupaten/Kota merupakan bawahan langsung dari kantor-kantor wilayah propinsi yang bersangkutan. Tentunya institusi/lembaga/pejabat yang menyerahkan kewenangan dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu mengenai pengambilan/pembuatan keputusan atau isi dari keputusan tersebut. Berbeda dengan desentralisasi, dekonsentrasi sebenarnya masih tetap dalam rangka sentralisasi. Sebab, terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah.

Tugas Pembantuan (*Medebewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dari dekonsentrasi, dimana pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Sebagai suatu konsep dalam pemerintahan daerah, *Medebewind* hanya dikenal dalam ketatanegaraan Belanda dan Indonesia, yang pada intinya adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Jadi, pada hakekatnya, Tugas Pembantuan merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup wewenangnya bercirikan tiga hal:

1. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
2. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan itu, daerah otonom itu mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan yang mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu,
3. Yang dapat disertai urusan *medebewind* hanya daerah-daerah otonom saja, tidak mungkin alat-alat pemerintahan lain yang tersusun secara vertikal.

Dari tiga jenis hubungan Pusat – Daerah, jelas bahwa kedua undang-undang ini ditinjau dari perjalanan politik hukum pemerintahan daerah merupakan kemajuan. Hubungan Pusat – Daerah yang hendak ditekankan adalah hubungan Desentralisasi dan otonomi luas.

Sepanjang masa pascakolonial, Indonesia telah mengembangkan 5 (lima) periode politik hukum Pemerintahan Daerah (lihat bagan), yang kesemuanya merupakan tarik menarik antara ketiga jenis pola hubungan Pusat - Daerah tersebut: yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan *medebewind* (Tugas Pembantuan).⁹

Menurut Utomo tuntutan yang mendesak di dalam formulasi dan implementasi otonomi daerah adalah mencakup 3 (tiga) pokok permasalahan. Masing-masing

Hubungan kekuasaan antara Pusat dan Daerah sebagai Produk Hukum Berdasarkan Perkembangan Konfigurasi Politik			
PERIODE	KONFIGURASI POLITIK	TEKANAN POLA HUBUNGAN KEKUASAAN PUSAT-DAERAH	PRODUK HUKUM
1945 - 1949	Demokratis	Otonomi Luas, Desentralisasi	UU No. 1/1945 UU No. 22/1948 UU No. 1/1957
1959 - 1966	Otoriter	Sentralistik, Dekonsentrasi	Penpres No. 18/1959 UU No. 18/1965
1966 - 1969/71	Demokratis	Otonomi Luas, Desentralisasi	TAP MPRS No. 21/1966
1971 - 1988	Otoriter	Sentralistik, Dekonsentrasi	TAP MPR No. IV/1973 UU No. 5/1974 UU No. 5/1979
1988 - Sekarang	Demokratis	Otonomi Luas, Desentralisasi	TAP MPR No. IV/1998 UU No. 22/1999 UU No. 25/1999

Sumber: Moh. Mahfud, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta, LP3ES, bekerjasama dengan Badan Penerbit UII, 1998, kecuali untuk 1998 - Sekarang berasal dari penulis.

adalah (1) *sharing of power*; (2) *distribution of income*; dan (3) kemandirian sistem manajemen di daerah¹⁰. Menurut Koswara, salah seorang anggota Tim Penyusun RUU Pemerintahan Daerah, dan Utomo, setidaknya ada 'upaya perbaikan' yang 'dijanjikan' paket peraturan perundang-undangan yang mengatur implementasi otonomi daerah ini¹¹. Bahkan, menurut Afan Gaffar, anggota Tim Penyusun lainnya, perangkat kebi-

jakan itu telah disusun secara serius dan telah pula memperkenalkan paradigma baru dalam tata cara pengelolaan politik dan pemerintahan di negeri ini¹². Betapapun, sejumlah perubahan memang telah diupayakan terjadi dalam UUPD No. 22/1999.

Menurut Gaffar, beberapa ciri khas yang menonjol dari UUPD No. 22/1999 ini, adalah, *pertama*, UU ini berpihak - jika dapat dikatakan begitu -- pada upaya perwujudan demokrasi dan demokratisasi, sebagaimana yang terlihat dari mekanisme rekrutmen pejabat pemerintah daerah dan proses legislasi daerah. *Kedua*, undang-undang ini berupaya mendekatkan Pemerintah dengan rakyatnya, yang ditunjukkan dengan penetapan letak titik berat otonomi daerah pada daerah Kabupaten dan Kota dan bukan pada Propinsi. *Ketiga*, dianutnya sistem otonomi daerah yang 'luas dan nyata', menggantikan sistem otonomi daerah lama yang dirumuskan sebagai 'nyata, dinamis dan bertanggungjawab'. *Keempat*, undang-

⁹ Lihat: Moh. Mahfud, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta, LP3ES, bekerjasama dengan Badan Penerbit UII, 1998. Untuk suatu uraian dinamika politik desentralisasi semenjak kolonial, lihat: Bhenyamin Hoesein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan republik Indonesia*, Naskah Pidato Pengukuhan: Diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia di Jakarta pada Tanggal 18 November 1995.

¹⁰ Utomo, 1999, *Op. Cit.* Perlu pula penulis kemukakan bahwa rujukan-rujukan yang digunakan dalam bagian-bagian berikut memang muncul pada saat undang-undang tentang pelaksanaan otonomi daerah masih dalam status rancangan. Namun, dalam tulisan ini, beberapa pandangan yang ada dalam tulisan tersebut masih dapat mewakili kondisi setelah rancangan itu ditetapkan menjadi undang-undang, tentunya sejauh beberapa pandangan itu belum direspon oleh undang-undang yang bersangkutan. Bagi pandangan-pandangan yang telah direspon, terlebih lagi jika telah dirubah rumusannya dalam undang-undang yang ditetapkan kemudian, tentunya pandangan itu tidak valid lagi diberlakukan. Dan itu memang tidak dikutip lagi dalam tulisan ini.

¹¹ Koswara, 1999, *Op. Cit.*, dan Utomo, 1999, *Op. Cit.*, kecuali yang disebut lain secara khusus.

¹² Afan Gaffar, "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang", dalam WACANA, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST, 2000, hal. 32.

undang ini juga tidak lagi menganut sistem otonomi bertingkat; dan *kelima*, 'no mandate without funding'¹³.

4. Tiga Pokok Ketegangan

Jika dicermati *setting* sosial dan politik yang menjadi semacam latar-belakang perubahan kebijakan-kebijakan di maksud di atas setidaknya ada 3 (tiga) ketegangan yang ingin diselesaikan oleh kebijakan-kebijakan baru tersebut. Masing-masing adalah (a) ketegangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah; (b) ketegangan antara Eksekutif dan Legislatif di Daerah; dan (c) ketegangan antara negara dan rakyat (khususnya yang terwujud ke dalam satuan-satuan sosial yang disebut komunitas)¹⁴.

Ketegangan pertama pada hakekatnya merupakan implikasi dari tata cara pengelolaan politik dan pemerintahan yang bercorak *hyper centralistic* selama lebih dari 30 tahun terakhir ini. Tata cara pengelolaan politik dan pemerintahan yang demikian itu, seperti yang secara ringkas dan padat dirangkum Lay (2000), menghasilkan ketergantungan daerah-daerah ke pusat, yang berjalan beriringan dengan hilangnya kemandirian daerah-daerah, dominannya instruksi pusat yang dibarengi dengan matinya inisiatif daerah; terjadinya uniformitas secara eksekutif yang berjalan bersisian dengan mudurnya kemajemukan dan marginalisasi kultur dan nilai-nilai daerah; terjadinya eksploitasi sumberdaya daerah secara eksekutif demi kepentingan pusat yang berjalan bersamaan dengan terjadinya kemunduran kehidupan sosial-ekonomi daerah; dan lain sebagainya¹⁵.

Dalam konteks ketegangan hubungan pemerintahan pusat dan daerah ini, kekeliruan mendasar perangkat peraturan-perundangan masa lalu, sebagaimana yang tercakup dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disingkat UUPD No. 5/1974), pertama-tama adalah karena menjadikan 'daerah otonom' sekaligus sebagai 'daerah administrasi'. Dengan demikian UUPD No. 5/1974 menganut sistem *fused model*. Bersamaan dengan itu, menjadikan daerah otonom bertingkat-tingkat, yang secara operasional mendudukan Daerah Tingkat II menjadi bawahan Daerah Tingkat I, yang pada hakekatnya juga merupakan bawahan dari Pusat.

Konsekuensi dari 'daerah otonom' yang sekaligus juga 'daerah administrasi' adalah adanya Kepala Daerah yang sekaligus juga Kepala Wilayah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat yang peranannya jauh lebih dominan

¹³ Gaffar, *ibid.*, hal. 32 – 35.

¹⁴ Meniru cara pandang Tim Lapera, (dalam "Adu Formula 'Negara' versus Rakyat: Otonomi, Desa dan Demokrasi", dalam WACANA, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST, 2000), konsep negara yang digunakan dalam pembahasan ini lebih pada konsep yang menjadi pemahaman umum (populer – di kalangan akademisi dan aktivis) sebagai institusi yang memiliki keabsahan menggunakan kekerasan untuk mencapai tujuan. Keabsahan di sini dengan arti legalitas (formal), yang seringkali tidak didukung oleh suatu legitimasi. Konsep rakyat yang digunakan dalam pembahasan ini lebih menunjuk pada pihak yang di bawah kontrol (dominasi dan eksploitasi) negara itu sendiri.

¹⁵ Lay, 2000, *Op. Cit.* hal. 47.

daripada Kepala Daerah. Konstruksi inilah yang menjadikan sistem pemerintahan bercorak sentralistis, bahkan menjadi *hypercentralistic*¹⁶.

Menurut Lay, model pengelolaan politik dan pemerintahan yang *hypercentralistic* ini pada era reformasi menjadi kehilangan kapasitasnya sebagai akibat dari memudarnya kemampuan dua instrumen penegaknya. Masing-masing adalah *politics of sticks* dan *politics of carrot*. Hancurnya basis material negara sebagai akibat dari krisis ekonomi berkepanjangan dan KKN menyebabkan pusat kehilangan sumberdaya finansial (material) untuk membeli dan mempertahankan loyalitas dan kepatuhan daerah kepada Jakarta. Sebuah syarat yang sejak sekian lama mudah dipenuhi Orde Baru justru karena kuatnya topangan penghasilan dari eksploitasi dan eksploitasi Sumber Daya Alam dan hutang luar negeri. Dengan demikian operasionalisasi *politics of carrot* menjadi mustahil untuk diwujudkan. Sementara itu, pengungkapan aneka *pathology* yang melekat dalam militer membuat tentara sebagai instrument *politics of sticks* kehilangan landasan moral, politis dan legitimasi untuk berfungsi sebagai kekuatan pemaksa kepatuhan dan loyalitas daerah. Bahkan, berbagai penyimpangan tentara terutama yang berkaitan dengan pelanggaran HAM telah menjadi energi pembenar bagi semakin kuatnya penentangan terhadap otoritas Jakarta¹⁷.

Sementara itu, menurut Warsito Utomo, kebijakan politik sistem pemerintahan sebagaimana yang diinginkan oleh UUPD No. 5/1974, dan menurut hemat penulis juga terjadi dalam kasus UUPD No. 5/1979, dilandasi oleh sistem politik atau arahan politik Orde Baru yang berorientasi kepada 3 (tiga) tantangan – tepatnya kepentingan (*pen.*) -- utama. Masing-masing adalah: (1) bagaimana membangun legitimasi sebagai penguasa; (2) bagaimana membangun stabilitas demi pembangunan; dan (3) bagaimana membangun kekuasaan sebagai pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan di daerah-daerah. Untuk mencapai ketiga hal tersebut penerapan *use of authority* menjadi lebih besar, luas dan kuat daripada *freedom for subordinate*, melalui penerapan *security approach*¹⁸.

Selain itu, pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif di daerah, baik pada Tingkat I maupun Tingkat II juga tidak terjadi. Kedudukan DPRD dicampuradukkan dengan kedudukan Kepala Daerah, yang berakibat DPRD tidak berfungsi, baik sebagai badan legislasi daerah maupun sebagai pengawas pemerintah daerah, karena Kepala Daerah tidak berada di bawah subordinasi DPRD, dan tidak bertanggung-jawab kepada DPRD, tetapi bertanggung-jawab kepada Presiden. Akibatnya DPRD baik di tingkat propinsi maupun kabupaten menjadi mandul. Pada titik perkembangan politik tertentu, pada akhirnya, memicu

¹⁶ E. Koswara, "Upaya Reformasi Perundang-undangan Tentang Otonomi Daerah: Suatu Telaah Tentang Prinsip-prinsip yang Termuat dalam RUU tentang Pemerintahan Daerah", Makalah yang disampaikan dalam *Seminar Sosialisasi RUU Otonomi Daerah dan Aspirasi Publik*, diselenggarakan oleh Yayasan Pariba, tanggal 4 dan 10 Maret 1999. Lihat juga Lay, *ibid.*, hal. 47.

¹⁷ Lay, 2000, *Op. Cit.*, hal. 48 – 49.

¹⁸ Utomo Watsito, "Kajian Kritis RUU Pemda dan Implikasinya Terhadap Tata Pemerintahan yang Demokratis", makalah yang disampaikan pada *Diskusi Sehari Rancangan Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Implikasinya Terhadap Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Pemerintahan yang Demokratis*, diselenggarakan oleh KONPHALINDO, ICEL, SKEPHI, Jakarta, 1 April 1999.

ketegangan antara eksekutif dan legislatif itu sendiri, yang pada hakekatnya didorong oleh rasa kekecewaan masyarakat yang kian membesar.

Dalam hal perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, masalah pokok yang terjadi adalah tidak adilnya pembagian dan distribusi hasil yang diperoleh Negara dari berbagai kegiatan pengelolaan sumberdaya alam yang ada. Porsi pemerintah pusat yang amat tidak berimbang dengan porsi daerah melahirkan realitas yang sulit dijelaskan dengan akal sehat. Fenomena kemiskinan justru meluas di daerah-daerah yang justru memiliki sumber daya alam yang kaya raya, seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Irian Jaya. Lebih dari itu, seperti dikemukakan Messi, Basri & Wahono (1998), kebijakan perimbangan keuangan Pusat-Daerah yang demikian itu melahirkan ketergantungan daerah yang tinggi kepada pusat, yang berakibat pada perputaran roda pembangunan daerah yang juga sangat tergantung pada *mood* pemerintah pusat. Pola distribusi sumberdaya pembangunan yang demikian rupa sangat potensial berkembang menjadi pemicu disintegrasi nasional¹⁹.

Menurut Revrison Baswir (1999), akibat sentralisasi pengelolaan keuangan negara yang sangat berlebihan, mencoloknya hegemoni Jakarta terhadap seluruh daerah di Indonesia menjadi sulit dielakan. Ini terjadi karena, *pertama*, Jakarta memang membutuhkan dana yang cukup besar untuk membiayai strategi pembangunan neoliberal yang hendak dilaksanakannya; *kedua*, dalam mendesentralisasikan pengumpulan sumber-sumber penerimaan negara, Jakarta tidak dapat hanya memperhatikan aspirasi-aspirasi daerah kaya, tetapi harus memperhatikan pula aspirasi daerah-daerah miskin; dan *ketiga*, Jakarta tidak percaya bahwa pemerintahan daerah memang memiliki kemampuan mengelola uang negara dalam jumlah yang lebih besar daripada yang telah diberikannya²⁰.

Dalam hal pemerintahan desa²¹, politik birokrasi yang sama pun juga berlaku. Pemerintahan desa adalah rantai akhir dan terbawah dari sistem birokrasi pemerintahan yang sentralistis itu. Selain itu, berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (selanjutnya disingkat UUPD No. 5/1979), *desa* dilihat sebagai '*... wilayah ...*' dan bukan sebagai '*... kesatuan masyarakat hukum ...*'. Akibatnya, terlebih lagi jika diingat adanya perbedaan yang mendasar tentang 'rasa keadilan' yang menjadi dasar penyusunan politik pemerintahan desa sebagaimana yang diinginkan oleh UUPD No. 5/1979 dengan *desa*, pengaturan sistem pemerintahan yang seragam pada tingkat komuniti tersebut lebih banyak

¹⁹ Lebih lanjut periksalah Nawir M. Messi, Faisal H. Basri, dan P. Wahono, "Tuntutan Otonomi Daerah: Prespektif Ekonomi Politik", makalah yang disampaikan pada *Seminar Rekonsiliasi Nasional dan Otonomi Daerah*, diselenggarakan oleh Yayasan Pendidikan dan Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 3 Desember 1998. Lihat juga Faisal H. Basri, *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI: Distorsi, Peluang dan Kendala*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1995, khususnya Bab 11.

²⁰ Revrison Baswir, "Penjarahan Jakarta dan UU 25/99", dalam *WACANA*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II. Yogyakarta: Institute for Social Tranformation/INSIST, 2000).

²¹ 'Desa' dalam tulisan ini ada yang ditulis dengan *cetak miring*, dan ada pula yang ditulis dengan cetak biasa. Hal ini diperlukan untuk membedakan penggunaannya dalam tulisan ini. Yang pertama mengacu pada pengertian teknis sosio-antropologis. Sedangkan yang kedua, desa (cetak biasa) mengacu pada pengertian sebagaimana yang ditetapkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

mendatangkan mudarat ketimbang manfaatnya. Terutama jika dilihat dari kacamata kepentingan warga komunitas (baca: rakyat) itu sendiri²².

Selain bersumber dari rasa keadilan yang berbeda, basis materil lain dari ketegangan Negara – Komunitas adalah soal adanya konflik yang berkenaan dengan *property rights*. Di satu pihak, negara bersikukuh bahwa alas hak bagi *property rights* itu bersumber dari hukum-hukum nasional yang bersifat formal dan uniform, sedangkan komunitas, di pihak lain, beranggapan sebaliknya, bahwa alas hak mereka adalah hukum adat dengan wilayah pemberlakuan yang amat lokal.

Pemberlakuan UUPD No. 5/1979 menuntaskan penaklukan negara atas kelompok-kelompok masyarakat adat di Nusantara. Sebab, dengan pemberlakuan undang-undang tersebut masyarakat adat kehilangan hak-nya untuk menjadi subjek hukum dari berbagai hak yang bersumber dari hukum-hukum adat. Bisa diduga, dengan demikian, penyingkiran hak-hak masyarakat adat, terutama hak-hak agraria mereka, secara 'legal' melalui pemberlakuan undang-undang sektoral lainnya, seperti UUPA No. 5/1960; UUPK No. 5/1967; UU Tambang No. 11/67, dan lain sebagainya menjadi semakin mulus jalannya²³.

5. Formula Baru untuk Mengatasi Keterbatasan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah

Secara lebih rinci, perubahan-perubahan yang terjadi dalam hal mengatasi ketegangan pertama (ketegangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah), adalah, *pertama*, dalam perangkat peraturan-perundangan yang baru itu terdapat upaya untuk memisahkan posisi 'daerah otonom' dengan 'wilayah administrasi' (*split mode*), yaitu menjadikan Daerah Otonom Kabupaten dan Daerah Otonom Kota sebagai *daerah otonom murni* dan tidak merangkap sebagai 'Wilayah Administrasi' (Pasal 4 ayat 2). Meski begitu, yang muncul lebih sebagai alasan kepentingan koordinasi, Propinsi relatif tetap dalam posisi *fused model*. Artinya, di samping sebagai daerah otonom Propinsi juga sekaligus juga 'daerah administrasi'. Karenanya pula Kepala Daerah di Propinsi sekaligus juga wakil Pemerintah Pusat.

²² Tentang hal ini, sekedar menyebut satu sumber saja, periksalah R. Yando Zakaria, *Abie Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*. Jakarta: PT. Pustaka Pelajar dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat/ELSAM, 2000, khususnya Bab IV.

²³ Zakaria, 2000, *ibid*. Konflik dan/atau ketegangan antara negara dan komunitas yang berkepanjangan ini telah mendorong terselenggaranya Kongres Masyarakat Adat Nusantara (pertama?) yang berlangsung pada kwartal pertama tahun 1999 lalu (15 – 22 Maret 1999, di Jakarta). Pada acara penutupan kongres dibacakan apa yang disebut "Pandangan Dasar Kongres Masyarakat Adat Nusantara 1999 tentang Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara", sebagai kesimpulan kongres, yang dalam bagian 'preambul'-nya berbunyi: "Kalau negara tidak mengakui kami, kami pun tidak akan mengakui negara"; sebuah pernyataan yang secara 'meliter' tidak bermakna apapun, namun bermakna dalam dari sudut moral dan legitimasi keberadaan negara. Lebih jauh tentang hasil-hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara ini dan perbincangan yang terjadi selama kongres, dapat dilihat dalam Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), *Catatan Hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara*. Jakarta: AMAN, 2000; dan Sandra Kartika & Candra Gautama, eds., *Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara*. Prosiding Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, 15 – 16 Maret 1999. Jakarta: Kerjasama Panitia Bersama Sarasehan dan Kongres Masyarakat Adat Nusantara 1999 dengan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), 2000.

Di samping itu, *kedua*, seperti telah disinggung tadi, daerah otonom tidak bertingkat-tingkat lagi. Hubungan antar daerah otonom, meski Daerah Propinsi juga merupakan 'Wilayah Administrasi', satu sama lainnya, yaitu antara Propinsi dan Kabupaten/Kota, tidak mempunyai hubungan sub-ordinasi. Dengan demikian, menurut Gaffar, dalam undang-undang yang baru ini sistem otonomi lama yang bersifat residual, sebagaimana yang terdapat dalam UU PDNo. 5/1974, tidak berlaku lagi. Dalam sistem yang lama itu, daerah-daerah yang lebih rendah menyelenggarakan urusan-urusan yang sifatnya residual, yaitu yang tidak diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Pejabat pemerintah yang lebih tinggi juga sekaligus merupakan atasan dari pejabat yang ada di daerah otonom yang lebih rendah. Sekarang, dengan kebijakan yang baru, Gubernur tidak secara otomatis menjadi atasan para Bupati dan Walikota. Yang menjadi kewenangan Propinsi adalah menyelenggarakan urusan-urusan yang sifatnya 'lintas kabupaten dan lintas kota',²⁴.

Ketiga, di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dianut asas *desentralisasi murni* yang hampir mirip dengan prinsip *devolution*. Asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, kecuali di Daerah Propinsi. Asas tugas pembantuan (*medebewind*) dari Pemerintah Pusat, baik kepada Daerah Propinsi maupun kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, masih dimungkinkan dengan konsekwensi pembiayaan dari Pemerintah Pusat (dalam beberapa pasal). Meski begitu, dinyatakan pula, pelaksanaan otonomi daerah betapapun luas kewenangan yang diberikan pada daerah harus konsisten dengan konstitusi negara, sehingga dapat menumbuhkan hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta tetap terjaminnya keutuhan negara kesatuan.

Keempat, status Kecamatan sebagai aparat dekonsentrasi beralih menjadi Perangkat Daerah Otonom Kabupaten dan Perangkat Daerah Otonom Kota (Pasal 1, butir m.). Pembantu Gubernur dan Pembantu Bupati/Walikota sebagai aparat dekonsentrasi dihapuskan.

Kelima, seperti telah disinggung, daerah Propinsi di samping berstatus sebagai Daerah Otonom juga merangkap sebagai Daerah Administrasi (Pasal 2). Dalam kedudukannya sebagai Daerah Otonom, Daerah Propinsi mempunyai kewenangan otonomi di bidang pemerintahan yang bersifat 'lintas kabupaten dan kota' (pasal 9 ayat 1) serta kewenangan dalam bidang pemerintahan lainnya yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Otonom Kabupaten dan Kota (pasal 9 ayat 2). Sedangkan sebagai Daerah Administrasi menyelenggarakan kewenangan di bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam rangka dekonsentrasi (pasal 9 ayat 3).

Keenam, pemberian otonomi kepada Daerah tidak lagi didasarkan kepada banyaknya penyerahan urusan, melainkan kepada pemberian kewenangan yang luas untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan di semua bidang pemerintahan, di mana pengaturan Kewenangan Daerah dianut prinsip

²⁴ *Ibid.*, hal. 34.

'kewenangan otonomi formil' (*open and arrangement*), yaitu dengan menetapkan bahwa Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Pasal 7). Adapun bidang lain yang dimaksudkan, seperti diatur dalam Pasal 8, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pendayaagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Ketujuh, dalam UUPD No. 22/1999 tidak ada lagi istilah titik berat otonomi/desentralisasi yang sering lebih ditafsirkan bernuansa kuantitatif daripada kualitatif, sehingga dalam implementasinya lebih banyak urusan diserahkan yang berupa kegiatan-kegiatan yang justru merupakan beban bagi daerah.

Kedelapan, kewenangan Daerah tidak hanya di wilayah daratan tetapi juga wilayah lautan, yang meliputi kegiatan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut 12 (duabelas) mil laut diukur dari garis pangkal kepulauan ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan (Pasal 10).

Kesembilan, pada dasarnya Daerah Kabupaten dan Daerah Kota diberi keleluasaan untuk menyatakan tidak atau belum mampu menyelenggarakan kewenangan di bidang pemerintahan tertentu (melalui prosedur *bottom up*), sehingga wewenang di bidang pemerintahan tertentu tersebut dapat menjadi wewenang Daerah Propinsi (Pasal 9)²⁵, kecuali ada beberapa bidang pemerintahan tertentu yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja (Pasal 11 ayat 2).

Kesepuluh, Gubernur mempunyai kedudukan rangkap, baik sebagai Kepala Eksekutif Daerah maupun sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Gubernur berperan sebagai pemelihara hubungan antar pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan. Gubernur diarahkan untuk mendorong percepatan keberhasilan pelaksanaan otonomi di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Gubernur sebagai perwakilan pusat di daerah disertai tugas dan fungsi tertentu, dan kerjanya ia berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Eksekutif Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD²⁶.

²⁵ Pernyataan ini sebenarnya mengundang pertanyaan: siapa yang berhak mengatakannya? Selain itu, dapat pula dikatakan bahwa pengaturan ini merupakan pengaturan yang aneh. Kalau memang pada prinsipnya penyelenggaraan otonomi itu *bottom up*, mestinya tidak ada kewenangan daerah yang dikategorikan tidak mampu dilaksanakan daerah. Karena, kebutuhan daerah adalah kebutuhan kontekstual. Jika ada kebutuhan yang tiba-tiba dinyatakan tidak mampu dikerjakan oleh Daerah, maka pertanyaannya adalah kebutuhan siapa sebenarnya itu? Daerah atau Pusat? Bukankah ini pasal akal-akalan untuk membuka peluang intervensi pusat ke daerah dengan dalih ada kewenangan yang belum/tidak dapat dilakukan oleh daerah?

²⁶ Konsepsi kewenangan ini perlu dicermati secara sungguh-sungguh. Tidak ada pengertian definitif tentang kewenangan itu. Kewenangan langsung dikaitkan dengan bidang-bidang pemerintahan tertentu, seperti yang dapat dilihat pada pasal 7

Kesebelas, pemberian otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab pada daerah diikuti pula dengan sumber-sumber pendapatan daerah yang memadai. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan daerahnya²⁷.

Keduabelas, Daerah mempunyai kewenangan yang cukup luas di bidang kepegawaian dan pengembangan sumberdaya manusia. Kepada daerah Propinsi dalam rangka tugas dekonsentrasi diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan administrasi dan pengembangan karier pegawai.

Ketigabelas, dalam rangka mengelola Kawasan Perkotaan, Pemerintah Daerah Kota dan atau Pemerintah Daerah Kabupaten yang wilayahnya berbatasan dapat membentuk Lembaga Bersama sebagai perangkat khusus yang dibutuhkan untuk menangani masalah-masalah perkotaan. Demikian juga, dalam kawasan pedesaan yang direncanakan dan dibangun menjadi kawasan perkotaan di daerah Kabupaten dapat dibentuk Badan Pengelola Pembangunan yang diperlukan untuk mengantisipasi perkembangan perkotaan di wilayah yang bersangkutan.

Keempatbelas, pengawasan yang bersifat intervensi pemerintah pusat sejauh mungkin dihindarkan, terutama pengawasan yang bersifat *preventif*, kecuali pengawasan *represif* terhadap peraturan-peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi dan membahayakan keutuhan negara kesatuan. Dengan kata lain, Pemerintah (Pusat) tetap akan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

dan pasal 8 UUPD No. 22/1999. Dengan kata lain, yang telah diatur barulah aspek kuantitas kewenangan (bidang-bidang apa saja yang tercakup dalam kewenangan itu). Aspek kualitas kewenangan sama sekali tidak disinggung. Sehingga kita dapat bertanya apa artinya kewenangan pada bidang pertanahan jika aspek kualitas kewenangan itu telah diatur oleh undang-undang lain – dalam hal ini UUPA No. 5/1960 – yang berlaku secara Nasional. Koswara, yang adalah salah satu anggota penyusun RUUPD 1999, menafsirkan bahwa “kewenangan artinya keleluasaan untuk menggunakan dana, baik yang berasal dari daerah sendiri maupun pusat sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat; keleluasaan untuk menggali sumber-sumber potensial yang ada di daerahnya serta menggunakannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerahnya; keleluasaan untuk berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk kepentingan daerahnya; keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan keuangan pusat-daerah yang memadai, yang didasarkan atas kriteria objektif dan adil.

²⁷ Perlu untuk diingatkan kembali bahwa selama rezim pemerintahan Orde Baru pemberian otonomi kepada daerah hanya didasarkan atas banyaknya jumlah urusan yang diserahkan kepada daerah. Misalnya kebijakan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II, dan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah Kepada 26 Dati II Percontohan. Dalam PP ini sebanyak 19 urusan pusat yang meliputi 137 jenis, dan 6 urusan Tingkat I yang meliputi 26 jenis diserahkan kepada 26 Daerah Tingkat II percontohan di seluruh Indonesia secara seragam, tanpa disertai penyerahan kewenangan sumber pembiayaan, personil dan peralatan lainnya, yang akhirnya bukan menjadi ‘keleluasaan berotonomi’ malahan menjadi beban yang justru memberatkan bagi Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Karena penyerahan urusan ini bukan merupakan pemberian wewenang yang cukup luas, maka Koswara (*Op. Cit.*, 1999) menyebutnya sebagai hanya berupa pemindahan urusan (*shifting of workload*) dari pusat ke daerah. Setiap penyerahan suatu jenis urusan harus dibentuk Dinas Daerah baru, sehingga mengakibatkan proleferasi dalam organisasi pemerintah daerah yang menjadikan beban bagi anggaran daerah yang bersangkutan. Berkaitan dengan pola pemberian otonomi daerah pada zaman Orde Baru ini, jamak terdengar *joke* ‘kepala di lepas tapi ekornya dipegang’ alias otonomi yang hanya sekedar otonomi basa-basi (karena mustahil dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah). Alah-alih memberikan keleluasaan, pemerintah daerah justru lebih diberatkan bebannya.

6. Formula Baru untuk Mengatasi Ketegangan Eksekutif dengan Legislatif

Sementara itu, dalam upaya mengatasi ketegangan antara eksekutif dan legislatif di daerah, ditetapkanlah: *Pertama*, bentuk pemerintahan daerah otonom dengan tegas memisahkan antara posisi DPRD dan Kepala Daerah, supaya tidak terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas eksekutif dan tugas legislatif; Kepala Daerah melakukan tugas di bidang eksekutif, dan DPRD di bidang legislasi. DPRD diberdayakan sedemikian rupa, sehingga benar-benar dapat melakukan fungsi legislasi dan pengawasan, serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Berkaitan dengan perubahan peran di atas, seperti yang dikemukakan Gaffar, proses legislasi dan regulasi di daerah mengalami sejumlah perubahan pula. Semua Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi, Kabupaten, Kota tidak lagi harus disahkan oleh Pemerintah Pusat melalui Departemen Dalam Negeri. RI. Begitu DPRD menyetujui sebuah rancangan Peraturan Daerah dan Gubernur/Bupati/Walikota mengesahkannya maka dengan sendirinya menjadi Perda, tidak lagi menunggu pengesahan dari Jakarta. Proses ini jelas berbeda sekali dengan mekanisme yang diberlakukan sebelumnya melalui UUPD No. 5/1974²⁸.

Kedua, pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat menumbuhkan demokrasi, meningkatkan prakarsa, kreativitas, dan peranserta masyarakat, serta dapat menentukan keputusan sesuai dengan kepentingan daerahnya. Hal tersebut diwujudkan dalam pengaturan tentang susunan, kedudukan keanggotaan, hak-hak dan kewajiban-kewajiban DPRD, dan tentang syarat-syarat, proses pemilihan, pemberhentian, masa jabatan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Ketiga, penguraian pasal-pasal yang menyangkut mengenai DPRD lebih didahulukan daripada pasal-pasal mengenai Kepala Daerah. Hal ini menunjukkan bagaimana pemerintah (pusat) ingin mengedepankan kedaulatan ada di tangan rakyat, dengan mendudukan DPRD sebagai badan legislatif.

Keempat, untuk lebih memberdayakan DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah, dalam UU ini terdapat penonjolan hak-hak dan kewajiban DPRD. Masing-masing adalah hak untuk (a) meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah atas pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah; (b) meminta keterangan pada Kepala Daerah atas suatu rencana kebijakan, atau akibat dari pelaksanaan satu kebijakan, atau atas suatu masalah yang menurut hukum dan atau etika yang berlaku termasuk dalam lingkup tanggungjawab Kepala Daerah; (c) mengadakan penyelidikan, termasuk meminta pejabat dan atau warga masyarakat yang diperlukan untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal demi kepentingan Daerah, masyarakat dan pemerintahan (*hak subpoena*); serta wajib untuk (a) membina kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (b) memajukan tingkat kehidupan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; serta (c) memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Selain itu

²⁸ Gaffar, 2000, *Op. Cit.*, hal. 33.

DPRD dapat membela kepentingan Daerah dan penduduknya di hadapan Pemerintah, dan memperjuangkannya kepada DPR (*hak petisi*).

Kelima, syarat-syarat untuk menjadi Kepala Daerah lebih sederhana dan dapat diukur secara konkrit. Proses rekrutmen Kepala Daerah sepenuhnya dilakukan oleh Daerah tanpa campur tangan Pemerintah Pusat, kecuali untuk calon Gubernur yang harus dikonsultasikan dulu kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan, mengingat kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, di samping kedudukannya sebagai Kepala Eksekutif Daerah Propinsi; tata cara dan tata aturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lebih memberikan kewenangan kepada DPRD.

Keenam, Kepala Daerah secara tegas dinyatakan bertanggungjawab pada DPRD, dan menyampaikan pertanggungjawabannya itu pada setiap akhir tahun anggaran. Kewajiban Kepala Daerah juga dinyatakan secara tegas. Keleluasaan untuk melakukan *vrijbestuur* sebagaimana dianut dalam pasal 81 UUPD No. 5/1974 tidak dianut lagi, karena keleluasaan itu dipandang terlalu berkuasa (*overpowered*), dan sangat rawan bagi penyalahgunaan wewenang.

Selain itu, *ketujuh*, UUPD No. 22/1999 mengatur pula masa jabatan Kepala Daerah juga dibatasi paling banyak 2 (dua) kali masa jabatan. Dan *kedelapan*, kemungkinan pemberhentian Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir juga terbuka lebar.

Menurut Gaffar, jika dibandingkan dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan lama, sekarang ini DPRD menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif. Untuk menjalankan perannya itu DPRD dibekali dengan sejumlah hak yang tentu saja kalau dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut mampu memainkan peranan yang sangat kuat dalam menciptakan *check and balances* dengan pihak eksekutif. Meski begitu semuanya terpulang kembali pada (anggota) DPRD itu sendiri, apakah ia mampu atau tidak memainkan peranan yang diharapkan oleh banyak warga masyarakat itu²⁹.

Bahkan, menurut Lay, secara konstitusional posisi DPRD sudah sangat *advanced*. Begesernya politik lokal ke arah operasionalisasi 'prinsip-prinsip parlementer' merupakan fondasi yang sangat kuat bagi dewan untuk bertindak sebagai lembaga wakil rakyat yang mampuni. Hanya saja, hal ini bisa dimentahkan oleh fakta bahwa anggota dewan memiliki tingkat pengetahuan dan pengalaman yang lebih terbatas, seperti pengetahuan dan pengalaman yang menyangkut teknik penyusunan anggaran, penyusunan Peraturan Daerah, pengawasan, penyelenggaraan konflik dan sebagainya³⁰.

²⁹ Gaffar, 2000, *ibid.*, hal. 36.

³⁰ Lay, 2000, *Op. Cit.*, hal. 53.

7. Formula Baru untuk Mengatasi Ketegangan Rakyat dengan Negara

Pembuat Undang-undang No. 22/1999 sangat menyadari bahwa Undang-undang No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah menimbulkan banyak masalah yang pada pokoknya menguatkan ketegangan antara negara dengan komunitas. Konsep desa (dan kelurahan) yang tercantum dalam UU Pemerintahan Desa No. 5/1979 memaksa pemerintahan daerah di luar Jawa mengubah struktur pemerintahan *desa* yang telah ada guna menyesuaikan dengan amanat UUPD 1979. Karena yang tercantum dalam undang-undang ini adalah 'desa' maka pemerintah daerah menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata 'desa', seperti *Nagari* di Minangkabau, *Dusun* dan *Marga* di Palembang, *Gampong* di Aceh, *Huta*, *Sosor* dan *Lumban* di Mandailing, *Kuta* di Karo, *Jorong* di Sumatera Barat, *Negeri* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, *Temukung* di Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, *Yo* di Sentani Irian Jaya, dan lain sebagainya. Seterusnya, kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal berganti nama menjadi desa, akan tetapi harus pula secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No. 5/1979. Seperti telah disebut, upaya ini oleh Pemerintah Daerah di luar Jawa dan Madura dilakukan melalui program penataan kembali desa atau disebut pula dengan program *regrouping desa* untuk menuju apa yang kemudian disebut sebagai 'desa orde baru'.

Dalam setting sosial ketegangan yang ketiga, Rakyat dengan Negara, UU mempunyai formula bahwa penyeragaman desa yang dijalankan berdasar UU No. 5/1979 merupakan 'kesalahan'. Setelah 20 tahun berlaku, barulah penyeragaman itu dianggap sebagai 'kesalahan'. UU No. 5/1979 ini telah dicabut oleh UUPD No. 22/1999.

"Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa *tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945* dan ... perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa", demikian dinyatakan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (huruf miring, pen).

Pada hakekatnya ingin direhabilitir kedudukan dan peranan *desa*. Idenya ingin mendudukan kembali *desa* atau yang disebut dengan nama lain di tempat lain terpisah dari jenjang pemerintahan. Diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai kesatuan masyarakat yang dihormati mempunyai hak asal-usul dan istiadat setempat.

Nampak ada niat pembuat UUPD No. 22/1999 ingin memulihkan demokrasi di tingkat yang paling terendah, dimana unsur-unsur pokok demokrasi ada di Desa, seperti Badan Perwakilan Desa, yang berfungsi sebagai parlemen.

Namun, selanjutnya, UUPD No. 22/1999 menyerahkan penyelesaian ketegangan itu kepada pemerintahan daerah: pengaturan *desa* akan ditetapkan melalui

Peraturan Daerah masing-masing. Diatur pula bahwa masing-masing peraturan daerah berkewajiban mengakui dan menghormati hak asal-usul *desa* tersebut.

Dalam pasal 93 UUPD No.22/1999 hanya disebutkan bahwa

- (i) Desa dapat dibentuk, dihapus dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD.
- (ii) Pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa sebagaimana dimaksud ayat (i), ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Jadi, prospek pembebasan "Desa" dari birokratisasi, atau prospek perwujudan "Otonomi 'Desa'", masih bergantung dinamika pembentukan kebijakan di pemerintahan daerah kabupaten masing-masing.³¹ Lebih-lebih lagi, Pasal 99 merumuskan kewenangan desa mencakup:

- a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- b. kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan
- c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Jadi, jelas sekali bahwa ketegangan antara negara dengan rakyat nampak dari definisi kewenangan ini, yang pada intinya antara kewenangan yang "tumbuh dari bawah" dengan tugas-tugas yang "berasal dari atas". Ketegangan ini, dalam bahasa Tim Laperera (2000), adalah *Adu Siasat 'negara' versus 'rakyat'*, yang pada pokoknya:³²

Bagaimana (kira-kira) bentuk otonomi di tingkat rakyat – apakah otonomi akan berarti suatu proses demokratisasi, dimana ruang politik (political space) rakyat untuk partisipasi makin lebar? Apakah benar negara (baca: elit politik), akan dengan begitu saja 'melepaskan kendali' bagi kreativitas politik rakyat? Sebaliknya, apakah rakyat dapat dengan cepat menggunakan momentum perubahan yang ada dan melakukan proses konsolidasi politik, sehingga daya tawar (posisi dan kondisi) rakyat menjadi semakin kuat? Apakah ada pengalaman (historis) yang dapat menunjukkan bahwa proses semacam ini memang akan membawa keuntungan pada rakyat? Ataukah sebetulnya proses ini hanya bersifat sementara, dan pada akhirnya akan berlangsung suatu arus balik yang represif.

8. Kritik terhadap Formula-formula Otonomi Daerah

Formula-formula otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam UUPD No. 22/1999 tetap tak luput dari kritik dan masa depan yang menguatirkan. Beberapa catatan penting yang perlu diungkap adalah sebagai berikut.

³¹ Lebih-lebih lagi, dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Kepmendagri yang dikeluarkan oleh Mendagri semasa dijabat oleh Jenderal Sarwan Hamid dengan jelas mendudukkan "Desa" sebagai arena *Adu Siasat 'Negara' versus 'Rakyat'*.

³² Tim Laperera, 2000, *Op Cit.*

Pada upaya mengatasi ketegangan pertama misalnya, Taliziduhu Ndraha (1999) menilai bahwa definisi otonomi daerah praktis melemah. Jika pada pasal 1 huruf c UUPD No. 5/1974 mengakui otonomi daerah sebagai hak (untuk mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri), dalam undang-undang yang baru otonomi daerah adalah kewenangan (untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri). Menurut Ndraha, hak dapat diartikan hak bawaan (eksistensial, asasi, yang harus diakui dan dilindungi oleh pemerintah pusat) dan juga hak berian, tetapi kewenangan (*authority*, yang harus dipertanggungjawabkan kepada pusat) selalu merupakan berian. Di samping itu, masih menurut Ndraha, konsep urusan rumahtangga daerah hilang, dan diganti dengan dengan konsep kepentingan masyarakat setempat. Kedua konsep itu satu dengan lainnya jauh berbeda. Dimensi vital daerah (rumah tangga) sebagai satuan ekonomi (*oikos* dan *nomos*) dilenyapkan. Dalam konteks pemerintahan desa, bagi Ndraha, konsep otonomi (daerah) yang diterapkan dalam pasal 1 huruf a UUPD 5/1979 jauh lebih baik di mana ada pengakuan atas *desa* sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Kelemahan UUPD No. 5/1979, bagi Ndraha, ialah tidak jelasnya isi dan bentuk urusan rumah tangga itu. Sejalan dengan itu definisi daerah otonom juga merosot. Pasal 1 huruf e UUPD No. 5/1974 mengakui daerah otonom sebagai 'daerah yang berhak', dalam undang-undang yang baru dinyatakan sebagai 'kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, untuk menyelenggarakan otomomi daerah'. Sudah barang tentu *desa* tidak ditetapkan sebagai daerah otonom³³.

Ndraha juga mengemukakan bahwa daerah Propinsi yang bersifat otonom harus dipertimbangkan keberadaan perwilayahannya karena daerah ini tidak memiliki wilayah/daerah, maka perlu ada pemikiran untuk perubahan perwilayahan atau keberadaan daerah-daerah terutama Kabupaten dan Kota. Karena, sebagai daerah yang bersifat otonom, daerah propinsi juga tidak memiliki komponen masyarakat yang diwakili kepentingannya³⁴.

Sementara itu Utomo mengemukakan bahwa meskipun ditentukan masing-masing daerah (propinsi dan kabupaten) berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain, tetapi karena daerah Propinsi juga merupakan daerah administrasi maka propinsi tetap memegang kekuasaan yang besar sebagai wakil Pemerintah Pusat³⁵.

Selain itu, Utomo mengemukakan pula bahwa kewenangan daerah mengandung dua implikasi. *Pertama*, dengan penyerahan semua kewenangan pemerintahan yang ada (dengan beberapa kekecualian sebagaimana diatur dalam pasal 7 dan pasal 8, *pen*), menunjukkan demikian besar kewenangan pemerintahan yang akan

³³ Lebih jauh periksalah Taliziduhu Ndraha, "Desa Masa Depan: Garis Depan Demokrasi", makalah yang disampaikan pada Seminar *Menggagas Format Perundangan Bagi Berlangsungnya Demokrasi dan Penguatan Fungsi Sosial Desa*, diselenggarakan oleh Forum LSM DI Yogyakarta, 15 Januari 1999.

³⁴ Ndraha, 1999, *ibid.*

³⁵ Utomo, 1999, *Op. Cit.*

dimiliki oleh daerah-daerah, dan apa bila ada di dalam keberadaan kesadaran yang rendah akan menjurus kepada federalism atau daerahism, atau sebaliknya, ketidaksadaran pemerintah dalam hal ini akan berakibat bahwa formulasi pasal 7 adalah sekedar formulasi tanpa implementasi lebih lanjut. *Kedua*, sesungguhnya pemikiran atau formulasi dan keputusan pemerintah perihal penyelenggaraan kewenangan pemerintah terhadap kewenangan tersebut terlalu atau bahkan gegabah. Karena, sesungguhnya yang diinginkan oleh daerah dan masyarakat adalah bagaimana kepada daerah lebih diberikan kewenangan yang lebih besar, *distribution of income* yang lebih adil, kongkrit, transparan dan kemandirian administrasi pemerintahan daerah sesuai dengan keberadaan daerah. Apabila memang betul-betul pasal ini akan dilakukan maka perlu persiapan daerah perihal SDM, fasilitas infrastruktur, dan lain sebagainya. Bila daerah tidak siap maka yang terjadi adalah konsentrasi akan menjadi *overshadowing* terhadap desentralisasi³⁶.

Dualisme keberadaan Gubernur (sebagai Kepala Daerah yang bertanggungjawab pada DPRD dan Kepala Wilayah yang bertanggungjawab pada Presiden) juga dapat menjadi titik rawan intervensi (kooptasi) pusat atas otonomi propinsi sendiri dan otonomi daerah kabupaten dan daerah kota. Proses rekrutmen gubernur yang harus dikonsultasikan pada Presiden merupakan titik rawan pula. Karenanya kooptasi pusat atas gubernur dapat berdampak pada kooptasi bupati. Akibatnya proses rekrutmen bupati yang relatif bebas dan tidak dicampuri pusat menjadi tidak bermakna. Gubernur akan tetap punya posisi yang lebih tinggi (karena punya otonomi untuk mengatur masalah lintas daerah kabupaten dan kota, termasuk untuk urusan-urusan yang tidak/belum mampu dijalankan oleh kabupaten/kota), dan sekaligus bupati akan merasa 'risi' dengan keberadaan gubernur

Di samping itu, pemberian otonomi yang lebih condong pada kabupaten ketimbang propinsi pada hakekatnya adalah langkah strategis pemerintah pusat untuk meredam munculnya 'daerah yang kuat'. Dengan kondisi riel kabupaten dan kota seperti yang ada sekarang ini, otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab tidak akan berjalan secara sempurna tanpa bimbingan 'daerah atasannya'. Baik propinsi (dalam kapasitasnya sebagai perwakilan pemerintah pusat), dan terlebih lagi pusat. Dengan demikian, pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab yang porsi terbesarnya berada di kabupaten dan/atau kota, hanya akan melahirkan 'anak-anak manis' yang tidak akan pernah merepotkan 'pusat'. Inilah otonomi daerah 'setengah hati'. Sehingga, tidak berlebihan jika Utomo mengatakan bahwa undang-undang ini 'menimbulkan apriori dikarenakan terlalu tendesius dan ambisius bahkan berkesan memberikan semacam penenang'³⁷.

Berkaitan dengan upaya menyelesaikan ketegangan pusat dengan daerah ini, yang pada hakekatnya terkait dengan masalah perimbangan keuangan pusat dan daerah, Utomo berpandangan bahwa UUPKPD No. 25/1999 belum secara jelas

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

menunjukkan nilai dan kriteria yang berorientasi pada pemerataan, keadilan, kepastian, terprediksi, kemudahan dan/atau kesederhanaan, desentralisasi dan *local accountability*³⁸. Selanjutnya, masih menurut Utomo, yang diperlukan adalah ketegasan mengenai kepastian pemberian persentase bagi hasil – lengkap dengan kepastian perhitungannya – pendapatan Negara dari sumberdaya alam, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus³⁹. Dalam hal ini seminar nasional yang bertajuk “Reformasi Hubungan Pusat - Daerah Menuju Indonesia Baru: Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan RUU Pemerintah Daerah dan Proses Transisi Implementasinya” dalam kesimpulannya mengemukakan bahwa berkenaan dengan penyerahan hasil eksploitasi sumberdaya daerah perlu dipikirkan pentingnya mengubah dasar pijak pengelolaan sumberdaya ekonomi dari ‘bagi hasil’ menjadi ‘kewenangan mengelola’ dalam konteks siklus ekonomi.⁴⁰

Lebih mendasar lagi adalah kritik dari Revrison Baswir:⁴¹

Implikasi umum UU No. 25/1999 adalah terjadinya pergeseran alokasi pengelolaan sebagian belanja negara dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Bila volume belanja negara yang dikelola Jakarta selama ini mencapai 80 persen, maka dengan ditetapkannya UU No. 25/1999 angka ini akan merosot menjadi sekitar 75 persen. Artinya, secara nasional, volume belanja negara yang akan dilakukan oleh seluruh propinsi dan kabupaten di Indonesia hanya akan meningkat dari sekitar 20 persen menjadi 25 persen atau mengalami peningkatan sebesar rata-rata 20 persen (*Depkeu, 1999*).

Peningkatan alokasi belanja negara yang tergolong minimal tersebut tentu tidak akan dinikmati secara merata oleh seluruh daerah di Indonesia. Sesuai dengan tujuh pos yang disepakati sebagai titik tolak perimbangan keuangan pusat daerah sebagaimana dikemukakan tadi, peningkatan APBD dalam jumlah yang relatif besar terutama akan dinikmati oleh daerah-daerah tertentu yang kaya sumberdaya alam. Khususnya daerah-daerah penghasil migas, pertambangan umum, dan sumberdaya kehutanan seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Irian Jaya. APBD Aceh diperkirakan akan menikmati subsidisebesar Rp 1,4 triliun. Sedangkan APBD Riau akan mendapat bagian sekitar Rp 1.8 triliun.

Walaupun demikian, pergeseran alokasi belanja negara itu ternyata masih sangat jauh dari harapan daerah-daerah penghasil sumberdaya alam mengenai desentralisasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Artinya, terlepas dari persoalan tinggi rendahnya volume peningkatan APBD, dengan masih akan dikuasanya 95 % sumber-sumber penerimaan negara oleh Jakarta, peluang Jakarta untuk mengendalikan belanja daerah masih tetap terbuka. Bagi daerah-daerah penghasil sumberdaya alam, hal itu tidak memiliki arti lain kecuali perlu dilanjutkannya perjuangan untuk mendesentralisasikan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Seminar dimaksud diselenggarakan oleh ASPRODIA UI, di Jakarta, tanggal 27 Maret 1999. ASPRODIA UI adalah asosiasi mahasiswa dan alumni Program Studi Ilmu Administrasi Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

⁴¹ Revrison Baswir, *Op Cit.*

pengelolaan keuangan negara di Indonesia. UU No. 25/1999 secara substansial memang lebih tepat disebut sebagai “UU Subsidi Daerah”, bukan UU PKPD. Hal itulah antara lain yang terungkap melalui peningkatan tuntutan daerah, baik untuk menikmati alokasi yang lebih besar (75 %), mendirikan negara federasi, maupun untuk memerdekakan diri.

Substansi tuntutan itu tidak hanya berkaitan dengan peningkatan alokasi belanja yang lebih besar ke daerah, melainkan pada kewenangan daerah untuk mengelola sumber-sumber penerimaannya sendiri. Sementara ini, hal itu memang lebih lantang disuarakan oleh daerah-daerah penghasil sumberdaya alam. Tetapi dalam konteks yang lebih luas, hal tersebut sesungguhnya juga merupakan tuntutan yang relevan bagi daerah-daerah yang kaya obyek pajak.

Senada dengan kritik tersebut, Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat mengemukakan bahwa undang-undang yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah ini, khususnya UUPD No. 22/1999, tidak secara tegas menunjukkan komitmennya pada desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam. Padahal desentralisasi dalam pengelolaan sumberdaya alam ini merupakan amanat TAP MPR/No. XV/1998, khususnya pasal yang menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan”. Sehingga pemerintah daerah tidak dapat menjadi tonggak sandaran yang menjamin bahwa pengaturan pengelolaan berbagai sumberdaya alam secara desentralisasi. Ini terbukti dari perumusan pasal 8 UUPD No. 5/1999 yang antara lain menyatakan bahwa ‘pendayaagunaan sumberdaya alam’ merupakan bidang lain yang tidak termasuk dalam kewenangan daerah⁴².

Berkaitan dengan upaya-upaya untuk mengatasi ketegangan kedua, yakni ketegangan antara eksekutif dan legislatif di daerah, Ndraha mengkritisi bahwa klausul-klausul yang menyangkut adanya ‘pertanggungjawaban eksekutif pada legislatif’ dan dapat diberhentikan Kepala Daerah karena ‘mengalami krisis kepercayaan publik’, pada hakekatnya merupakan ciri dari model kabinet parlementer. Jika memang demikian yang diinginkan, menurut Ndraha, sadar atau tidak, klausul-klausul ini melancarkan tamparan terhadap UUD 1945 yang pada hakekatnya menganut paham kabinet presidential⁴³.

Berkaitan dengan masalah ini, menurut Lay, maka issue sekitar pemberdayaan lembaga perwakilan rakyat daerah menjadi penting. Hal ini penting karena sejumlah pertimbangan berikut ini: ⁴⁴

Pertama, pengalihan kekuasaan secara besar-besaran dari Jakarta ke daerah-daerah sekalipun merupakan sebuah kecenderungan baru yang tak terhindarkan dan menjanjikan berbagai hal positif, tidak bisa dinihilkan mengandung pula di dalamnya sejumlah persoalan yang membutuhkan adanya

⁴² Hal ini dikemukakan oleh Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat dalam kesempatan hearing dengan Pansus DPR yang bertugas menggodog kedua undang-undang dimaksud.

⁴³ Tentang hal ini periksalah Ndraha, 1999, *Op. Cit.*

⁴⁴ Lay, 2000, *Op. Cit.*, hal. 49 – 52.

pemahaman yang sungguh-sungguh dari otoritas politis di daerah yakni DPRD. Kemungkinan-kemungkinan negatif tersebut antara lain:

1. Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke daerah-daerah yang masih ditandai oleh bekerjanya struktur otoritarian bisa jadi akan berakhir dengan pengalihan otoritarianisme pada tingkat sistem politik nasional menjadi otoritarianisme lokal.
2. Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kedalam politik lokal yang masih ditandai oleh kuatnya struktur feodal bisa jadi akan berakhir secara negatif dengan terjadinya penguatan kembali struktur aritokrasi lokal.
3. Pengalihan secara besar-besaran ke daerah-daerah yang bercorak majemuk tetapi didominasi oleh salah satu kelompok kategori tertentu, bisa berakhir secara negatif dengan penindasan terhadap kelompok minoritas atau paling tidak berakibat pada terjadinya diskriminasi.
4. Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran ke daerah-daerah yang bercorak mejemuk tanpa adanya kelompok dominan bisa jadi berakhir secara negatif dengan meluasnya konflik horisontal antar kelompok masyarakat, terutama sebagai akibat dari usaha masing-masing kelompok untuk merebut kontrol atas *resources* politik lokal yang ada.
5. Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada daerah-daerah dalam situasi kentalnya KKN bisa jadi akan berakhir sebagai pengalihan KKN dari tingkat nasional ke daerah-daerah. Hal ini menjadi krusial untuk diperhatikan, terutama bagi daerah-daerah dengan sistem *extended family* yang kenyal ataupun dengan sistem *tribe* yang masih kental.
6. Pengalihan kekuasaan secara besar-besaran kepada daerah-daerah yang masih dikukung oleh pemahaman bahwa "otonomi" adalah kata lain dari "*auto money*" akan berakibat negatif pada eksploitasi sumberdaya alam tanpa kendali demi peningkatan PAD. Hal ini beresiko terutama untuk daerah-daerah dengan kepemilikan sumberdaya alam yang berlimpah. Persoalannya bukan semata-mata terkait dengan laju kerusakan lingkungan yang akan terus meningkat dan hancurnya basis kehidupan generasi mendatang, tapi sekaligus dapat berakibat pada konflik lintas etnik ataupun kelompok primordial. Hal ini terutama disebabkan karena "SDA" di banyak daerah memiliki kaitan-kaitan sosial, kultur, ekonomis dengan "etnisistas"

Karena alasan-alasan diatas, pemberdayaan dewan-dewan lokal menjadi tak terhindarkan justru karena fungsi politisnya untuk meng*handle* hal-hal diatas. Ini hanya untuk menegaskan bahwa pemberdayaan dewan lokal bukan semata-mata persoalan teknis kedewanan, misalnya bagaimana menyusun anggaran, menyusun Perda, mengartikulasi dan mengagregasi kepentingan rakyat untuk diterjemahkan kedalam policy ataupun melakukan pengawasan, tapi mencakup sebuah spektrum yang sangat luas.

Kedua, yang akan kita hadapi bukan semata-mata pengalihan kekuasaan ke daerah-daerah dalam rangka otonomi daerah. Politik daerah akan mengalami pergeseran dari tangan "birokrasi" ke tangan "partai" yang direpresentasi oleh "dewan daerah". Perubahan pemerintahan oleh birokrasi ke arah

pemerintahan oleh DPRD di satu sisi mengukuhkan arah demokratisasi yang sedang dituju, yakni terbentuknya sebuah sistem politik yang dikendalikan oleh politisi terpilih (*selected politician*), tapi juga menyisakan sejumlah pekerjaan besar, terutama selama masa transisi, yang membutuhkan pemahaman dan pemecahan.

- (1) Kemungkinan negatif pertama adalah terjadinya benturan atau konflik antara DPRD dan birokrasi (elit) lokal. Hal ini sangat mungkin terjadi karena (a) politisi baru berasal dari lingkungan yang sama sekali lain dibandingkan politisi anggota DPRD sebelumnya yang merupakan "partner" birokrasi lokal, dan sekaligus menshare banyak kesamaan, termasuk cara melihat persoalan dan memecahkannya, bahkan dalam penggunaan bahasa dan simbol. Mereka juga diikat oleh kepentingan yang sama. Akibatnya "konflik" tak pernah muncul. Kini semuanya serba berbeda yang bisa dengan mudah berubah menjadi konflik. (b) Politisi baru berasal dari lingkungan yang selama orba mendapatkan perlakuan diskriminatif, bahkan menjadi korban kekejaman politik Orba yang justru dimotori pula oleh para birokrat daerah. Ini merupakan investasi negatif bagi keduanya ketika harus bekerja bersama-sama. (c) Politisi baru juga adalah para "pecundang" atau yang "dipecundangi" selama 32 tahun terakhir ini. Akibatnya, psikologi sebagai orang-orang atau kelompok "kalah" akan mewarnai tindakan politik mereka terhadap birokrasi. (d) Di sisi birokrat, mereka berasal dari lingkungan yang lebih terdidik dan memiliki lebih banyak pengalaman dalam hal pengelolaan pemerintahan daerah. Akibatnya, ada kecenderungan di kalangan birokrat untuk arogan dan memandang rendah politisi baru. (e) Sementara di mata para politisi baru, birokrat dipandang sebagai "penyamun" yang karenanya tak akan dan tak bisa dipercaya. Benturan antara kedua hal ini akan sangat mungkin terjadi.
- (2) Akan terjadi "over-acting" di kalangan politisi. Kemungkinan ini terjadi baik sebagai konsekwensi dari mekanisme sistem presidential ke arah mekanisme *semi-parlementer* di daerah-daerah maupun sebagai akibat dari tindakan kompensasi atas keterbatasan kemampuan yang dimiliki anggota DPRD.
- (3) Kemungkinan lainnya adalah terjadinya resistensi di kalangan para birokrat. UU baru secara tegas membuka kemungkinan bagi pimpinan politik daerah yang berasal dari lingkungan 'tradisional', yakni birokrasi (sipil dan militer). Tampaknya, birokrasi lokal sulit menerima kenyataan dipimpin oleh tokoh non-birokrasi dengan pendidikan yang lebih rendah. Kemungkinan terjadinya "boikot," atas keputusan politik politisi terpilih oleh lapisan tengah sangat terbuka. Pada saat yang bersamaan, kepercayaan politisi terpilih pada pejabat birokrasi juga rendah. Dua hal ini akan menimbulkan dua akibat: terjadinya saling "*by-passing*" atau terjadi pergantian secara drastic pada lapisan birokrasi atas. Hal pertama akan berdampak pada bubarnya mekanisme kelembagaan karena relasi-relasi personal berdasarkan garis-garis keparataian dan hubungan serta etnisitas

akan dieksploitasi. Sementara hal kedua akan berakibat pada semakin runyamnya persoalan "nepotisme" dan pembengkakan birokrasi lokal yang dihuni oleh orang-orang yang tidak profesional.

- (4) Akibat lanjut dari dua hal ini adalah terjadinya sengketa di lapisan birokrasi atas antara birokrat baru hasil rekrutmen politisi dan birokrat lama. Belum tersudahinya sengketa antara pilihan ke arah *spoil system* - yang dikendalikan selama Orba sekalipun dengan pemberlakuan kriteria meritokrasi - dengan sistem meritokrasi semakin merunyamkan persoalan daerah.

Berkaitan dengan upaya penyelesaian ketegangan ketiga, dalam bagian terdahulu telah disinggung bahwa ada dua masalah pokok yang menjadi basis ketegangan antara negara – rakyat (komuniti). Masing-masing adalah (a) adanya perbedaan 'rasa keadilan' yang mendasari sistem pengelolaan hidup bersama yang ada pada sistem pemerintahan lama dengan yang berlaku dan dikenal oleh komuniti; dan (b) adanya perbedaan alas hak masing-masing pihak dalam menata dan mengimplementasikan *property rights* terhadap sumber-sumber agraria (tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalam/di atasnya) kehidupan yang ada.

Apakah UU No. 22/1999 telah memenuhi kebutuhan untuk penyelesaian ketegangan ini? Ada beberapa masalah pokok yang masih tetap akan menjadi sumber ketegangan. *Pertama*, adalah betul bahwa UUPD No. 22/1999 ingin mendudukan kembali *desa*, atau yang disebut dengan nama lain di tempat lain, terpisah dari jenjang pemerintahan, namun diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai kesatuan masyarakat yang dihormati mempunyai hak asal-usul dan adat-istiadat setempat. Ditentukan pula bahwa pengaturan *desa* akan ditetapkan melalui Peraturan Daerah masing-masing, termasuk kewajiban mengakui dan menghormati hak asal-usul.

Namun, dalam pengaturannya lebih lanjut, nyatanya tidak persis demikian. Undang-undang baru ini pada hakekatnya masih menempatkan pemerintahan desa sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan. Ini terlihat jelas dari masih adanya pengaturan tentang *desa* yang dimasukkan ke dalam undang-undang ini. Ini dapat dilihat dalam bagian Penjelasan, Umum, Pemerintahan Desa, butir (2), di mana disebutkan bahwa "Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga *desa* memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati". Tidak terpisahnya *desa* dari sistem birokrasi pemerintahan juga terlihat jelas dalam Pasal 98 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Kepala desa dilantik oleh Bupati atau pejabat lain yang ditunjuk"; dan pasal 99 yang mengatur hal ihwal "kewenangan desa", serta pasal 103 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Pemberhentian Kepala Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa". Birokratisasi *desa* atau yang disebut dengan nama lain di daerah lain ini semakin

jelas wujudnya dengan dikeluarkannya SK Menteri Dalam Negeri No. 64/1999, yang dikeluarkan tidak lama setelah UU No. 22/1999 diundangkan.

Dengan demikian, UU No. 22/1999 tetap dengan logika mem-birokratisasi *desa* ke dalam struktur pemerintahan. Padahal, logika keberadaan *desa* tidak bisa cocok dengan logika-logika administrasi formal Negara. Untuk menghindarkan masalah buruk yang pernah timbul selama ini⁴⁵, sistem administrasi Negara harus berhenti sebelum masuk dalam *desa*. Setelah itu, biarkanlah mekanisme-mekanisme *desa* berjalan sebagaimana adanya. Jika diperlukan, bisa menggunakan mediator, seperti posisi *jaro pamarentah* pada masyarakat Baduy di Banten Selatan, Jawa Barat, misalnya.

Kedua, dalam UU No. 22/1999 *desa* tetap tidak diakui sebagai daerah otonom. Ini kembali bertentangan dengan semangat yang ada pada Pasal 18 UUD 1945. Padahal, alasan dasar pencabutan UU No. 5 /1979, sebagaimana yang tercantum pada butir e konsideran UU No. 22/1999, adalah karena UU No. 5/1979 itu bertentangan dengan pasal 18 UUD 1945 itu. Padahal, jika dikaji semangat pasal 18 UUD 1945 dimaksud, hanya *desalah* yang secara langsung memiliki otonomi. Tidak kabupaten/kota, apalagi propinsi⁴⁶.

Karenanya tepat sekali kritik yang mengemuka dalam seminar nasional yang diselenggarakan ASPRODIA UI di atas, yang salah satu kesimpulannya menyebutkan bahwa sekalipun undang-undang baru ini telah menawarkan perubahan yang cukup mendasar, masih terdapat beberapa masalah yang dikuatirkan dapat meninggalkan bom waktu yang akan mengaburkan upaya membangun hubungan yang sehat antara rakyat dan pemerintah, serta antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Disebutkan bahwa persoalan sistem pemerintahan (*government system*) mendominasi seluruh pasal-pasal yang ada. Sistem pengaturan (*governance system*) diabaikan. Artinya undang-undang ini hanya membahas hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bukan hubungan antara Pemerintah dan Rakyat. Dikemukakan pula bahwa otonomi seharusnya dibaca sebagai 'hak dan wewenang yang dikembalikan kepada warga masyarakat (bukan Pemerintah Daerah) untuk mengatur urusan mereka'. Oleh sebab itu sebaiknya dimunculkan secara eksplisit pasal-pasal yang menegaskan peran warga masyarakat, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Menyangkut basis ketegangan negara – komuniti berikutnya, 16 LSM yang bersengaja berlokakarya untuk menanggapi RUU Pemerintahan Daerah dan RUU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang berlangsung di Yogyakarta itu berkesimpulan bahwa kedua undang-undang itu tidak sensitif terhadap kepentingan-kepentingan ekonomi, politik dan budaya rakyat di daerah. Selain itu juga tidak menyelesaikan masalah *property rights* yang menjadi sumber ketegangan negara-rakyat dewasa ini; tidak menyelesaikan persoalan tata

⁴⁵ Tentang hal ini periksalah Zakaria, 2000, *Op. Cit.*, khususnya Bab IV

⁴⁶ Lihat *Ibid.*, khususnya Bab V.

pemerintahan yang tidak demokratis; dan tidak berpihak pada politik ekonomi pengelolaan sumberdaya alam yang adil dan berkelanjutan serta tidak tunduk pada prinsip kedaulatan persekutuan hukum masyarakat lokal. Disebutkan pula bahwa yang dibutuhkan sekarang adalah suatu undang-undang yang komprehensif yang mengatur Tata Pemerintahan Negara secara keseluruhan⁴⁷.

Senada dengan pandangan yang terakhir, Zakaria sebelumnya telah berpendapat bahwa kekurangan pokok dari (R)UU Pemerintah Daerah yang bersangkutan adalah, antara lain, tidak sensitif dengan masalah *property rights* yang selama ini menjadi sumber ketegangan antara Negara - Rakyat, terutama bagi mereka yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat adat. Padahal, jika hal ini tidak ditangani, maka masalah hubungan Rakyat - Negara yang dewasa ini telah berkembang ke arah yang mencemaskan, tidak akan bisa terselesaikan.

Atas dasar adanya penghormatan atas hak-hak masyarakat adat, sebagaimana diamatkan dalam Pasal 18 UUD 1945, masalah *property rights* ini harus dihitung dari bawah ke atas. Tidak sebaliknya, seperti yang ada dalam (R)UU Pemerintahan Daerah dan (R)UU Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah. Dalam format yang ada sekarang maka, Negara terlebih dahulu 'merampok' *property rights* komuniti, kemudian baru dibagi-bagikan oleh Pemerintah Pusat melalui kekuasaan yang berlebih pada masing-masing departemen sektoral (seperti kehutanan, pertambangan, perikanan, dan lain sebagainya), dan seterusnya baru ditawarkan lagi ke Pemerintah Daerah, dan terakhir baru pada pihak Rakyat (baca: komunitas)⁴⁸.

Dengan demikian, otonomi yang ditawarkan oleh (R)UU-(R)UU dimaksud masih bersifat *top down*, padahal seharusnya *bottom up*. Dalam pendekatan pertama, rakyat hanya mendapat remah-remah dari Negara; sedangkan pendekatan kedua, justru Negaralah yang mendapatkan remah-remah yang ditinggalkan Rakyat (toh tujuan adanya negara adalah untuk mensejahterakan rakyatnya).

Sebab itu, sebelum kita mengatur administrasi pemerintahan (daerah dan *desa*), berikut mekanisme pembiayaannya, terlebih dahulu kita harus mengatur masalah *property rights* ini. Masalah ini tidak cukup lagi, kalau tidak mau mengatakannya tidak layak, jika hanya diatur dalam undang-undang sektoral. Seperti UU Pokok Agraria (UU No. 5/1960), UU Kehutanan (UU No. 5/1967 yang telah diganti menjadi UU No. 41/1999), UU Pertambangan (UU No. 11/1967), dan lain sebagainya. Tanpa itu, sebagaimana yang sekarang terjadi pada UU Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah, pembagian sumber-sumber kehidupan orang banyak kehilangan dasar perhitungannya. Mengapa Pusat dapat sekian, mengapa pula Daerah dapat *segitu?* Apa dasar perhitungannya? Cukupkah hanya dasar negosiasi (kekuatan) politik belaka? Memangnya semua yang dibagi-bagi itu milik siapa? Milik negara? Siapa negara itu?

⁴⁷ Lokakarya dimaksud diselenggarakan oleh Institute for Social Transformation/INSIST, bekerjasama dengan KEPA, sebuah ornop dari Finlandia pada awal tahun 1999 lalu.

⁴⁸ R. Yando Zakaria, "Kembalikan Kedaulatan Ulayat Masyarakat Adat", dalam *WACANA*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 2, Tahun 1, 1999. Lihat juga Zakaria, 2000, *Op. Cit.*, khususnya Bab VIII.

Dengan sudut pandang ini sekaligus ingin dikatakan bahwa perbaikan UU Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah itu, haruslah didahului oleh pengaturan masalah konflik *property rights*. Tanpa itu, pengakuan hak-hak rakyat dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah tidak akan bermakna.

Dalam masalah ini APRODIA UI mengingatkan kita semua, sebagaimana juga telah berulang-ulang kali dikemukakan WALHI (1997)⁴⁹, JAPHAMA (1998)⁵⁰ dan Zakaria (1997a⁵¹, 1997b⁵², dan 1998⁵³) sebelumnya, sekedar menyebut beberapa sumber saja, bahwa selama ini pemerintah memang cenderung mengabaikan dan menisbikan sistem hak kepemilikan yang hidup di masyarakat, khususnya masyarakat adat. Undang-undang harus mampu menyelesaikan sistem ganda dalam hak pemilikan dengan jalan memberikan jaminan bahwa sistem hak pemilikan *de jure* yang didasarkan pada hukum negara tidak menghancurkan sistem hak kepemilikan *de facto* yang didasarkan pada hukum adat⁵⁴.

Namun, kita perlu 'bersyukur' bahwa *desa* atau yang disebut lain di daerah lain itu didefinisikan sebagai "kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintah Nasional dan berada di daerah kabupaten". Definisi ini menjadi penting karena, dengan begitu, pengakuan atas keberadaan *desa* tidak hanya dilihat dalam wujudnya sebagai suatu sistem pengelolaan (dan atau pemerintahan) kehidupan bersama saja, melainkan juga menyangkut kedaulatannya atas ruang-ruang hidup yang menjadi wilayah ulayatnya. Sejatinya, konsepsi yang demikianlah yang diinginkan oleh pasal 18 UUD 1945⁵⁵.

Kita dapat 'bersyukur' karena dengan definisi yang demikian, *desa* atau yang disebut lain itu tidak lagi disebut hanya sekedar '... wilayah ...' sebagaimana yang terjadi pada UU No. 5/1979 terdahulu. Meski begitu, perlu diakui bahwa definisi yang ada pada UU No. 22/1999 ini sebenarnya relatif lemah juga. Juga lebih lemah jika dibandingkan dengan semangat Pasal 18 UUD 1945 yang tegas-tegas menyatakan bahwa 'susunan asli' (dalam hal ini adalah apa yang dimaksudkan

⁴⁹ Arimbi HP, *Penghancuran Secara Sistematis Sistem-sistem Adat oleh Kelompok Dominan*, Kertas Posisi WALHI No. 6. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia/WALHI, 1997.

⁵⁰ Jaringan Pembelaan Hak-hak Masyarakat Adat/JAPHAMA, "Menata Ulang Hubungan Negara dan Masyarakat Adat". Pernyataan Sikap Jaringan Pembelaan Hak-hak Masyarakat Adat, Juni 1998.

⁵¹ R. Yando Zakaria, "Membangkit Batang Tarandam – Risalah Menuju Kedaulatan Hak-hak Masyarakat Adat di Indonesia". Edisi V Oktober 1997, dipresentasikan pada *Lokakarya Studi Tanah Adat* Konsorsium Pemberuan Agraria/KPA, Oktober 1997.

⁵² R. Yando Zakaria, "Penegasian Hak-hak Masyarakat Adat sebagai Sumber Krisis Integrasi Indonesia di Masa Depan", makalah yang dipresentasikan pada *Widyakarya Nasional Antropologi dan Pembangunan*, yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Kebudayaan DEPDIKBUD, Jakarta, 26 – 28 Agustus 1997. Khususnya pada sesi *Integrasi dan Kesetiakawanan Sosial*.

⁵³ R. Yando Zakaria, *Kemajemukan Masyarakat Bangsa Indonesia dan Penegakkan Hak-hak Masyarakat Adat*. Kertas Posisi Konsorsium Pembaruan Agraria No. 005/1998. Bandung: Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria.

⁵⁴ Berbagai kritik dari seminar yang diselenggarakan ASPRODIA UI, lokakarya INSIST – KEPA, dengar pendapat FKKM dengan Pansus DPR, dan Zakaria di atas dikemukakan ketika pembahasan RUU Pemerintahan Daerah masih berlangsung dan tetap belaku untuk UU No. 22/1999. Karena pada hakekatnya tidak ada perubahan yang berarti dari RUU yang menjadi bahan kajian masing-masing pihak itu.

⁵⁵ Pembahasan lebih lanjut, periksalah Zakaria, 2000, *Op. Cit.*, khususnya Bab V.

dengan *desa*) itu memiliki 'hak asal-usul' yang diperlemah dalam UU No. 22/1999 dengan sekedar rumusan '... memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul (tanpa kata hak) dan adat-istiadat setempat ...". Dengan pendefinisian *desa* sebagai '*... kesatuan masyarakat hukum ...*', setidaknya, gerakan pengembalian kedaulatan masyarakat *desa* demi kehidupan yang lebih layak di masa depan memiliki ' pijakan baru'. Meski peluang itu ternilai sebagai 'amat sangat sempit sekali'. Setidaknya, dengan perumusan yang demikian itu, para pembela kepentingan *desa* itu memiliki peluang untuk melebarkan wacana untuk merebut makna ke arah pengertian yang sebenarnya, sebagaimana yang amat jelas diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945 dan 'pengertian-pengertian ilmiah-akademis' yang berbasis pada analisis-analisis sosio-antropologis mutakhir.

9. Pembaruan Agraria: Adakah Pintu yang Dibuka oleh Politik Pemerintahan Daerah yang Baru?

Di tengah penantian perwujudan formula-formula otonomi daerah, masyarakat pedesaan menghadapi persoalan yang sangat membutuhkan rekonstruksi sosial yang mendasar. Di pedesaan, soal yang paling vital dewasa ini adalah soal agraria, terutama susunan penguasaan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Kunci utama untuk memahami soal agraria ini adalah kesadaran kita sendiri, yaitu sejauhmana kita menyadari bahwa penguasaan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya melandasi hampir semua aspek kehidupan pedesaan. Bukan saja sekedar sebagai aset, tetapi tanah dan sumberdaya alam juga merupakan *basis bagi diperolehnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik*. Ketimpangan dalam hal akses terhadap tanah akan sangat menentukan corak masyarakat dan mencerminkan dinamika tertentu hubungan antar lapisan masyarakat.⁵⁶

Hak seseorang ataupun suatu kelompok atas suatu luasan tanah akan terjamin kepastiannya jika memperoleh pengakuan secara utuh, perlindungan dan bahkan pemulihan akibat kerusakan yang selama ini diderita. Artinya, pengakuan, perlindungan dan pemulihan itu harus datang dari kedua-duanya: baik dari masyarakat maupun, terutama, dari pemegang kekuasaan di atasnya. Bagaimanapun juga, pengakuan, perlindungan dan pemulihan dari pemegang kekuasaan, terutama pemerintahan, itu sangat diperlukan justru agar hak itu dapat ditegakkan. Itulah sebabnya dikatakan bahwa masalah agraria pada hakekatnya adalah masalah kekuasaan, masalah politik, yang erat berkaitan dengan kuasa-kuasa ekonomi dan sosial. Atas dasar prinsip ini pula, kita bisa memahami mengapa rejim Orde Baru dan para penyokongnya di masa lalu berlomba-lomba untuk mengkonsentrasikan tanah dan sumberdaya alam yang berakibat langsung pada penciptaan kasus-kasus perampasan tanah-tanah rakyat. Politik hukum agraria dijadikan alat bagi kepentingan-kepentingan pemusatan/konsentrasi ini atas nama pembangunan.

⁵⁶ Paragraf ini dan satu paragraf berikutnya diambil dari karya Wiradi, *Op Cit.*. Lihat juga, Christodolou (1990), *Op Cit.*

Model Pembangunan yang dominan dipraktekkan sepanjang Orde Baru adalah yang bertumpu pada penguasaan tanah dan pengelolaan sumberdaya alam skala besar, berupa proyek-proyek baik yang dijalankan oleh instansi dan perusahaan milik pemerintah sendiri, maupun perusahaan milik swasta. Pengadaan tanah skala besar ini berlangsung melalui mekanisme utama intervensi negara. Intervensi negara dalam pengadaan tanah (*land acquisition through state intervention*) bermula dari penetapan pemerintah (pusat) atas sebidang tanah dan sumber daya alam yang ada di atas/di bawahnya dengan jenis hak tertentu (umumnya adalah *use rights*) untuk suatu subjek atau badan hukum tertentu. Berbagai jenis hak yang kita kenal di antaranya Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya Pertambangan, dll. Kekuasaan negara untuk memberikan berbagai jenis hak tersebut diperoleh dari berbagai Undang-undang (seperti Undang-undang Pokok Agraria, Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan) melalui konsep politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang diemban oleh pemerintah pusat.⁵⁷

Proses peralihan akses dan kontrol atas tanah dari penduduk ke pihak lain, dipenuhi oleh berbagai metoda yang digunakan oleh institusi politik otoritarian, seperti penggunaan instrumen birokrasi dan peraturan pemerintah (*government regulation*), maupun manipulasi dan kekerasan secara langsung. Semasa rejim Orde Baru lalu, kita menyaksikan banyak sekali kasus konflik agraria. Konflik itu telah menjadi sisi lain dari pengadaan tanah dan pengelolaan sumberdaya alam skala besar untuk kepentingan proyek pembangunan pemerintah maupun proyek-proyek dari perusahaan bermodal raksasa.⁵⁸

Menghadapi kasus-kasus konflik agraria, para pemegang kekuasaan yang mengurusnya -- baik di Pusat dan Daerah -- mencerminkan ciri yang kurang lebih sama, yaitu seolah-olah ingin menghindari dari masalah yang rumit itu. Mulai dari yang "mengabaikan acuh tak acuh", atau menunda-nunda penyelesaian, sampai kepada yang mengambil solusi dengan jalan kekuasaan, menindas hak-hak rakyat, baik karena ingin mengedepankan kepentingannya sendiri ataupun karena terpaksa oleh tekanan-tekanan tertentu.

Sudah umum disadari banyak pihak bahwa komunitas lokal yang terlebih dahulu memiliki hubungan yang kuat dengan tanah dan kekayaan alam itu pada umumnya adalah pihak yang dikalahkan. Berbagai organisasi ekonomi yang

⁵⁷ Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, *Hak Menguasai dari Negara: Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*, Kertas Posisi Konsorsium Pembaruan Agraria No. 3, Bandung: KPA, 1997. Uraian lebih luas dengan ulasan historis, lihat: Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta, INSIST Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 1999.

⁵⁸ Lihat, untuk menyebut beberapa saja: buku A. Made Tony Supriatna (Ed.), 1996: *Tahun Kekerasan - Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1997, Dianto Bachriadi, et. al (Eds), *Reformasi Agraria: Sengketa, Politik dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: KPA bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LP-FEUI), 1997, dan Maria Rita Ruwiasuti, et al., *Penghancuran Hak Masyarakat Adat atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dan Hukum Agraria*, Bandung: KPA bekerjasama dengan INPI-PACT, 1997; Noer Fauzi (Ed), *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta: Sinar Harapan, 1997; Noer Fauzi (Peny.), *Pembangunan Berbuah Sengketa*, Medan, Serikat Petani Sumatera Utara, 1998.

dibangun di atas tanah tersebut pada umumnya mendiskriminasi penduduk lokal untuk ikut menikmatinya, apalagi ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan atas tata kepenguasaan dan pengelolaan serta pemanfaatan tanah dan kekayaan alam tersebut.

Inti soal agraria dewasa ini dapat disimpulkan dalam beberapa butir berikut ini:⁵⁹

- ✓ persoalan-persoalan kemiskinan, ketimpangan sosial, dan ketidakadilan dalam konteks negara dan bangsa Indonesia yang sangat kaya dengan sumber-sumber agraria berpangkal pada adanya ketimpangan struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang secara sengaja dibiarkan berkembang di dalam kehidupan bernegara pada masa pemerintahan Orde Baru dengan dijalankannya politik pembangunan agraria yang tidak berpihak kepada kepentingan rakyat dan diabdikan pada keadilan sosial
- ✓ politik agraria yang selama ini dijalankan oleh Orde Baru juga telah menciptakan berkembangnya konflik-konflik dan sengketa agraria yang massif dan mendalam sifat kekerasannya;
- ✓ politik pembangunan agraria yang mengandalkan penanaman dan penumpukan modal skala raksasa pada sektor-sektor pokok ekonomi yang terutama dibiayai oleh hutang luar negeri, seperti yang selama ini dijalankan, telah gagal membangun modal dalam negeri sebagai jaminan dari keberlanjutan pembangunan;
- ✓ politik sentralisme maupun sektoralisme hukum keagrariaan beserta kelembagaannya selama ini telah menghasilkan pengambilalihan sumber-sumber agraria yang menjadi hak rakyat dan terkonsentrasinya penguasaan sumber-sumber agraria, sehingga mengorbankan kemakmuran kehidupan rakyat pedesaan terutama buruh tani, petani kecil, masyarakat adat, dan rakyat perkotaan yang miskin, serta mendudukan pertanian sebagai sektor yang dikebelakangkan;

Era "Reformasi" sekarang ini merupakan momentum yang tepat untuk melakukan koreksi yang menyeluruh dalam menyusun kerangka pembangunan nasional dan meletakkan kembali dasar-dasar dan tujuan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial. Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditematkannya penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria, sebagai pra-kondisi dari pembangunan sosial.

Bila hal ini tidak dilakukan, atau lebih buruk lagi sekedar mengulang kembali strategi pembangunan Orde Baru yang bertumpu pada pengadaan tanah skala besar untuk kepentingan modal besar dan perolehan rente ekonomi (dalam konteks daerah adalah Pendapatan Asli Daerah dan *illegal rent* tertentu) melalui intervensi negara, maka pemerintahan daerah akan memetik buahnya, yakni

⁵⁹ Diolah kembali dari *Deklarasi Pembaruan Agraria 1998*. Hasil dari Konferensi Agraria yang diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan P3PK UGM, Yogyakarta, Desember 1998. *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria*, Konsorsium Pembaruan Agraria dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 1998.

konflik agraria yang akan mengarah pada krisis alam dan krisis keadilan.⁶⁰ Krisis alam menyangkut hancurnya lingkungan segala makhluk akibat intervensi proyek-proyek pembangunan yang beresiko pada keberlanjutan ekosistem kehidupan segala makhluk (bukan hanya manusia), sedangkan krisis keadilan adalah menyangkut ketidakadilan penguasaan akses dan kontrol berbagai kelompok sosial (berdasar kelas, gender, ras, dll) terhadap tanah beserta tumbuhan dan apa yang terkandung di bawahnya, berbagai usaha dan organisasi serta kehidupan di atas tanah.⁶¹

Kedua krisis itu pada gilirannya akan mengarah pada krisis legitimasi. Sebagaimana diperingatkan oleh Kuntowijoyo,

Jika negara tidak bertindak secara hati-hati dalam mendukung modal, yaitu dengan alasan pembangunan tetapi tidak memperhatikan kepentingan-kepentingan spesifik dari tanah dan pemiliknya, krisis legitimasi pasti terjadi. Sama halnya dengan krisis-krisis legitimasi di masa lampau, ketika negara dan modal melakukan eksploitasi atas tanah dan tenaga kerja.⁶²

Pembaruan Agraria atau *Reforma Agraria* atau *Agrarian Reform* merupakan jalan yang paling mungkin untuk dapat memberdayakan rakyat pedesaan dari kedudukannya yang marjinal, sekaligus melepaskan diri dari eksploitasi kekuatan ekonomi besar. Pembaruan Agraria adalah proses perombakan susunan penguasaan tanah, yang diikuti oleh perbaikan sistem produksi melalui penyediaan fasilitas teknis dan kredit pertanian, perbaikan metoda bertani, hingga infrastruktur sosial yang dibutuhkan. Dalam pengalaman berbagai negara, pembaruan agraria mengarah pada pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian modern yang sehat, terjaminnya kepastian pemilikan tanah bagi rakyat sebagai sumber daya kehidupan mereka, terciptanya sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumber daya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁶³

Pembaruan Agraria yang dicita-citakan menganut falsafah kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan negara, yang menghargai setinggi-tingginya keragaman kebudayaan, hak-hak asasi manusia, demokrasi, keberlanjutan ekologis dan

⁶⁰ Tentang kedua krisis ini termuat dalam suatu Stepanus Djuweng, *Land Dispute Cases: The Strawberry of Development: Global Causes of Local Conflicts vs Local Cost of Global Problems*. Makalah pada Konferensi INFID X (dimuat dalam Noer Fauzi (Ed), *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta: Sinar Harapan, 1997).

⁶¹ sebagai ungkapan dari rasa ketidakadilan sosial, yang dalam hal ini menyangkut tiga macam pelanggaran hak atas tanah dan sumberdaya alam, yakni dalam hal: (i) akses dan kontrol terhadap tanah dan sumberdaya alamnya, dimana mereka yang menggantungkan keberlanjutan hidupnya atasnya; (ii) pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam tersebut, terutama perihal berbagai usaha dan organisasi ekonomi serta kehidupan di atas tanah; dan (iii) pengambilan keputusan berkenaan dengan akses dan kontrol dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam tersebut. Selanjutnya lihat: Tom Dietz, *Entitlements of Natural Resource, Countours of Political Environtmental Geography*, Utrecht: International Books, 1996, yang telah diterjemahkan oleh Roem Topatimasang dan diterbitkan sebagai Ton Dietz, *Pengakuan Hak atas Sumberdaya Alam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, INSIST Press dan Remdec, 1998).

⁶² Kuntowijoyo, *Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman*, Yogyakarta: Lembaga Penyadaran Rakyat Pedesaan, 1992, hal. 8.

⁶³ Evaluasi pengalaman berbagai negara tentang pembaruan agraria, lihat: Rohman Soban, *Agrarian Reform and Sosial Transition*, London and New Jersey, Zed Book, 1995. Untuk literatur bahasa Indonesia, lihat: Bonnie Setiawan, "Pembaruan Agraria: Tinjauan Konseptual", dalam *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Dianto Bachriadi, E. Faryadi, dan B. Setiawan (eds.). Jakarta: LP FE-UI dan KPA, 1997.

keadilan jender. Pembaruan Agraria yang dijalankan akan memberikan penghargaan setinggi-tingginya atas kebudayaan yang beragam di Indonesia dalam hal ini adalah keragaman sistem penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria harus memperoleh tempat melalui penggunaan asas pluralisme hukum dalam hukum keagrariaan.

Koreksi yang dilakukan harus memandang penguasaan tanah sebagai alas dari berbagai keragaman sumber daya alam lain yang memiliki karakteristik dan tipologi yang khas – yang mencakup kehutanan, pertambangan, perikanan, perkebunan, pertanian, pesisir, kelautan dan keanekaragaman hayati – yang harus mendudukkan rakyat setempat sebagai pengelola sumberdaya alam setempat berdasar latar kebudayaan dan sejarah yang berbeda-beda.

Tujuan yang hendak dicapai oleh Pembaruan Agraria adalah Keadilan Agraria, yaitu keadaan dimana tidak ditemukannya konsentrasi yang berarti dalam penguasaan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria serta dari padanya muncul penumpukan kekayaan dan kekuasaan pada segelintir orang.

Agenda-agenda pokok dalam Pembaruan Agraria adalah:⁶⁴

1. Peninjauan ulang konsepsi Hak Menguasai dari Negara yang menempatkan kekuasaan negara lebih dominan dibanding dengan kekuasaan rakyat, sehingga terbukanya peluang untuk disalahgunakan oleh rezim-rezim penguasa, sehingga tanah dan sumberdaya alam di bumi Indonesia tidak lagi diperuntukan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat melainkan hanya diperuntukan bagi keuntungan segelintir orang atau dikeruk oleh kepentingan-kepentingan investasi asing.
2. Koreksi mendasar terhadap sektoralisme hukum dan pemisahan antara penguasaan antara tanah dengan sumberdaya alam yang menyertainya, kemudian membentuk sistem hukum keagrariaan yang terpadu yang memberikan ruang hidup pada sistem-sistem hukum adat yang beragam.
3. Penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria oleh perusahaan-perusahaan atau kelompok-kelompok perusahaan yang bernaung dalam satu kelompok usaha harus dibatasi untuk mencegah terkonsentrasinya penguasaan sumber-sumber tersebut oleh segelintir orang, dan penguasaan sumber-sumber agraria yang selama ini telah dikuasainya harus dikoreksi ulang .
4. Penghargaan terhadap kekayaan kebudayaan komunitas-komunitas lokal yang telah dijalani sepanjang sejarahnya telah mengembangkan pola-pola khas dalam penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam, sehingga penyeragaman sistem penguasaan lahan, tanah, hutan, pesisir dan laut harus direvisi ulang dan disesuaikan dengan realitas keberadaan masyarakat adat dan masyarakat lokal yang secara turun-temurun sudah menguasai, memiliki dan mengelola kawasan tersebut, seperti revisi ulang terhadap kawasan-kawasan hutan yang dikuasai untuk diserahkan kembali kepada masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya.

⁶⁴ Diolah lagi dari *Usulan TAP MPR tentang Reforma Agraria*, Bandung: KPA, 2000.

5. Baik buruh tani yang kondisi hidupnya dibawah ancaman ketidakpastian penguasaan tanah, maupun petani kecil dan pekerja pedesaan lain yang hidupnya subsisten harus memperoleh jaminan kepastian penguasaan dan penggarapan tanah, di samping dijalankannya program *landreform* yang menyeluruh.
6. Dipulihkannya hak-hak politik, kedaulatan, dan jati diri petani secara penuh dan menyeluruh, dimana tiang utamanya adalah adanya kebebasan berorganisasi secara penuh bagi masyarakat adat, buruh tani, petani dan pekerja pedesaan lainnya, dihormatinya otonomi organisasi-organisasi rakyat, dan perlakuan yang adil dari negara terhadap organisasi rakyat yang tumbuh, serta penghargaan setinggi-tingginya pada keragaman budaya yang ada.
7. Diselesaikannya seluruh sengketa dan konflik agraria yang terjadi selama pemerintahan Orde Baru maupun yang diwarisi olehnya dalam bentuk penyelesaian politik dengan mengedepankan rasa keadilan dan kepentingan rakyat di atas segalanya.
8. Dilakukannya penataan ulang dalam produksi pedesaan yang lebih berkeadilan sosial dan berpusat kepada kepentingan ekonomi masyarakat lokal, yang disusun dalam suatu perencanaan ekonomi pedesaan yang menempatkan kepentingan pengembangan ekonomi rakyat setempat sebagai sentral aktivitasnya, dan bukan sebaliknya – seperti yang terjadi selama ini – yaitu mementingkan kepentingan ekonomi pengusaha dan pihak-pihak luar komunitas yang dilindungi oleh sejumlah peraturan dan kemudahan fasilitasi.

Saat ini, sebaiknya para pihak yang berurusan dengan politik pembangunan, terutama elite-elite politik di pemerintahan daerah yang menerima penyerahan kewenangan, memikirkan ulang strategi pembangunan, agar tidak terulang pengalaman pahit rakyat di bawah rejim Orde Baru. Paham-paham yang menyesatkan rakyat selayaknya ditinggalkan, seperti: bahwa investasi modal besar sajalah yang diakui sebagai pemecahan masalah-masalah pedesaan.

Jadi, tantangan saat ini lebih besar. Lingkungan ekonomi-politik-kebudayaan saat ini tengah berubah secara drastik, semenjak tumbangnyarejim Soeharto tahun 1998 lalu. Dahulu, bentuk reaksi utama rakyat pedesaan dan para pembelanya adalah protes melalui berbagai ekspresi (ekspresi legal, ekspresi sosial hingga ekspresi intelektual) menghadapi pemerintah pusat dan para kaki-tangannya di daerah. Saat ini dibutuhkan berbagai cara yang jauh lebih banyak lagi. Hanya mengandalkan cara-cara yang 'lama' dalam konteks yang baru, pada gilirannya akan membuat kita menjadi mandul menghadapi tantangan-tantangan baru yang datang dari perwujudan otonomi daerah.

Penutup

Atas dasar analisis panjang di atas, tulisan ini perlu diakhiri dengan identifikasi beberapa peluang yang dapat diambil sebagai arena dimana agenda pembaruan agraria dapat diperjuangkan:

Pertama, perubahan kebijakan pemerintahan pusat. Sebagaimana telah dianalisis pada bagian terdahulu, bahwa kewenangan pemerintahan pusat masih menentukan. Biar bagaimanapun, sebagaimana termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Bab IV Pasal 8 bahwa:

Perizinan dan perjanjian kerja sama Pemerintah dengan pihak ketiga berdasarkan kewenangan Pemerintah sebelum ditetapkan Peraturan Pemerintah ini, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya perizinan dan perjanjian kerja sama.

Implikasinya adalah, berbagai konflik agraria dewasa ini yang diakibatkan pemberian hak-hak baru oleh pemerintah pusat (Hak guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Kontrak Karya Pertambangan, dll) harus terlebih dahulu diselesaikan oleh badan-badan pemerintahan pusat.

Secara fenomenal, sering penduduk yang bersengketa menganggap bahwa perusahaan-perusahaan atau proyek-proyek yang beroperasi secara langsung pada tanah-tanah mereka adalah "perampas tanah", dan upaya mereka adalah mencari perlindungan kepada pemerintah atas perbuatan perusahaan-perusahaan atau proyek-proyek itu. Padahal, secara legal, perusahaan-perusahaan atau proyek-proyek tersebut bekerja atas dasar pemberian hak-hak pemanfaatan (*use rights*) dari pemerintah (pusat) yang mengasumsikan bahwa tanah dimana *use rights* tersebut diberikan adalah Tanah Negara. Jadi, masalahnya adalah asumsi politik hukum pertanahan yang mengabaikan, bahkan menegasikan hak-hak rakyat atas tanah, yang terkandung dalam perundang-undangan pertanahan (*land related laws*) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya (*government regulation*) yang menjadi dasar bekerjanya birokrasi pemerintah pusat secara sektoral.

Meskipun saat ini secara makro pemerintahan di bawah presiden Abdurahman Wahid sedang menjalankan peran meluruhkan (*to dismantle*) kekuasaan negara yang berlebihan, terutama peran aparatus represif negara, namun pembuat-pembuat dan pelaksana hukum dan kebijakan pemerintahan pusat yang berhubungan dengan pertanahan (*land related law and policy makers*) tidak memiliki kepekaan, kesadaran dan *sense of urgency* untuk menyelesaikan konflik hak atas tanah secara mendasar.⁶⁵

⁶⁵ Memang, baru-baru ini Gus Dur membuat pernyataan yang menunjukkan bahwa ia menyadari soal ini. Lihat Pidato Presiden di depan peserta "Konferensi Nasional Sumberdaya Alam", pada hari Selasa, 23 Mei 2000, pukul 10.00 WIB, di Hotel Indonesia – Jakarta sangat menarik dan penting untuk dikaji secara lebih luas (lihat berita di *Kompas*, *Republika*, *SCTV*, dan *RCTI* tanggal 24/5). Dalam konferensi di atas, Gus Dur mengemukakan 5 (lima) butir pikiran: *Pertama*, peran negara (pemerintah) dalam pengelolaan tanah dan sumberdaya alam akan dikurangi seminimal mungkin. Bahkan pada saatnya, pemerintah hanya akan berperan sebagai pengawas bagi pengelolaan sumber-sumber agraria yang dijalankan oleh masyarakat dan/atau pengusaha. *Kedua*, menyoroti soal fenomena maraknya 'penjarahan' tanah perkebunan oleh masyarakat, Gus Dur menyatakan bahwa tidak tepat jika rakyat dituduh menjarah, karena "sebenarnya perkebunan yang *nyolong* tanah rakyat. *ngambil* tanah *kok* 'gak bilang-bilang". *Ketiga*, sebaiknya 40% lahan dari perkebunan dibagikan kepada petani penggarap yang membutuhkan. Bahkan kalau mau, saham perkebunan itu juga bisa dimiliki oleh masyarakat. *Keempat*, dalam hal operasi bisnis (usaha) yang berhubungan dengan tanah, menurut Gus Dur sebaiknya selalu melalui proses musyawarah untuk mufakat antara badan hukum yang ingin mengelola (berbisnis) dengan masyarakat yang sebelumnya telah memiliki atau menguasai sumber-sumber agraria tersebut. Dalam pandangan Gus Dur, mengutamakan prinsip musyawarah untuk mufakat adalah lebih penting dibanding sebatas legalitas formal atas perusahaan tersebut. *Kelima*, pada bagian lain, Gus Dur menghimbau bahwa kalau selama ini negara menjadi kaya karena menguasai

Bekerja di arena kebijakan pemerintah pusat semakin penting karena berbagai undang-undang ke-agrariaan masih berkarakter, etatistik, sentralistik, ambivalen dan sektoral.⁶⁶ Bahkan kecuali Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, karakternya sangat jelas anti pada penguasaan tanah untuk komunitas lokal. Terlebih-lebih berbagai peraturan pemerintah (*government regulation*) yang diproduksi departemen-departemen sektoral keagrariaan (sekarang: Badan Pertanahan Nasional, Departemen Kehutanan dan perkebunan dan Departemen Pertambangan) semasa Orde Baru.

Jadi, jelas sekali, dibutuhkan suatu upaya-upaya baru agar pembaruan agraria mampu menjadi salah satu agenda Reformasi Nasional.

Kedua, perubahan kebijakan pemerintahan daerah. Pelimpahan kewenangan ke pemerintahan daerah tanpa kendali langsung dari rakyat mengandung implikasi bahwa "segala penyakit yang tadinya ada di pemerintah pusat beralih ke pemerintahan daerah" atau ketidakmampuan pemerintahan daerah untuk menjalankan wewenang yang dilimpahkan tersebut. Jadi, pokok soalnya terletak pada bagaimana perpolitikan pemerintahan daerah dapat melayani kepentingan-kepentingan rakyat, dan bukan justru, atas nama reformasi dan otonomi daerah, terjadi penguatan eksploitasi, penindasan dan penaklukan masyarakat pedesaan oleh elite politik yang baru.

Hal pokok yang harus terlebih dahulu di atur dalam kebijakan pemerintahan daerah adalah tata penguasaan dan penggunaan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Kekeliruan pokok dari manajemen perubahan selama ini, yakni tidak memisahkan antara wilayah kelola rakyat dengan ruang permainan negara dan bisnis. Walhasil, terjadi penghancuran dari wilayah kelola rakyat, dimana rakyat lokal tidak memiliki ruang belajar yang memadai. Kebiasaan lama yang selalu meminta petunjuk pusat atau atasan dalam melangkah harus sudah dilemparkan ke "liang lahat".

Jadi tidaklah mengherankan kalau sampai detik ini wajah lokal Indonesia masih terlihat babak belur. Di sana sini terjadi perkelahian sengit baik antarwarga atau warga dengan pemerintah dan/atau badan usaha. Hal itu terjadi karena kebijakan negara tidak dibangun atas dasar sosial budaya yang nyata. Disamping itu banyak dari kebijakan-kebijakan yang dibuat sebetulnya bukan ditujukan untuk mencapai cita-cita kemerdekaan yang sesungguhnya, melainkan sekedar melanggengkan posisi pemegang kekuasaan semata.

dan mengelola tanah dan sumberdaya alam, maka untuk ke depan sebaiknya rakyat juga menikmati hal yang sama. Masih menurut Gus Dur, "kalau kita kaya harus *bareng-bareng* dan kalau miskin pun harus *bareng-bareng*".

⁶⁶ Analisis yang baik mengenai Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, lihat: Ifdal Kasim dan Endang Suhendar, *Tanah sebagai Komoditas Strategis*, Jakarta, ELSAM, 1996 dan Noer Fauzi, "Sendi-sendi Pembaruan Hukum Agraria", Makalah pada *Forum Dialog Tinjauan Kritis terhadap UUPA*, yang diselenggarakan oleh Tim Pelaksana KEPPRES No. 48/1999, di Hotel Indonesia, Jakarta 31 Agustus - 1 September 1999; Mengenai Undang-undang Kehutanan lihat: Program Hukum dan Masyarakat Lembaga Bantuan Hukum Bantaya - Palu, LRA - Padang, LP2S - Manado, *Legal Opinion (Critical Legal Analysis terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*, Jakarta: Program Hukum dan Masyarakat ELSAM; tentang Undang-undang Pokok Pertambangan Nomor 11 Tahun 1967 lihat: Dianto Bachriadi, *Merana di Tengah Kelimpahan*, Jakarta, ELSAM, 1997.

Dengan dasar pembesaran wilayah kelola rakyat ini, mau tidak mau akan terjadi koeksistensi dengan wilayah permainan badan usaha milik negara maupun bisnis. Adapun untuk wilayah-wilayah yang saat ini dilekati oleh konflik klaim, harus ada mekanisme penyelesaiannya melalui deliniasi yang mantap.

Ketiga, pemberdayaan lembaga dan organisasi lokal, termasuk "Desa" (atau yang disebut dengan nama lain). Yang diperlukan adalah suatu dorongan dari masyarakat sendiri agar ikut menentukan jenis organisasi/kelembagaan yang mereka perlukan. Masyarakat lokal harus diberi otoritas sendiri yang memungkinkan mereka mendiskusikan di atas meja dan di ruang-ruang belajar tentang sumberdaya yang dimiliki untuk membangun masa depan yang dicita-citakan bersama. Dengan otoritas yang diembannya masyarakat sendirilah yang niscaya mempunyai tanggungjawab atas segala tindakan-tindakan yang dilakukan. Untuk mendorong keberhasilan itu semua kapasitas lokal perlu ditumbuhkan, baik melalui pemberdayaan ekonomi yang berbasis sumberdaya lokal, penyelenggaraan pendidikan rakyat yang sesuai dengan kehidupan lokal dan membangun kerjasama antar masyarakat.

Di setiap masyarakat selalu ada nafas kehidupan yang dikembangkan melalui berbagai 'coba dan salah' (*trial and error*) untuk menjalankan mahluk masyarakat dengan berbagai sistem-sistem yang bekerja di dalamnya. Manakala sistem yang lokal adaptif tadi diintervensi dengan sistem dari luar maka yang terjadi adalah sebuah kelumpuhan keseluruhan sistem. Pengalaman 30 tahun terakhir ini menjadi bukti yang amat jelas. Sifat *top down*, memaksa, dan mengabaikan realitas sosial budaya lokal mengakibatkan membusuknya sistem-sistem pengetahuan dan kecakapan lokal. Masyarakat tercabut dari akar sosial, budaya, ekonomi dan politik lokal dan berubah menjadi budak-budak dari sistem eksternal yang dipaksakan (ini merupakan salah satu logika globalisasi: menghancurkan sistem-sistem lokal dan mengganti-kannya dengan sistem global sehingga mempermudah ekspansi pasar dan penghisapan sumberdaya lokal). Otoritas lokal telah dirampas. Tanggungjawab lokal pada akhirnya juga hilang. Kapasitas lokal juga dikikis habis dan digantikan dengan pendekatan-pendekatan paternalistik dan perintah.

Secara legal-prosedural, UUPD Nomor 22 Tahun 1999 mendelegasikan pengaturan mengenai apa yang disebut "Desa" pada pemerintahan daerah kabupaten, namun secara kontekstual belum ada jaminan bahwa elite-elite pemerintahan daerah (baik pemerintah daerah dan DPRD) memiliki informasi tentang dampak dari penyeragaman desa yang diberlakukan semenjak tahun 1979, dan lebih-lebih lagi, memiliki argumen tentang pentingnya masyarakat memiliki sistem pemerintahannya sendiri yang terlepas dari birokrasi negara dan sikap pro pada otonomi masyarakat untuk mengurus dirinya sendiri.

Dengan demikian, apabila pemberdayaan penduduk lokal gagal berjalan, maka elite pemerintahan daerah dengan mudah mengambil jalan melanjutkan saja

kebijakan-kebijakan yang lalu dan tidak mengubahnya secara mendasar, baik dalam soal prosedur pembuatan kebijakannya maupun isi dari kebijakan tersebut.

Dengan rincian kritik atas formula-formula otonomi daerah dan peluang di atas, lebih baik mulai berfikir tentang siasat yang harus dilakukan. Hal ini semakin mendesak lagi mengingat konjungtur politik (di pemerintah pusat maupun daerah) di masa depan belum menjanjikan iklim perubahan yang lebih mendasar. Kelemahan dan kekuatan kebijakan baru itu sedikit demi sedikit mulai agak terkuak.

Sampailah kita pada pertanyaan apakah otonomi daerah merupakan peluang bagi upaya-upaya perwujudan pembaruan agraria dalam rangka mencapai keadilan agraria? Setiap pihak dapat saja memberikan jawaban "ya" atau jawaban yang sebaliknya "tidak", berdasar analisis dan kemampuan memilih serta bekerja pada arena-arena yang tersedia. Yang pasti, betapapun tidak sempurnanya kebijakan otonomi daerah itu, kebijakan itu segera akan bergulir di lapangan. Lebih dari itu, ada baiknya juga jika perubahan mendasar itu diupayakan dengan strategi 'masuk dari pintu yang tersedia, keluar lewat pintu yang baru'.

Sekian
Bandung, 29 June 2000

Men-Siasat-i Budaya Menyangkal; Konsep Dan Praktek Politik Hukum Yang Menyangkal Kenyataan Hak-Hak Masyarakat Adat Atas Tanah¹

Noer Fauzi *)

Aktivis pada Badan Pelaksana –
Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA)

Pengantar

Mengapa para pembuat hukum di Republik Indonesia tidak mau, atau setidaknya sulit sekali, memberikan pengakuan atas hak-hak Masyarakat Adat atas tanah? Padahal, sudah banyak bukti yang menunjukkan bahwa tidak adanya pengakuan tersebut telah menimbulkan kerugian-kerugian bahkan penderitaan yang panjang bagi Masyarakat-masyarakat Adat di seantero nusantara? Kenyataan tersebut di atas sudah selayaknya menjadi bahan renungan bagi para ahli hukum, dan para pembela hak-hak Masyarakat Adat di Indonesia.

Banyak fakta menunjukkan, konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat tidak ada jalan penyelesaiannya. Pada umumnya, mereka yang menghadapi konflik ini, baik pengelola proyek-proyek di lapangan maupun pemerintahan di daerah dan di pusat, mengelak dari suatu kenyataan bahwa Masyarakat Adat setempatlah yang memiliki hak terlebih dahulu atas tanah dan sumberdaya alam tersebut, hak-hak yang tak dapat dipisahkan (*inalienable rights*) dari padanya.

Berbagai perbuatan mereka pada dasarnya adalah pengalihan perhatian masyarakat setempat dari pokok persoalan yang sebenarnya sehingga praktis tidak pernah terjadi penyelesaian sengketa. Budaya menyangkal (*denial culture*) inilah yang melanda mereka.

Berangkat dari kenyataan konflik agraria yang terjadi di seantero nusantara itu, tulisan ini hendak mengedepankan kembali beberapa konsep dan praktek politik hukum Indonesia yang menyangkal (*to deny*) adanya hak-hak Masyarakat Adat atas tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya, dengan maksud menjadikannya bahan refleksi lebih lanjut dari usaha-usaha untuk memperoleh pengakuan dan (kemudian berlanjut ke usaha-usaha) pemulihan dari negara.

Memang, dalam beberapa tahun belakangan ini sejumlah orang dari kalangan pembela hak-hak masyarakat adat telah membicarakan soal ini secara khusus,² namun karena belum diperoleh suatu solusi hukum dan kebijakan yang adekuat sehingga dapat menjadi pegangan penyelesaian sengketa, maka

¹ Telah diterbitkan dalam: "Gerakan Studi Hukum Kritis; Wacana Edisi 6 Tahun II 2000, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif; Yogyakarta: Insist Press".

² Ketua Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA) 1998 - 2001

² Lihat, untuk menyebut beberapa contoh saja, misalnya, (i) Maria Rita Ruwastuti, "Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria, Menggugat Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat, Yogyakarta: Insist Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2000; (ii) Sandra Moniaga, 1999, *Political Legal Constrain to Recognizing Community Based Resource Management (?)*; (iii) FKKM, *Usulan Undang-undang tentang Pengelolaan Hutan (?)*, 1999.

diperlukan refleksi-refleksi lanjutan yang membantu penemuan siasat-siasat baru menghadapi budaya menyangkal (*denial culture*) yang melanda para pembuat, perawat dan praktisi hukum negara dewasa ini.

I. Sentralisme Hukum

Sering dipelihara oleh para pembuat, perawat dan praktisi hukum, dan juga ironisnya, termasuk diajarkan kepada para mahasiswa fakultas hukum bahwa hanya ada satu hukum yang berlaku yakni hukum negara. Padahal, pada kenyataannya, pembentukan hukum Indonesia pasca kolonial -- tentunya termasuk hukum agraria -- dimana selalu diwarnai oleh kompetisi ide yang tidak terselesaikan antara hukum adat dengan hukum barat.³ Kenyataan koeksistensi antara tata hukum negara dengan tata hukum adat yang beranekaragam inilah yang ditunjukkan oleh Griffith, sebagai pluralisme hukum.⁴

Apa yang dimaksudkan dengan pluralisme hukum (*legal pluralism*) adalah suatu situasi dimana dua atau lebih (sistem) hukum saling berinteraksi. Issue Pluralisme Hukum ini pada umumnya berkembang sebagai *counter* terhadap sentralisme hukum (*legal centralism*), hal mana umum terjadi di negeri-negeri kolonial dan pasca-kolonial. Paham sentralisme hukum yang dianut oleh mayoritas perawat hukum-hukum negara (*state laws*) sesungguhnya berhadapan dengan hukum-hukum adat (*customary laws*) yang telah tumbuh berurat berakar sejalan dengan pertumbuhan komunitas-komunitas pra-negara.

Jadi, keberagaman atau kemajemukan hukum adat yang secara de facto ada dan hidup dalam masyarakat telah didominasi bahkan dihancurkan keberlangsungan hidupnya di antaranya oleh Hukum negara. Namun, pluralisme hukum tetap akan hidup. Dalam rumusan Griffith, dinyatakan "*Legal pluralism is the fact. Legal centralism is a myth, an ideal, a claim, an illusion*".⁵

Maria Rita Ruwiastuti menulis:⁶

"... pembicaraan kita tentang perubahan ke arah pluralitas hukum agraria perlu dimulai dari aras filosofi, ideologi dan lalu prinsip-prinsip hukum yang menjamin dihormatinya hak-hak asli warga Negara ini atas hidup dan eksistensi budaya mereka. Dengan kalimat lain, syarat terpenting sebelum merumuskan pluralitas hukum agraria adalah tersiapkannya budaya menghormati hak-hak asasi (dalam hal ini adalah hak hidup dan eksistensi budaya) kelompok-kelompok masyarakat Adat. Budaya hormat ini secara umum perlu terdapat pada masyarakat kita secara keseluruhan dan secara khusus harus terdapat dalam pikiran dan

³ Lihat: Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta, Rajawali Press, 1994.

⁴ Uraian dasar tentang Pluralisme Hukum bisa ditemukan dalam Griffiths, "What is Legal Pluralism", dalam *Journal of Legal Pluralism*, No. 24, 1986. Dalam kepustakaan Indonesia, lihat Karya-karya penulis Indonesia dan non-Indonesia dalam T.O Ihromi (Ed), *Antropologi Hukum: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993.

⁵ Griffiths, *Op Cit.*

⁶ Maria Rita Ruwiastuti, "*Sesat Pikir*" *Politik Hukum Agraria, Menggugat Alas Penguasaan Negara atas Hak-hak Adat*, Yogyakarta: Insist Press, KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2000

perasaan orang-orang yang duduk dalam badan Pembuat Undang-undang. Selain itu dibutuhkan adanya suatu budaya malu terhadap tegur dan kritik dari masyarakat internasional yang suaranya telah lama bergema di seluruh dunia mengenai persoalan ini. Yang ada selama ini baru "budaya mengelak" (alias rasionalisasi) melalui berbagai alasan seperti: di Indonesia tidak ada masyarakat asli sebab semua orang Indonesia itu asli. Atau, istilah (terminologi) *indigenous peoples* itu lahir dalam konteks relasi kolonialisme bangsa-bangsa Barat atas bangsa-bangsa Timur. Seolah-olah sikap kolonialisme tidak mungkin terjadi di antara suku-suku sebangsa sendiri."

II. Hukum (Negara) sebagai Alat Rekayasa Sosial

Semenjak rejim Orde Baru berdiri hingga jatuh pada tahun 1998, hukum negara mengenai tanah dan sumberdaya alam telah difungsikan menjadi alat pertumbuhan ekonomi -- sebagai konsekuensi dari pilihan strategi "*law as a tool for social engineering*" yang dikembangkan oleh aliran "Hukum dan Pembangunan".⁷ Paham yang memperjuangkan hukum adat sebagai sumber pembentukan hukum nasional berada dalam kedudukan yang marjinal karena tidak bersesuaian dengan politik pembangunan ekonomi yang kapitalistik. Paham "Hukum dan Pembangunan" mendakwakan sistem hukum negara sebagai instrumen utama menuju kemajuan, sementara itu hukum adat didudukkan sebagai bagian yang harus atau "dimodernisir" -- yang berarti suatu dominasi hukum negara terhadap hukum adat.

Praktek pemberlakuan hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial memang berbeda dengan paham lain yang mengemukakan hukum ekspresi dari rasa keadilan rakyat. Paham hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial pada prakteknya memanfaatkan kesadaran orang awam tentang netralitas hukum -- sebagaimana didakwakan oleh doktrin hukum liberal.

Saat ini mulai berkembang di kalangan pembela hak masyarakat adat suatu cara pandang kritis terhadap hukum atau *Critical Legal Studies* (CLS). Sebagaimana dikemukakan oleh Ifdhal Kasim,⁸

Kalangan CLS berangkat dari titik tolak yang berbeda dengan teori hukum liberal, bahwa bagi mereka "*law is as negotiable, subjective and policy-dependent as politics.*" Menurut kalangan CLS tidak mungkin memisahkan politik dan pilihan-pilihan etik dengan hukum berdasarkan

⁷ Sesungguhnya "*Social engineering* adalah tindakan rasional yang biasa, kendatipun di Indonesia seri diberi kualifikasi "jahat". *Social engineering* menurut arsiteknya, Roscoe Pound, adalah usaha rasional untuk mengamankan nilai-nilai yang dikehendaki masyarakat (Pound: '*social interest*') agar dapat menyebar dalam masyarakat. Usaha ini dilakukan dengan cara mengangkat dan mendorong nilai-nilai yang dikehendaki di satu pihak, dan menekan nilai-nilai yang tidak dikehendaki (Friedman, 1953:238). Berbeda dengan '*social engineering*' maka '*dark social engineering*' adalah penggunaan socioteknik untuk menimbulkan kerugian sosial (*social harm*) yang luas di masyarakat". Lihat Satjipto Rahardjo, "Penyusunan Undang-undang yang Demokratis (Suatu Kajian Sosiologi Hukum)" dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 2 Th.II/1998. FH-Univ. Muhammadiyah Surakarta. Lihat juga, Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Teori dan Praktek di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1979.

⁸ Ifdhal Kasim, "Critical Legal Studies, Telaah Teoritis dan Aplikasinya", makalah yang disampaikan pada Lokakarya Metodologi/Analisa bagi Public Interest Lawyers bidang Sumberdaya Alam, program Hukum dan Masyarakat ELSAM, Caringin 28 Juli – 2 Agustus 1998. Selanjutnya, lihat Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Ifdhal Kasim (penerjemah), Jakarta: ELSAM, 1999.

argumen obyektifitas dan netralitas hukum, sebagaimana dikembangkan oleh teoritis hukum liberal. Dengan mengemukakan pendirian ini, kalangan CLS ingin mengedepankan analisis hukum yang tidak hanya bertumpu pada segi-segi doktrinal semata --- yang mengandalkan metode deduktif (lewat silogisme logika formal), tetapi juga dengan mempertimbangkan berbagai faktor di luar doktrin hukum seperti pengaruh-pengaruh faktor sosial-politik dan ekonomi dalam proses pembentukan dan aplikasi (interpretasi) hukum.

.....

Dengan titik tolak seperti ini tampak sangat sulit untuk membayangkan suatu netralitas dan obyektifitas hukum; apakah dalam proses pembentukannya maupun dalam interpretasinya. Jauh lebih dapat diterima memandang hukum sebagai suatu produk yang tidak netral; karena senantiasa ada kepentingan-kepentingan tersembunyi yang difasilitasi oleh hukum.

Dengan kata lain, menjadi penting dipahami bagaimana proses-proses pembuatan kebijakan hukum ternyata sangat rentan dipengaruhi oleh prosedur dan pilihan-pilihan legislatif; yang keduanya tidak bisa dilepaskan dari sistem pembuatan hukum di sebuah negara yang pada dirinya bersifat sarat nilai karena melibatkan proses perebutan kepentingan di dalam masyarakat dan bagaimana konflik-konflik yang ditimbulkannya diselesaikan.

III. Hak Menguasai Negara dan Tanah Negara

Konsep politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN) -- sebagaimana terkandung dalam Undang-undang Agraria 1960, Undang-undang Kehutanan 1967, Undang-undang Pertambangan 1967, Undang-undang Penataan Ruang 1992, Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997 dan lain-lain -- berdasar suatu klaim negara atas kedaulatan masyarakat adat atas teritorinya.

Dapat dikatakan bahwa HMN ini merupakan satu konsepsi politik hukum yang mencabut kekuasaan masyarakat adat. Pikiran pembuat UUPA, menyatakan bahwa:⁹

"... oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada di tangan kepala suku/masyarakat hukum adat/desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat seluruh wilayah Negara."

⁹ Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1984, 49-50.

Menurut pembuat UUPA kewenangan Masyarakat Adat harus tunduk pada pembentukan negara Indonesia, melalui peleburan persekutuan-persekutuan masyarakat adat tersebut. Jadi, dapatlah disimpulkan bahwa keberadaan negara bangsa merupakan pemangku kekuasaan yang menjadi sumber pembatas dari berlakunya hukum adat. Dengan demikian menjadi jelas bahwa negara-isasi tanah-tanah adat merupakan dasar pikiran sejumlah orang pemikir-pembuat undang-undang yang berhubungan dengan tanah dan sumberdaya alam.

Hal ini juga jelas terlihat dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan yang baru. Dalam bagian penjelasannya dinyatakan bahwa:

Dalam undang-undang ini hutan di Indonesia digolongkan ke dalam "Hutan Negara" dan "Hutan Hak". Hutan Negara ialah kawasan hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani (*Sic!*) hak-hak atas tanah, *termasuk didalamnya hutan-hutan hutan-hutan yang sebelum dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang disebut "Hutan Ulayat, Hutan Marga", atau sebutan lainnya.*

Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai masyarakat hukum adat ke dalam Hutan Negara *sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara* sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Pertanyaan yang perlu diajukan adalah: Mengapa pembuat UU ini (dan bagi mereka yang menerima begitu saja (*taken for granted*) dan bahkan mereka yang memeliharanya terus menerus) menganggap negara-isasi tanah-tanah adat adalah suatu keharusan?¹⁰

Salah satu jawaban yang pernah dikemukakan adalah adanya asumsi bahwa kemaslahatan rakyat hanya bisa dijalankan oleh kekuasaan negara yang besar, termasuk pada tanah-tanah dan sumberdaya alamnya. Romantisasi "negara budiman ini" lah yang memberi andil pada perumusan konsep HMN, yang katanya adalah "hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara".

Padahal, berdasar pada konsep HMN ini lah, tanah-tanah Masyarakat Adat ditetapkan sebagai "Tanah Negara", yang kemudian di atasnya, pemerintah pusat memberikan hak-hak pemanfaatan (*use rights*) yang baru seperti Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, dan lain-lain, yang dalam pengalaman sepanjang 32 tahun, nyata-nyata membuat mereka menderita.

¹⁰ Dalam bagian Penjelasan Umum UU No. 41/1999 memang dinyatakan bahwa "Dengan dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat menjadi Hutan Negara sebagaimana telah dinyatakan dalam Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan, pemungutan hasil hutan atau memperoleh hak pengusahaan hutan atau hak pemungutan hasil hutan". Namun, pembuat UU ini menyangkal adanya hak primer Masyarakat Adat atas Tanah dan hutan yang ada di atasnya, hak tertinggi yang dimilikinya.

IV. Hak Ulayat = Hak Publik

Penyamarataan konsep penguasaan tanah masyarakat adat yang majemuk menjadi suatu nama Hak Ulayat merupakan hambatan berikutnya. Pembuat UUPA no. 5/1960, yang juga dianut oleh UUPK no 5/1967 meyakini adanya Hak Ulayat yang merupakan hak-hak publik dari Persekutuan-persekutuan Hukum Adat. Yang dimaksudkan dengan *besckikkingrecht* dalam khazanah istilah bahasa asing ini ialah hak penguasaan yang berada di tangan komunitas desa berdasarkan hukum adat atas suatu teritori tertentu. Orang-orang adat tidak menciptakan istilah khusus untuk menyebut hak macam ini, sehingga pengkaji-pengkaji hukum adat yang dimotori oleh ahli hukum adat Belanda yang bernama van Vollenhoven harus menciptakan istilah khusus untuknya.¹¹

Penetapan bahwa "penguasaan Masyarakat Adat atas tanah dan sumberdaya alam" adalah hak publik merupakan suatu hambatan yang nyata. Sebab, atas nama hak publik, negara membatasi bahkan lebih dari itu menguasai tanah dan sumberdaya alam milik Masyarakat Adat.

Pembatasan yang dimaksud itu menjadi jelas bila kita meninjau Pasal 3 UU Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa

"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".

Selanjutnya Penjelasan Umum II (3) Undang-undang tersebut mengatakan:

"Pasal 3 menentukan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga 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. Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya Hak Ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui, biarpun menurut kenyataannya Hak Ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-

¹¹ Lihat: B. Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto, Djakarta: Pradya Paramita, 1960. Buku aslinya berbahasa Belanda, dan telah diterjemahkan dalam bahasa Inggris B. Ter Haar, *Adat Law in Indonesia* Edited with an Introduction by Hoebel, E Adamson and A. Arthur Schiller, Djakarta: Bhratara, 1962 hal 89 - 109; Menurut Wignyosoebroto, "Van Vollenhoven mengakui bahwa penggunaan istilah *besckikkingrecht* ini -- atau terjemahannya *the right of disposal*, yang dipakai oleh van Vollenhoven sendiri dalam tulisannya tentang "The Study of Indonesia Customary Law", *Illinois Law Review*, th XIII (1918) -- adalah kurang tepat atau kurang pas, karena menurut hukum adat komunitas yang memegang hak ini tidak dapat mengalihkan haknya atas objek yang berkenaan secara mutlak dan permanen kepada subjek lain. Barangkali penggunaan istilah *hak purba* oleh M. M. Djojodinegoro (suatu istilah yang pada tahun 1950-an berhasil diintroduksikan, akan tetapi yang kini tak lagi populer) boleh dinilai lebih tepat; karena *purba* dalam bahasa Jawa lebih terbatas dalam maknanya sebagai "penguasaan untuk mengurus, mengatur dan/atau menjaga agar semua berlangsung aman dan tertib", (Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Jakarta Rajawali Press, 1994.. fn 6, halaman 128).

keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria Hak Ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutnya Hak Ulayat di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya Hak Ulayat itu akan diperhatikan sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.

Dua kutipan tersebut diatas dapat menjelaskan "pengakuan bersyarat" dari hukum negara terhadap hak-hak Masyarakat Adat atas tanah dan sumberdaya alamnya. Pada satu sisi, negara ingin memberikan pengakuan, namun pada sisi lain, negara mencurigai hak-hak adat itu dapat mengganggu apa yang disebut sebagai "kepentingan nasional", berupa pembukaan perkebunan dan hutan secara besar-besaran. Dalam Penjelasan Umum UUPA bagian II.3. disebutkan bahwa

"... di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya Hak Guna Usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "recognitie", yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan Hak Ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian Hak Guna Usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan Hak Ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai Hak Ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari pada ketentuan pasal 3 tersebut diatas."

Pembatasan ini juga dapat dilihat pada penghentian cara perolehan hak menurut hukum adat melalui pembukaan hutan primer. Pembuat UU No. 5/1960 atau UUPA mengakui adanya Hak-hak Milik Adat yang dipunyai perorangan berdasarkan pembukaan hutan primer dan bersedia mendaftarkan hak-hak tersebut sebagai Hak Milik menurut UUPA, asal saja tanah-tanah Hak-hak Milik Adat itu sudah dibuka sebelum 24 September 1960. Artinya, sesudah 24 September 1960 tidak lagi diakui lahirnya Hak-hak Milik Adat baru. Konsekwensinya, semua tindakan membuka hutan primer yang terjadi sesudah 24 September 1960 tidak diakui sebagai tanah hak berdasar hukum adat.

V. Penyeragaman Desa

R. Yando Zakaria telah menunjukkan bahwa:¹²

"Konsep desa (dan kelurahan) yang tercantum dalam UUPD No. 5/1979 memaksa pemerintahan daerah di luar Jawa mengubah struktur pemerintahan *desa* yang telah ada guna menyesuaikan dengan amanat UUPD 1979. Karena yang tercantum dalam undang-undang ini adalah 'desa' maka pemerintah daerah menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata 'desa', seperti *Nagari* di Minangkabau, *Dusun* dan *Marga* di Palembang, *Gampong* di Aceh, *Huta*, *Sosor* dan *Lumban* di Mandailing, *Kuta* di Karo, *Jorong* di Sumatera Barat, *Negeri* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, *Temukung* di Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, *Yo* di Sentani Irian Jaya, dan lain sebagainya

Berdasarkan hal ini maka kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan desa harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban desa serta menyelenggarakan pemerintahan desa, sebagaimana yang diatur dalam UUPD No. 5/1979. Seterusnya, kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal berganti nama menjadi desa, akan tetapi harus pula secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UUPD No. 5/1979. Seperti telah disebut, upaya ini oleh Pemerintah Daerah di luar Jawa dan Madura dilakukan melalui program penataan kembali desa atau disebut pula dengan program *regrouping desa* untuk menuju apa yang kemudian disebut sebagai 'desa orde baru'."

Sudah jelas, Undang-undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa diniatkan sebagai suatu basis hukum untuk menyeragamkan satuan-satuan pemerintahan yang ada di Indonesia. R. Yando Zakaria telah sangat tepat menunjukkan dampak penyeragaman itu: *Abieh Tandeh* (dalam bahasa Minangkabau, maksudnya habis tandas, tak ada sisa!).¹³

Setelah 20 tahun berlaku, barulah penyeragaman itu dianggap sebagai kesalahan. UU ini telah dihapuskan oleh UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

"Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ... yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa *tidak sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945* dan ... perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa", demikian dinyatakan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (huruf miring, pen).

¹² R. Yando Zakaria, *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*, Jakarta: ELSAM, akan terbit.

¹³ Zakaria, *Ibid*.

Apa yang harus dilakukan ketika kita menemukan suatu kebijakan negara yang termuat dalam suatu produk hukum yang nyata-nyata mengakibatkan kerusakan sosial-kultural-politik-ekonomi bahkan penderitaan rakyat? Lebih-lebih lagi, kebijakan negara tersebut, secara legal-formal telah dinyatakan bertentangan dengan jiwa konstitusi/Undang-undang Dasar? Adakah jalan untuk memperoleh pemulihan atas kerusakan yang drastik dan penderitaan yang meluas, sementara dalam pasal 93 UU No.22/1999 hanya disebutkan bahwa

- (i) Desa dapat dibentuk, dihapus dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Daerah Kabupaten dan DPRD.
- (ii) Pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa sebagaimana dimaksud ayat (i), ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

VI. Penutup:

Undangan untuk Mensiasati Budaya Menyangkal

Uraian di muka berusaha menunjukkan bahwa konsep dan praktek hukum agraria dipenuhi oleh setidaknya 5 (lima) macam konsep dan praktek politik hukum yang pada dasarnya merupakan penyangkalan terhadap hak-hak Masyarakat Adat atas Tanah dan sumberdaya alamnya. Budaya penyangkalan (*denial culture*) inilah yang harus terlebih dahulu dihadapi oleh Masyarakat Adat dan para pembelanya untuk memperjuangkan pengakuan Negara.

Sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, SH, MPH¹⁴:

“Pengakuan oleh negara atas hak-hak atas tanah masyarakat adat pada hakekatnya adalah suatu refleksi kesediaan para penganut kekuasaan negara untuk mengakui eksistensi masyarakat adat yang otonom, dan kemudian daripada itu juga untuk mengakui hak-hak masyarakat adat itu atas tanah dan segenap sumber daya alam yang ada di atas dan/atau di dalamnya -- yang bernilai vital untuk menjamin kelestarian fisik dan nonfisik masyarakat tersebut.”

Secara logika hukum normal, memang benar bahwa perubahan harus dimulai dari perubahan falsafah hukum-nya, yakni menomorsatukan falsafah kedaulatan rakyat atau kerakyatan (*populis*) dan menomor belakangkan falsafah kedaulatan negara.¹⁵

Mengacu pada falsafah itu, asas hukum turunannya harus mengedepankan fungsi tanah dan sumber daya alam sebagai sumber-sumber yang meningkatkan keberdayaan rakyat untuk melepaskan diri dari ketergantungan

¹⁴ Soetandyo Wignyosoebroto, “Kebijakan Negara untuk Mengakui dan Tak Mengakui Eksistensi Masyarakat Adat Berikut Hak atas Tanahnya”, dalam *Jurnal Masyarakat Adat*, No. 01 Tahun 1998, Bandung: KPA, 1998.

¹⁵ Lihat: Konsorsium Pembaruan Agraria, *Usulan Revisi UUPA, Menuju Pengakuan Kedaulatan Rakyat atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta: KPA dan KRHN, 1995.

atau eksploitasi kekuatan-kekuatan ekonomi besar. Hukum harus ditegaskan fungsinya sebagai pembebas rakyat dari kedudukannya yang marjinal, sekaligus memberikan dua hal pokok, yakni (i) dasar legalitas dan legitimitas pada masyarakat adat untuk menguasai tanah dan sumber daya alamnya, dan sekaligus berpartisipasi dalam penatagunaan, pemeliharaan dan peruntukannya; dan (ii) juga memberikan dasar legalitas dan legitimitas bagi masyarakat-masyarakat hukum adat untuk menentukan sendiri pengelolaan lingkungan hidupnya, termasuk sumber daya alam yang terdapat dalam lingkungan itu.¹⁶

Namun, usaha tersebut akan sia-sia manakala tidak ada kesediaan para pembuat, perawat dan praktisi hukum untuk mengakui eksistensi Masyarakat Adat sebagai suatu kesatuan yang otonomi. Benar sekali bahwa Kongres Masyarakat Adat Nusantara, yang untuk pertama kalinya berlangsung tanggal 15 - 22 Maret 1999 lalu, merumuskan bahwa¹⁷

Jauh sebelum Negara Republik Indonesia berdiri, telah hidup bermacam-macam masyarakat adat dalam komunitas-komunitas yang tersebar di se-antero Nusantara. Kami, Masyarakat Adat, adalah komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki **kedaulatan** atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat.

Diakui dengan jelas bahwa adanya keanekaragaman budaya Masyarakat Adat di seantero Nusantara, sebagaimana yang telah dirumuskan dalam istilah *Bhineka Tunggal Ika*. Tapi, kenyataannya, kami tidak memperoleh pengakuan atas kedaulatan. Kehidupan Masyarakat Adat dalam Republik Indonesia mengalami penderitaan-penderitaan yang serius. Penderitaan itu pada pokoknya bersumber dari tidak diakuinya **kedaulatan Masyarakat Adat** oleh **kedaulatan Negara Republik Indonesia** dalam berbagai praktek-praktek penyelenggaraannya.

Denpasar, 20 Mei 2000

¹⁶ Sebagaimana pernah dikemukakan oleh Prof. Soetandjo Wignjosoebroto, SH. MPH, pada saat pertemuan *legal drafting* usulan Revisi UUPA, di Bandung, tanggal, tahun 1995.

¹⁷ "Pandangan Dasar Kongres Masyarakat Adat Nusantara tentang Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara", Jakarta, KMAN 22 Maret 1999.

Proses Pemiskinan Di Sektor Hutan Dan Sumberdaya Alam: Perspektif Politik Hukum¹

I Nyoman Nurjaya²

Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai Negara yang kaya dengan sumber daya alam. Sumber daya mineral minyak dan gas bumi, batubara, nikel, timah, emas, sumber daya laut dan pesisir, sumber daya hutan, dan lain-lain adalah sumber kekayaan alam yang diberikan Tuhan kepada rakyat dan bangsa Indonesia. Karena itu, ungkapan Indonesia seperti untaian zambrud di daerah khatulistiwa, atau kolam susu di Negara kepulauan Nusantara merupakan ekspresi yang menggambarkan keindahan dan kekayaan alam yang dimiliki negeri tercinta ini.

Tetapi, apakah kekayaan alam tersebut membawa nikmat dan telah mengantarkan rakyat dan bangsa Indonesia ke tingkat kesejahteraan dan kemakmuran seperti yang dicita-citakan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945?

Pertanyaan di atas menjadi mengedepan setelah lebih dari tiga dekade terakhir ini rezim Orde Baru menduduki singgasana kekuasaan dalam sistem pemerintahan di negeri ini, dengan segala implikasi politik, ekonomi, sosial dan budaya yang telah ditimbulkannya. Dari kenyataan empirik yang memperlihatkan kondisi politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat pasca pemerintahan Orde Baru, diperoleh jawaban yang cenderung bernada negatif dari sebagian besar komponen anak bangsa untuk pertanyaan di atas, dalam pengertian bahwa era kekuasaan rezim Orde Baru dinilai tidak mampu mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran yang hakiki bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tetapi, justru sebaliknya telah menimbulkan proses pemiskinan struktural yang berlangsung secara sistematis, sebagai konsekuensi dari pilihan ideologi penguasaan dan paradigma pemanfaatan serta pengelolaan sumber daya alam yang dibangun dan digunakan selama pemerintahan Orde Baru.

Dari perspektif hukum dan kebijakan Pemerintah, ideologi dan paradigma, penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam mengacu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan Negara. Jabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 kemudian dituangkan ke dalam produk hukum yang dinamakan Peraturan Perundang-undangan. Substansi norma-norma yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan mencerminkan politik hukum yang dibangun Pemerintah untuk mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, terutama

¹ Makalah ini telah dipresentasikan dalam Seminar dan Workshop *Strategi Pemberdayaan Ekonomi Sistem Hutan Kerakyatan, Sebuah Agenda Penanggulangan Kemiskinan Struktural Sektor Kehutanan*, yang diselenggarakan KpSHK dan KIKIS pada tanggal 18-20 Januari 2000 di Puncak Inn Resort Hotel, Puncak, Jawa Barat.

² Staf Pengajar Fakultas Hukum dan Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang.

tercermin dari pengaturan mengenai Hak Menguasai dari Negara atas sumber daya alam.

Makalah ini mencoba untuk memberi pemahaman mengenai ideologi Negara dan paradigma yang melandasi bangunan politik hukum Pemerintah dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Hal ini dimaksudkan sebagai krida akademik untuk mengkoreksi dan mengevaluasi pilihan model pembangunan yang digunakan pemerintahan Orde Baru selama lebih dari tiga dekade terakhir ini, yang secara cenderung dinilai sebagai sumber terjadinya proses pemiskinan masyarakat secara struktural di sektor hutan dan sumber daya alam.

Politik Hukum Penguasaan Dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) tercermin dari rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Jabaran dari ideologi penguasaan dan pemanfaatan SDA di atas kemudian dituangkan dalam rumusan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan:

- (1) *Atas ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.*
- (2) *Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 Pasal ini memberikan wewenang untuk:*
 - a. *mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.*
 - b. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.*
 - c. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*
- (3) *Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia.*
- (4) *Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.*

Dalam konteks penguasaan dan pemanfaatan sumber daya hutan, maka Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (UUPK) menegaskan

- (1) Semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara
- (2) Hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (1) memberi wewenang untuk:
 - a. Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara.
 - b. Mengatur pengurusan hutan dalam arti luas.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan, dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

Secara ringkas, dapat dikatakan bahwa hutan dan sumber daya alam pada tingkatan tertinggi dikuasai Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan dimanfaatkan serta dikelola untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Landasan konstitusional dan landasan yuridis atas penguasaan hutan dan sumber daya alam seperti dirumuskan di atas merupakan cerminan dari artikulasi nilai dan norma serta konfigurasi hukum yang mengatur pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam (Barber, 1989), atau merupakan ekspresi dari ideologi yang memberi otoritas dan legitimasi kepada Negara untuk menguasai dan memanfaatkan sumber daya alam (Peluso, 1992).

Dalam konteks ini, rumusan yang menyatakan bahwa hutan dan sumber daya alam dikuasai oleh Negara dalam perspektif konstitusi dan hukum adalah benar adanya, sebagai konsekuensi yuridis yang memberi legitimasi kepada Negara sebagai institusi kekuasaan seluruh rakyat. Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan Negara pemerintahan Orde Baru secara sadar melakukan manipulasi atas makna hakiki dari ideologi tersebut paling tidak dalam 2 hal, yaitu:

1. Pemerintah rezim Orde Baru secara sengaja memberi interpretasi sempit atas terminologi Negara (*State*) yang semata-mata diartikan sebagai Pemerintah (*Government*) saja, bukan sebagai Pemerintah dan Rakyat. Karena itu, kemudian dibangun dan digunakan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis Pemerintah (*Government-based Resource Control and Management*), bukan *State-based Resource Control and Management* seperti yang dimaksudkan oleh UUD 1945, UUPA, dan UUPK di atas.
2. Konsekuensi dari penggunaan *Government-based Resource Control and Management* di atas adalah posisi Rakyat menjadi tidak sejajar dengan Pemerintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya, diciptakan relasi yang bersifat subordinasi antara Rakyat dengan Pemerintah -- dalam pengertian bahwa Rakyat dalam posisi yang inferior dan Pemerintah dalam kedudukan yang superior.

Karena itu, selama lebih dari tiga dekade Pemerintah Orde Baru memainkan paling tidak 3 peran pokok dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, yaitu:

1. Pemerintah sebagai penguasa sumber daya alam (*Government Resource Lord*);
2. Pemerintah sebagai pengusaha sumber daya alam (*Government Resource Enterprise*);
3. Pemerintah sebagai institusi yang memproteksi sumber daya alam (*Resource Protection Institution*).

Lebih dari itu, penggunaan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis Pemerintah menimbulkan implikasi yuridis dalam bentuk penciptaan model hukum yang bersifat represif (*Repressive Law*) yang mengandung ciri-ciri seperti berikut

- (1) mengatur norma-norma yang mengabaikan, memarginalisasi, dan bahkan menggusur hak-hak rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan SDA;
- (2) menekankan pendekatan sekuriti (*security approach*);
- (3) penonjolan sanksi-sanksi hukum yang hanya ditujukan untuk rakyat yang melakukan pelanggaran hukum;
- (4) memberi stigma kriminologis bagi pelanggar hukum sebagai perusak SDA, penjarah kekayaan alam, peladang liar, perambah hutan, perumput atau penggembala liar, perusuh keamanan hutan, pensabotase reforestasi, pencuri hasil hutan, dan lain-lain stigma yang bermakna sama.

Stigma-stigma yang diciptakan Pemerintah untuk mengkualifikasi perbuatan-perbuatan rakyat yang mencoba untuk mengakses SDA, sekalipun hanya untuk memenuhi kebutuhan subsisten mereka, sesungguhnya merupakan kreasi ideologis dari suatu bingkai budaya kontrol (*culture of control*) yang diciptakan Pemerintah untuk meneguhkan hak menguasai dari Pemerintah atas SDA (Peluso, 1992), atau merupakan konsekuensi dan ekspresi dari kultur penguasaan SDA yang didominasi Pemerintah (*Government-dominated Resource Control*), sehingga secara penuh dapat dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan dan devisa Negara, dengan menekankan pada model manajemen yang bersifat sentralistik (*Centralized Resource Management*), pengalokasian SDA yang sentralistik (*Centralized Resource Allocation*), dan pola penyusunan-penyampaian program yang baku (*Standardized Service Delivery Programs*) yang menggunakan pendekatan atas-bawah (Korten, 1986).

Dalam konteks ini, Pemerintah secara sadar memberlakukan politik pengabaian (*the Political of Ignorance*) atas hak-hak rakyat untuk menguasai dan memanfaatkan SDA sebagai sumber kehidupan mereka. Konsekuensinya, muncul kemudian kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi korban-korban (atau tumbal-tumbal) pembangunan (*Victims of Development*) dalam praktik pemanfaatan dan pengelolaan SDA yang berbasis Pemerintah (Bodley, 1982).

Kondisi ini pada gilirannya kemudian mengantarkan korban-korban pembangunan ini ke alam kemiskinan struktural yang lebih disebabkan oleh penerapan paradigma penguasaan dan pemanfaatan SDA berlandaskan bangunan politik

hukum yang bersifat represif dalam pengaturan penguasaan dan pemanfaatan SDA. Paradigma penguasaan dan pemanfaatan SDA yang berbasis Pemerintah cenderung berorientasi pada kapital dan ekonomi (*Capital and Economic Oriented*) untuk mengejar pertumbuhan ekonomi pembangunan, dan bukan proses pembangunan, dengan mengorbankan kepentingan perlindungan ekologi dan perlindungan nilai-nilai sosial dan budaya masyarakat pengguna SDA. Konsekuensinya, ongkos ekologi (*Ecological Cost*) dan ongkos sosial-budaya (*Social and Cultural Cost*) terlalu mahal untuk dibayar oleh Pemerintah dalam penguasaan dan pemanfaatan SDA untuk membangun negeri ini.

Penutup

Degradasi hutan dan SDA yang dialami banyak negara sedang berkembang dalam kurun waktu tiga dekade terakhir ini ternyata lebih bersumber dari penggunaan paradigma penguasaan dan pemanfaatan SDA yang berbasis Pemerintah (Bodley, 1982; Kortten, 1986; Singh, 1986; Repetto & Gillis, 1988; Barber, 1989; Zerner, 1990; Peluso, 1992; Nurjaya, 1993, 1999; Poffenberger, 1990, 1999).

Melalui penggunaan instrumen hukum yang bercorak represif dan kebijakan yang didominasi oleh Pemerintah cenderung mengabaikan dan menggusur hak-hak masyarakat atas SDA, pembatasan dan penutupan akses masyarakat atas SDA, proses kriminalisasi perbuatan-perbuatan masyarakat yang mengakses SDA sekalipun untuk memenuhi kebutuhan subsistennya. Akibatnya, terjadi proses marjinalisasi dan viktimisasi hak-hak, kepentingan, dan akses masyarakat lokal selain atas SDA sebagai sumber kehidupan (*Ecological Cost*), tetapi juga atas kekayaan sosial dan budaya masyarakat lokal (*Social and Cultural Cost*). Lebih lanjut, gerakan marjinalisasi dan viktimisasi hak-hak dan akses masyarakat lokal atas hutan dan SDA pada gilirannya dibarengi dengan proses pemiskinan struktural yang berlangsung secara sistematis dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya masyarakat lokal.

Belajar dari pengalaman masa pemerintahan Orde Baru seperti diuraikan di atas, maka untuk menuju ke masa depan yang lebih baik dan bermakna perlu segera dilakukan koreksi dan evaluasi atas hal-hal seperti berikut:

1. Terminologi *Negara* dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 harus direinterpretasi sebagai *Pemerintah* dan *Rakyat*, bukan sebagai Pemerintah semata. Karena itu, perlu juga dilakukan reposisi kedudukan yang sejajar antara Pemerintah dan Rakyat.
2. Implikasi dari krida untuk mereinterpretasi dan mereposisi kedudukan Pemerintah dan Rakyat, maka model hukum yang dibangun dan digunakan untuk mengatur penguasaan dan pemanfaatan SDA bukan lagi hukum yang bersifat represif (*Repressive Law*), tetapi hukum yang bersifat responsif (*Responsive Law*).
3. Paradigma penguasaan dan pemanfaatan hutan dan SDA yang berbasis Pemerintah (*Government-based Resource Control and Management*) perlu segera diganti dengan paradigma penguasaan dan pemanfaatan SDA yang berbasis masyarakat (*Communitybased Resource Control and Management*),

sesuai dengan tuntutan perkembangan nuansa demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di negeri ini seperti tercermin dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

4. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) perlu dikoreksi kembali oleh Pemerintah dan DPR-RI, karena politik hukum penguasaan dan pemanfaatan SDA yang tercermin dalam kedua UU tersebut (khususnya Pasal 8 UULH dan Pasal 4 & Pasal 67 UUK) masih mengukuhkan paradigma penguasaan dan pemanfaatan SDA yang berbasis Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Barber, Charles V. (1989), "The State, The Environment, and Development: The Genesis and Transformation of Social Forestry Policy in New Order Indonesia", Disertasi Doktor University of California, Barkeley, USA.
- Bodley, John H. (1982), *Victims of Progress*, Second Edition, Mayfield Publishing Company, California, USA.
- Nurjaya, I Nyoman (Ed) (1993), *Politik Hukum Pengusahaan Hutan di Indonesia*, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Jakarta.
- Nurjaya, I Nyoman (1999), "Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan di Nepal: Perspektif Hukum dan Kebijakan", Laporan Studi Banding ke Nepal yang diorganisasikan Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM) pada tanggal 14-25 Nopember 1999.
- Poffenberger, Mark (Ed) (1999), *Communities and Forest Management in Southeast Asia*, A Regional Profile of the Working Group on Community Involvement in Forest Management, Berkeley, USA.
- Peluso, Nancy Lee (1992), *Rich Forests, Poor People, Resource Control and Resistance in Java*, University of California Press, USA.
- Repetto, Robert & Malcolm Gillis (Eds) (1988), *Public Policies and The Misuse of Forest Resources*, Cambridge University Press, New York, USA.
- Singh, Chatrapati (1986), *Common Property and Common Poverty: India's Forest, Forest Dwellers and the Law*, Oxford University Press, Madras, India.
- Zerner, Charles (1990), "Legal Options for the Indonesia Forestry Sector", Field Document No. VI-4 FAO the United Nations.

BAB II BAGAIMANA HAK-HAK MASYARAKAT ADAT DALAM PANDANGAN DEPHUTBUN?

Legal Opinion (Critical Legal Analysis) Terhadap UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan¹

Elsam, LRA dan YBH Bantaya

Pengantar

Seperti lazimnya struktur sebuah *legal opinion*, maka susunan *legal opinion* terhadap UU No. 41 tentang Kehutanan, selanjutnya disingkat dengan UUK, akan meliputi dua ranah pembahasan, masing-masing aspek materiil dan aspek formil.

Dari aspek materiil, secara garis besar, pembahasannya berkisar pada isi atau substansi yang diatur. Dari sini bisa diciptakan sejumlah aksentuasi yang spektrumnya tidak bergeser dari pembahasan mengenai isi. Spektrum aksentuasi bisa berupa: pemeriksaan kritis terhadap bagian '*menimbang*', pemilihan topik-topik sentral dan strategis, pemeriksaan terhadap derajat keharmonisan antar ayat, pasal, bab maupun bagian, pemeriksaan terhadap apakah sebuah peraturan perundangan berkontradiksi dengan peraturan perundangan lain (*eksternal*) atau bahkan mengidap kontradiksi internal, atau apakah peraturan perundangan tersebut memiliki kemajuan-kemajuan dibandingkan dengan peraturan perundangan sebelumnya.

Sedangkan dari aspek formil, pembahasannya lebih ditekankan pada prosedur formal pembuatan atau penyusunan. Agak berbeda dengan aspek materiil, pembahasan dari aspek formil relatif tidak memiliki banyak aksentuasi, kecuali hendak memeriksa apakah prosedur penyusunan atau pembuatan sebuah peraturan perundangan sudah sesuai dengan prosedur yang distandarkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam khasanah hukum Indonesia, prosedur tersebut dikenal dengan sebutan Tata Cara. Dengan demikian, dari aspek formil, bisa juga diajukan pertanyaan yakni apakah proses penyusunan atau pembuatan sebuah peraturan perundangan sudah sesuai dengan tata cara yang distandarkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Namun agar tidak terjebak dalam perangkat logika hukum positif semata, hendaknya pembahasan dari aspek ini juga diperkuat dengan kritik terhadap hukum positif yang mengatur mengenai prosedur atau tata cara tersebut. Misalnya, bisa diperiksa apakah prosedur atau tata cara yang berlaku membuka peluang yang besar bagi publik untuk berpartisipasi atau malah bersifat elitis.

¹ Telah diterbitkan dalam: "Gerakan Studi Hukum Kritis: Wacana Edisi 6 Tahun II 2000, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif; Yogyakarta: Insist Press" dan "Inkonsistensi Undang Undang Kehutanan, San Afri Awang (Penyunting), Tahun 1999, Bigraf Publishing, Yogyakarta: Diterbitkan atas kerjasama dengan Ford Foundation".

Legal Opinion terhadap UUK akan disusun dengan menggunakan perspektif tersebut di atas, yang merupakan penjelasan elaboratif dari teknik penyusunan *legal opinion* yang konvensional. Kombinasi pembahasan dari aspek materiil dan formal diharapkan akan mampu menghasilkan sebuah *legal opinion* yang kritis sekaligus komprehensif. Dari pembahasan aspek materiil diharapkan antara lain, akan terkuak kemungkinan selubung-selubung ideologis dan politis yang disembunyikan dalam substansi UUK. Sedangkan dengan pembahasan dari aspek formil, diharapkan akan terungkap kemungkinan derajat ke-*elitis*-an penyusunan atau pembuatannya yang sekaligus akan menjadi bahan dasar pemahaman mengapa substansinya (ternyata) menyimpan selubung ideologis dan politis.

Kendati tetap berpedoman pada standar teknik penyusunan *legal opinion* konvensional, penyusunan *legal opinion* UU ini sesekali akan melakukan inovasi yang sifatnya lebih akan menguatkan bobot *legal opinion*. Jadi, dari segi organisasi penulisan, setelah bagian '*pengantar*', pembuatan *legal opinion* ini akan diikuti dengan bagian pembahasan aspek materiil, dilanjutkan dengan bagian pembahasan aspek formil dan diakhiri dengan bagian penutup yang sekaligus berisikan *catatan kemajuan* yang dimiliki oleh UUK.

Pembahasan dari Dua Aspek

A. Aspek Materiil

Bangun pembahasan aspek materiil akan disusun dengan cara menetapkan sejumlah aksentuasi atau topik strategis yang dinilai penting. Sejumlah aksentuasi yang dipilih diperkirakan akan mampu menjadi jembatan untuk memeriksa derajat pemenuhan aspek materiil oleh UU ini. Beberapa aksentuasi tersebut meliputi:

1. Dasar Pemikiran/Latar Belakang Berpikir, yang tercantum dalam bagian '*Menimbang*'.
2. Posisi Masyarakat (Adat), yang meliputi:
 - Kedaulatan atas Wilayah
 - Sistem Pengelolaan
3. Kewenangan Pemerintah dan Lembaga Pengelola Kehutanan;
4. Kontradiksi (internal, eksternal) dan disharmoni;
5. Kejelasan istilah dan struktur kata/kalimat.

Dasar Pemikiran/Latar Belakang Berpikir

Bagian '*Menimbang*' dianggap penting karena biasanya memuat landasan filosofis, politis atau sosiologis. Rumusan bagian inilah yang akan memberi jiwa kepada bagian batang tubuh karena rumusan tersebut adalah hasil dari pemahaman dan pengehayatan atas realitas sosial. Dengan demikian, rumusan bagian ini akan sangat menentukan apakah sebuah peraturan memiliki basis legitimasi sosial secara luas ataukah hanya disenangi atau menyenangkan segelintir elit politik dan ekonomi.

Berikut beberapa kritik mendasar terhadap bagian ini pada UUK:

1. Secara filosofis hampir tidak ada perbedaan dengan UU No. 5 tahun 1967. Yang membedakannya hanyalah bahwa pada UUK tidak dicantumkan lagi kalimat yang berbunyi "...*fungsi hutan sebagai salah satu unsur basis pertahanan nasional...*" (butir b) dan kalimat "... *tidak sesuai dengan tuntutan Revolusi*", (butir c) dan "... *untuk menyelesaikan Revolusi Nasional...*" (butir d). Jadi sebagai sebuah produk perundangan yang lahir dari pemerintahan yang mengaku reformatif, UU ini justru tidak melakukan koreksi terhadap latar belakang berpikir yang dimiliki oleh UU No. 5 Tahun 1967.
2. Alasan perlunya penggantian UU No. 5/1967 dengan UUK bukan dengan maksud untuk melakukan koreksi yang mendasar. Alasan yang dipakai hanya menyebutkan bahwa UU No. 5/1967 sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan, dan tuntutan perkembangan keadaan (butir d UUK). Bagian Penjelasan Umum Paragraf XIX, baris ke 3-6, bahkan hanya mengatakan bahwa UU No. 5/1967 perlu diganti untuk dapat memberikan landasan hukum yang kokoh dan lengkap bagi pembangunan kehutanan saat ini dan masa yang akan datang. Dua alasan penjelas di atas cukup menegaskan bahwa kehadiran UUK bukan hendak menjadi landasan yuridis bagi 'proyek' perombakan paradigma pengelolaan atau pengurusan kehutanan. Agaknya ini bermuasal dari kekaburan UUK dalam merumuskan koreksi mendasar terhadap UU No. 5/1967 sekaligus lemah (gagal?) dalam mendefinisikan target politiknya. Ini misalnya berbeda dengan UU No. 5/1967 yang pada bagian '*menimbang*'-nya justru dengan tegas menyebut peraturan dalam bidang kehutanan sebelumnya bersifat kolonial (butir c) dan setelah itu mendeklarasikan dirinya sebagai alat untuk menyelesaikan Revolusi Nasional (butir d). Dengan begitu UUK telah gagal atau tidak melakukan kritik ideologis terhadap UU No. 5/1967 sehingga akhirnya berlanjut pada ketidakmampuannya untuk merumuskan misi ideologisnya.

Contoh kekaburan lain pada UUK bisa ditemukan pada bagian penjelasan umum yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan, antara lain, asas kerakyatan dan keadilan yang dilangsungkan di bawah naungan ekonomi pasar dengan memberikan kesempatan berusaha yang sama kepada setiap orang. Rumusan ini secara terang-terangan menutup mata terhadap fakta sosial bahwa ada kesenjangan serius dalam pemilikan dan penguasaan aset-aset produksi. Semestinya, UUK mengakui keberadaan *exclusive minority rights*. Karena kalau tidak, pemberlakuan asas tersebut hanya akan melanggengkan kemiskinan.

Posisi Masyarakat (Adat)

Dalam perkara mengatur Masyarakat Adat (MA), agaknya, ada asumsi yang dipakai oleh barisan kelompok penyusun UUK, yakni bahwa MA harus dicurigai, khususnya berkenaan dengan dua hal. *Pertama*, kemungkinan MA untuk melakukan serangkaian aktivitas di dalam dan di luar kawasan hutan yang berpotensi merusak kelestarian atau fungsi ekosistem hutan. *Kedua*, kemungkinan MA akan melakukan penggerogotan terhadap hutan-hutan yang sudah dinyatakan sebagai kawasan hutan negara. Dua asumsi bernada kecurigaan ini menjadikan pengaturan

pengakuan terhadap MA bersifat bersyarat. Pengakuan terhadap MA dipenuhi dengan imbuhan-imbuhan yang kalau dikumulasikan kemudian justru mementahkan kehendak awalnya untuk mengakui. Watak tersebut menjelma, dengan bentuk yang jelas maupun kabur, dalam beberapa ayat dan pasal UUK.

Diawali dengan pasal 1 ayat (6), UUK sedari awal sudah menegaskan bahwa MA, dalam wujud kolektifnya, tidak berhak mempunyai hutan milik sendiri. Hutan adat adalah hutan negara yang kebetulan berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Artinya pasal ini mengasumsikan bahwa seluruh areal hutan Indonesia telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan hutan (hutan negara dan hutan hak), dengan demikian tidak mungkin ada sisa areal hutan yang terlupakan, termasuk yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Bila hal ini dikonfirmasi dengan penjelasan pasal 5 ayat (1) maka jelas bahwa yang kemudian dinyatakan sebagai hutan adat oleh pemerintah tidak lain adalah hutan kepunyaan MA, yang di setiap tempat memiliki nama lokal, semisal hutan marga, hutan ulayat, hutan petuanan, bengkar, dll. Secara sepihak, hutan-hutan ini kemudian dicaplok oleh negara dengan bertamengkan konsep hak menguasai oleh negara. Inilah yang umum dikenal sebagai proses *negaraisasi* tanah (hutan) MA yang kalau MA berkeinginan mengelola dan memanfaatkannya harus terlebih dahulu memohon izin kepada negara cq. pemerintah, sebagai penguasa atau 'pemilik' baru.

Berikut pasal 5. Bila disimak dengan cermat, tampak bahwa pasal ini membuat langkah degradatif terhadap cara pemerintah mengkualifikasikan ada tidaknya MA. Simak ayat (2), yang berbunyi, "*Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya*", (garis bawah oleh penyusun). Pesan penting ayat ini adalah bahwa eksistensi *de facto* MA tidaklah cukup untuk mengakui MA sebagai subyek hukum yang, misalnya, berhak mengelola dan memanfaatkan hutan adat. Eksistensi *de facto* tersebut *masih harus* dilengkapi dengan pengakuan *de jure* dengan cara pemerintah mengakui keberadaannya. Bagaimana cara pemerintah akan mengakuinya? Pertanyaan ini dijawab oleh pasal 67 ayat (2) yang berbunyi, "*Pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah*" (garis bawah oleh penyusun).

Ternyata, bila dihubungkan dengan ayat (3) pasal ini, otoritas penetapan dan pengaturannya ada dan hapusnya MA, tidak sepenuhnya milik pemerintah daerah. Ayat ini menarik kembali atau meredusir derajat otoritas Pemerintah Daerah dengan mengamanatkan perlunya dibuatkan PP tersendiri yang antara lain akan berisikan tata cara penelitian, materi penelitian dan kriteria penilaian keberadaan masyarakat hukum adat. Dengan demikian dari segi proses, pengakuan yuridis keberadaan MA dibuat menjadi sangat birokratik dan teknokratik-saientifik.¹

¹ Watak teknokratik-saientifik ini antara lain terlihat pada penjelasan ayat (1, 2 dan 3) pasal 67 yang mempersyaratkan sejumlah kriteria, kategori dan prosedur. Ini juga menjadi contoh konkrit bentuk pengakuan terhadap MA yang dipenuhi dengan sejumlah kondisionalitas. Kondisionalitas tersebut bahkan dibuat secara *berlapis-lapis* dari mulai *kenyataannya masih ada, diakui keberadaannya* dan *tidak bertentangan dengan kepentingan nasional* (pasal 4 ayat (3)). Sebenarnya, dalam

Itulah beberapa contoh pasal dan ayat yang secara jelas menjelmakan sifat curiga negara terhadap MA. Bentuk kecurigaan tersebut diwujudkan dengan cara menciptakan sejumlah kondisionalitas dalam perkara mengakui keberadaan MA. Sejumlah kondisionalitas tersebut kemudian malah mengaburkan dan bahkan menggerogoti muatan ideal bentuk pengakuan. Dan ternyata, lebih dari itu, bunyi pasal 5 ayat (4) memberitahukan dua hal penting, yakni bahwa, **pertama**, negara secara arbitrer mempersamakan MA dengan pemilik izin di bidang kehutanan yang kalau MA sudah tidak ada lagi maka hak pengelolaan hutan adat akan diambil kembali oleh negara. Ini berarti bahwa bentuk penghormatan yang diberikan pemerintah kepada MA sama seperti yang diberikan kepada pemilik izin di bidang kehutanan, tanpa sedikit-pun melihat perbedaan hubungan historis-ekonomis keduanya dengan hutan tersebut. **Kedua**, negara menyimpulkan bahwa MA hanyalah sebuah tahapan masyarakat yang nantinya secara linier akan mengikuti gerak proses perkembangan masyarakat modern. Kalau mengikuti logika ini, maka tidak akan mungkin ada MA yang bersifat permanen atau bahkan tidak akan mungkin lahir komunitas MA baru. Itu sebabnya, pemberian hak pengelolaan hutan adat harus dibatasi karena secara perlahan MA akan lenyap.²

Sistem Pengelolaan

UUK belum memperlihatkan semangat menerjemahkan semboyan *forest for people* ataupun konsep *community forestry*. Ini antara lain tampak pada kategori penentuan satuan wilayah pengelolaan hutan yang bukan didasarkan pada satuan wilayah yang dikenal oleh MA. Dalam pasal 6 nya, UUK menetapkan jenis satuan pengelolaan berdasarkan fungsi, sementara apa yang dikenal dan dipakai MA tidak sesederhana itu. Di masyarakat Kaili, Mentawai dan Defonsero (Irian Jaya) misalnya, dikenal lebih dari 7 bahkan 9 pembagian jenis hutan.

Demikian pula pada pasal 30 yang bernada memaksakan masyarakat untuk harus memakai koperasi sebagai satu-satunya badan usaha dalam konteks mengem-bangkan ekonomi masyarakat. Masyarakat tidak diberikan pilihan lain untuk mengembangkan perekonomiannya dengan menggunakan jenis badan usaha lainnya.

Bahkan sesungguhnya materi atau substansi UUK, seluruhnya adalah pengaturan yang menjabarkan konsep penyelenggaraan kehutanan oleh negara. Dalam penjelasan yang lebih konkrit bisa disebutkan bahwa mayoritas bagian, pasal dan ayat UUK berisi pengaturan lebih lanjut dari konsep hak menguasai oleh negara seperti yang tertuang dalam pasal 4 ayat (1) dan (2). Pengecualiannya hanya pasal 1, 2 dan 3. Sedangkan pasal 66 sampai pasal 82, pada dasarnya adalah pasal-pasal

soal proses menentukan ada tidaknya MA, terdapat ketegangan antara penjelasan ayat (2) dengan ayat (3). Ayat (3) mempertunjukkan sifat pongah pemerintah yang sampai urusan penelitian ada tidaknya MA disusun sendiri lewat PP. Artinya, hasil penelitian yang dilakukan oleh pakar hukum adat (ayat (2)), yang akan menjadi bahan pertimbangan bagi Pemda, wajib mengikuti tata cara dan model penelitian seperti yang kelak akan diatur dalam PP tersendiri.

² Formulasi cara pandang politis yang sistemik oleh negara kepada MA kemudian berimplikasi langsung pada jenis hak yang diberikan negara kepada MA. Maka bisa dimaklumi mengapa kemudian hak yang diberikan hanya berupa hak-hak seperti yang tampak pada pasal 67 ayat (1) UUK.

yang bersifat mendukung atau memberikan pengamanan terhadap semua pasal yang bertugas menjabarkan konsep hak menguasai oleh negara. Ini berarti bahwa penyelenggaraan pengelolaan kehutanan masih didominasi oleh negara dengan memberikan sedikit peluang partisipasi kepada masyarakat (pasal 67, 68, 69 dan 70) serta peluang menyelesaikan sengketa kehutanan (pasal 74, 75 dan 76).

Kewenangan Pemerintah cq Departemen Kehutanan

UUK memberikan kewenangan yang tidak semestinya kepada pemerintah cq Departemen Kehutanan. Ini bisa dilihat pada pasal 5 ayat (2) yang memberikan kewenangan menetapkan status hutan kepada pemerintah cq. Departemen Kehutanan. Semestinya, kewenangannya sebatas hanya menetapkan *fungsi* karena kewenangan menetapkan status (kepemilikan) hutan (*tenure*) ada pada departemen lain yang mengurus perihal agraria. Karena cara begini berpotensi melahirkan tiga situasi. **Pertama**, akan terjadi perebutan pembagian lahan antar departemen atau badan. **Kedua**, akan terjadi tumpang tindih pengaturan dalam satu wilayah yang sama. **Ketiga**, konsep integralitas dalam mengelola dan menguasai sumberdaya alam yang dianut MA akan goyah dan hancur.

Selain memberikan kewenangan yang tidak semestinya, UUK juga memungkinkan negara untuk mengeksesifkan hak penguasaannya atas hutan, terutama yang ada hubungannya dengan MA. Peluang ini diberikan oleh pasal 4 ayat (3). Kata '*kepentingan nasional*' pada rumusan pasal tersebut sangat tidak jelas karena tidak didefinisikan secara imperatif. Situasi begini akan memberikan kesempatan lebar-lebar kepada negara (pemerintah) untuk membuat penafsiran yang lentur.

Kontradiksi (Internal & Eksternal) dan Disharmoni

1. Kontradiksi Internal

- Ada beberapa bentuk kontradiksi atau bentrokan internal dalam tubuh UUK:
- a. Apa yang dirumuskan dalam bagian konsideran beserta penjelasannya tidak diterjemahkan lebih lanjut dalam bagian batang tubuh melainkan justru diingkari. Satu contoh bisa disebutkan yakni antara butir c bagian *Menimbang* dengan pasal 81. Semangat samar-samar dalam bagian ini untuk merespon konflik kehutanan, begitu saja dipatahkan oleh pasal 81 dengan cara tetap membenarkan seluruh penunjukkan dan penetapan kawasan hutan yang telah dilakukan sebelum UUK diberlakukan. Berarti pasal ini mengabaikan sengketa kehutanan yang *telah* dan *sedang* terjadi. Kalau hendak disimpulkan maka, apa yang dirumuskan relatif baik pada bagian konsideran dan penjelasannya hanya sebatas *retorika*, yang pada bagian batang tubuh *dianulir*.
 - b. Di pasal 1 ayat (4) dan pasal 5 ayat (1) dipakai istilah 'hutan negara'. Pasal mana yang menjadi sumber istilah tersebut? Sedangkan satu-satunya pasal yang bisa dijadikan sumber, yakni pasal 4 ayat (2), sama sekali tidak memakai istilah hutan negara melainkan hanya istilah '*penguasaan hutan oleh negara*'.

2. Kontradiksi Eksternal

Kontradiksi eksternal dimaksudkan sebagai sifat *keberlawanan* UUK dengan peraturan perundangan lainnya. Peraturan perundangan yang dimaksud meliputi UUD, Tap MPR dan UU.

Satu ketidaklajiman lain dalam pembuatan *legal opinion* ini yakni upaya mencari kontradiksi UUK dengan beberapa konvensi internasional yang sampai sekarang belum diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Konvensi-konvensi tersebut tentu saja belum memiliki kekuatan mengikat (*binding force*), sehingga sebenarnya UUK tidak diwajibkan untuk memedomani konvensi-konvensi tersebut. Namun terlepas dari itu, bila butir c bagian *menimbang* saja sudah secara sadar melihat kemungkinan pengaruh pengurusan hutan Indonesia terhadap iklim global, maka seharusnya UUK berpedoman pada beberapa konvensi internasional yang sudah secara fasih membahas kemungkinan perubahan iklim global akibat kesalahan pengurusan hutan. Juga bila pada butir d bagian *menimbang*, UUK sudah menyadari kesalahan format lama dari penguasaan dan pengurusan hutan serta kemauannya untuk menjawab tuntutan perkembangan keadaan, maka selayaknya UUK berpedoman pada beberapa konvensi internasional yang seluruh materinya disusun sebagai upaya untuk menjawab kesalahan fatal paradigma sebelumnya dalam pengurusan hutan, sekaligus sebagai cara untuk memecahkan persoalan di lapangan dan dinamika perkembangan tuntutan.

Berikut uraian kontradiksi UUK dengan sejumlah produk hukum nasional dan konvensi-konvensi internasional.

a. Dengan Pasal 18 UUD 1945

UUK tidak mengakui *hak asal-usul* dan *susunan asli* masyarakat adat, seperti tampak dalam pemakaian istilah hutan negara dan bentuk pengakuan terhadap MA yang disertai dengan kondisionalitas bertingkat. Sikap ini bisa ditemukan pada pasal 5 ayat (3) dan pasal 67 ayat (1) dan (2).

b. Dengan Tap. MPR No. XV dan XVII /MPR/1999

Pada pasal 66 UUK disebutkan bahwa penyerahan sebahagian kewenangan penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk mengefektifkan pengurusan hutan. Apa sifat atau bentuk kewenangan yang akan dilimpahkan kepada Pemda? Penjelasan pasal 66 ayat (2) menyebutkan bahwa kewenangan yang akan diserahkan adalah yang bersifat operasional. Apa saja jabaran kewenangan yang bersifat operasional tersebut? Menurut ayat (3) akan diatur lebih lanjut oleh PP.

Substansi ayat (2) di atas, berikut penjelasannya, mangkir dari semangat umum yang dimiliki oleh Tap. MPR No. XV/MPR/1999 seperti yang terwakili dalam pasal 1 jo pasal 5. Pasal (1) Tap tersebut menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung-jawab kepada Pemda. Artinya, kewenangan yang diserahkan kepada Pemda bukanlah kewenangan yang sifatnya residu. Pemangkiran tersebut agaknya produk logis dari cara UUK mendefenisikan tujuan penyerahan sebagian wewenang

kepada Pemda. Masih dalam ayat (2) pasal 67, penyerahan wewenang tersebut bertujuan hanya untuk meningkatkan efektifitas pengurusan hutan, bukan demi pencapaian pemerataan manfaat sumberdaya nasional ataupun untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan seperti yang disebutkan dalam butir c bagian *menimbang* dan pasal 3 ayat (1) Tap. MPR No. XV/MPR/1999.

c. Dengan UU No. 5 Tahun 1960

Pasal 4 ayat (2) UUK melanggar ketentuan pasal 2 UUPA karena UUK mempersamakan atau menterjemahkan negara sebagai hanya pemerintah.³ Sehingga semua kewenangan yang muncul dari penguasaan hutan oleh negara, seluruhnya diserahkan kepada pemerintah. Hanya, sesekali dilakukan dengan meminta persetujuan DPR bila menyangkut hal yang bersifat sangat penting, strategis serta berdampak nasional dan internasional seperti yang diterangkan dalam penjelasan ayat (2). Sementara dalam pasal 4 UUPA disebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai oleh negara bisa juga didelegasikan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat tertentu.

Bila UUPA tidak membuat pemisahan antara tanah dengan benda-benda yang ada di atas dan di bawahnya, maka UUK melakukan hal itu seperti yang tampak dalam penggunaan istilah hutan adat (pasal 1 ayat (6) dan pasal 5 ayat (3)). Dalam sistem kepercayaan MA tidak ada pemisahan kepemilikan atau penguasaan antara tanah dengan benda-benda yang ada di bawah dan di atasnya, termasuk hutan. Pemilik dan si empunya tanah adalah sekaligus pemilik dan si empunya benda-benda di atas dan di bawahnya. Makna lain dari semua ini adalah bahwa UUK telah merusak bahkan menganulir implikasi hukum dari UUPA karena mengurus apa yang sebenarnya sudah selesai diurus oleh UUPA, yakni mengenai penguasaan (*tenure*) atas sumberdaya alam atau sumber-sumber agraria.

d. Dengan UU No. 22 Tahun 1999

Pasal 67 ayat (1) UUK bertentangan dengan isi ketentuan pasal 99 jo. pasal (1) butir o UU No. 22/1999 khususnya mengenai kewenangan masyarakat hukum adat atau desa atau nama lain yang serupa dengan itu. Bila pasal 99 UU No. 22/1999 mengakui keberadaan desa (masyarakat adat) beserta kewenangan berdasarkan asal-usul, oleh pasal 67 ayat (1) UUK kewenangan tersebut justru ditiadakan dengan kemudian hanya memberikan beberapa hak. Makna terdalam dari substansi ketentuan pasal 99 butir a UU No. 22/1999 adalah diakuinya keberadaan masyarakat adat, beserta kedaulatan (politik, ekonomi, hukum) atas wilayahnya. Sedangkan, dengan memunculkan istilah hutan adat, UUK justru mengambil kedaulatan MA dengan cara menjadikan hutan marga, hutan petuanan, dan lain sebagainya sebagai hutan negara dan kemudian menyewakannya kepada MA dalam bentuk hutan adat.

Mestinya dengan sudah adanya UU No. 22/1999 maka UUK tidak perlu lagi mengatur mengenai masyarakat adat tetapi cukup mengacu kepada UU No. 22/1999.

³ Ini bahkan lebih mundur dibandingkan dengan ketentuan pasal 5 ayat (2) UU No. 5/1967 yang tidak menterjemahkan negara sebagai hanya pemerintah.

Bila wewenang yang diserahkan kepada Pemda hanya yang bersifat operasional seperti yang dimaksudkan oleh penjelasan pasal 67 ayat (2) UUK, maka ia bertentangan dengan pasal 7 ayat (1) dan pasal 10 ayat (1) UU No. 22/1999.⁴ Yang dimaksudkan dengan pembagian kewenangan oleh UU No. 22/1999 bukan pembagian berdasarkan *spesialisasi* atau *bagian*, seperti yang dimaksudkan oleh UUK, melainkan pembagian berdasarkan *bidang* atau *sektor*.

e. Dengan UU No. 24 Tahun 1992

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 19 ayat (2) UUK bertentangan dengan ketentuan pasal 22 ayat 6 UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam pasal 19 ayat (6) UU No. 22/1992 disebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tk. II ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Adapun isi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tk. II, menurut pasal tersebut, antara lain meliputi pengelolaan kawasan hutan lindung dan kawasan budi daya. Termasuk dalam pengertian kawasan lindung antara lain Kawasan Hutan Lindung, Taman Nasional, Suaka Alam, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam. Sedangkan kawasan budi daya meliputi antara lain kawasan Hutan Produksi.

Bila mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam UU No. 24/1992 tersebut maka perubahan peruntukkan kawasan hutan, sebagaimana dimaksud oleh pasal 19 ayat (2) UUK, seharusnya melalui persetujuan DPRD II, bukan melalui persetujuan DPR. Adalah tidak logis bila DPRD II yang turut menetapkan Rancangan Tata Ruang tidak dimintai persetujuannya dalam hal perubahan peruntukkan kawasan hutan tapi malah meminta persetujuan DPR yang nota bene tidak terlibat dalam proses pembuatannya.

Selain itu, ketentuan UUK tersebut juga bersifat memberikan kewenangan sepihak kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan perubahan peruntukkan dan fungsi kawasan hutan. Sebagai salah satu komponen penyusun Peraturan Daerah, selain DPRD II, maka perubahan peruntukkan dan fungsi tersebut juga harus mendapat persetujuan dari Pemerintah Daerah. Persetujuan Pemda dan DPRD mutlak diperlukan (wajib hukumnya) dalam perubahan peruntukkan, pinjam pakai kawasan hutan. Bukan hanya dalam hal tertentu saja seperti yang dimaksudkan oleh UUK. Karena setiap tindakan yang sifatnya mengubah fungsi kawasan hutan dengan sendirinya akan mengubah Perda.

f. Dengan UU No. 10 tahun 1992

Dalam pasal 6 butir b UU No. 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera disebutkan bahwa salah satu hak penduduk sebagai anggota masyarakat adalah hak atas pemanfaatan wilayah warisan adat. Dalam bagian penjelasannya diuraikan bahwa hak tersebut memberi jaminan bahwa kelompok penduduk yang turun-temurun mengembang-kan suatu wilayah secara

⁴ Kendati sebenarnya ketentuan yang bagus dalam pasal 7 ayat (1) UU digero-goti oleh ketentuan ayat (2) nya dengan adanya uraian jenis "*kewenangan bidang lain*"

adat, tidak dikalahkan kepentingannya oleh pendatang baru. Jika wilayah warisan adat tersebut dikembangkan untuk kegiatan pem-bangunan, maka Masyarakat Adat harus diutamakan dalam menikmati nilai tam-bah wilayahnya, misalnya dalam kesempatan kerja baru dan sebagainya.

Muatan ketentuan ini jelas bertentangan dengan apa yang diatur dalam UUK yakni ketentuan yang menyebutkan tentang ditetapkannya secara sepihak hutan marga, hutan petuanan, dsb, sebagai hutan negara dan kemudian menyewakannya kepada MA dalam bentuk hutan adat. Penetapan sepihak ini tentulah bersifat mengalahkan kepentingan MA, yang dilakukan oleh negara sebagai organisasi pendatang baru ke dalam wilayah MA. Penetapan oleh negara tersebut bahkan tidak dengan memberikan sepeser pun kompensasi atau nilai tambah kepada MA.

g. Dengan UU No. 39 Tahun 1999

Pasal 6 ayat (1) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia berbunyi:

"Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah." Ayat (2) nya berbunyi, "Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman."⁵

Dalam penjelasan pasal ini antara lain disebutkan bahwa hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dipegang oleh masyarakat setempat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka penegakan hak asasi manusia dengan memperhatikan hukum dan perundang-undangan.

Mengacu pada ketentuan UU tentang HAM tersebut maka bentuk penyelenggaraan kehutanan, terutama yang berkaitan dengan MA dan wilayahnya, tidak bersifat memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak adat. Penetapan sepihak hutan marga dan sebagainya sebagai hutan negara adalah bentuk konkrit dari tindakan pelanggaran atas hak-hak adat karena sebagian konsep dan jenis hak yang dikenal atau dipunyai oleh MA berhubungan langsung dengan sumberdaya alam, termasuk hutan. Penetapan tersebut sama dengan penghilangan secara sadar hak-hak adat yang melekat dengan kawasan hutan tersebut.

h. Dengan Instrumen Hukum Internasional

Berkaitan dengan pengakuan terhadap hak-hak MA (*indigenous people*) substansi pengaturan UUK bertentangan dengan beberapa ketentuan produk hukum internasional. Ada beberapa hak-hak dasar MA yang sudah diakui oleh komunitas internasional, yang oleh UUK justru dilanggar atau tidak diberikan. Beberapa hak tersebut tersebar di berbagai instrumen hukum internasional yakni antara lain:

1. Hak untuk menentukan nasib sendiri (*right to self-determination*).

⁵ Ketentuan pasal ini agaknya meneruskan apa yang sudah diatur dalam Tap. MPR No. XVII/MPR/1999 tentang HAM, pasal 41 bagian Piagam Hak Asasi Manusia.

Hak ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) dan pasal 55 United Nation Charter, Pasal 1 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (CCPR) dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (CESCR). United Nation Charter menjamin persamaan hak dan hak menentukan nasib sendiri bagi bangsa (*peoples*) dan individu. Sedangkan pasal 1 CCPR dan CESCR menyebutkan:

"All peoples have the right to self-determination and establishes that by virtue of the right they are free to choose their political status and may freely pursue their economic, social and cultural development."

Selain ketiga instrumen hukum internasional di atas, masih ada beberapa deklarasi internasional yang mengakui hak ini, misalnya *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* (1960), dan *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relation and Co-operation Among States* (1970). Pada tahun 1970, dalam rangka menangani kasus *Certain Phosphate Lands in Nauru* (Nauru v. Australia), Mahkamah Peradilan Internasional (*International Court of Justice*) berpendapat bahwa hak untuk menentukan nasib sendiri sudah menjadi *prinsip hukum*, tidak lagi sebatas *aspirasi politik*.

2. Hak Budaya

Pasal 27 CCPR menjamin:

... to member of ethnic, religious or linguistic minorities the right to enjoy in community with the other members of their group, their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language".

Kendati dalam wacana hukum internasional MA tidak dikategorikan sebagai etnis minoritas namun MA adalah *peoples* yang dapat mempertahankan hak budayanya dengan menggunakan pasal ini.

3. Hak Atas Pembangunan

Hak ini disebutkan dalam *Declaration on The Right of Development*, yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1986. Salah satu muatan deklarasi ini memberikan kewajiban kepada negara bangsa untuk menjamin kesempatan yang sama bagi semua warga untuk mengakses sumberdaya pokok, pendidikan, pelayanan kesehatan, makanan, perumahan dan keadilan dalam distribusi pendapatan.

Selain jenis hak yang sudah disebutkan dalam beberapa instrumen hukum internasional di atas, ada sebuah intrumen yang secara khusus mengatur tentang Masyarakat Adat dan Bangsa Pribumi, yakni Konvensi ILO 169 (1989) yang tajuk lengkapnya adalah *Convention Concerning Indigenous Peoples and Tribal Populations in Independent Countries*. Di antara seperangkat hak ataupun kewenangan MA yang dijamin oleh konvensi ini, beberapa di antaranya secara terang-terangan disangkal oleh UUK, semisal:

1. Hak atau kewenangan untuk memutuskan prioritas sendiri dalam pembangunan (*decide their own priorities*)
2. Hak untuk berpartisipasi secara langsung dalam menyusun rencana program regional dan nasional yang berpengaruh kepada mereka (*to participate directly in national and regional plans and program affecting them*)
3. Pengakuan hukum nasional terhadap kebiasaan dan hukum adat (*recognition of customs and of customary indigenous law*)
4. Pengakuan terhadap pentingnya kegiatan ekonomi MA (*recognition of importance of traditional economic activities*)
5. Hak kepemilikan atas tanah, hak atas kekayaan⁶ atau yang lebih akrab dikenal sebagai *territorial rights*.

Selain itu, konvensi ini juga telah mulai memperkenalkan prinsip konsultasi yang mengharuskan pihak manapun untuk berkonsultasi kepada lembaga perwakilan MA, bila berkehendak mengelola salah satu kekayaan wilayah MA.

Tidak satupun dari jenis hak di atas yang dijamin oleh UUK. Ini paling tidak tampak dari cara UU ini memberlakukan realitas praktek penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam oleh rakyat di teritorinya. Hutan marga, hutan ulayat ataupun hutan petuanan secara sepihak ditetapkan sebagai hutan negara. MA hanya diberikan hak memungut hasil hutan dan melakukan kegiatan pengelolaan hutan. MA juga tidak dilibatkan dalam kegiatan penunjukan dan penetapan hutan. Dengan ketentuan yang seperti ini maka sejumlah hak MA yang dijamin oleh instrumen hukum internasional, sekaligus gugur. Di antaranya hak menentukan nasib sendiri, hak budaya, hak atas teritori dan hak untuk diajak berkonsultasi.

3. Disharmoni

Terdapat beberapa kasus disharmoni dalam tubuh UUK, yakni:

- a. Ketidakcocokan antara batang tubuh dengan bagian penjelasannya. Misalnya pada kasus pasal 4 ayat (2). Seharusnya tugas bagian penjelasan adalah memberikan uraian atau rumusan yang sifatnya semakin membantu memperjelas isi dari batang tubuh, bukan malah menimbulkan penjelasan baru yang substansinya berbeda dengan batang tubuh.
- b. Ketidakcocokan antara beberapa pasal dan bagian penjelasan. Kasus ini terjadi antara pasal 4 ayat (2) dengan penjelasan pasal 19 ayat (2) dan penjelasan pasal 64. Mestinya penjelasan pasal 4 ayat (2) menjadi pasal tersendiri atau minimal menjadi pasal 4 ayat (3) dengan menjadikan penjelasan pasal 19 ayat (2) dan penjelasan pasal 64 sebagai bagian penjelasannya.

Ketidajelasan Memakai Kata/Kalimat dan Kekaburan Topik Sentral Kalimat

UUK dipenuhi dengan sejumlah pemakaian kata yang tidak jelas maksudnya. Selain itu, UU ini juga memasang beberapa kata dalam satu kalimat yang satu sama

⁶ Dalam kapasitas individualnya, kedua hak ini juga diberikan kepada MA seperti tertuang dalam Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

lain tidak menjelaskan ataupun dijelaskan. Sejumlah kata ditaruh saja dalam satu kalimat yang bila dirangkaikan tidak memiliki arti sebagai sebuah kalimat. Agaknya, pada saat pembahasan di DPR, telah terjadi proses *asal tumpang* terhadap hampir semua usulan fraksi-fraksi, sehingga kalimatnya menjadi sangat panjang tanpa memiliki fokus. Beberapa contoh di bawah ini menunjukkan hal tersebut:

- a. Sebuah potongan kalimat pada butir a bagian *menimbang*. Di sana ada kalimat "*...merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara...*" Potongan kalimat ini terasa sangat mengganggu dan merusak topik sentral butir ini.
- b. Butir b bagian *menimbang*. Dengan dimasukkannya kata *secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta tanggung gugat*, maka menjadi sukar untuk menemukan soliditas topik sentral dalam kalimat ini. Definisi antar kata-kata tersebut sebenarnya tidak memiliki batasan yang jelas dan tegas. Sejumlah kata memiliki definisi yang serupa sehingga akhirnya merusak kesolidan arti di balik kalimat butir tersebut.

Selain dua kasus di atas, dijumpai juga sejumlah kasus yang menggambarkan tingkat keteledoran dan ketidakjelasan UUK dalam memakai kata atau kalimat. Kasus ini bisa ditemukan pada bagian *menimbang* butir d. Di sana terdapat potongan kalimat yang berbunyi:

"...sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan...".

Berkaitan dengan kalimat ini ada satu pertanyaan yang bisa diajukan: *prinsip penguasaan dan pengurusan hutan yang mana?* Kalau benar ada prinsip tersebut tentu yang dimaksud adalah prinsip penguasaan dan pengurusan hutan yang lama. Sayangnya, tidak satu pun bagian, pasal atau ayat dalam UUK yang menyinggung-nyinggung identitas prinsip lama tersebut.

B. Aspek Formil

Ada kesulitan untuk memastikan apakah proses pembuatan UUK terkena ketentuan Inpres No. 15 Tahun 1970 ataukah ketentuan Keppres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang. Dalam Bagian Ketentuan, pasal 31 Keppres No. 188/1998 dikatakan:

" Terhadap Prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang yang telah memperoleh persetujuan tetapi kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang yang bersangkutan belum berlangsung pada saat Keputusan Presiden ini mulai berlaku, maka segala kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Keputusan Presiden ini."

Bila mengacu pada ketentuan tersebut maka kasus penyusunan RUUK tidak bisa dikualifikasikan ke dalamnya, karena pada saat Keppres ini diundangkan proses

penyusunan RUUK sudah memasuki draft ke 11. Persetujuan atas prakarsa penyusunannya sendiri sudah didapatkan pada tahun 1993.⁷

Namun bila ketentuan ini dihadapkan dengan ketentuan Penutup pasal 32 Keppres tersebut maka penyusunan RUUK terkena ketentuan Keppres No. 188/1998. Pasal 32 berbunyi:

"Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini, maka Instruksi Presiden Nomor 15 tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah dinyatakan tidak berlaku lagi."

Ini berarti bahwa sejak Keppres No. 188/1998 diundangkan pada tanggal 29 Oktober 1998, satu-satunya produk hukum yang mengatur ketentuan tata cara mempersiapkan RUU adalah Keppres No. 188/1998. Maka semua proses penyusunan RUU, pada tahapan manapun, hanya terkena ketentuan Keppres ini, tidak oleh ketentuan lain. Dengan demikian, kendati proses penyusunan RUUK tidak masuk dalam kualifikasi yang dimaksudkan oleh pasal 31, namun ia tetap terkena ketentuan Keppres 188/1998 sebagai implikasi dari pasal 32. Tidak mungkin proses penyusunan RUUK terkena ketentuan Inpres No. 15 tahun 1970 yang telah jelas-jelas dicabut keberlakuannya sejak tanggal pengundangan Keppres No. 188/1998.

Bila mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam Keppres No. 188/1998 maka ada beberapa catatan kritis yang bisa dihasilkan antara lain:

1. Pembahasan Antar Departemen

Pada tanggal 21 Oktober 1998, Menhutbun menyerahkan RUUK kepada Sekretaris Kabinet dengan permintaan untuk dibahas antar departemen. Menurut pasal 9 Keppres ini, materi yang akan dibahas oleh Panitia Antar Departemen adalah prakarsa penyusunan RUU yang sudah disetujui oleh Presiden, bukan RUUK. Berbeda dengan isi RUUK, prakarsa penyusunan tersebut hanya berisikan *latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturan*.

Lalu topik atau materi apakah yang sebenarnya dibahas dalam pertemuan antar departemen yang berlangsung lebih kurang enam bulan tersebut? Apakah pertemuan itu benar-benar membahas hal-hal yang bersifat prinsip yang antara lain meliputi kelengkapan objek, jangkauan dan arah pengaturan, seperti yang disebutkan dalam pasal 11 ayat (1)? Atau benarkah pernah ada Panitia Antar Departemen tersebut? Apakah betul-betul memang tidak ada pendapat dan pertimbangan yang berbeda dari pimpinan departemen atau lembaga terkait atas RUUK yang diajukan oleh Dephutbun?⁸

⁷ Informasi ini mengutip penjelasan dari Ir. Titus Saryanto, salah seorang staf menteri Kehutanan dan Perkebunan Kabinet Reformasi, *Republika*, 7/7/1999.

⁸ Kemungkinan tidak adanya pertimbangan atau pendapat berbeda dari departemen atau lembaga terkait sangat kecil. Ini misalnya bisa dibuktikan dengan perbedaan substansi antara UUK dengan Peraturan Menteri Negara Agraria No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Cacat proses ini semakin diperbesar oleh tindakan presiden yang tidak lagi memeriksa beberapa kandungan permasalahan ideologi-politik, ekonomi, sosial-budaya dan hukum dalam RUUK. Padahal pasal 17 ayat (1) Keppres No. 188/1999 memberi peluang untuk itu. Hanya berselang dua minggu sejak disetujui oleh DPR, RUUK disahkan dan diundangkan pada tanggal 30 September 1999.

2. Proses Konsultasi dengan Masyarakat

Selain menjaring pendapat dan pertimbangan dari menteri atau Pimpinan Lembaga Terkait, sejauh mana Dephutbun juga menjaring pendapat dari masyarakat, seperti yang diatur oleh pasal 13 ayat (2)? Pasal tersebut berbunyi:

"Dengan memperhatikan ketentuan Pasal 14 ayat (3), pendapat dan pertimbangan dapat pula dimintakan kepada Perguruan Tinggi dan organisasi bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan."

Kalau memang betul-betul diadakan penjaringan dan jelas-jelas ada sejumlah perbedaan pendapat dan pertimbangan dari masyarakat, apakah Menteri atau Pimpinan Lembaga, bersama dengan Sekretaris Negara berusaha menyelesaikan perbedaan tersebut? ⁹

Satu kesempatan lain untuk berkonsultasi dengan masyarakat diberikan oleh pasal 17 ayat (2) yang berbunyi:

"Apabila dipandang perlu, Menteri Sekretaris Negara dapat mengundang Perguruan Tinggi, organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya untuk diikutsertakan dalam upaya penyelesaian tersebut."

Tapi apa lacur, presiden agaknya tidak lagi memeriksa RUUK tersebut padahal ia menyimpan sejumlah kandungan permasalahan. Padahal kalau dua tahapan ini dilalui oleh proses penyusunan RUUK pasti akan ditemukan sejumlah perbedaan pertimbangan dan pendapat, sebagaimana sudah terekam dengan baik dalam beberapa forum dan dengar pendapat sebelum dan pada saat RUU ini dibahas di DPR.

C. Penutup

Berangkat dari seluruh paparan pada dua ranah pembahasan di atas, maka ada beberapa kesimpulan yang bisa dihasilkan:

Pertama, UUK telah gagal membuat rumusan yang solid terhadap dua hal yakni: rumusan alasan kehadirannya menggantikan UU No. 5/1967. UUK tidak

⁹ Perbedaan pendapat dan pertimbangan terhadap RUUK ini sebenarnya cukup santer disuarakan oleh sejumlah kelompok masyarakat, Perguruan Tinggi dan Ornop. Tidak hanya itu, beberapa partai politik juga menyuarakan nada serupa. Bahkan dua Pemerintah Daerah Tk. I, yakni Riau dan Kalimantan Timur, turut memberikan masukan kritis. Selain mengkritik keras substansi pengaturan, mereka juga meminta penghentian sementara pembahasan RUU tersebut sampai menunggu anggota DPR baru terpilih dan dilantik. Kritikan tersebut terus digemakan sampai RUUK dibahas di Komisi III DPR.

melakukan kritik atau koreksi paradigmatis terhadap UUK. Karena itu, UUK kemudian juga gagal merumuskan misi ideologis-politiknya.

- Kedua*, berbeda dengan UUPA dan UU No.5/1967, UUK telah mendistorsi pengertian negara menjadi hanya pemerintah.
- Ketiga*, UUK tidak melakukan perubahan fundamental terhadap ketentuan yang mengatur masyarakat adat.
- Keempat*, UUK berkontradiksi dengan sejumlah peraturan perundangan positif nasional dan dengan beberapa instrumen hukum internasional. Baik ketentuan mengenai hak-hak dasar masyarakat adat, kewenangan pemerintah daerah dan tata ruang.
- Kelima*, dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan urusan kehutanan, peran negara cq. Pemerintah masih terlihat sangat dominan. Peran masyarakat sebatas sebagai tambahan atau pelengkap saja.
- Keenam*, dari segi penggunaan istilah dan struktur kalimat, UUK menyimpan sejumlah kelemahan mendasar sehingga akhirnya mengaburkan bahkan menghilangkan topik sentralnya.
- Ketujuh*, proses mempersiapkan rancangannya juga tidak memenuhi beberapa hal yang dipersyaratkan oleh Keppres No. 188/1998 mengenai Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Tetapi di antara sejumlah kelemahan mendasar di atas sebenarnya terselip sejumlah kemajuan-kemajuan kecil yang sifatnya tidak konseptual dan holistik. Misalnya kemajuan dalam hal diakuinya gugatan perwakilan, penyelesaian sengketa di luar persidangan, relatif berkurangnya orientasi ekonomi dibanding dengan UU. No.5/1967, dirumuskannya pengurusan hutan sebagai bagian dari kerangka beribadah serta perlunya diubah praktek pengelolaan hutan yang berorientasi kayu dan kurang memperhatikan hak dan keterlibatan masyarakat, menjadi pengelolaan yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat.

Namun kemajuan-kemajuan tersebut haruslah dilihat dari dua cara pandang. **Pertama**, redaksi kalimat yang menunjukkan kemajuan-kemajuan tersebut tampak berdiri sendiri tanpa memiliki hubungan komplementer-sistematis dengan bagian-bagian lainnya. **Kedua**, hendaklah kemajuan tersebut difahami sebagai hasil dari gelombang tekanan kalangan pro demokrasi dan masyarakat terhadap manajemen kehutanan dan proses perumusan RUU nya. Bukan semata-mata sebagai niat baik (*political will*) pemerintah. Itu sebabnya perubahan yang terlihat bukanlah perubahan yang sifatnya mendasar karena sesungguhnya, pada saat ia sedang dirumuskan, masyarakat belum sepenuhnya berhasil meruntuhkan pilar-pilar kekuasaan negara. Kenapa sebagian substansi UUK juga berisi sejumlah kemajuan, karena itu adalah hasil logisnya dari mulai retaknya basis kekuasaan dan

kesolidan struktur politik negara. Tapi, mengapa substansinya masih didominasi oleh kekonservatifan? Itu karena pada saat itu, kendati kendali politik negara mulai goyah, eksponen gerakan demokrasi juga belum bisa meruntuhkan segenap pendukung struktur politik negara. Jadi, dalam konteks atau langgam politik seperti itulah UUK ini dibuat dan substansinya adalah produk langsung dari adegan tarik-menarik politik tersebut. Dan yang memenangkan adegan tarik-menarik itu masih kelompok yang memiliki kepentingan permanen di seputar pengelolaan hutan, yakni birokrat, pengusaha dan birokrat pengusaha.

Komentar Atas RPP Pengelolaan Hutan Adat¹

Myrna A. Safitri²

UU Kehutanan (ps.5 dan penjelasannya) menyebutkan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang kewenangan pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat. Kewenangan pengelolaan itu sendiri bersumber dari hak menguasai negara yang dirintis dalam pasal 4 ayat 2. Dengan demikian peraturan tentang hutan adat pada dasarnya adalah peraturan mengenai persoalan pendelegasian wewenang mengelola hutan dari pemerintah kepada masyarakat adat.

Hal yang esensial dari hak pengelolaan itu adalah adanya kewenangan pengaturan yang dimiliki oleh pemegang hak yang bersangkutan, (dalam hal ini adalah masyarakat hukum adat). Jika kewenangan pengelolaan (pengaturan) tersebut adalah pendelegasian dari kewenangan pengelolaan yang lebih besar (yang dimiliki pemerintah) maka tentu saja cakupan pengaturan itu akan sama, dan hanya berbeda dalam konteks wilayah. Mengacu pada pasal 4 ayat 2 UU Kehutanan (tentang hak menguasai negara yang dijalankan pemerintah) setidaknya dapat ditafsirkan bahwa kewenangan pengaturan yang dimiliki masyarakat hukum adat kurang lebih akan berkenaan dengan: 1) pengaturan terhadap sumberdaya hutan, dan kawasan; 2) penetapan status bagian-bagian dari wilayah hutan adat; 3) pengaturan tentang hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan hutan di wilayah hutan adat.

Dengan demikian, jika berbicara hak dan kewajiban (Bab IV RPP) tentunya adalah hak dan kewajiban berkenaan dengan kewenangan pengaturan ini. Hak yang dimaksud adalah hak melakukan pengaturan sebagaimana disebutkan di point di atas, sedangkan kewajiban berkenaan dengan pertanggungjawaban pada pengaturan yang dibuat (apakah bersesuaian dengan nilai-nilai kemanusiaan secara umum dan nilai-nilai yang ingin dibawa dalam kebijakan kehutanan).

Secara substansial, pasal 6 RPP mencampuradukkan antara hak masyarakat hukum adat yang esensial (hak mengelola kawasan hutan) dengan perbuatan-perbuatan yang muncul sebagai hal yang tidak terhindarkan dalam pelaksanaan hak tersebut (lihat pasal 6 point b yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak mempraktekkan pengetahuan, teknologi dan kearifan setempat dalam mengelola hutan) serta, dengan kondisi yang dibutuhkan untuk melaksanakan hak tersebut (lihat ps. 6 point c, d, e).

Demikian pula halnya dengan ps.7 tentang kewajiban, yang memuat aktivitas-aktivitas yang wajib dilakukan masyarakat hukum adat (memelihara dan menjaga hutan dari kerusakan, memanfaatkan hutan sesuai dengan fungsi pokok melakukan rehabilitasi hutan adat, membayar PBB) tanpa menyinggung sama sekali kewajiban yang lebih esensial yakni kewajiban mempertanggungjawabkan pengaturan yang telah dibuatnya. Dengan mengelola kawasan hutan

¹ Draft RPP Pengelolaan Hutan Adat dari <http://WWW.dephut.go.id>

² Peneliti di P3AE-UI

adat, masyarakat hukum adat membuat peraturan berkenaan dengan pemanfaatan dan perlindungan kawasan hutan. Kegiatan pemanfaatan dan perlindungan itu sendiri bisa dilakukan oleh anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atau pihak luar yang melakukan kegiatan itu dalam kawasan hutan adat dan tunduk dengan pengaturan adat yang dibuat masyarakatnya. Kewajiban masyarakat hukum adat secara kolektif adalah mempertanggung-jawabkan pelaksanaan pengaturan yang dibuatnya itu kepada pemerintah.

Secara singkat, substansi pengaturan mengenai hak dan kewajiban masyarakat hukum adat dalam pasal 6 dan 7 RPP ini menyiratkan bahwa posisi masyarakat hukum adat dianggap tidak lebih dari pengguna sumberdaya, belum menjadi pengelola kawasan hutan.

Untuk menjadikan masyarakat hukum adat sebagai pengelola kawasan hutan perlu revisi tujuan pengelolaan hutan adat yang disebutkan di pasal 2 yang sarat dengan orientasi pada kepentingan pemanfaatan ekonomi, sosial budaya dan ekologi dari kawasan hutan. Tujuan pengelolaan hutan adat, seyogyanya adalah mewujudkan pengelolaan hutan yang demokratis melalui pendelegasian wewenang pengelolaan hutan negara pada masyarakat hukum adat yang terwujud dalam kemampuan masyarakat hukum adat membuat pengaturan dan mempertanggungjawabkan pengaturan itu.

Karena pengelolaan adalah hal yang berkaitan dengan kewenangan pengaturan maka Bab VI mengenai pengelolaan hutan adat tidak perlu lagi berisikan ketentuan mengenai kegiatan pemanfaatan dan perlindungan yang dilakukan masyarakat tetapi lebih kepada kewenangan-kewenangan pengaturan apa yang diberikan kepada masyarakat hukum adat untuk mengelola hutan. Sebagai contoh, masyarakat hukum adat berwenang mengatur siapa yang dapat memanfaatkan sumberdaya hutan di kawasan hutan adat, siapa yang harus melindungi hutan, dsb.

Jika disepakati bahwa tujuan pengelolaan hutan adat adalah untuk demokratisasi pengelolaan hutan, dimana salah satu prinsip demokrasi adalah partisipasi maka persoalan pengakuan pada masyarakat hukum adat pun semestinya dilakukan secara partisipatif. Bab III RPP ini masih belum menunjukkan semangat partisipasi tersebut. Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat banyak ditentukan oleh otoritas politik dan ilmiah. Peran masyarakat adat sangat kecil dan terkesan hanya sekedar didengar pendapatnya tanpa terlibat langsung dalam kedudukan yang setara dalam kegiatan penelitian yang nota bene menentukan keberadaan mereka (lihat pasal 4).

Peran pemerintah dan pemerintah daerah sendiri dalam hal ini adalah memfasilitasi terwujudnya tujuan pengelolaan hutan adat. Fasilitasi itu diberikan dengan membuat kebijakan-kebijakan yang kondusif bagi pengembangan hutan adat, termasuk di dalamnya adalah kepastian hukum tentang kawasan hutan adat, perlindungan pada pelaksanaan hak pengelolaan hutan adat, kemudahan pelayanan dalam hal-hal yang berkaitan dengan perolehan hutan adat, bantuan teknis, dsb. Upaya fasilitasi yang dilakukan

pemerintah dan pemerintah daerah itu adalah bagian dari upaya pemberdayaan yang berhak dinikmati oleh masyarakat hukum adat.

Perlindungan pelaksanaan hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan adat, sebagaimana disebutkan dalam pasal 14 ayat 2, adalah bagian dari upaya pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi terwujudnya tujuan pengelolaan hutan adat, bukan bagian dari upaya pengawasan pemerintah pada masyarakat adat.

Sanksi semestinya diberikan berkenaan dengan ketidakmampuan masyarakat hukum adat mempertanggungjawabkan pengaturan yang dibuatnya sehingga berakibat pada menurunnya kualitas hutan. Dengan demikian tidak relevan memasukkan pasal 15 ayat 2a sebagai kriteria dijatuhkannya sanksi pencabutan kewenangan pengelolaan hutan adat.

BAB III BAGAIMANA NEGARA LAIN MENGATUR HAK-HAK MASYARAKAT ADAT?

Menuju Kepastian Hak Dalam Perjuangan Masyarakat Adat Di Filipina¹

Sandra Moniaga dan Martua T. Sirait

Pendahuluan

Dua program perhutanan sosial utama, ISF dan CFP, yang kemudian digabungkan dalam CBFM, lebih menekankan aspek teknis manajemen hutan melalui basis rumah tangga dan kelompok, dan tidak memberikan kepastian penguasaan atas lahan selama waktu yang tidak terbatas serta tidak mengakui hak kepemilikan atas lahan. Kedua program itu mensyaratkan adanya ikatan kontrak penyewaan (*stewardship agreement*) antara masyarakat/kelompok dengan DENR selama 25 tahun dan dapat diperbaharui kembali selama 25 tahun lagi. Berdasarkan kontrak itu masyarakat sekitar hutan wajib melindungi hutan, menanam pohon, berkoordinasi dengan petugas DENR setempat. Kontrak itu bisa sewaktu-waktu diputuskan atau digugurkan apabila masyarakat tidak memenuhi kewajibannya atau pemerintah membutuhkan lahan itu untuk kepentingan umum. Selain itu, ketika kontrak berakhir maka hak kepemilikan berakhir juga.

Jelas sekali kedua program itu melibatkan masyarakat sekitar hutan hanya untuk merehabilitasi lahan dan memberikan kesempatan berusaha tani di kawasan hutan. Program itu lebih menekankan aspek kelestarian hutan dan ketahanan pangan, belum menjawab kebutuhan masyarakat sekitar hutan yaitu kepastian hak atas sumber daya alam dan hak untuk menentukan sistem pengelolaannya. Bayangkan, masyarakat adat harus menyewa wilayah adatnya sendiri dari negara untuk dapat dimanfaatkan oleh mereka sendiri (Gatmaytan, 1992).

Setelah implementasi dari Program ISF dan CFP yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat secara swadaya dirasa kurang memberikan kepastian hak atas sumber daya alam bagi masyarakat adat, dan lebih lagi terjadi penolakan oleh masyarakat adat dan beberapa ornop, barulah pemerintah menyoroti aspek kepastian hak penguasaan atas sumber daya alamnya.

Pada tahap awal tahun 1990 DENR membentuk tim kerja khusus untuk menerima, mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mencatat klaim batas wilayah adat di Cordillera. Jika klaim-klaim itu benar, maka tim kerja khusus harus menerbitkan tanda bukti status tanah sesuai dengan undang-undang dan

¹ Paper ini merupakan bagian (BAB III) dari buku mengenai Community Forestry di Filipina, akan dipublikasikan.

menyusun rekomendasi kepada Pemerintah tentang pengaturan tanah dan wilayah leluhur. Usaha ini merupakan langkah baru Periode Ekspansi dan Pelembagaan Hutan Kemasyarakatan hingga sekarang.

Langkah selanjutnya setelah melihat kerja dari tim itu, DENR menerbitkan SK No 2 tahun 1993 tentang tata cara mendaftarkan tuntutan atas wilayah dan atau tanah adat. SK ini disebut juga DAO 2/1993. SK ini bukan merupakan suatu pengakuan negara atau pemberian status yang jelas atas tanah maupun wilayah adat ataupun pemberian sertifikat hak atas tanah, tetapi barulah tata cara mendaftarkan klaim atau tuntutan atas wilayah adat. Pengajuan klaim dilengkapi dengan dokumen seperti peta, riwayat tanah, sejarah masyarakat adat, pengakuan masyarakat sekitar wilayah/tanah adat, maupun bukti-bukti lainnya yang menguatkan. Tanda bukti pendaftaran klaim itu disebut Sertifikat atas Tuntutan Wilayah Adat (Certificate of Ancestral Domein Claim - CADC) untuk klaim oleh kelompok/komunal dan Sertifikat Tuntutan atas Tanah Adat (Certificate of Ancestral Land Claim – CALC) untuk klaim oleh perorangan atau keluarga atau satu marga. Setelah mendapatkan CADC masyarakat adat harus menyusun Rencana Pengelolaan Wilayah Adat atau Ancestral Domein Management Plan (ADMP).

Dengan adanya CADC atau CALC dan berdasarkan ADMP, masyarakat bisa melanjutkan kegiatan mengelola wilayah adat mereka meskipun klaim masih diproses pemerintah untuk mendapatkan kepastian hukum.² Selain itu, wewenang masyarakat adat dikembalikan pada masyarakat yang mengklaim. Wewenang masyarakat adat antara lain membagi hasil sumber daya alam, mengatur pendatang, mengatur lembaga yang boleh bekerja di wilayah itu termasuk pemerintah dan ornop, wewenang bernegosiasi dengan pihak luar untuk usaha sumber daya alam, berhubungan dengan lembaga keuangan atau lembaga lainnya.

Pengajuan klaim tidak hanya untuk kawasan hutan produksi tetapi juga hutan lindung/konservasi. Untuk kawasan hutan konservasi Kongres mengesahkan satu Undang-undang tentang wilayah konservasi terpadu atau National Integrated Protected Areas System (NIPAS) Act No 7586 tahun 1993. Undang-undang tersebut mengakui keberadaan tanah adat, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk turut terlibat aktif sebagai pengelola kawasan konservasi serta mengakui hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan mengenai segala konsekuensi dari keterlibatannya dalam program NIPAS itu.

DAO 2 tetap membuka kesempatan kepada masyarakat adat yang telah mengikuti ISF dan CFP untuk mendapatkan CADC dan CALC. Rencana pengelolaan berdasarkan ISF dan CFP yang sebelumnya harus dibuat cukup

² Dalam konteks di Filipina pada tahun 1996 sedang dibahas Rancangan Undang-undangan mengenai Hak-hak Masyarakat Adat yang antara lain mengatur tentang pengakuan hak-hak atas wilayah adat dan tanah adat, dan kemudian akhirnya RUU ini disahkan sebagai UU pada tanggal 28 Juli 1997 oleh Kongres Filipina sebagai UU No. 8371.

detail dan harus disetujui DENR, setelah dikeluarkan DAO 2 cukup dibuat sekali saja, sederhana, dan cukup diketahui saja oleh DENR. Menurut Sekretaris DENR hampir sebagian masyarakat adat mengajukan CADC dan setelah melalui proses yang panjang, Pemerintah menjamin tidak akan menerbitkan hak baru kepada pihak lain setelah ada CADC dan CALC (PDI, 1996c).

Sampai tahun 1997, atau dalam kurun waktu 4-5 tahun sejak DAO 2/1993 diberlakukan telah ada 78 lokasi wilayah-wilayah adat yang meliputi 1.124.740 hektar diseluruh Filipina yang mendapatkan CADC (Diaz & Luna, 1997)³. Saat itu wilayah adat terluas yang diakui tuntutannya adalah Wilayah Adat Bugkalot di Propinsi Quirino seluas 108.360 hektar dan yang terkecil Wilayah Adat Pakuan-Manobo di Propinsi Surigao del Sur yang diterbitkan pada tahun 1994.

Setelah mendapatkan CADC, masyarakat adat masih harus mengikuti proses panjang dengan mengajukan aplikasi CADT (Certificate of Ancestral Domein Title) untuk mendapatkan hak kepemilikan komunal atas wilayah adat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Masyarakat Adat (IPRA 1997).

Pengalaman Masyarakat Adat Manobo Mengajukan CADC

Masyarakat Adat Manobo, di Mindanao Utara, menyebut dirinya Orang Lumad. Mereka meyakini tanah dan sumber daya milik mereka diberikan oleh Tuhan, yang disebut *Magbabaya*, kepada nenek moyang mereka. Sejak itulah mereka memulai kehidupan, mencukupi kebutuhan sendiri dan membuat mereka berarti. Orang Lumad sangat menghargai dan memelihara dengan baik tanah pemberian, termasuk sumber daya alam dan kekuatan supranaturalnya. Mereka memberikan nama atas setiap jengkal wilayah tersebut. Sudah turun-temurun mereka berladang, berburu, mengumpulkan hasil hutan dan sungai dan mengembangkan kegiatan perladangan, perburuan dan pengumpulan hasil hutan dan sungai. Saat ini masih dapat jelas terlihat lahan bera yang dikenal dengan sebutan *Yuba* dalam Bahasa Manobo.

Tetapi Pemerintah tidak mengakui hak Orang Lumad. Wilayah adat mereka diberikan pada dua HPH terbesar di Filipina yaitu ARTIMCO dan SUDECOR sebelum tahun 1993. Untuk menegaskan hak mereka, masyarakat Manobo tidak tinggal diam. Mereka memprotes, mencoba berdialog dengan perusahaan HPH dan Pemerintah. Mereka juga memetakan wilayah adatnya dan menyusun kesaksian tetua-tetua adat dari tujuh wilayah yang berdekatan mengenai kepemilikan yang sah.

Dengan diterbitkannya DAO 2 pada tahun 1993, terbukalah peluang bagi masyarakat untuk menuntut pengakuan atas klaim mereka atas wilayah adatnya. Peluang ini kemudian digunakan oleh masyarakat untuk memberikan kesempatan kepada Pemerintah membuktikan ketulusan niatnya dalam menerima tuntutan masyarakat adat dengan menerbitkan CADC atas wilayah adatnya. Didampingi dua ornop, TRIFSS dan LRC-KSK, pada tahun 1994 masyarakat membentuk panitia kerja yang menyiapkan forum diskusi, pelatihan, verifikasi ulang kesaksian dan mempublikasikannya kepada umum, menyiapkan peta, dan secara resmi mengajukan CADC pada tahun 1995. Setelah setahun mengajukan klaim, DENR belum juga memberikan jawabannya karena banyaknya prosedur yang harus dilalui dan sulitnya masyarakat menyesuaikan diri dengan sistem birokrasi.

Tingkat perkembangan kebijakan dan hukum yang mengatur tentang pengakuan akan hak-hak atas wilayah adat oleh Negara dimanapun tidak dapat dipisahkan dari sejarah kebijakan dan hukum pertanahan dari negara yang bersangkutan. Secara formal di Filipina kebijakan dan hukum *positif* pertanahan berkembang sejak abad ke 19 di jaman penjajahan Spanyol dan Amerika. Perkembangan terus terjadi dan sejak kemerdekaan, di tahun 1945, diteruskan oleh bangsa Filipina sendiri. Beberapa doktrin, misalnya Regalian, Carino dan Reavis dikembangkan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku termasuk yurisprudensi-yurisprudensi dari Mahkamah-mahkamah Agung. Di sisi lain, ratusan kelompok masyarakat adat di wilayah ini sudah memiliki hukum-hukum adat yang diwarisi oleh nenek moyang mereka sejak dahulu kala, termasuk hukum-hukum adat mengenai sumber daya alam. Namun realita ini lebih sering diingkari.

Doktrin Regalian

Seperti negara-negara lain yang dijajah oleh bangsa Eropa, Filipina sangat kuat dipengaruhi oleh sistem hukum Eropa. Sehubungan dengan pengaturan tentang pertanahan, di Filipina dikenal Doktrin Regalian dalam kebijakan pengelolaan sumber daya alam yang diyakini sebagai warisan dari penjajahan Spanyol, khususnya dari Unter-Caetra (3 May 1843), salah satu seri dari Papal Bulls yang diterbitkan oleh Alexander ke VI yang mengatur tentang pemberian hak kepada Raja Spanyol untuk dapat memasuki seluruh wilayah berpenduduk untuk dapat melakukan kegiatan-kegiatan penginjilan. Aturan ini kemudian dilengkapi dengan satu putusan kerajaan yang kemudian dikenal sebagai Maura Law yang ditetapkan pada tanggal 13 Pebruari 1894 yang menetapkan bahwa semua tanah yang tidak memiliki surat resmi yang diterbitkan oleh pemerintah kolonial adalah tanah milik kerajaan. Sebagian besar penduduk, termasuk masyarakat adat, di wilayah jajahan Spanyol ini pada umumnya tidak tahu menahu tentang hukum Spanyol, dan khususnya masyarakat adat hidup dalam budaya lisan, dan tidak memiliki bukti-bukti kepemilikan tanah secara tertulis. Dengan demikian, berdasarkan Doktrin Regalian, hampir seluruh wilayah di Filipina adalah milik Raja Spanyol, sehingga pemilikan privat atas tanah dan sumber daya alamnya harus melalui proses pemberian oleh Raja.⁴

Karena pada umumnya masyarakat adat hidup dalam budaya lisan, maka hampir seluruh tanah-tanah dan wilayah-wilayah adat terkena langsung oleh Doktrin Regalian dan dianggap sebagai domain publik yang dikuasai oleh. Dalam perkembangannya klaim sepihak oleh pemerintahan kolonial Spanyol atas wilayah yang tidak dapat dibuktikan pemilikannya secara tertulis, termasuk wilayah-wilayah dan tanah-tanah adat, diteruskan oleh pemerintah kolonial

⁴ Prinsip hukum serupa pernah juga berlaku di Indonesia dan dikenal sebagai Domein Verklaring. Prinsip ini dimuat dalam Agrarische Wet 1870. Dalam perkembangannya Pemerintah Indonesia secara sadar berniat menghapus prinsip hukum Domein Verklaring. Dalam rumusan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria No 5 tahun 1960 tidak digunakan kata negara 'memiliki' melainkan 'menguasai'. Dan lebih lanjut dalam PP No 24 tahun 1987 diakui adanya hak-hak tanah berdasarkan hak lama atau hak adat yang dapat dikonversi menjadi hak milik. Akan tetapi Undang-Undang Pokok Kehutanan No 5 tahun 1967 maupun penggantinya yaitu Undang-Undang Kehutanan No 41 tahun 1999 (mengikuti Bosch Ordonantie zaman Belanda) tetap menempatkan hutan adat sebagai hutan negara. Artinya prinsip Domein Verklaring masih dipertahankan.

Amerika dan bahkan pemerintah Filipina sendiri. Di masa pemerintahan Filipina, karena kebanyakan masyarakat adat tinggal di wilayah-wilayah dataran tinggi dan dengan adanya Keppres 705 yang menetapkan bahwa seluruh wilayah dengan kelerengan lebih dari 18% merupakan kawasan hutan publik maka semakin jauhlah pengakuan akan hak-hak masyarakat atas wilayah adatnya.

Sampai dengan tahun 1987, seluruh kebijakan di Filipina masih mengikuti doktrin ini. Pada tahun 1987 di dalam rumusan Konstitusi Filipina yang baru diakui keberadaan masyarakat adat, yang disebut sebagai Indigenous Cultural Community, termasuk hak-hak adat mereka atas wilayah adat. Namun sampai awal tahun 1990an belum ada peraturan pelaksana dari pengakuan dalam Konstitusi. Sampai dengan tahun 1993, tidak pernah diterbitkannya sertifikat kepemilikan atau sekurang-kurangnya klaim atas wilayah-wilayah adat. Yang ada hanyalah pemberian hak-hak sewa kepada masyarakat di dataran tinggi, tanpa membedakan asal-usul mereka apakah masyarakat adat atau pendatang. Kebijakan itu di antaranya adalah izin berladang bagi peladang gilir balik (Kaingin Permits) yang dikembangkan pada tahun 1971, kontrak ISF yang dikembangkan pada tahun 1983, kontrak CFP tahun 1987.

Doktrin Cariño

Doktrin Cariño muncul ketika Filipina masih dibawah kekuasaan Amerika Serikat yang menganut sistem hukum Anglo-saxon yang mengakui bahwa Keputusan Mahkamah Agung setara dengan undang-undang, artinya setiap Keputusan Mahkamah Agung dapat dipakai langsung sebagai dasar hukum dari pengembangan peraturan perundangan. Karena pada saat itu Filipina masih merupakan wilayah jajahan Amerika Serikat, maka sistem itu juga berlaku di Filipina.

Doktrin Cariño diambil dari kasus Cariño. Pada tahun 1902 seorang anggota masyarakat adat Suku Igorot di Propinsi Beunget bernama Cariño yang ingin mempertahankan hak milik adat atas tanah adatnya terpaksa berhadapan dengan Pemerintah Insular Filipina (Pemerintah Kolonial Amerika di Filipina). Setelah melalui proses panjang, pada tanggal 23 Pebruari tahun 1909 Makamah Agung Amerika Serikat menyatakan tidak ditemukan bukti bahwa pada masa penjajahan Spanyol seluruh tanah masyarakat adat diberikan oleh Raja atau dengan kata lain Spanyol tidak dapat secara sepihak mengklaim bahwa seluruh tanah adat yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara tertulis adalah tanah kerajaan. Mahkamah Agung memutuskan bahwa meskipun Cariño tidak memiliki bukti tertulis tentang haknya atas tanah yang digugat namun Mahkamah Agung menetapkan bahwa sejauh testimoni-testimoni dan ingatan-ingatan dari banyak pihak yang kompeten bahwa tanah tersebut sudah merupakan tanah milik perorangan maka diduga bahwa status yang sama telah dimiliki sebelum Spanyol mulai menjajah wilayah tersebut. (Gatmaytan, 1997). Dalam hal ini Doktrin Cariño, yang didasarkan pada Keputusan Mahkamah Agung atas kasus Cariño melawan Pemerintah Insular Filipina adalah satu doktrin baru yang membatalkan Doktrin Regalian.

Dengan adanya Keputusan Mahkamah Agung ini maka keberadaan tanah adat yang dimiliki secara perorangan diakui negara sebagai domain privat bukan domain publik. Kasus ini, bukan satu kasus masyarakat adat melawan pemerintah yang banyak terjadi di AS, tetapi satu kasus masyarakat adat Filipina yang diajukan sampai ke Mahkamah Agung di AS.

Keputusan Mahkamah Agung untuk kasus Cariño pada tahun 1909 di Amerika hanya terbatas pada kasus tanah yang dimiliki oleh perorangan melawan Raja/Negara atas tuntutan hak milik perorangan yang merupakan anggota masyarakat adat. Kemudian Mahkamah Agung Filipina mengembangkan doktrin tersebut melalui keputusan MA dalam kasus Ankorn versus Pemerintah Kepulauan Filipina tahun 1919. Dalam kasus ini, sebidang lahan pertanian hampir didaftarkan oleh Ankorn tetapi kemudian ditentang oleh masyarakat adat Moro dan Mansaca yang menyatakan bahwa wilayah tersebut merupakan wilayah adat mereka. Dalam hal ini, Keputusan MA tersebut mengakui adanya kepemilikan komunal atas wilayah adat oleh masyarakat adat yang penguasaannya tetap berada pada mereka.⁵

Keputusan MA lainnya yang memperkuat pengakuan hak-hak komunal dari masyarakat adat atas wilayah tertentu adalah dalam kasus Abaoag versus Direktur Pertanahan Pemerintah Kepulauan Filipina. Pada tahun 1923, Mahkamah Agung menetapkan keputusan, dengan mengacu pada Keputusan MA dalam kasus Cariño versus Pemerintahan Insular Filipina, bahwa pemerintah tidak dapat seenaknya mencabut hak-hak dari masyarakat yang telah menguasai wilayah tertentu untuk jangka waktu yang cukup lama. Meskipun pada kenyataannya tanah yang diperoleh masyarakat adat Bago (sub-suku dari Bangsa Igorot), yang telah menghuni wilayah tersebut sejak tahun 1884, dari gubernur/pemimpin Kota Alva di Pangasinan berada dalam wilayah yang dianggap sebagai wilayah publik dan belum dikembangkan, namun pada akhirnya MA memutuskan bahwa wilayah itu harus bisa didaftarkan sebagai wilayah milik komunal (*private communal ownership*) karena pada kenyataannya wilayah itu masih dikelola secara komunal dan tidak dibagikan kepada perorangan sesuai dengan adat Igorot.

Kasus Pemerintah Republik Filipina melawan Cosalan tahun 1992 sedikit menarik karena sebagian lahan yang menjadi kasus berada dalam wilayah Kawasan Lindung Cordillera Tengah. Dalam kasus ini Cosalan bermaksud mendaftarkan haknya atas tanah adat yang kemudian ditolak oleh Pemerintah Republik Filipina karena alasan di atas. Dalam masa persidangan ditemukan bukti-bukti bahwa Cosalan dan keturunannya telah menguasai dan tinggal di tanah tersebut secara terus menerus sejak tahun 1840an sedangkan penetapan Kawasan Lindung baru dilakukan pada tahun 1929. Pada akhirnya MA memutuskan bahwa untuk wilayah-wilayah yang telah dibuka dan dikuasai terus menerus oleh seseorang

⁵ Berbeda dengan kasus Carino yang merupakan tanah milik perorangan

dan keturunannya, pemerintah tidak dapat mengganggu hak-hak tersebut dengan membuat pernyataan sepihak bahwa wilayah tersebut adalah kawasan hutan atau bagian dari hutan lindung. Namun karena sebagian dari wilayah yang dituntut ternyata masih merupakan wilayah yang berhutan dan tidak ditemukan tanda-tanda pengembangan, maka ditetapkan bahwa hanya 70% dari 303.340 meter persegi tanah yang dituntut yang diakui sebagai tanah milik Cosalan. Pada saat itu terlihat bahwa Pemerintah Republik Filipina masih belum mengakui sepenuhnya kepemilikan masyarakat adat atas hutan.

Doktrin Reavis

Kasus Reavis versus Fianza yang membahas tentang hak adat atas mineral di dalam wilayah adat menambah lengkap khasanah yurisprudensi tentang pengakuan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam. Keputusan MA yang kemudian dikenal sebagai Doktrin Reavis ini menetapkan bahwa kawasan bermineral dapat 'dikeluarkan' dari domein publik menjadi kepemilikan privat.

Doktrin Reavis muncul dari kasus antara Fianza dan para leluhurnya yang semuanya adalah bagian dari masyarakat adat Igorot yang klaim bahwa mereka memegang hak milik atas kawasan bermineral yang telah mereka kuasai sejak lima puluh tahun terakhir. Klaim Fianza ini muncul sehubungan dengan adanya tindakan Reavis yang berusaha mendapatkan sertifikat untuk ijin penambangan atas beberapa wilayah penambangan di Propinsi Benguet. Meskipun penguasaan Fianza dianggap tidak terlalu jelas (kasat mata) karena kegiatan-kegiatan penambangan emas dari masyarakat Igorot sangat sederhana (dibanding penambangan 'modern' oleh perusahaan besar), namun Mahkamah Agung memutuskan mengakui hak milik dari Fianza dan para leluhurnya atas wilayah bermineral yang sudah dikuasai selama lebih dari 50 tahun oleh masyarakat adat Igorot. Keputusan MA Amerika yang dibuat pada tahun 1909 ini masih terus digunakan oleh Mahkamah Agung Filipina.

Konstitusi 1987

Ditetapkannya Konstitusi baru di tahun 1987 di Filipina yang kemudian disebut sebagai "Konstitusi 1987", merupakan awal dari pengembangan dasar-dasar bagi pengembangan suatu negara yang demokratis. Seperti telah dikemukakan dalam Bab I, rumusan dalam Konstitusi ini juga menjadi dasar dari penolakan terhadap Doktrin Regalia yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman. Berdasarkan Pasal XII, bagian 2 juncto Pasal XII, bagian 5 (1) dan 5 (2) dapat ditafsirkan bahwa Negara memiliki seluruh tanah-tanah publik, air, mineral, potensi energi, perikanan, hutandan kayu, satwa liar, flora fauna dan sumber daya alam lainnya tetapi tetap menghormati (mengakui) hak-hak masyarakat adat atas tanah-tanah adat dan kewenangan hukum adat tentang penguasaan sumber daya atau pengaturan tentang kepemilikan tanah-tanah adat. Dengan kata lain, Konstitusi 1987 ini mengakui bahwa tanah-tanah adat bukan merupakan tanah publik.

Namun dalam perkembangannya banyak pihak masih berdebat tentang status tanah-tanah adat. Sebagai contoh, sejumlah senator dan ahli masih dengan segala interpretasinya memperdebatkan apakah tanah leluhur merupakan tanah prihat atau tanah publik.

Senator Garcia mengatakan, "Negara tetap memiliki hak tertinggi atas tanah adat karena semua sumber daya alam dikuasai pemerintah nasional." Senator Claver mengatakan, "Kepemilikan masyarakat adat atas wilayah adatnya merupakan suatu wilayah tertentu tidak hanya tanahnya tetapi juga kepemilikan atas hutan, sungai, termasuk mineral, air dan ruang angkasa."

Seorang antropolog yang ikut dalam komisi perubahan konstitusi, Bennagen, menyatakan, "Jika terjadi konflik antara hukum adat dan hukum nasional, prinsip umum yang harus dijalankan adalah membuat keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat adat. Sehingga bila pemerintah menginginkan mengelola usaha pertambangan, maka diperlukan kesepakatan dengan masyarakat adat menyangkut kerugian serta risiko yang akan ditanggung serta keuntungan yang didapat. Masyarakat harus ditempatkan sebagai perorangan yang bersifat prihat."

Meskipun sesungguhnya Pasal XII dari Konstitusi 1987 cukup jelas mengatur tentang status tanah-tanah adat sebagai bukan tanah publik, namun melihat komentar-komentar itu bisa disimpulkan banyak interpretasi atas pasal ini dan interpretasinya sangat tergantung dari nuansa kepentingannya.

Indigenous Peoples Right Act (UU Masyarakat Adat – IPRA)

Perjuangan dan pengorbanan masyarakat adat di Filipina selama berpuluh tahun akhirnya berbuah juga. Setelah melalui perdebatan sengit dan cukup lama di baik di parlemen, senat maupun pemerintah, akhirnya pada tanggal 29 Oktober tahun 1997 ketiga institusi ini menetapkan diberlakukannya Undang-undang Masyarakat Adat atau dikenal dengan istilah *Indigenous Peoples Rights Act* (IPRA, Republic Act No 8371)⁶.

Terlepas dari pro kontra yang ada, namun secara umum dapat dikatakan bahwa Undang-undang ini cukup progresif bahkan lebih progresif daripada Konvensi ILO 169⁷. IPRA ini mengatur tentang pengakuan negara atas hak-hak masyarakat adat di pelbagai bidang mencakup hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan hak budaya, termasuk memberikan kepastian status atas wilayah-wilayah dan tanah-tanah adat. IPRA menetapkan bahwa wilayah-wilayah adat dapat dimiliki secara komunal oleh kesatuan masyarakat adat maupun perorangan oleh

⁶ Pada saat itu Presiden yang berkuasa adalah Presiden Fidel Ramos.

⁷ Konvensi ILO 169 Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka merupakan salah satu instrumen hukum internasional yang sampai saat ini dianggap paling komprehensif yang tersedia. Pada tataran ide, banyak pihak menganggap dan berharap bahwa Deklarasi PBB tentang Masyarakat Adat akan mengakomodir rumusan yang jauh lebih maju daripada Konvensi ILO 169, namun sampai saat ini proses perumusan Deklarasi ini belum selesai dan sebagai deklarasi nanti dokumen ini tidak akan memiliki kekuatan hukum.

anggota masyarakat adat tersebut melalui *Certificate of Ancestral Domain Title (CADT)* dan *Certificate of Ancestral Land Title (CALT)*.

Akan tetapi diterbitkannya undang-undang ini belum menyelesaikan permasalahan karena Pemerintahan Presiden Estrada, yang berorientasi pada industri berskala besar (terutama industri pertambangan), pada awal tahun 1999 mempertanyakan kembali keabsahan IPRA berkaitan dengan Konstitusi 1986. Menurut pemerintah baru, pengakuan hak-hak masyarakat adat atas wilayah adat secara menyeluruh bertentangan dengan isi Pasal XII, bagian 2 Konstitusi 1987 yang menetapkan bahwa seluruh sumber daya alam dimiliki oleh negara. Hal yang mendorong adanya aksi dari Pemerintahan Estrada diduga terkait dengan adanya hak untuk "free and prior informed consent" dari masyarakat adat atau hak untuk dikonsultasikan dalam kondisi bebas dari ancaman dan tekanan apabila ada program-program termasuk ijin penambangan akan diberikan di dalam wilayah adat mereka.

Akibat dari aksi Pemerintahan Estrada proses konversi dari CADC menjadi CADT dan pengurusan CADT serta CALT baru menjadi terhambat (ICRAF 1999, tidak dipublikasikan).

Sampai saat sebelum ada IPRA, masyarakat adat melihat CADC dan CALC bukan sebagai akhir kulminasi perjuangan panjang mereka atas tanah leluhur mereka. Menurut delapan suku masyarakat Lumad yang tergabung, yaitu Mamanwa, Manobo, Ebuan, Himatang, Hubason, Mahawan, Poog dan Suba di Mindanao Utara yang menamakan diri kesatuan mereka sebagai *Kalasag (perisai)*, "Paling tidak perkembangan sampai saat ini suatu langkah maju dalam mendokumentasikan hak-hak mereka, seperti pengakuan secara tertulis oleh para tetua adat yang mungkin tidak berumur panjang lagi -dan bahkan yang pengetahuannya diabaikan oleh pemerintah - sampai akhirnya secara resmi diakui sebagai masyarakat dengan hak adat atas wilayahnya. Tahap ini juga merupakan peningkatan posisi tawar terhadap kegiatan pembalakan yang sedang berjalan. Tetapi perjuangan tidak berhenti di sini, CADC belum mengakui kepemilikan wilayah leluhur Orang Lumad atas sumber daya alamnya sesuai dengan kenyataan sejarah." (Kalasag 1997)

Melihat proses yang sudah dilalui bisa dibayangkan perjalanan panjang masyarakat adat dalam memperjuangkan tanah dan wilayah adatnya di masa datang. Perjuangan ini bukan hanya milik masyarakat adat di Filipina akan tetapi merupakan pelajaran berharga bagi negara-negara di dunia yang memiliki karakteristik masyarakat adat yang kurang lebih bersamaan dengan Filipina. Seperti halnya di sebagian wilayah Indonesia, masyarakat adat di Filipina bukanlah masyarakat yang memiliki ras berbeda dari 'masyarakat dominan' tetapi mereka sesama warga negara baik di Indonesia maupun Filipina yang termarginalisasikan karena korban kolonisasi yang tetap dipertahankan setelah kemerdekaan dan proses peminggiran karena dominasi ideologi

pembangunanisme dan politik diskriminatif dari kelompok masyarakat dominan⁸.

Daftar Pustaka

Mining Revisited: Can An Understanding of Perspectives Help? Environmental Science for Social Change (ESSC), Quezon City, 1999.

Gatmaytan B. Agosto. Land Rights and Land Tenure Situation of the Indigenous Peoples in the Philippines, dalam 5 Philippine Natural Resources Law Journal, Vol 5, 1992, LRC-KSK, Manila.

Gatmaytan B. Dante. Ancestral Domain Recognition in the Philippines: trends in Jurisprudence and Legislation, dalam 5 Philippine Natural Resources Law Journal, Vol 5, 1992, LRC-KSK, Manila.

ICRAF, unpublished Trip Report; Philippines July 5-9, 1999 Chip Fay, Bogor.

Puhlin M. Juan, Community Forestry in the Philippines Trends, Issues and Challenges. Paper dipresentasikan dalam International Seminar on Community Forestry at a CrossRoad: Reflections and Future Directions in the Development of Community Forestry, 17-19 July 1997 RECOFTC, Bangkok, Thailand.

Diaz P. Celso & Luna M. Alelli. APAN Activities in the Philippines. Paper dipresentasikan pada Southeast Asia Research Regional Planning Meeting, Bogor 28-29 Agustus 1997 ICRAF-Bogor.

PDI, 1996c Tribal Awards, Philippine Daily Inquirer, 14 Maret 1996.

Gatmaytan, Gus. Kata Pengantar dari: "Voice from the Lumad". LRC-KSK/Friends of the Earth - Philippines. Quezon City, 1996.

Nolledo, Jose N. Student's Manual on The New Constitution with Study Helps: 1996 Revised Edition. National Book Store, Inc., Metro Manila, 1996.

⁸ Berbeda dengan Bangsa-bangsa Pertama (the First Nations atau *indigenous people*) di Amerika Serikat atau Kanada misalnya. Di Amerika Serikat atau di Kanada Bangsa-bangsa Pertama adalah mereka yang telah hidup dan berkembang di wilayah ini jauh sebelum kolonisasi bangsa Eropa ke daratan ini.

Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan di Nepal Perpektif Hukum dan Kebijakan¹

I Nyoman Nurjaya²

Pendahuluan

Nepal adalah sebuah Negara kerajaan yang terletak di kaki sebelah Selatan pegunungan Himalaya. Luas wilayah Nepal lebih kurang 147.181 km². Secara geografis wilayah Nepal dapat dibagi menjadi 3 bagian, yaitu wilayah pegunungan Himalaya (51.817 km²), wilayah perbukitan (61.345 km²), dan wilayah *Terai* (30.019 km²). Batas-batas wilayah Negara Nepal seperti berikut:

- di sebelah Utara berbatasan dengan China dan Tibet;
- di sebelah Selatan berbatasan dengan India;
- di sebelah Timur dan Barat berbatasan dengan India (Shresha, 1999)

Menurut data sensus tahun 1991 penduduk Nepal berjumlah sebanyak 18.491.097 jiwa, dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 3.328.721 keluarga. Kepadatan penduduk di Nepal mencapai 123 jiwa per km². Sedangkan, data sensus tahun 1998 memperlihatkan jumlah penduduk Nepal sebanyak 21.359.345 jiwa, dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 3.845.056, dan dengan kepadatan penduduk mencapai 142 jiwa per km² (Shresha, 1999).

Lebih kurang 90% dari jumlah penduduk Nepal tinggal di daerah pedesaan dan mengandalkan lahan pertanian sebagai kehidupannya (Brooks, 1993; Strek & Singh, 1997). Selain mengandalkan lahan pertanian dengan tanaman padi sebagai komoditi poko, penduduk juga menggantungkan hidupnya pada sumber daya hutan. Penduduk menebang kayu untuk perkakas rumah tangga, mengumpulkan kayu bakar, mencari rumput pakan ternak, mengumpulkan tanaman obat-obatan, sampai menggembalakan ternak di dalam hutan (Tuladhar, 1991).

Data dalam *Master Plan for Forestry Sector 1998* memperlihatkan bahwa luas hutan di Nepal adalah 5.518.000 hektar, atau sekitar 37% dari total luas wilayah Nepal. Sekitar 89% kawasan hutan terletak di daerah pegunungan/perbukitan, dan hanya 11% hutan terletak di daerah *Terai* (Hobley, Campbell & Bhatia, 1996). Menurut *Forest Act 1993* hutan berdasarkan kepemilikan tanahnya diklasifikasikan menjadi hutan Private (*Private forest*) dan hutan Nasional (*National forest*). Sedangkan hutan Nasional dibedakan lagi menjadi hutan yang dikelola Pemerintah (*Government-managed forest*); hutan lindung (*Protected forest*); hutan kemasyarakatan (*Community forest*); hutan sewa (*Leasehold forest*); dan hutan Religius (*Religious forest*).

¹ Makalah ini didasarkan pada hasil Studi Banding mengenai Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (*Community Forestry Management*) di Nepal, yang difokuskan pada dimensi Hukum dan Kebijakan. Studi Banding yang diselenggarakan dan organisasikan oleh Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM) berlangsung pada tanggal 14 - 25 Nopember 1999. Telah dipublikasikan dalam publikasi FKKM.

² Staff Pengajar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang

Jika dibandingkan dengan negara-negara yang memiliki kawasan hutan di Benua Asia, maka Nepal dikenal sebagai salah satu negara yang mempunyai pengalaman panjang dalam pengembangan sistem hutan kemasyarakatan (*community forestry*), dalam arti pengembangan instrumen hukum dan kebijakan, perangkat kelembagaan, dan infrastruktur yang dibangun untuk mendukung sistem hutan kemasyarakatan.

Uraian berikut ini mencoba untuk mengkasji pengalaman Nepal dalam pengembangan sistem hutan kemasyarakatan, yang dimulai dengan penelaahan sejarah politik hukum penguasaan dan pengelolaan hutan oleh Pemerintah Kerajaan (*His Majesty's Government*), dilanjutkan dengan perpektif hukum dan kebijakan pengembangan sistem hutan kemasyarakatan di Nepal, dan dipertimbangkan Pemerintah dalam pengembangan sistem hutan kemasyarakatan di Indonesia.

Sejarah Politik Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Hutan

Dimensi penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan di Nepal mempunyai perjalanan sejarah yang cukup panjang. Dari perspektif hukum dan kebijakan, kilasan perjalanan sejarah pengelolaan hutan tersebut juga mencerminkan bagaimana politik hukum yang dibangun dan diimplementasikan oleh Pemerintah Kerajaan (*His Majesty's Government*) dalam penguasaan dan pengelolaan hutan di negeri yang terletak di kaki pegunungan Himalaya ini.

Selama abad ke-19 sampai pertengahan abad ke-20 kawasan hutan di Nepal dikuasai dan dikelola oleh pemerintahan Raja *Jung Bahadur Rana* (1847-1877). Penguasaan dan pengelolaan hutan pada masa pemerintahan *Rana* dikenal sebagai periode *Rana* (*Rana Period*) yang berlangsung sejak tahun 1847 sampai tahun 1951.

Pada masa pemerintahan *Rana* terjadi penebangan hutan secara besar-besaran, terutama kawasan hutan di daerah *Terai*. Kayu menjadi komoditi hutan yang diekspor ke India, karena pemerintah kolonial Inggris sedang membangun rel besar untuk membuat bantalan rel kereta api (*railway sleepers*) di India. Selain itu, hutan juga banyak ditebang dan dibuka untuk lahan pertanian, kemudian dibagi-bagikan kepada anggota keluarga raja dan pegawai/militer kerajaan. Tanah hutan yang dikonversi menjadi lahan pertanian ini disebut sebagai tanah *Birta* (*Birtaland*).

Sedangkan, kawasan hutan yang terletak di daerah pegunungan/perbukitan (*hills*) dikuasai dan dikelola oleh penduduk asli (*indigenous people*) dengan sistem manajemen hutan tradisional yang disebut *Talukdar*, atau semacam hak ulayat masyarakat adat di Indonesia. Masa penguasaan dan pengelolaan hutan oleh keluarga bangsawan *Rana* (1857-1957) dikenal juga sebagai periode Otokratik (*Autocratic Period*).

Sejak tahun 1957 terjadi perubahan politik dalam penguasaan dan pengelolaan hutan di Nepal, setelah Pemerintah *mengeluarkan Private Forest Nationalization Act 1957* dan *Birta Abolition 1959*. Melalui *Forest*

Nationalization Act 1957, pemerintah Kerajaan (*His Majesty's Government*) melakukan nasionalisasi atas seluruh kawasan hutan di Nepal sebagai milik Pemerintah (*Government Forest*). Untuk menjaga kekuasaan Negara atas kawasan hutan, maka Pemerintah menggunakan pendekatan keamanan (*security approach*) dengan menempatkan petugas-petugas kehutanan di tingkat region maupun di tingkat distrik.

Implikasi yuridis yang muncul kemudian adalah hak-hak rakyat atas penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya hutan menjadi terputus, karena Pemerintah secara ketat menjaga dan mengamankan hutan dari masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada sumber daya hutan. Akses rakyat terhadap sumber daya hutan menjadi tertutup dengan berlakunya *Forest Rationalization Act 1957*. Pemerintah secara represif memberlakukan sanksi hukum bagi rakyat yang mengakses sumber daya hutan, sekalipun hanya untuk memenuhi kebutuhan ekonomi subsistemnya. Tindakan represif yang dipandang berlebihan dalam penguasaan dan pengelolaan hutan pada gilirannya menimbulkan reaksi dan resistensi rakyat terhadap Pemerintah dalam bentuk penebangan kayu-kayu hutan di daerah perbukitan maupun di daerah *Terai*. Rakyat menjadi tidak percaya lagi dengan Pemerintah Kerajaan yang telah merebut hak-hak mereka atas penguasaan dan pengelolaan sumber daya hutan. Karena itu, sejak tahun 1957 sampai pertengahan tahun 1970-an secara perlahan-lahan terjadi proses degradasi sumber daya hutan yang serius di Nepal.

Lebih lanjut, melalui *Birta Abolition Act 1959* maka seluruh tanah *Birta* (*Birtaland*) yang telah dikuasai oleh anggota keluarga bangsawan *Rana* dan bekas pegawai/militer kerajaan juga harus diserahkan kembali sebagai tanah hutan Pemerintah. Oleh karena itu, masa perubahan politik penguasaan hutan yang cukup mendasar seperti diungkapkan di atas disebut sebagai period *Shah Monarchy* (1951-1960), atau disebut *Post Revolution Period*.

Tahun 1961 sampai 1990 aktivitas penguasaan dan pengelolaan hutan oleh Pemerintah dikenal sebagai periode *Panchayat* (*Panchayat Period*). Pada tahun 1961 Pemerintah mengeluarkan *Forest Act 1961* yang menegaskan kekuasaan Pemerintah atas seluruh wilayah hutan dan pengaturan mengenai:

- (1) mekanisme pengelolaan hutan, termasuk perlindungan dan penjagaan hutan melalui pendekatan keamanan (*security approach*);
- (2) pengembangan kelembagaan Pemerintah dalam penguasaan dan pengelolaan hutan

Lebih lanjut, upaya perlindungan dan pengamanan hutan oleh Pemerintah semakin diperketat lagi setelah dikeluarkan *Forest Protection Act 1967*, yang menegaskan mengenai pemberian wewenang penegakan hukum (*law enforcement*) kepada petugas-petugas kehutanan dalam perlindungan dan pengalaman hutan Pemerintah.

Dalam perkembangan selanjutnya, pengaturan hutan dengan *Forest Act 1961* dan pemberlakuan *Forest Protection Act 1967* untuk mengamankan hutan mulai dirasakan tidak efektif dan tidak efisien lagi, karena kondisi

geografis Nepal yang bergunung-gunung dan berbukit-bukit tidak mampu dikelola dan dijangkau pengawasannya oleh Departemen Kehutanan tanpa melibatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan hutan. Oleh karena itu, untuk meningkatkan sistem perencanaan pembangunan kehutanan yang mengakomodasi kepentingan masyarakat, maka dikeluarkan *National Forestry Plan 1976* yang pada pokoknya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan:

1. sistem perencanaan hutan dan kelembagaan yang mendukung perencanaan hutan;
2. mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dan pengenalan konsep penyerahan wewenang pengelolaan hutan (*forest hand-over*) kepada perangkat Desa (*Village Panchayat Body*)

Lebih lanjut, konsep *Village Panchayat Forest* dituangkan dalam *Panchayat Forest & Panchayat Protected Forest Rules 1978*, yang menegaskan pengaturan mengenai:

1. penyerahan pengelolaan hutan kepada perangkat Desa (*Village Panchayat Body*); dan
2. pengakuan secara formal hak-hak masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan Pemerintah secara otonomi.

Kehadiran *Panchayat Forest & Panchayat Protected Forest Rules 1978* kemudian diikuti dengan mengalirnya arus demokratisasi dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Nepal. Perubahan politik ini juga berimplikasi terhadap sistem pengelolaan hutan Pemerintah. Pada tahun 1982 pemerintah memberlakukan *Decentralization Act 1982* yang mengatur dua hal penting bagi sistem hutan kemasyarakatan, yaitu:

1. pemberian otoritas pengelolaan hutan kepada petugas Dinas Kehutanan Distrik (*Forest Distric Officer/DFO*) dan Desa *Panchayat*;
2. pengenalan konsep Komite Pengguna Hutan (*Forest User Committe*) dalam pengelolaan hutan negara

Lebih lanjut, konsep Komite Pengguna Hutan dalam pengelolaan hutan seperti diintroduksi dalam *Decentralization Act 1982*, diatur dan ditegaskan dalam *Revision of Panchayat Forest & Panchayat Protected Forest 1987*. Konsep mengenai Komite Pengguna Hutan (*Forest User Committee*) kemudian didiskusikan lebih lanjut, dalam *The 1st National Workshop on Community Forestry* yang diselenggarakan pada tahun 1987. Lokakarya ini merekomendasikan konsep Kelompok Pengguna Hutan (*Forest User Group/FUG*) dalam pengelolaan hutan Negara.

Untuk mendukung model pengelolaan hutan kemasyarakatan (*community forestry*) yang mengedepankan pelibatan peran masyarakat, penyerahan hutan Pemerintah kepada masyarakat pengguna hutan (*handing over national forest to FUG*) dalam pengelolaan hutan Negara.

Dalam *Master Plan for Forestry Sector 1988* secara tegas dicanangkan dan dijabarkan mengenai konsep *Forest User Group* (FUG) dalam pengelolaan hutan Negara, sebagai bentuk pengembangan dari konsep *Panchayat Forest* yang pertama kali diperkenalkan dalam *National Forestry Plan 1976*. Periode pemberlakuan *Decentralization Act 1982* dan pembentukan FUG

dalam sistem hutan kemasyarakatan dikenal sebagai tahapan Demokrasi (*Democratic Period*).

Memasuki tahun 1990 sistem pengelolaan hutan kemasyarakatan memulai tahapan Pasca Demokrasi (*Post Democratic Period*). Untuk mendukung pengembangan konsep FUG maka dikeluarkan *Forest Act 1993* yang pada pokoknya menegaskan prinsip-prinsip seperti berikut:

- (1) Pemerintah mengambil peran sebagai fasilitator dalam pengelolaan hutan Negara, sedangkan FUG diberi peran sebagai manajer hutan;
- (2) FUG diberi wewenang penuh (otonomi) dalam pengelolaan hutan Negara;
- (3) Legalisasi dari pengembangan sistem hutan kemasyarakatan (*community forestry system*) di seluruh wilayah Negara.

Pada tahun 1993 diselenggarakan *The 2nd National Workshop on Community Forestry* di Nepal. Lokakarya ini selain memberi dukungan atas pemberlakuan *Forest Act 1993*, juga mendesain gerakan pemberdayaan FUG melalui pengelenggaraan pelatihan dan pembentukan jaringan kerja (*networking*) FUG dengan *Departemen of Forestry* (DoF) di tingkat Nasional maupun di tingkat Distrik.

Forest Act 1993 kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam *Forest Regulation 1995*. Dalam *Forest Regulation 1995* ditegaskan pengaturan mengenai:

- (1) mekanisme system hutan kemasyarakatan, termasuk mekanisme, pembentukan dan pengembangan FUG;
- (2) perubahan peran Departemen Kehutanan (DoF) dari penguasa dan pengelola hutan menjadi fasilitator dalam pengelolaan hutan Negara.

Pada tahun 1988 diselenggarakan *The 3rd National Workshop on Community Forestry* dengan agenda khusus untuk mengevaluasi dan menentukan visi dari system hutan kemasyarakatan di Nepal. Lokakarya Nasional ke-3 ini merekomendasikan hal-hal seperti berikut:

1. hutan kemasyarakatan dan pembangunan masyarakat harus diintegrasikan dan dikoordinasikan bersama dengan berbagai pihak terkait (*stakeholders*);
2. peningkatan produktivitas hutan dan pengembangan keanekaragaman hayati (*biodiversity*) dilakukan secara terintegrasi dengan pengelolaan hutan secara berkelanjutan;
3. kebutuhan dasar FUG dipenuhi melalui distribusi hasil hutan yang proporsional dari pengelolaan hutan yang berkelanjutan;
4. pengelolaan hutan harus dapat menjamin peningkatan pendapatan dan pengembangan kesempatan kerja bagi anggota FUG;
5. persamaan hak dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan bersama Pemerintah;
6. fasilitasi dan pemberdayaan organisasi-organisasi masyarakat pengguna hutan di tingkat lokal maupun di tingkat Nasional

Untuk mendukung perluasan pembentukan FUG dalam pengelolaan hutan Negara, maka secara berkelanjutan dilakukan penyesuaian instrumen hukum dan kebijakan dalam pengembangan sistem hutan kemasyarakatan.

Setelah model FUG dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan berjalan kurang lebih sepuluh tahun, maka pada tahun 1999 dilakukan revisi atas *Forest Act 1993*. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi tuntutan dari perkembangan pengelolaan hutan kemasyarakatan yang mulai memunculkan masalah-masalah internal FUG. *Revision of Forest Act 1993* pada pokoknya meliputi 2 hal, yaitu:

- (1) pengaturan mengenai ancaman sanksi bagi pengurus FUG yang melanggar ketentuan Anggaran Dasar (*Consitution*) dan Rencana Kerja (*Operation Plan*) FUG;
- (2) pengaturan mengenai batas pengeluaran sebanyak-banyaknya 25% dari hasil penjualan hasil hutan yang dikelola FUG untuk pembangunan masyarakat desa hutan

Dengan mencermati perjalanan sejarah kehutanan Nepal seperti dideskripsikan di atas, maka dapat pula diketahui dimensi politik hukum yang dibangun dan diimplementasikan Pemerintah dalam penguasaan dan pengelolaan hutan. Politik hukum pengelolaan hutan yang dibangun sebelum tahun 1967 secara jelas mencerminkan politik hukum yang represif, dengan mengedepankan pendekatan keamanan (*security approach*) untuk mengelola dan memproteksi hutan Pemerintah. Sedangkan setelah tahun 1967 politik hukum yang dikembangkan Pemerintah mulai bersifat akomodatif, dengan mengedepankan penyertaan peran masyarakat dalam pengelolaan hutan dan pengakuan atas hak dan kepentingan serta akses masyarakat dalam sistem hutan kemasyarakatan (*community forestry system*).

Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan: Perspektif Hukum dan Kebijakan

Jika ditinjau dari perspektif sejarah politik hukum pembangunan kehutanan di Nepal, maka konsep hutan kemasyarakatan (*community forestry*) pertama kali diperkenalkan dalam *National Forestry Plan 1967*. Pengenalan konsep hutan kemasyarakatan dapat dikatakan sebagai hasil evaluasi dan koreksi nyata atas kebijakan Pemerintah sebelumnya yang di satu sisi telah mengabaikan akses, hak dan kepentingan pelibatan rakyat dalam pengelolaan sumber daya hutan, dan di sisi lain telah menimbulkan dampak degradasi sumber daya hutan yang serius, sebagai konsekuensi dari munculnya reaksi dan resistensi masyarakat terhadap model pengelolaan hutan yang represif.

Penjabaran lebih lanjut dan regulasi dari sistem hutan kemasyarakatan tersebut di atur dan dijabarkan dalam piranti hukum dan kebijakan Pemerintah berturut-turut seperti berikut:

- (1) *Amandement of Forest Act 1961* yang dilakukan pada tahun 1977;
- (2) *Panchayat Forest & Panchayat Protected Forest Rules 1978*;
- (3) *Decentralization Act 1982*;
- (4) *Master Plan for Forestry Sector 1988*;
- (5) *Forest Act 1993*; dan
- (6) *Forest Regulation 1995*.

Selain itu pengembangan system hutan kemasyarakatan yang dilakukan Pemerintah mendapat kontribusi positif dan dukungan konstruktif dari

seluruh peserta dalam rangkaian *the National Workshop on Community Forestry* yang diselenggarakan di Nepal dengan melibatkan berbagai pihak terkait (*stakeholders*) seperti Departemen Kehutanan (DoF), Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO), Masyarakat Pengguna Hutan (FUG), dan Lembaga-lembaga Donor Luar Negeri.

Konsep hutan Kemasyarakatan yang dimaksud dalam *National Forestry Plan 1967* pada dasarnya memuat prinsip-prinsip seperti berikut:

- (1) pengelolaan hutan Negara dilakukan dengan mengakomodasi hak dan kepentingan serta melibatkan partisipasi masyarakat;
- (2) masyarakat diberikan otonomi untuk mengelola hutan Negara dengan menggunakan pengetahuan, praktik, teknologi, dan tradisi-tradisi yang mereka miliki;
- (3) kelembagaan untuk mendukung pengelolaan hutan dibentuk oleh, dari, dan untuk masyarakat secara demokratis;
- (4) pengelolaan hutan dilaksanakan dengan manajemen hutan yang berkelanjutan;
- (5) pemenuhan kebutuhan dasar (*basic need*) masyarakat dan konservasi sumber daya hutan menjadi tujuan pokok dari pengelolaan hutan bersama masyarakat;
- (6) pengelolaan hutan juga dikaitkan dengan peningkatan kesejahteraan dan pembangunan masyarakat pedesaan.

Prinsip-prinsip dasar di atas pertama kali diatur dan dijabarkan dalam *Panchayat Forest Act 1978* dan *Panchayat Protected Forest Rules 1978*. Peraturan Hutan *Panchayat 1978* ini pada pokoknya mengatur hal-hal seperti berikut:

1. Pemerintah menyerahkan (*hand-over*) pengelolaan hutan kepada perangkat Desa (*Pradhan Panch/Village Panchayat Body*);
2. Pola pembagian hasil pengelolaan hutan oleh Panchayat dengan Pemerintah;
3. Penyerahan otonomi pengelolaan hutan dilakukan oleh Direktur Kehutanan Regional (*Regional Director of Forest*);
4. Hutan yang diserahkan pengelolaannya kepada *Panchayat* hanya kawasan hutan yang kritis kondisinya (*degraded forest*);
5. Batas-batas hutan yang dikelola *Panchayat* didasarkan pada batas-batas daerah administrasi pemerintahan Distrik/Desa;
6. Kawasan yang diserahkan pengelolaannya kepada *Panchayat* luasnya terbatas;
7. Hasil hutan yang dijual oleh *Panchayat* harganya tidak boleh lebih rencah dari harga yang ditetapkan Pemerintah.

Sejak diberlakukan Peraturan Hutan *Panchayat 1978* maka secara umum dapat dikatakan bahwa gairah masyarakat untuk mengelola hutan semakin meningkat, pemenuhan kebutuhan rumput pakan ternak dan kayu dapat terpenuhi, kepemimpinan di tingkat desa semakin kuat, protek-proyek Pemerintah di bidang kehutanan semakin bertambah, dan tradisi-tradisi pengelolaan hutan yang dimiliki masyarakat semakin tampak. Namun demikian, ditemui pula kendala-kendala teknis antara lain seperti berikut:

- (1) Hutan diserahkan kepada perangkat Desa (*Village Panchayat Body*), bukan kepada masyarakat Desa, sehingga menjadi tidak jelas siapa

- menjadi pengelola dan penanggungjawabnya ketika selesai masa jabatannya, perangkat Desa tersebut digantikan oleh perangkat yang baru terpilih;
- (2) Lokasi hutan yang diserahkan terlalu jauh dari Desa sehingga sulit dikontrol pengelolaannya oleh *Panchayat*;
 - (3) *Panchayat* kurang serius mengelola hutan, karena kondisi hutan yang diserahkan sudah rusak/kritis (*degraded forest*) dan tidak subur tanahnya;
 - (4) *Panchayat* tidak mendapat dukungan masyarakat desa dalam pengelolaan hutan, karena secara formal tidak diserahkan kepada warga desa yang dirasa lebih berhak dari *Panchayat*;
 - (5) Kebijakan hutan kemasyarakatan (*community forestry*) lebih berorientasi pada implementasi program nasional daripada kebijakan yang secara nyata menyentuh kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.

Sistem hutan yang menggunakan model pengelolaan hutan *Panchayat* pada gilirannya kemudian dievaluasi dan dikoreksi oleh Pemerintah, untuk membangun strategi pengelolaan hutan kemasyarakatan yang lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat pengguna hutan di pedesaan. Oleh karena itu, dalam *Master Plan Forestry Sector 1988* secara tegas dicanangkan kebijakan pengelolaan hutan kemasyarakatan yang mengutamakan pelibatan masyarakat, mengakomodasi kepentingan masyarakat, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat pengguna hutan (*forest users*). Kebijakan hutan kemasyarakatan yang dicanangkan dalam *Master Plan 1988* pada pokoknya seperti berikut:

- (1) Sumber daya hutan yang dikelola dengan sistem hutan kemasyarakatan berbasis pada pengelolaan hutan yang berkelanjutan, dengan memperhatikan daya dukung dan kapasitas sumber daya tanah, air, flora dan fauna, serta estetika alam;
- (2) Hutan kemasyarakatan diprioritaskan terutama untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat pengguna hutan;
- (3) Hutan kemasyarakatan dikelola melalui usaha pemberdayaan masyarakat pengguna hutan;
- (4) Tugas utama staf Departemen Kehutanan (DoF) di lapangan adalah memberi dukungan dan bantuan teknis kepada masyarakat pengguna hutan dalam aktivitas pengelolaan dan sumber daya hutan yang berkelanjutan;
- (5) Kepariwisata diatur dan dikembangkan dengan memperhatikan daya dukung sumber daya alam lokal;
- (6) Implementasi sistem desentralisasi;
- (7) Kaum wanita sebagai bagian dari masyarakat pengguna hutan terbanyak dilibatkan dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan;
- (8) Masyarakat didorong untuk mengembangkan hutan kemasyarakatan di atas tanah milik pribadi atau di atas tanah hutan yang disewa dari Pemerintah (*leasehold forest lands*), untuk mendukung peningkatan pendapatan dan devisa Negara;
- (9) Sistem hutan kemasyarakatan membatasi atau menghentikan konversi tanah hutan menjadi lahan pertanian

Untuk mendukung kebijakan pengembangan sistem hutan kemasyarakatan seperti dimaksud di atas, maka dicanangkan 6 program utama dalam *Master Plan for Forestry Sector 1988* seperti berikut:

- (1) Program Pengembangan Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Privat;
- (2) Program Hutan Nasional dan Hutan Sewa (*Leasehold Forest*);
- (3) Program Peningkatan Produksi Kayu yang Berbasis Industri;
- (4) Program Pengembangan Tanaman Obat-obatan dan Aroma serta Hasil Hutan Minor;
- (5) Program Konservasi Tanah dan Manajemen Daerah Aliran Sungai;
- (6) Program Konservasi Ekosistem dan Sumber Daya Genetik

Jadi, dapat dikatakan bahwa prioritas kebijakan yang ditekankan dalam *Master Plan for Community Sector 1988* pada dasarnya meliputi tiga hal, yaitu:

- (1) pengembangan sistem hutan kemasyarakatan dan hutan privat;
- (2) pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan; dan
- (3) pengembangan konsep Masyarakat Pengguna Hutan (*Forest Users*) dalam sistem hutan kemasyarakatan

Dalam kurun waktu lima tahun kemudian, kebijakan yang dicanangkan dalam *Master Plan 1988* dijabarkan dan diregulasi dengan *Forest Act 1993* dan *Forest Regulation 1995*. Kedua instrumen hukum di atas pada dasarnya mengatur tiga substansi pokok, yaitu:

- (1) sistem pengelolaan hutan kemasyarakatan;
- (2) prosedur dan mekanisme penyerahan (*hand-over*) hak pengelolaan dan pemanfaatan hutan kepada masyarakat pengguna hutan;
- (3) proses dan mekanisme pengelolaan hutan kemasyarakatan.

Menurut Undang-undang Kehutanan 1993, hutan berdasarkan status kepemilikan tanahnya dibedakan menjadi 2 kategori, yaitu:

- (1) hutan Privat (*Private Forest*); dan
- (2) hutan Nasional (*National Forest*)

Sedangkan, hutan Nasional berdasarkan hak pemanfaatannya dibagi menjadi 5 sub kategori, yaitu:

- (1) hutan yang dikelola Pemerintah (*Government-managed forest*);
- (2) hutan Lindung (*Protected Forest*);
- (3) hutan kemasyarakatan (*Community Forestry*);
- (4) hutan Sewa (*Leasehold Forest*); dan
- (5) hutan Religius (*Religious Forest*).

Hutan yang dikelola Pemerintah adalah hutan Nasional yang dikelola oleh Pemerintah Kerajaan (*His Majesty's Government*). Hutan Lindung adalah hutan Nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan lindung menjadi lingkungan khusus, untuk pengembangan ilmu pengetahuan atau pengembangan kebudayaan. Hutan Kemasyarakatan adalah hutan Nasional yang diserahkan (*handed-over*) hak pengelolaannya kepada kelompok masyarakat pengguna hutan. Hutan sewa adalah hutan Nasional diserahkan pengelolaannya berdasarkan sewa kepada masyarakat, lembaga pendidikan, industri swasta yang berbasis hasil hutan, usaha pariwisata, agroforestri, budi daya serangga, kupu-kupu atau binatang liar. Sedangkan, hutan Religius adalah hutan Nasional yang diserahkan pengelolaan dan pemanfaatannya kepada organisasi atau

komunitas keagamaan, untuk dikembangkan dan dikonservasi sesuai dengan fungsinya.

Prinsip-prinsip dasar yang diatur dalam Undang-undang Kehutanan 1993 dan Peraturan Kehutanan 1995 pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Sistem pengelolaan hutan Nasional diprioritaskan pada hutan kemasyarakatan;
- 2) Hutan Nasional dapat diserahkan (*hand-over*) hak pengelolaan dan pemanfaatannya kepada kelompok masyarakat pengguna hutan (*Forest User Group/FUG*);
- 3) Dinas Kehutanan Distrik (*District Forest Officers/DFO*) diberi wewenang untuk menyerahkan hutan nasional kepada FUG;
- 4) FUG adalah badan hukum yang diberi wewenang penuh (otonomi) untuk mengelola dan memanfaatkan hutan, berdasarkan Anggaran Dasar (*Constitution*) dan Rencana Kerja (*Operational Plan*) yang telah disetujui DFO;
- 5) Hak pengelolaan hutan dapat dicabut (*take back*) oleh DFO apabila aktivitas FUG menyimpang dari ketentuan Anggaran Dasar (AD) dan/atau Rencana Kerja (RK);
- 6) Hak pengelolaan hutan yang dicabut DFO juga dapat diserahkan kembali (*rehanded-over*) kepada FUG, apabila masalah pelanggaran atas AD dan/atau RK tersebut telah diselesaikan FUG bersama DFO;
- 7) FUG dapat menjatuhkan sanksi hukum kepada anggotanya yang melanggar AD dan/atau RK;
- 8) DFO wajib memberi asistensi teknis dalam penyusunan RK maupun dalam aktivitas FUG;
- 9) AD dan RK dapat diamandemen secara berkala sesuai dengan tuntutan perkembangan dan kebutuhan FUG;
- 10) FUG dapat mengelola dana yang bersumber dari penjualan hasil hutan, iuran anggota, pembayaran sanksi denda, atau bantuan dana dari Pemerintah sebagai kekayaan sendiri;
- 11) FUG wajib mengalokasikan dana sebesar 25% untuk pengembangan hutan kemasyarakatan dan aktivitas pembangunan pedesaan;
- 12) FUG dapat menanam palawija atau tanaman keras termasuk tanaman obat-obatan dan aromatik, asal tidak merusak/mengganggu tanaman hutan yang ada;
- 13) FUG dapat memasarkan dan mengangkut hasil hutan ke daerah lain asal memberitahukan DFO;
- 14) FUG dapat membangun industri yang berbasis sumber daya yang tersedia dalam hutan kemasyarakatan;
- 15) Batas-batas hutan yang dikelola FUG tidak menggunakan batas-batas administrasi pemerintahan Distrik/Desa, tetapi memakai batas-batas tradisional daerah operasi pengguna hutan;
- 16) FUG dapat melakukan kerjasama dengan LSM dalam proses pengelolaan hutan kemasyarakatan.

Sistem pengelolaan hutan kemasyarakatan yang melibatkan peran serta masyarakat pengguna hutan pada tahun-tahun selanjutnya berkembang sangat cepat, karena masyarakat secara nyata telah merasakan manfaat ekonomi dan sosial dari sistem penyerahan (*hand-over*) hak pengelolaan hutan Pemerintah kepada kelompok-kelompok masyarakat pengguna hutan (FUG). Sejak Tahun 1987/88 sampai Juli 1998 telah terdaftar

sebanyak 3.313 kelompok masyarakat pengguna hutan (FUG) yang diberikan hak pengelolaan hutan Negara seluas 187.837 hektar, dengan melibatkan sebanyak 328.665 rumah tangga (Strek & Singh, 1997). Namun demikian, di kantor-kantor Dinas Kehutanan Distrik (DFO) masih banyak lagi berkas permohonan masyarakat pengguna hutan (FUG) yang sedang diproses untuk memperoleh hak pengelolaan hutan kemasyarakatan.

Untuk memperoleh hak pengelolaan hutan kemasyarakatan, maka menurut *Forest Act 1993* dan *Forest Regulation 1995* diatur mekanisme seperti berikut:

- (1) Pertama-tama masyarakat harus membentuk kelompok pengguna hutan (*Forest User Group/FUG*) dan mendaftarkannya ke DFO setempat;
- (2) FUG mengajukan permohonan ke DFO dengan melampirkan Anggaran Dasar (AD) pendirian FUG;
- (3) DFO melakukan investigasi lapangan untuk memperoleh kebenaran dari FUG permohonan hutan kemasyarakatan;
- (4) DFO memberi asistensi teknis penyusunan Rencana Kerja (*Operation Plan*) kepada FUG;
- (5) DFO memberi persetujuan dengan menyerahkan kawasan hutan yang dimohon FUG, disertai dengan penyerahan sertifikasi hal, pengelolaan hutan kemasyarakatan;
- (6) DFO memberi bantuan teknis dalam pengelolaan hutan kemasyarakatan melakukan pengawasan implementasi Rencana Kerja, dan secara berkala memantau aktivitas hutan yang dilakukan FUG.

Diskusi dan Rekomendasi

Model pengelolaan hutan kemasyarakatan (CF) dengan melibatkan peran masyarakat pengguna hutan (FUG) seperti dikenal sekarang di Nepal, ternyata diawali dengan akta sejarah yang memperlihatkan proses kerusakan hutan yang belangsung sejak tahun 1957 sampai pertengahan tahun 1970-an. Dari deskripsi perjalanan sejarah penguasaan dan pengelolaan hutan di atas maka dapat dicermati bahwa instrumen hukum dan kebijakan yang dibangun dan diimplementasikan Pemerintah ternyata menjadi salah satu faktor utama yang menyebabkan terjadinya degradasi sumber daya hutan di Nepal.

Sejak diberlakukan *Forest Nationalization Act 1957*, *Birta Abolition Act 1959* dan *Forest Act 1961*, kemudian dilengkapi dengan *Forest Protection Act 1967*, maka terjadi proses degradasi sumber daya hutan yang serius di daerah perbukitan (*hills*) maupun di daerah *Terai*, karena secara perlahan-lahan tetapi pasti masyarakat melakukan penebangan kayu-kayu hutan yang statusnya telah berubah menjadi milik Pemerintah (*His Majesty's Government*) melalui kebijakan nasionalisasi dan proteksi di bidang kehutanan.

Pengalaman pahit di atas telah memaksa Pemerintah untuk melakukan koreksi dan evaluasi atas paradigma pengelolaan hutan yang dibangun dan diimplementasikan sejak diberlakukan *Forest Nationalization 1957* n;

sampai *Forest Protection Act 1967*. Hasil dari studi evaluasi dan koreksi atas paradigma pengelolaan hutan yang digunakan Pemerintah adalah ditetapkan *National Forestry Plan 1976* dan *Master Plan for Forestry Sector 1988*, yang memuat konsep pembangunan kehutanan yang berbasis masyarakat (*Community-based forest development*).

Lebih lanjut, konsep pengelolaan hutan yang berbasis masyarakat ini dituangkan dalam instrumen hukum dan kebijakan Pemerintah untuk mendukung implementasi *National Forestry Plan 1976*, yaitu *Panchayat Forest Regulation 1995*, yang pada pokoknya mengandung prinsip-prinsip pelibatan peran masyarakat dalam pengelolaan hutan pemberian hak dan akses untuk memanfaatkan sumber daya hutan; penghargaan terhadap pengetahuan, praktik, tradisi-tradisi pengelolaan hutan yang dimiliki masyarakat, dan penyerahan otonomi pengelolaan hutan kepada masyarakat pengguna hutan.

Namun demikian, jika dicermati secara kritis ternyata kebijakan Pemerintah mengenai pengelolaan hutan kemasyarakatan dengan model penyerahan hutan (*forest hand-over*) kepada kelompok-kelompok pengguna hutan (*forest user groups*) dapat dikatakan masih bersifat setengah hati. Dengan kata lain, kebijakan hutan kemasyarakatan yang dikembangkan Pemerintah secara substansial selain belum menyentuh kepentingan dan kebutuhan yang hakiki dari masyarakat pengguna hutan, juga belum bermakna bagi kinerja pemberdayaan struktural masyarakat pengguna hutan di daerah pedesaan.

Dari hasil diskusi dengan berbagai pihak terkait (*stakeholders*) di Nepal selama studi banding berlangsung, termasuk melakukan observasi lapangan dan wawancara dengan kelompok-kelompok pengguna hutan di wilayah hutan Distrik Baglung dan Distrik Dading, maka paling tidak dapat dikemukakan 8 (delapan) alasan utama untuk mendukung pernyataan di atas, yaitu:

- (1) hutan yang diserahkan Pemerintah kepada kelompok masyarakat pengguna hutan hanya hutan-hutan yang rusak (*degraded forest*), yang letaknya sebagian besar di daerah perbukitan yang berbatu-batu dan kondisi tanahnya yang kurang subur.
- (2) luas hutan yang diserahkan Pemerintah rasionya sangat tidak sebanding dengan jumlah anggota FUG. Sebagai contoh hutan yang diserahkan pengelolaannya kepada FUG *Ramrekha* di wilayah hutan Distrik Baglung luasnya 41 hektar, sedangkan anggota FUG berjumlah 206 kepala keluarga; hutan kemasyarakatan untuk FUG *Thuloban* di wilayah hutan Distrik Dading luasnya 120,8 hektar, sedangkan anggota FUG berjumlah 462 kepala keluarga; atau FUG *Bhirlangkhuri* di wilayah hutan Distrik Baglung yang memiliki anggota sebanyak 136 kepala keluarga hanya menerima hutan kemasyarakatan seluas 19,25 hektar.
- (3) hutan yang potensial untuk diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat pengguna hutan adalah seluas 3.355 hektar atau sekitar 61% dari total luas hutan di Nepal (5.5 juta hektar). Namun, sejak tahun 1987/88 sampai data bulan Mei 1996 tercatat hanya seluas 362,55 hektar (atau 11%) yang sudah diserahkan kepada FUG. Sedangkan masih banyak lagi kelompok masyarakat yang sudah

mengajukan permohonan belum diberikan hutan kemasyarakatan oleh DFO. Data terakhir sampai Juli 1998 menunjukkan seluas 500 hektar (14,9%) hutan yang sudah diserahkan kepada 7000 FUG, dengan melibatkan sekitar 800 ribu rumah tangga.

- (4) kelompok-kelompok masyarakat pengguna hutan sesungguhnya hanya sebatas menerima hak pengelolaan dan pemanfaatan hutan saja (*forest use right*), dan bukan menerima hak penguasaan dan pengelolaan hutan (*forest property right*) dari Pemerintah. Karena itu, walaupun hutan telah diserahkan pengelolaannya kepada FUG, tetapi hak penguasaannya tetap berada di tangan Pemerintah.
- (5) apabila pada kurun waktu 5-15 tahun ke depan pada saat tegakan kayu hutan sudah besar dengan alasan tertentu Pemerintah mencabut pemberlakuan Undang-Undang Kehutanan 1993 dan Peraturan Kehutanan 1995, maka status hutan kemasyarakatan yang hak pengelolaannya telah diberikan kepada FUG secara otomatis akan berubah kembali menjadi hutan Nasional. Jadi, sesungguhnya secara substansial sistem hutan kemasyarakatan di Nepal tidak disertai dengan pemberian jaminan hukum (*legal security*) mengenai status hak penguasaannya, dan karena itu untuk jangka panjang juga tidak memberi jaminan sosial dan ekonomi (*social and economic security*) kepada masyarakat pengguna hutan;
- (6) ada kesan yang bermakna bahwa kebijakan hutan kemasyarakatan yang dibangun Pemerintah cenderung digunakan sebagai strategi untuk menarik dukungan dana dari lembaga-lembaga donor luar negeri (IDA, DANIDA, FINNIDA, ODA, USAID, DFID, GTZ, SDC, UNDP, NARMSAP, EU, IFAD, JICA, CARE, FAO, WWF, NORAD, KMTNC, LZS (UK), PBC (USA), TMI, dan DGIS) dalam pengembangan program-program hutan kemasyarakatan;
- (7) sementara kebijakan hutan kemasyarakatan terus berlangsung, Pemerintah tidak memiliki skenario besar (*grand scenario*) yang jelas tentang strategi hutan kemasyarakatan yang dikaitkan dengan pembangunan wilayah dan pengembangan masyarakat pedesaan;
- (8) kebijakan hutan kemasyarakatan menjadi pilihan yang terbaik bagi Pemerintah (DoF) dalam pengelolaan hutan Nasional, terutama di daerah pegunungan/perbukitan dan sebagian di daerah *Terai*, karena keterbatasan kapasitas dan jumlah staf Departemen Kehutanan (DoF), anggaran dana, dan infrastruktur DoF terutama di tingkat Distrik (DFO).

Untuk pengembangan sistem hutan kemasyarakatan di Indonesia, pengalaman Nepal yang menggunakan strategi penyerahan hak pengelolaan hutan (*forest handing-over*) kepada FUG secara otonom, paling mungkin dapat dibangun dan diimplementasikan di Jawa, untuk menggantikan model perhutanan sosial (*social forestry*) yang selama ini dilaksanakan secara sentralistik, perencanaan program yang bersifat atas-bawah, dan lebih bersifat memobilisasi penduduk desa hutan sebagai sumber tenaga kerja murah dalam pengelolaan hutan. Paling tidak ada 2 (dua) alasan yang dapat dikemukakan, yaitu:

- (1) Kondisi geografis dan fisik hutan produksi nonjati pada daerah dataran tinggi di Jawa mirip dengan kondisi alam dan fisik hutan di daerah perbukitan Nepal; dan

- (2) Kondisi sosial penduduk desa-desa sekitar hutan di daerah dataran tinggi Jawa, yang tidak dihuni oleh komunitas-komunitas suku masyarakat adat di luas Jawa, hampir sama dengan kehidupan sosial penduduk desa-desa di daerah dataran tinggi Nepal.

Pelajaran dari Nepal juga patut dijadikan cermin untuk melakukan evaluasi dan koreksi atas ideologi dan paradigma pengelolaan hutan yang dibangun dan diimplementasikan Pemerintah Indonesia. Ideologi pengelolaan hutan yang selama ini didominasi Pemerintah (*Government-dominated forest management*) sudah harus diganti dengan ideologi pengelolaan hutan yang berbasis pada masyarakat (*Community-based forest management*). Sedangkan, paradigma pengelolaan hutan yang mengedepankan *timber management* sudah waktunya diganti dengan paradigma pengelolaan sumber daya hutan sebagai suatu ekosistem (*forest ecosystem management*).

Untuk ini, pengembangan sistem hutan kemasyarakatan dengan strategi penyerahan penguasaan dan pengelolaan hutan (*hand-over of forest property right*) -- bukan sekedar hak pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan (*forest use right*) – secara otonomi kepada kelompok-kelompok masyarakat pengguna hutan terutama komunitas-komunitas menjadi tuntutan yang tak dapat ditawar-tawar lagi (*conditio sine qua non*), untuk menyelamatkan kondisi hutan tropis di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Brooks, Kenneth N. (1993), "Nepal: The Need for Upland Conservation at the Roof of the World", dalam Kenneth N. Brooks, *Challenges in Upland Conservation: Asia and the Pacific*, RAPA-FAO the United Nations, Bangkok, pp. 22-23.
- Forest Act 2049* (1993), Translated by Law Books Management Board/ HMGN May 22, 1995, Ministry of Forest and Soil Conservation, Forestry Development Project HMGM/USAID.
- Forest Regulation 2051* (1995), Translated by Law Books Management Board/ HMGN May 22, 1995, Ministry of Forest and Soil Conservation, Forestry Development Project HMGM/USAID.
- Hobley, M., J.Y. Campbel dan A. Bhatia (1996), *Community Forestry in India and Nepal, Learning from Each Other*, International Centre for Integrated Mountain Development Kathmandu, Nepal.
- Pradhan, Rajendra dan Ujjwal Pradhan (1996), "*Staking a Claim: Law, Politics and Water Rights in Farmer Managed Irrigation System in Nepal*", dalam Joep Spiertz dan Melanie G. Wiber (Eds), *The Role of Law in Natural Resource Management*, VUGA Uitgeverij B.V. Gravenhage, The Netherlands, pp. 61-76.
- Regmi, Mahesh Chandra (1999), *A Study in Nepal Economic History 1768-1846*, Adroit Publishers, Yamuna Vihar Delhi.
- Shrestha, Amrit Man (1999), *Basic Economic Concepts and Nepalese Economy*, Third Edition Revised Updated and Enlarged, Gayetri Shrestha, Kathmandu, Nepal.
- Strek, Arjen dan Bijay K. Singh (1997), *Different Models of Community-Base Natural Resource Management in Nepal: Toward 21st Century*, Paper presented for IX World Forestry Congress, Antalya, Turkey 13-22 October 1997.
- Tuladhar, A.R. (1991), "Agroforestry in Nepal", dalam W. Mellink, Y.S. Rao dan K.G. MacDicken (Eds), *Agroforestry in Asia and the Pacific*, RAPA-FAO the United Nations, Bangkok, pp. 106-109.
- Upadhyay, Prakash (1999), *Nepalese Culture and Society, A Sociological/ Anthropological Perspective*, Bidhyarthi Pustak Pasal Bogar, Pokhara, Nepal.

BAB IV

BAGAIMANA PERKEMBANGAN TERAKHIR INISIATIF PEMERINTAH DAN MASYARAKAT?

Presentasi 8.

Tindak Lanjut Konperensi Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam (KNPSDA)¹

Sandra Moniaga

Kongres Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam telah diselenggara-kan bersama oleh 38 lembaga dengan Panitia Pengarah bersama yang terdiri dari Departemen Sektoral, Perguruan Tinggi, Organisasi Non Pemerintah, serta Swasta yang diketuai oleh Menteri Lingkungan Hidup. Konperensi dihadiri oleh 284 peserta dari berbagai wilayah dan sektor yang berbeda. KNPSDA dimulai dengan lokakarya Pra Konperensi di Bogor tanggal 3-4 Maret 2000.

Dalam KNPSDA disepakati untuk ada reformasi total pada empat level:

1. Politik dan Masyarakat Sipil

Pemberdayaan masyarakat sipil dan redefinisi peran pemerintah, rekomendasinya adalah penghapusan peran militer di sektor sumber daya alam.

2. Ekonomi dan Iklim Usaha

Ada perombakan paradigma dimana akan dikembangkan ekonomi kerakyatan.

3. Kebudayaan dan Pendidikan

Perubahan substansi dan metodologi pendidikan dan desentralisasi dimana ada penghapusan penyeragaman pendidikan.

4. Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Adanya reformasi sistem hukum secara menyeluruh, menyangkut materi hukumnya dari konsepsi hukum sampai peraturan organiknya, sistem kelembagaan (baik lembaga peradilan maupun lembaga administrasi pengelola sumber daya alam), pengembangan kesadaran hukum masyarakat. Dikaitkan dengan masyarakat adat adalah akan ada kampanye agar ILO 169 diratifikasi.

Konperensi ini menjadi titik awal dialog-dialog antar stakeholder kepada daerah-daerah yang berminat dan kemudian akan diarahkan menjadi suatu dasar dari strategi pembangunan jangka panjang. Hasil diskusi akan disampaikan kepada 5 menteri (Nurmahmudi, Sarwono, Erna Witoelar, Rasyid, Bambang Yodoyono) dan beberapa daerah meminta bahan untuk diteruskan kepada pemerintahan daerah.

Mekanismenya dalam KNPSDA adalah semua didaftarkan semua permasalahan dan inisiatif yang dilakukan. Di seluruh diskusi semua melakukan hal sama dengan proses sharing. Hanya pada yang tidak disepakati dikeluarkan dan diberi

¹ Untuk lengkapnya lihat Prosiding Ringkas Konferensi Nasional Pengelolaan Sumber Daya Alam, Jakarta 23-25 Mei 2000: "Menuju Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan dan Berkeadilan untuk Kesejahteraan Masyarakat"

catatan kaki. Karena keterbatasan waktu, tidak ada kesempatan yang cukup banyak untuk mendiskusikan hasil rumusan. Sehingga Hasil Konperensi diselesaikan oleh tim perumus.

Presentasi 9. Program Nasional Badan Sosial bagi Komunitas Adat Terpencil¹

Sandra Moniaga

BKSN telah merevisi kebijakan Program Nasional bagi Masyarakat Terasing dengan merubah nya menjadi Program Nasional bagi Komunitas Adat Terpencil. Iperubahan ini diakui sebagai koreksinya atas penfdekatan sebelumnya yang melihat sebagian Masyarakat Adat sebagai Masyarakat Terasing. Perubahan paradigma ini merubah juga program-programnya.

Departemen Sosial tsetelah dibubarkan kemudian menjadi BKSN merubah orientasi dari karitatif menjadi peran fasilitatif akan tetapi masih bingung dengan peran konkritnya dilapangan

Beberapa orang seperti Iwan Tjitradjaya , Budi Santoso (Antropolog) dari Steering Comitee BKSN mendorong untuk ratifikasi ILO 169. Sekarang telah dibentuk forum konsultasi pemberdayaan komunitas adat terpencil. Forum ini dibuat untuk share tentang peran BKSN yang tidak lagi menerapkan Program Resetlementnya dan juga untuk mendiskusikan ratifikasi ILO 169.

Konvensi ILO tidak bisa diratifikasi jika tidak ada permintaan dari departemen teknis. Depnaker adalah departemen teknis terkait yang belum begitu paham tentang konvensi ILO 169, sehingga dirasa BKSN dapat melakukan pendekatan dengan Depnaker.

BKSN saat ini murni hanya sebagai badan koordinasi saja, tidak punya kegiatan teknis di lapangan. Akan tetapi BKSN akan membuat draft panduan umum kesejahteraan, dan merupakan buku panduan bagi departemen teknis dalam mengatur atau berhubungan dengan masyarakat adat. Saat ini draft buku panduan telah ada dan akan didiskusikan dalam forum konsultasi.

¹ Untuk selanjutnya lihat Brosur Program BKSN bagi Komunitas Adat Terpencil

DAFTAR NAMA PESERTA

Nama	Lembaga	Alamat/Telp.
Chip Fay	ICRAF	Jl. CIFOR, Situgede, Sindang Barang PO Box 161 Bogor 16001 Telp.: (0251) 625415 Fax.: (0251) 625416 c.fay@cgiar.org
Erma S. Ranik	Kalimantan Review	Jl. Budi Utomo (Siantan Hulu) Blok A4 No. 5 Pontianak 78241 Telp.: (0561) 85688 Fax.: (0561) 84566 gongkaer@pontianak.wasantara.net.id
Hedar Laudjeng	YBH Bantaya	Jl. Beringin I/9 Palu Telp./Fax.: (0451) 411676 bantaya@indo.net.id
I Nyoman Nurjaya	Fakultas Hukum UNIBRAW	Jl. Mayjen Haryono 169 Malang 65145 Telp.: (0341) 553898 Fax.: (0341) 566505 fhunibraw@mlg.globalinfo.net
Kristianus Atok	PPSDAK Pancur Kasih	Jl. Khatulistiwa Gang Selat Sumba III Pontianak 78061 Telp.: (061) 885575 ppsdak-pk@pontianak.wasantara.net.id
L. Sombolinggi	WALDA	Jl. Taruna No.26 Rantepao Toraja 91831 Telp.: (0423) 21701 Fax.: (0423) 27344 denupa@indosat.net.id
Lisken Situmorang	ICRAF	Jl. CIFOR, Situgede, Sindang Barang PO Box 161 Bogor 16001 Telp.: (0251) 625415 Fax.: (0251) 625416 l.situmorang@cgiar.org
S. Masiun	LBBT	PO Box 1228 Jl. Budi Utomo Blok A 3/5 Pontianak Telp: (0561) 885623 Fax.: (0561) 884566 banua@pontianak.wasantara.net.id
Martua T. Sirait	ICRAF	Jl. CIFOR, Situgede, Sindang Barang PO Box 161 Bogor 16001 Telp.: (0251) 625415 Fax.: (0251) 625416 m.sirait@cgiar.org
Muayat Ali Muhsi	KP SHK	Jl. Citarum Blok B-X No. 23 Bogor Baru Bogor 16152 Tel./Fax.: (0251) 316101 kpshk@indo.net.id
Myrna A. Safitri	P3AE UI	Pesona Depok Estate Blok I/12 Depok 16431 Telp./Fax.: (021) 7773854 p3aeui@indo.net.id
Noer Fauzi	Sekjen BP KPA	Jl. Kacapi No.3 Bandung Tel./Fax.: (022) 730 5132 kpa@kpa.or.id noer@indo.net.id

Nonette Royo	BSP KEMALA	Ratu Plaza Build. 18 th Floor Jl. Jend. Sudirman No. 9 Jakarta 10270 Telp.: (021) 7209596 nroyo@indo.net.id
R. Yando Zakaria	INSIST	Jl. Sekip Blimbingsari CT IV/38 Yogyakarta 55281 Telp./Fax.: (0274) 561847 yando@indo.net.id
Restu Achmaliadi	JAPHAMA	Jl. Citarum Blok B.XI No. 11 Kompleks Bogor Baru Bogor 16152 Telp./Fax.: (0251) 327230 japhama@indo.net.id jkpp@indo.net.id
Retno Setyowati	ICRAF	Jl. CIFOR, Situgede, Sindang Barang PO Box 161 Bogor 16001 Telp.: (0251) 625415 Fax.: (0251) 625416 r.setyowati@cgiar.org
Sandra Moniaga	ELSAM	Jl. Siaga II No. 31, Pejaten Barat Jakarta 12510 Telp.: (021) 7972662, 79192519, 71992564 Fax.: (021) 79192519 sandram@jakarta.wasantara.net.id
Setyawan Sunito	Pusat Kajian Agraria IPB	Jurusan Sosek, Faperta IPB Kampus IPB Baranangsiang Jl. Raya Pajajaran, Bogor 16153 Telp/fax: (0251) 312494 sunito@indo.net.id
Trie Nugroho	DFID	Manggala Wanabakti Blok VII Lt. 6 Jl. Gatot Subroto Jakarta Pusat Telp. : (021) 5720225, 5710467 Fax.: 021-5704401 treenug@cbn.net.id