

# Keluar dari Sarang Singa, Masuk ke Mulut Buaya?

Pelajaran dari Mengembangkan Kebijakan Hutan Adat di Bulukumba



## Pesan Utama

Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/2012 telah membuka ruang bagi masyarakat adat untuk menuntut adanya pengakuan atas hak-hak mereka. Tanpa adanya kejelasan dalam kerangka kerja legal di tingkat nasional terkait dengan hak-hak masyarakat adat, kewenangan atas hutan adat, dan prosedur untuk memperoleh pengakuan, pemerintah daerah tetap dapat mengambil langkah strategis sebagai upaya pengakuan terhadap masyarakat adat dan hak-hak mereka dalam wilayah pemerintah daerah. Inisiatif-inisiatif pembuatan kebijakan berbasiskan kolaborasi multi-pihak dapat membantu menciptakan kebijakan yang terpadu, lentur dan menyeluruh sehingga bisa memperkuat sistem pengelolaan yang adaptif, lintas kewenangan, dan kepentingan yang beragam.

## Implikasi

Idealnya, pengakuan atas hak-hak masyarakat adat diprakarsai oleh masyarakat itu sendiri. Ketika kapasitas tidak memadai, intervensi dari pihak ketiga mungkin diperlukan. Pengakuan atas hak-hak adat pada dasarnya ditentukan oleh adanya kemauan, keterbukaan, dan kapasitas dari pemerintah daerah dan DPR untuk melanjutkannya dengan proses legal pembuatan sebuah rancangan kebijakan.

Proses legal tersebut harus:

1. Mencerminkan realitas lapangan yaitu kebutuhan kelompok kepentingan di tataran akar rumput.
2. Mempunyai kesatuan cita-cita dan kejelasan tujuan.
3. Mempunyai fasilitator masyarakat dan pemerintah yang mumpuni.
4. Didukung oleh para pejabat kunci di pemerintahan daerah.
5. Adanya keterlibatan dari kelompok kepentingan di kalangan masyarakat.

Bagaimanapun juga, pengakuan terhadap hak masyarakat adat tidak hanya tergantung pada adanya peraturan yang 'baik' yang dihasilkan melalui proses-proses kolaboratif, tetapi juga adanya komitmen dari seluruh pemangku kepentingan untuk menjalankan peraturan tersebut. Pengakuan terhadap hak masyarakat adat oleh negara juga mengindikasikan adanya kaitan dengan pemerintah pusat dalam sebuah sistem formal yang sejauh ini tidak selalu terbukti menguntungkan masyarakat adat.

## Pengantar

Perubahan Undang-Undang Kehutanan No. 41/1999 memberikan hak yang lebih besar kepada masyarakat adat di Indonesia atas kawasan hutan tradisional mereka. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hutan adat merupakan bentuk dari 'hutan hak' (Keputusan MK 35/PUU-X/2012). Keputusan ini memberikan hak kepemilikan terhadap masyarakat adat atas kawasan hutan adat mereka. Meskipun tata cara legal bagi pengakuan hutan adat dan pelepasannya masih dalam proses perumusan, namun dipahami bahwa tahapan awal pengakuan hutan adat dan pelepasan kawasannya dari hutan negara adalah melalui peraturan daerah (Perda) yang mengakui adanya masyarakat adat dan menetapkan kawasan hutan adat mereka (Safitri dan Uliyah, 2014). Tidak seperti surat keputusan, peraturan daerah tersebut membutuhkan legitimasi dari dewan perwakilan rakyat setempat (DPRD).

Sampai saat ini, baru beberapa pemerintah daerah yang telah melakukan upaya tersebut. Satu diantaranya, yang paling maju, adalah Pemerintah Daerah Bulukumba di Sulawesi Selatan. Di lokasi ini, proyek *The Agroforestry and Forestry in Sulawesi: Linking Knowledge with Action* (AgFor Sulawesi) terlibat dalam mendorong proses kolaborasi multi-pihak di tingkat kabupaten untuk mewujudkan pengakuan hak-hak pengelolaan Masyarakat Kajang atas kawasan hutan adat mereka. Proses ini sangat membantu karena telah melibatkan para pihak yang mempunyai peranan penting dalam menggerakkan perumusan kebijakan yang efektif. Tulisan ini mengangkat pengalaman tersebut. Kami mulai dengan menggambarkan latar belakang hukum yang mendorong proses pengakuan hutan adat dan diikuti dengan paparan kasus Kajang yang lebih rinci. Tulisan ini diharapkan dapat menjadi alat pembelajaran bagi para pengambil keputusan dan para pelaku dari kalangan masyarakat yang bermaksud melaksanakan keputusan MK35 atau Perda lain yang terkait dengan pengelolaan hutan di Indonesia.

## Latar Belakang Hukum

Berdasarkan Undang-Undang Kehutanan tahun 1999, ada dua kategori hutan yang paling mendasar, yaitu 'hutan negara' dan 'hutan hak' dari undang-undang sebelumnya (UU No. 5/1967). Hutan negara adalah hutan milik negara yang berada dalam kawasan hutan. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) adalah instansi yang mempunyai kewenangan terkait dengan aspek hukum, status hutan, fungsi, dan pemanfaatan dari kawasan hutan tersebut. Hutan hak biasanya dimiliki oleh individu atau sebuah badan hukum yang berada di bawah kewenangan

ganda KLHK, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, pemerintah daerah, dan berbagai tataran birokrasi lainnya. KLHK mengurus dan mengelola aspek legal dari hasil hutan di dalam hutan hak (misalnya menerbitkan ijin untuk pembalakan), Badan Pertanahan Nasional (BPN) sertifikat kepemilikan hutan dalam bentuk sewa dan registrasi, dan pemerintah daerah mempunyai kewajiban-kewajiban administratif terkait dengan aktivitas KLHK dan BPN tersebut (Sahide dan Giessen, 2015).

UU No. 41/1999 tentang kehutanan menyatakan hutan adat sebagai salah satu bentuk hutan negara menyatakan, "...hutan adat adalah hutan negara yang terletak di wilayah masyarakat hukum adat". Pada tahun 2012, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bersama dua mitranya menggugat beberapa ayat dalam UU Kehutanan dengan argumentasi bahwa perumusan hutan adat tersebut tidak konstitusional karena memberikan peluang bagi pemerintah untuk menerbitkan izin komersial di dalam wilayah hutan adat tanpa perlu persetujuan dari masyarakat adat, yang dapat berakibat hilangnya akses masyarakat terhadap sumber daya yang sudah menjadi haknya dan dinikmati sejak generasi sebelumnya (AMAN, 2013; Butt, 2014). Sidang MK memenuhi tuntutan penggugat dan meniadakan istilah "negara" dalam konsep "hutan negara," sehingga hutan adat beralih menjadi hutan hak. Selanjutnya, sidang MK tersebut mengakui bahwa masyarakat adat adalah subjek legal dan dapat memiliki 'hutan hak' nya sendiri sebagai 'pihak ketiga'. Keputusan MK 35/PUU-X/2012 (MK35) telah menciptakan tiga bentuk hutan hak: individual atau perorangan, badan hukum, dan hutan adat.

Keputusan ini disambut baik oleh semua pihak yang terlibat karena seandainya hak milik adat diakui dan ditegakkan, lingkungan akan terpelihara. (IRIN, 2014). Tidak diketahui secara pasti berapa banyak masyarakat adat yang ada di Indonesia, tetapi AMAN menyatakan bahwa masyarakat adat ini menguasai antara 40 juta hektar (c.30-50%) sampai 60 juta hektar (75%) dari Kawasan Hutan (Jakarta Globe, 2013), dengan kurang dari 1% dari kawasan hutan tersebut yang sekarang sudah diregistrasi untuk masyarakat adat (DTE, 2013). Usaha menginventarisasi wilayah adat, dimulai dengan berdirinya Badan Registrasi Wilayah Adat atau BRWA pada 2010, yang telah memetakan 6,8 juta hektar pada 618 peta wilayah adat. Menurut para pendukungnya, capaian ini hanya mencerminkan bagian kecil dari wilayah adat yang ada (IRIN, 2014). Dengan demikian MK35 mungkin akan mendorong gelombang upaya di akar rumput untuk mendapat pengakuan hak mereka dan keberadaan hutan adat secara legal. Hal ini tentunya akan berdampak cukup besar pada kawasan hutan.





Pertemuan para pemangku kepentingan sebagai bagian dari proses PERDA. © World Agroforestry Centre/Balang

Namun pelaksanaan keputusan MK35 penuh ketidakpastian. Berbagai peraturan dengan jelas menyatakan bahwa pengakuan masyarakat adat dan wilayah adat adalah mandat pemerintah daerah. Akan tetapi, pemerintah daerah biasanya cenderung mengatur dan bukan mengakui adanya hak tersebut (Safitri dan Uliyah, 2014).

### Apa yang Bisa Dilakukan?

Pemerintah daerah pertama-tama perlu menerbitkan peraturan daerah (Perda) atau Surat Keputusan (SK) Bupati sebelum KLHK dan instansi-instansi terkait lainnya bisa secara legal mengakui hutan adat. Dalam proses penyusunan peraturan perundangan, pemerintah daerah harus mengakui keberadaan dari masyarakat adat dan menetapkan kawasan hutan adat mereka. KLHK menjabarkan kriteria untuk pengakuan masyarakat adat berdasarkan Undang-Undang Kehutanan: (1) masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); (2) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; (3) ada wilayah hukum adat yang jelas; (4) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; (5) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Penyusunan Perda pengakuan adalah tanggungjawab daerah di mana hutan adat berada (Sahide and Giessen, 2015; Safitri dan Uliyah, 2014), tetapi proses pembuatan rancangan Perda tersebut cukup fleksibel. Dalam ketidakpastian hukum proses kolaborasi multipihak sebagai dapat menjadi cara terbaik untuk proses perumusan Perda.

Perumusan kebijakan-kebijakan terkait hutan seharusnya menjadi proses mencari solusi tata kelola

dalam sistem sosial dan ekologis karena berdampak bagi banyak sektor dan kelompok kepentingan (Armitage, 2005). Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah pendekatan yang menyeluruh, kolaboratif, dan partisipatif. Sudah seharusnya para aktor dari kalangan masyarakat sipil dan pemerintah menolak cara-cara lama dalam penyusunan sebuah Perda, yang biasanya hanya memanfaatkan para ahli teknis dan menindaklanjuti dengan pertemuan para pihak (sosialisasi) sebagai pengganti partisipasi para pihak dan konsultasi publik (Butt, 2010). Upaya-upaya multi-pihak dapat menghasilkan keluaran yang beragam, karena itu para pihak yang berpartisipasi atau mendorong upaya tersebut harus memberi perhatian khusus pada proses yang hasilnya mencerminkan harapan dan kebutuhan penduduk lokal.

### Upaya Kolaboratif bagi Penyusunan Perda

Diskusi tentang aspek teoritis dan praktis yang menjadi landasan pengelolaan sumber daya alam secara adaptif dan kolaboratif sudah banyak dilakukan (cf. Lee 1993; Berkes 2009; Olsson et al 2004). Kolaborasi bisa mencakup beragam isu pada beragam skala tata kelola dengan beragam bentuk (Hemmati et al 2002). Inisiatif ini bertujuan untuk menciptakan ruang dialog para pihak untuk mencari solusi tata kelola atas persoalan-persoalan sosial dan lingkungan (Moog et al, 2013).

Khusus untuk kasus Indonesia, kajian DFID (*Department for International Development*) pada tahun 2003, menggambarkan secara rinci berbagai upaya kolaboratif penyusunan Perda yang merumuskan pengelolaan hutan berbasis masyarakat dan skema kehutanan daerah. Dari kajian tersebut ditemukan bahwa inisiatif atau kegiatan yang sukses adalah yang mempunyai dampak nyata pada kontrak sosial dan pengaturan kelembagaan lokal, termasuk pemerintah

lokal. Kegiatan-kegiatan ini bersifat demokratis, mempunyai keterwakilan secara luas, dan melibatkan para pihak secara terbuka dalam proses penyusunan peraturan dengan cita-cita, tujuan dan batasan dialog yang jelas, dan tersedia anggaran sesuai kebutuhan untuk seluruh proses penyusunan, diseminasi, dan implementasi. Selain itu adanya komitmen dari para pejabat kunci dari eksekutif dan legislatif ikut menentukan. Kegiatan-kegiatan yang kurang berhasil biasanya tidak mempunyai elemen-elemen ini. Komitmen dari badan pemerintah di tingkat pusat pada umumnya sangat kurang. Akan tetapi, kurangnya komitmen dari para pejabat di tataran atas ternyata tidak mengganggu adanya perubahan positif dan aktual di lapangan, jika sistem pengaturan dan pemerintahan lokal di lapangan ada dan berjalan dengan baik.

Kajian DFID (2003) tersebut menyajikan sejumlah pelajaran penting. Proses penyusunan Perda secara kolaboratif harus memenuhi elemen-elemen di bawah ini:

1. Mencerminkan realitas lapangan atau harapan para pihak di lapangan.
2. Adanya cita-cita bersama dan tujuan yang jelas.
3. Adanya fasilitator yang mumpuni baik dari masyarakat maupun dari pemerintah.
4. Adanya dukungan dari para pejabat dan staf kunci di pemerintahan.

Proses Perda yang sukses biasanya melibatkan tiga kelompok kepentingan utama, yaitu:

1. Para pejabat atau staf pemerintah dan administrator yang mempunyai keahlian dan pengaruh politik.
2. Perwakilan berbagai kelompok kepentingan di kalangan masyarakat dan LSM yang bisa mengkomunikasikan realitas yang operasional dan harapan akan perubahan.
3. Fasilitator dari LSM dan pemerintah yang mempunyai keahlian teknis dan fasilitasi.

Kami menggunakan contoh dari Kajang ini sebagai sebuah cara untuk melihat dan memahami konteks lapangan serta untuk mengklarifikasi poin-poin umum tersebut di atas.

### Kasus Kajang

Dalam tiga puluh tahun terakhir, Masyarakat Adat Kajang di Bulukumba, Sulawesi Selatan, telah kehilangan sebagian besar dari wilayah adat mereka. PT. Lonsum (perusahaan tanaman karet) menguasai 5.000 hektar Hak Guna Usaha (HGU), yang tersebar di seluruh wilayah Kajang di Bulukumba. Masyarakat Adat Kajang saat ini hanya menguasai kurang dari 500 hektar hutan di dalam wilayah adat mereka.



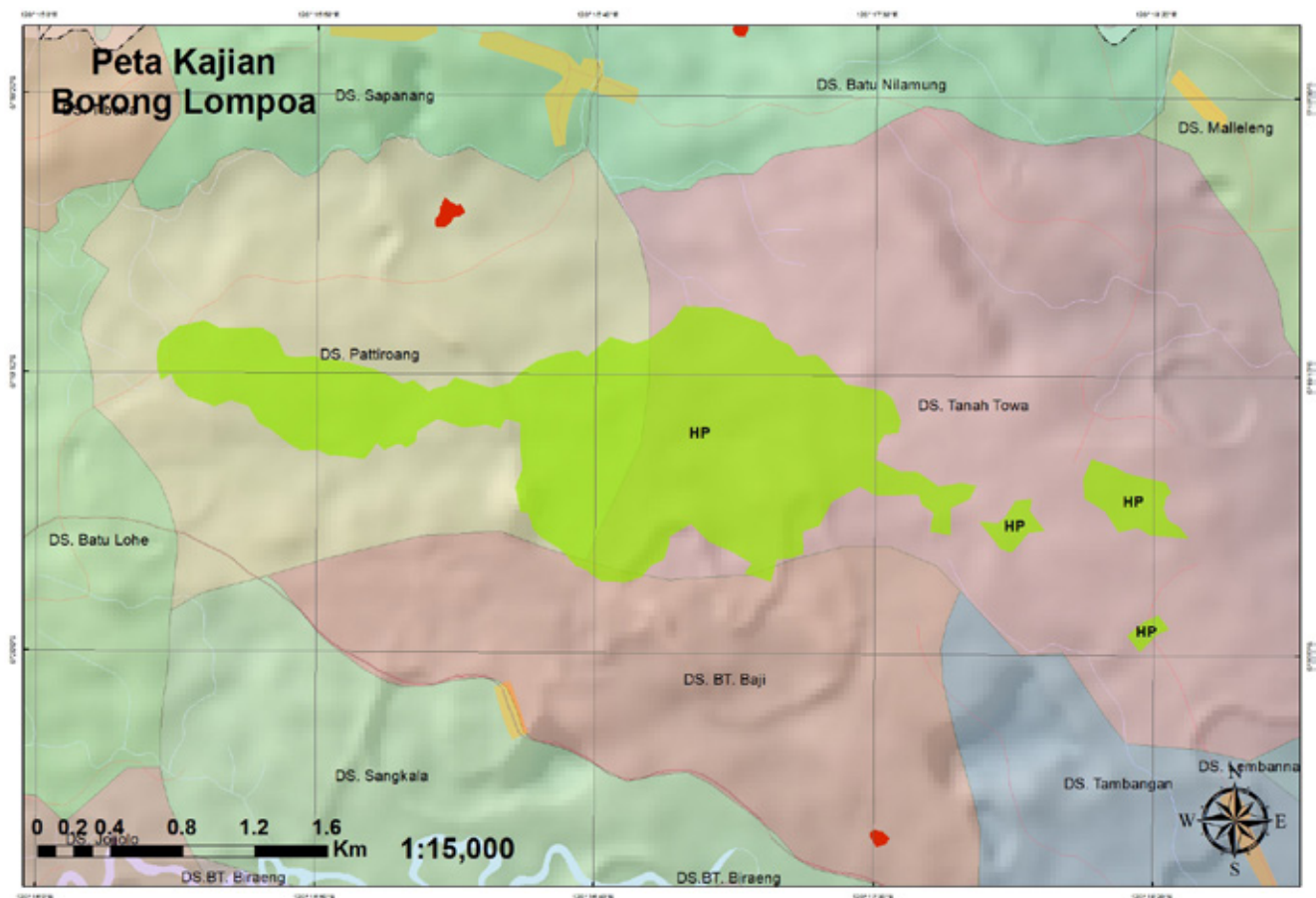
Hutan adat ditetapkan sebagai hutan produksi terbatas.  
© World Agroforestry Centre/Balang

Perselisihan antara masyarakat adat dan perusahaan telah memicu protes yang berulang kali dan disertai kekerasan. Masyarakat, baik lokal maupun masyarakat sipil yang lebih luas, dan para staf pemerintah khawatir ketegangan akan muncul kembali. Banyak kelompok kepentingan mengusulkan adanya pengakuan legal dan mediasi konflik untuk meredakan ketegangan tersebut.

Masyarakat Kajang memiliki klasifikasi hutan dan sumber daya alam secara tradisional yang dikelola dengan aturan adat, misalnya Borrong Lompoa, Saukang, dan beberapa area hutan yang relatif kecil. Dengan demikian mereka memenuhi semua kriteria pengakuan hutan adat seperti diuraikan di atas. Masyarakat adat ini telah memiliki struktur pengelolaan semi-formal di dalam kawasan hutan mereka yang terdiri dari hukum adat dan struktur pengawasan dan penegakan formal. Suku Kajang dan para pendukungnya di dalam pemerintahan formal menaati pengaturan ini. Meski pun pemerintah pusat dan regional tidak secara formal mengakui penguasaan masyarakat Kajang terhadap kawasan hutan tersebut, kewenangan masyarakat Kajang atas kawasan itu tetap diakui di tingkat setempat, terutama yang terkait urusan hukum pribadi. Praktisnya, sistem pengaturan oleh masyarakat Kajang merupakan bagian penting dari pengelolaan hutan di kawasan ini.

Sistem pengelolaan hutan berdasarkan adat di kawasan Kajang terbukti meyakinkan dan kuat. Penurunan tutupan hutan di kawasan hutan utama, Borrong Lompoa, dan beberapa area hutan lainnya sangat kecil dalam lima belas tahun terakhir—bahkan dilaporkan sudah bertahan beberapa generasi (lihat peta). Orang Kajang sangat menghargai pelestarian hutan yang merupakan pilar dari sistem kepercayaan adat mereka. Sebaliknya, kawasan hutan lindung yang ditetapkan pemerintah di kecamatan sebelahnya telah dengan cepat diubah menjadi kawasan permukiman dan penggunaan lain di luar perlindungan.





Peta tata guna lahan hutan adat Kajang. Sumber: Satuan Tugas Penyusunan Perda Bulukumba, 2014

Hutan Kajang ditutupi vegetasi tua dan bernilai ekonomis tinggi. Namun hutan utama, Borrong Lompoa, digolongkan sebagai 'Hutan Produksi Terbatas' oleh Kementerian Kehutanan pada 1980. Berbagai pihak baik perusahaan maupun perorangan menunjukkan minat untuk mengeksploitasi kayu di hutan ini. Beragam kepentingan ini telah mendorong adanya konsensus antara anggota masyarakat Kajang, masyarakat sipil, dan para pembuat kebijakan kunci perlunya usaha untuk melindungi hak kepemilikan masyarakat Kajang. Upaya memenuhi kepentingan ekonomi, sosial, hak budaya, kelestarian lingkungan dan pengelolaan konflik mendasari kerangka konsensus yang mendorong upaya-upaya untuk melegalkan penguasaan masyarakat Kajang atas kawasan hutan mereka di bawah Undang-Undang Kehutanan.

Pada tahun 2008, Pemerintah Bulukumba (atas permintaan Dinas Kehutanan dengan meminta bantuan UNHAS) memulai proses penyusunan rancangan Perda pengakuan terhadap Masyarakat Kajang dan hutan adat mereka. Namun usaha ini minim partisipasi publik dan prosesnya tidak selesai. Dengan dikeluarkannya keputusan MK35, proses PERDA dimulai kembali dengan dukungan Tim AgFor Sulawesi. Di bawah proyek ini, Bupati didorong untuk membentuk sebuah satuan tugas multi-pihak untuk penyusunan Perda tersebut. Dengan mempertimbangkan keadaan yang sebenarnya di lapangan dan proses kolaborasi yang

terencana dengan baik, Perda tersebut akhirnya disahkan pada tanggal 17 November 2015.

### Keadaan Nyata di Lapangan

Perda tersebut berhasil dibuat dengan adanya legitimasi lokal yang baik dan beberapa faktor penunjang lainnya pada saat itu. Faktor-faktor tersebut adalah: kebutuhan yang jelas dari masyarakat Kajang, masyarakat sipil, dan para pemangku kepentingan di tataran pemerintah di Bulukumba untuk melegalkan penguasaan Masyarakat Adat Kajang terhadap kawasan hutan adat mereka; adanya kelembagaan yang jelas terkait dengan penguasaan tersebut; struktur pengelolaan semi formal dengan legitimasi yang kuat; serta bukti nyata penguasaan atas lahan dan hutan di lapangan.

Kolaborasi struktur formal dan adat untuk pengelolaan hutan berjalan di berbagai tingkatan, misalnya memastikan bahwa pelanggaran terhadap aturan formal dan aturan adat mendapatkan hukuman yang sepadan. Suku Kajang sendiri dan para pendukungnya juga memegang peranan kunci di dalam pengelolaan formal, terutama dinas kehutanan lokal. Adat Kajang dan kebijakan negara terbukti bisa saling melengkapi, dan cukup berhasil mencegah konversi hutan secara ilegal yang terjadi di banyak tempat lain di Indonesia. Adat Kajang juga kuat dalam menghadapi tantangan pihak luar yang ingin menguasai kawasan hutan Kajang secara legal.



Danau Tukasi, bagian dari wilayah Kajang di Kecamatan Bulukumba. © World Agroforestry Centre/Balang

Masih tidak jelas sejauh mana peran pihak ketiga dapat turut mengatur hutan adat, sehingga pengaruh Perda terhadap struktur pengelolaan semi formal yang ada masih tidak pasti. Perda ini tidak memuat aturan baru tentang tatanan kelembagaan yang sebelumnya tidak dikenal. Perda ini, dalam banyak bagian, lebih pada mengatur bagaimana menjaga struktur pengelolaan hutan yang sudah ada dengan menjamin hak penguasaan Masyarakat Kajang atas kawasan hutan adatnya.

### Proses Penyusunan Perda

Proses penyusunan Perda melibatkan anggota kunci dari para pimpinan masyarakat Kajang, baik dari kalangan tradisional maupun umum. Anggota satuan tugas ini menjadi kunci bagi tahap konsultasi publik dari penyusunan Perda. Kelompok LSM yaitu AMAN Sulawesi Selatan dan Balang, yang merepresentasikan Kajang baik di tingkat nasional maupun lokal, berperan penting sebagai praktisi yang mempunyai komitmennya sendiri untuk mengetahui kepastian batas dan berbagai kategori wilayah adat Kajang. Mereka terlibat penuh dalam berbagai pengumpulan data dan kajian yang diperlukan sebagai dasar dan rujukan penyusunan Perda, misalnya pemetaan wilayah adat dengan GIS, wawancara informan kunci, dan survei rumah tangga. Hasil kajian ini selanjutnya digunakan untuk merefleksikan realitas wilayah adat, seperti kondisi alam, keberadaan hukum adat dan sejauh mana penguasaan adat berlangsung.

Pemerintah daerah termasuk para staf utama dan kepala dinas kehutanan, dinas pariwisata dan budaya, dan biro hukum juga terlibat penuh di dalam proses penyusunan

dan konsultasi publik Perda ini. Para staf pemerintah memastikan bahwa mereka mempunyai modal politik dan pemahaman regulasi untuk menyusun rancangan yang komprehensif. Selain mendapatkan pendanaan dari pemerintah untuk penyusunan draft, mereka juga menyediakan sarana transportasi, fasilitas dan SDM untuk proses konsultasi dan berbagai upaya penelitian.

Perwakilan tim AgFoR-Tata Kelola, yang terdiri dari Balang dan CIFOR, diterima sebagai pihak yang netral, sehingga berhasil mengajak para pihak ke dalam proses yang produktif, dengan dialog yang berorientasi pada tujuan dan agenda yang jelas. Selain itu, Tim AgFor menyumbangkan keahlian teknis serta membangun kapasitas Satuan Tugas dalam melakukan penelitian. Atas usaha bersama dari semua pihak, Perda akhirnya bisa terwujud, disebarluaskan ke berbagai pihak, dan mendapat kepastian komitmen dari para pejabat utama di pemerintahan daerah. Para fasilitator tetap diperlukan untuk proses komunikasi, mencapai kesepakatan, dan fokus di dalam kelompok untuk memastikan penyusunan Perda tetap berada pada jalur hingga selesai.

### Pertimbangan Tambahan

Sama seperti beberapa kasus yang dipaparkan dalam kajian DFID (2003), pejabat berwenang dari tingkat pusat kurang terlibat dalam proses Perda Bulukumba, padahal mungkin mereka yang memiliki peran kunci dalam proses pengkajian oleh KLHK. Untuk memperoleh dukungan penuh dari tingkat pusat, proses selanjutnya memerlukan keterlibatan pejabat berwenang dari KLHK. Perda tersebut juga diliputi oleh ketidakjelasan kesesuaian dengan undang-undang dan



peraturan yang berlaku, sehingga masih diperlukan kajian lanjutan. Secara geografis, peta wilayah adat Kajang juga mencakup beberapa kawasan sakral misalnya 'saukang' yang luasnya kecil yang bisa jadi berisi sedikit tegakan pohon, satu pohon atau bahkan hanya berisi semak belukar, yang tidak memenuhi definisi hutan dalam Undang-undang Kehutanan. Penyertaannya di dalam Perda berarti memperluas cakupan peraturan tersebut di luar kewenangan KLHK.

## Kesimpulan

Penetapan undang-undang yang mendukung pengakuan hak penduduk asli atas wilayah adat mereka merupakan sebuah pencapaian yang penting, bukan hanya bagi kabupaten tersebut, tetapi juga bagi tempat-tempat lain di seluruh Indonesia dan bagi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Proses-proses partisipatif telah menjadi contoh bagi pengembangan kebijakan di masa datang, seperti diutarakan oleh seorang staf di Biro Hukum Kabupaten Bulukumba, Ikhsan Amier : "[Perumusan] Perda-perda selanjutnya harus bisa seperti ini, sangat partisipatif. Harapan besarnya, setiap produk hukum berupa Perda itu mudah-mudahan minimal seperti ini, yang walaupun mungkin prosesnya panjang tapi hasilnya bisa kita pertanggungjawabkan bersama." Pemerintah daerah dapat mengambil langkah-langkah positif terkait dengan pengakuan kelompok adat dan kawasan hutan adat mereka. Kolaborasi dapat membantu menciptakan atau memperkuat sistem pengelolaan yang adaptif antar instansi berwenang dan berbagai kelompok kepentingan, agar lebih mencerminkan kebutuhan kebutuhan lokal. Hasil perumusan kebijakan selayaknya bisa melindungi kepentingan masyarakat lokal sekaligus menjaga kawasan hutan. Meskipun demikian, kami mencatat bahwa ada beberapa elemen yang harus disiapkan untuk menghasilkan sebuah kontrak sosial jangka panjang melalui peraturan daerah.

Upaya-upaya kolaboratif harus bisa menterjemahkan tuntutan para pihak menjadi peraturan yang dari aspek keterwakilan, politis dan operasional bisa dijalankan. Upaya ini pastinya membutuhkan modal politis dan finansial untuk menghasilkan sebuah Perda yang berkualitas. Diperlukan komitmen dari para pejabat kunci di pemerintahan dan melibatkan mereka dalam proses kolaborasi. Untuk menghadapi situasi sosial dan lingkungan pengelolaan hutan yang kompleks, seringkali diperlukan ahli-ahli teknis dalam penyusunan Perda. Peran para ahli teknis ini sudah saatnya diubah, bukan sebagai penyusun tapi sebagai pelatih untuk membangun pengetahuan dan keterampilan teknis para kelompok kepentingan daerah merancang Perda mereka sendiri, dan membantu masyarakat lokal dalam memadukan pengetahuan lokal mereka. Fasilitator

yang netral dan mempunyai ketrampilan fasilitasi yang tinggi sangat diperlukan untuk memfasilitasi proses komunikasi, kerjasama dan taat waktu dalam penyusunan Perda.

Pemerintah pusat biasanya tidak akan menggagalkan Perda, kecuali Perda tersebut mengandung pasal terkait pajak atau pungutan (Butt, 2010). Saat tulisan ini disusun, proses di tingkat nasional masih berjalan dan seluruh pihak kepentingan masih mengamati komitmen pemerintah pusat. Proses pengakuan hutan adat, bagaimanapun juga sarat dengan muatan politis, dengan dukungan yang berbeda-beda dari berbagai instansi pusat. Bagaimana instansi-instansi pusat pada akhirnya menerima Perda tersebut, dan bagaimana hal tersebut berpengaruh terhadap apa yang terjadi di lapangan, pada akhirnya bisa menentukan apakah PERDA mampu menciptakan perubahan positif untuk jangka panjang seperti yang diharapkan oleh para penggagas hutan adat. Bagi pihak yang sedang memfasilitasi proses serupa di Indonesia, mereka bisa mengambil hikmah dan pembelajaran dari proses di Kajang dan upaya-upaya penyusunan Perda serupa di tempat lain. Namun agar pelaksanaan MK35 memberi pengaruh positif bagi masyarakat adat dan hutan dalam jangka panjang, perlu diperhatikan bahwa setiap lokasi memiliki konteks yang berbeda, dan karenanya yang dibutuhkan mungkin berbeda-beda tergantung lokasinya.

Hikmah dan pembelajaran dari kasus Kajang maupun dari inisiatif lain penyusunan perda diharapkan bermanfaat bagi pihak lain yang menghadapi proses serupa dengan mempertimbangkan keadaan dan kebutuhan khusus tiap lokasi. Dengan demikian dampak dari MK 35 akan bermanfaat dan berkelanjutan.

## Daftar Pustaka

- [AMAN] Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. 2014. Statement by the Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago on Regulation of [sic] Minister of Forestry of the Republic of Indonesia No. P.62/MENHUT-11/2013. <http://www.aman.or.id/en/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/Statement%20by%20AMAN%20on%20Forest%20Area%20Designation.pdf>.
- Armitage D. 2005. Adaptive capacity and community-based natural resource management. *Environmental management* 35(6):703-715.
- Berkes F. 2009. Evolution of Co-Management: Role of Knowledge Generation, Bridging Organizations and Social Learning. *Journal of Environmental Management* 90(5):1692-1702.

- Butt S. 2010. Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia. *Sydney Law Review* 32(2).
- Butt S. 2014. Traditional Land Rights Before the Indonesian Constitutional Court. *Law, Environment and Development Journal* 10(1): 59-73.
- [DTE] Down To Earth. 2013. 'A Turning Point for Indonesia's Indigenous Peoples'. *Down To Earth* 7 June 2013. <http://www.downtoearth-indonesia.org/story/turning-point-indonesia-s-indigenous-peoples>
- [DTE] Down To Earth. 2014. 'Forestry Ministry reluctant to relinquish control over forests'. *Down to Earth* March 2014. <http://www.downtoearth-indonesia.org/id/node/1105>
- [DFID] Department for International Development. 2003. Analysis of Multi-Stakeholder Forestry Processes in Indonesia. <http://www.fao.org/forestry/7804-01a17a5418af2dd22b9e8eb6c5ec4512.pdf>
- Hemmati M, Enayati J, McHarry J, Dodds F. 2002. *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability: beyond deadlock and conflict*. Earthscan Publications, London, New York.
- IRIN. 2014. 'Indonesian Indigenous Groups Fight Climate Change with GPS Mapping'. *IRIN News* 8 January 2014. <http://www.irinnews.org/report/99435/indonesian-indigenous-groups-fight-climate-change-with-gps-mapping>
- Jakarta Globe. 2013. 'Indonesia Court Ruling Boosts Indigenous Land Rights'. *The Jakarta Globe* 17 May 2013. <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/indonesia-court-ruling-boosts-indigenous-land-rights/>
- Lee KN. 1994. *Compass and Gyroscope: Integrating Science and Politics for the Environment*. Island Press.
- Moog S, Spicer A, Böhm S. 2014. The Politics of Multi-Stakeholder Initiatives: The Crisis of the Forest Stewardship Council. *Journal of Business Ethics* 1-25.
- Olsson P, Folke C, Berkes F. 2004. Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social-ecological Systems. *Environmental Management* 34(1):75-90.
- Safitri M, Uliyah L. 2014. *Adat di tangan Pemerintah Daerah: Panduan penyusunan produk hukum daerah untuk pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat*. Epistema Institutie. ISBN: 978-602-1304-03-7
- Sahide MAK, Giessen L. 2015. The fragmented land use administration in Indonesia – Analysing bureaucratic responsibilities influencing tropical rainforest transformation systems. *Land Use Policy* 43:96-110.

### Penulis

Timothy Workman, Micah Fisher, Agus Mulyana, Moira Moeliono, Elizabeth Linda Yuliani, dan Balang.

### Sitasi

Workman T, Fisher M, Mulyana A, Moeliono M, Yuliani EL, Balang. 2015. *Keluar dari sarang singa, masuk ke mulut buaya? Pelajaran dari mengembangkan kebijakan hutan adat di Bulukumba*. Brief 57. Bogor, Indonesia. World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.

### Ucapan terima kasih

Brief ini merupakan keluaran dari kegiatan yang dilakukan oleh World Agroforestry Centre (ICRAF) dan Center for International Forestry Research (CIFOR) dalam proyek AgFor Sulawesi.

Agroforestry and Forestry in Sulawesi (AgFor Sulawesi) adalah proyek lima tahun yang didanai oleh Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Pelaksanaan proyek yang mencakup provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dan Gorontalo ini dipimpin oleh World Agroforestry Centre (ICRAF).



Canada



Untuk informasi lebih lanjut silakan hubungi:  
Moira Moeliono (m.moeliono@cgiar.org)

**World Agroforestry Centre**  
**ICRAF Southeast Asia Regional Program**  
Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16115  
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia  
Tel: +62 251 8625415; Fax: +62 251 8625416  
[www.worldagroforestry.org/regions/southeast\\_asia](http://www.worldagroforestry.org/regions/southeast_asia)  
[blog.worldagroforestry.org](http://blog.worldagroforestry.org)

Layout: Riky M Hilmansyah