

## **STUDI KRITIS UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN DALAM PERANAN MASYARAKAT HUKUM ADAT**

**Oleh:**

**FOKKY FUAD**

Dosen Fakultas Hukum – UIEU

fokkyf@gmail.com

### **ABSTRAK**

Hutan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi Bangsa Indonesia yang wajib disyukuri. Hutan yang mengalami proses degradasi atau penurunan kualitas sumber daya, perlu untuk dibenahi dalam sebuah peraturan hukum yang lebih mencerminkan hak dan peranan masyarakat termasuk di dalamnya adalah hak dan peran masyarakat hukum adat untuk mengelola sumber daya hutan. Konsep pengelolaan atas sumber daya hutan yang tersentralistik perlu dibenahi dengan pola pengelolaan sumber daya hutan yang melibatkan peran aktif masyarakat lokal dan/hukum adat dalam pengelolaan sumber daya hutan. Ideologi pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia perlu dilakukan representasi terhadap makna penguasaan oleh Negara atas sumber daya alam, sehingga dalam hal ini akan tercipta penafsiran yang lebih inklusif atas makna penguasaan sumber daya alam

**Kata kunci:** pengelolaan sumber daya hutan, hak masyarakat hukum adat, perubahan paradigma

### **Pendahuluan**

#### **A. Latar Belakang**

Pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia secara yuridis sangat diperlukan untuk menjaga kelestarian dan pemanfaatan hutan sebagai bagian dari kekayaan sumber daya hayati. Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia mengacu kepada ideologi penguasaan Sumber Daya Alam yang menjadi landasan konstitusional yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945:

*“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) maka kekayaan alam yang terkandung dalam bumi Indonesia dikuasai oleh negara, tujuan penguasaan oleh negara tersebut adalah untuk menghindari penguasaan secara mutlak oleh sekelompok orang tertentu sehingga menimbulkan ketergantungan dari sekelompok orang pada sekelompok orang lain. Pasal ini mengadopsi corak dan sifat

hukum adat atas pengelolaan tanah dan juga sumber daya alam, di mana pemilikan atas Sumber Daya Alam dilakukan secara komunalistik. Pemilikan secara individual tetap diakui tetapi pemilikan individual tersebut dibatasi oleh pemilikan tanah dan Sumber Daya Alam secara komunal.

Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mengacu pada Pasal 33 (3) UUD 1945 tersebut sebagai landasan konstitusional sekaligus landasan ideologi penguasaan atas Sumber Daya Alam di Indonesia menjadikan semua Sumber Daya Alam termasuk dalam hal ini adalah sumber daya hutan merupakan bentuk pengejawantahan dari Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan:

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.*

Alinea ke-IV tersebut secara tegas menunjukkan sebuah tujuan pendirian negara Indonesia yang mewujudkan sebuah kesejahteraan umum, menciptakan sebuah bangsa yang cerdas dengan landasan kemerdekaan, perdamaian yang

abadi serta terciptanya sebuah keadilan sosial, sebuah keadilan yang mampu dirasakan oleh segenap lapisan masyarakat Indonesia, khususnya dalam hal ini adil dalam pemanfaatan serta pengelolaan sumber daya agraria (*agrarian resources*). Konsep memajukan kesejahteraan umum yang terimplementasi dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 menunjukkan sebuah bentuk negara hukum kesejahteraan. Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) tampak pula tertuang dalam Bab 1 Pasal 1 ayat (3) UUD 1945:

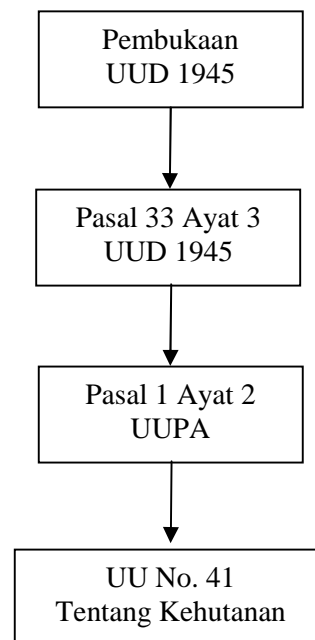
*“Negara Indonesia adalah negara hukum”*

Sebuah negara hukum yang berupaya mewujudkan sebuah tujuan yaitu terciptanya kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional sekaligus menunjukkan sebuah konsep ideologi penguasaan atas Sumber Daya Alam (*natural resources*) kemudian terimplementasikan dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan:

*“Seluruh bumi, air, dan ruang Angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang Angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”*

Pasal 1 ayat (2) tersebut menunjukkan sebuah nilai religius Bangsa Indonesia yang menganggap bahwa Sumber Daya Alam Indonesia merupakan karunia Tuhan, selain itu pula menunjukkan azas nasionalitas atas Sumber Daya Alam Indonesia, bahwa Sumber Daya Alam termasuk hutan khususnya merupakan kekayaan nasional Bangsa Indonesia, yang tentu saja dalam hal ini harus dipergunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta pengelolaan sumber daya hutan yang berkelanjutan. UUPA sebagai landasan bangunan hukum Sumber Daya Alam di Indonesia harus menjadi payung hukum bagi berlakunya setiap peraturan hukum yang mengatur tentang pengelolaan Sumber Daya Alam khususnya sumber daya hutan di Indonesia. Secara normatif maka konsep pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia dapat dikonstruksikan sebagai berikut:



## **B. Pemikiran Kritis atas Judul dan Konsideran Menimbang**

Judul dalam Undang-Undang No.41 tahun 1999 adalah Kehutanan, judul kehutanan tersebut tampaknya hanya melihat hutan sebagai sebuah benda yang dalam hal ini hanya dipandang sebagai tegakan-tegakan kayu semata tanpa melihat bahwa dalam hutan terdapat sistem ekologi yang berjalan dimana didalamnya terdapat pula manusia yang hidup didalam hutan seperti halnya masyarakat hukum adat yang berinteraksi dengan hutan sebagai bagian dari kehidupan mereka. Hutan tidak saja menghidupi mereka secara ekonomis semata tetapi hutan adalah tempat

bersemayamnya ruh-ruh leluhur mereka yang bernilai magis religius. Berdasarkan hal tersebut maka lebih tepat apabila judul undang-undang No.41 adalah Pengelolaan Kehutanan.

Dalam konsideran menimbang huruf a dinyatakan:

*“bahwa hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, memberi manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang”*

Konsep ideologi penguasaan Sumber Daya Alam dalam hal ini adalah sumber daya hutan oleh negara dapat menjadi berbahaya jika terdapat pemahaman bahwa negara adalah pemerintah, sehingga menimbulkan sebuah paradigma pengelolaan yang mengacu pada konsep *state based forest management*. Negara yang diartikan sebagai pemerintah menjadi pelaku tunggal atas pengelolaan sumber daya hutan Indonesia. Segala kebijakan kehutanan bersifat sentralistik sehingga dalam tataran empiris kurang mampu memberikan keleluasaan bagi masyarakat hukum adat untuk mengelola sumber daya hutan sebagai tempat mencari kehidupan

(faktor ekonomi) serta sebagai tempat yang memiliki nilai sakral yang tinggi (faktor *magic-religius*).

Konsep *state based forest management* mengakibatkan kebijakan pengelolaan sumber daya hutan menjadi terpusat (sentralistik) di satu tangan yaitu dalam hal ini berada dalam tangan pemerintah. Negara cq pemerintah ketika akan menciptakan sebuah kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat akan mengalami banyak kendala ketika pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia tidak melihat adanya keragaman hukum (pluralisme hukum) dalam pengelolaan sumber daya hutan. Akibat kurang terakomodasinya hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan Sumber Daya Alam maka akan memunculkan stigma bagi masyarakat hukum adat, seperti: perambah hutan, peladang berpindah, penebang liar, dan sebagainya.

Fahmal berpendapat bahwa sesungguhnya pejabat administrasi negara selaku pelaksana kebijakan politik negara mempunyai wewenang sebagaimana diperintahkan undang-undang. Berfungsi memimpin masyarakat, mengendalikan pemerintahan, memberi petunjuk, menghimpun aspirasi, menggerakkan potensi, memberi arah, meng-

koordinasikan kegiatan, membuka kesempatan, memberi kemudahan, mengawasi, menilai, mendukung, membina, melayani, mendorong, dan melindungi masyarakat. Fungsi-fungsi tersebut harus diwujudkan dengan kepastian hukum dan perwujudan keadilan yang sesungguhnya. Untuk kesemuanya itu maka kearifan-kearifan lokal harus menjadi fokus pembentukan hukum (Fahmal, 2006:70)

Konsep kemakmuran yang berada dalam pemikiran pemerintah diukur berdasarkan perhitungan Angka matematis dimana kemakmuran dan kesejahteraan diukur berdasarkan konsep pertumbuhan ekonomi sebuah negara. Pertumbuhan ekonomi sebagai parameter utama mengukur sebuah kesejahteraan rakyat ternyata menurut Moeljarto tidak mencapai dan menyentuh pada lapisan masyarakat bawah (Moeljarto, 1993) akibatnya pertumbuhan ekonomi yang tinggi menimbulkan ketimpangan sosial yang tajam.

Hal ini bisa terlihat dari banyaknya warga miskin di Indonesia sedangkan di sisi yang lain Indonesia adalah negara terkaya akan sumber daya alam. Hal ini bisa terjadi karena pemerintah selaku pelaku kebijakan utama atas pengelolaan Sumber Daya Alam di

Indonesia melihat hutan sebagai objek yang dapat dieksploitasi untuk mengejar laju angka-angka pertumbuhan ekonomi.

### **C. Tinjauan kritis terhadap Peranan Masyarakat Hukum Adat**

Pasal 1 Angka 2 menjelaskan bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan, berisi Sumber Daya Alam Hayati, yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Pasal ini tampaknya hanya memandang hutan sebagai sebuah objek yang dapat dieksploitasi untuk mencapai sebuah kemakmuran.

Pembentuk hukum tampaknya hanya melihat bahwa hutan hanya sebagai tegakan-tegakan kayu yang siap dieksploitasi untuk mencapai keuntungan ekonomi. Tampaknya pembentuk hukum lalai memasukkan unsur manusia sebagai komponen dalam kesatuan ekosistem hutan. Tidak tercantumnya manusia sebagai bagian dari sebuah ekosistem hutan mengakibatkan tidak terakomodasinya hak serta peran aktif masyarakat hukum adat yang telah hidup dalam hutan untuk mengelola hutan sesuai

kearifan adatnya. Pasal 1 Angka 3 menyatakan:

*“Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”.*

Pasal tersebut menunjukkan secara nyata akan adanya konsep pengelolaan secara terpusat (sentralistik) dengan konsep *state based forest management*. Pemerintah menjadi penentu utama menetapkan keberadaan sebuah kawasan hutan. Secara lebih tegas adanya konsep *state based forest management* dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan: *“semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Pasal 4 merupakan pengukuhan atas adanya konsep pengelolaan secara sentralistik atas sumber daya hutan. Pengelolaan hutan dengan model *state based forest management* mendominasi konsep pengelolaan hutan di Indonesia.

Pasal 2 Angka 6 menyatakan bahwa: *“Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”*. Pasal ini semakin mempertegas hilangnya peran dan hak

masyarakat hukum adat atas pengelolaan sumber daya hutan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari hidupnya.

Negara cq pemerintah menjadi penguasa atas sumber daya hutan adat menjadikan hutan adat berada dalam kekuasaan pemerintah dimana pemerintah dapat dengan mudah menyerahkan hak pengusahaan hutan kepada investor kehutanan. Hal ini dapat kita kaitkan dengan pasal 67 yang menyatakan bahwa masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya.

Keberadaan masyarakat hukum adat semakin tidak terakomodasi dengan adanya pengakuan yang bersifat ambivalen. Pada satu sisi eksistensi masyarakat hukum adat diakui akan tetapi pengakuan tersebut dibatasi sepanjang kenyataannya masih ada. Pembentuk hukum tampaknya memiliki pemahaman bahwa masyarakat hukum adat akan mengalami kepunahan, sedangkan masyarakat hukum adat yang memiliki kearifan nilai-nilai tradisi dan budaya mampu mempertahankan eksistensi masyarakat hukum adat dalam perubahan peradaban umat manusia. Pasal 4 ayat (3) menyatakan: *“peguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak*

*masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”.*

Berdasarkan Pasal 4 ayat (3) maka Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, akan tetapi pengakuan tersebut akan berakhir ketika masyarakat hukum adat dalam kenyataannya masih ada, dan bahkan Negara cq pemerintah secara yuridis normatif dapat tidak mengakui keberadaan masyarakat hukum adat walaupun senyatanya masyarakat hukum adat itu masih ada.

Ambivalensi pengakuan atas hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya hutan terulang lagi dalam Pasal 5 ayat (3): *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.* Sedangkan dalam ayat (4) dinyatakan: *“apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah”*

Pasal 67 ayat (2) secara tegas menyatakan: *“pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah”.* Pasal ini secara tegas menyatakan hapusnya sebuah masyarakat hukum adat adalah atas keputusan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan sebuah peraturan daerah.

Pasal 9 ayat (1) menyatakan: *“untuk kepentingan pengaturasn iklim mikro, estetika, dan resapan air, di setiap kota ditetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota”.* Pasal 9 di atas tampaknya melihat sebuah keberadaan hutan kota.

Dalam pengelolaan hutan tampaknya pengelolaan hutan kota dalam pasal ini tidak perlu dimasukkan dalam UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan, mengingat bahwa hutan kota pada umumnya berada di bawah pengurusan dinas pertamanan kabupaten/kota dan bukan berada di bawah instansi kehutanan.

Pasal 50 menyatakan bahwa: Setiap orang dilarang: a. mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah. Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 50 ayat (3) huruf a dinyatakan: yang

dimaksud dengan mengerjakan kawasan hutan adalah mengolah tanah dalam kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang berwenang, antara lain untuk perladangan, untuk pertanian, dan untuk usaha lainnya.

Pasal ini secara empiris telah menempatkan masyarakat hukum adat untuk memperoleh izin mengerjakan serta mengelola kawasan hutan yang telah mereka diami selama ratusan tahun bahkan ribuan tahun secara turun-temurun. Setelah menempati hutan selama ratusan/ribuan tahun maka dengan berlakunya Undang-undang ini secara tiba-tiba demi hukum mereka wajib melaporkan diri untuk memperoleh izin mengelola hutan.

Apabila masyarakat hukum adat tidak melaporkan izin untuk mengelola hutan yang telah mereka tempati maka masyarakat hukum adat dapat dikenakan sanksi denda sejumlah Rp. 5.000.000.000 (lima milyar rupiah) sesuai ketentuan Pasal 78 ayat (3).

#### **D. Pemikiran Hukum ke Arah Pembangunan Hukum Kehutanan yang Berkeadilan**

Berlakunya Undang-undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan

yang menggantikan Undang-Undang No.5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara 1967 Nomor 8) ternyata masih menggunakan pendekatan pengelolaan secara tersentralistik (*state based forest management*). Pendekatan tersebut diakibatkan sebuah ideologi atas pengelolaan Sumber Daya Alam dimana Negara menguasai sumber daya alam. Konsep tersebut baik ketika terdapat kesepahaman hukum tentang negara, dalam konstruksi hukum tata negara maka Negara tidak diartikan saja sebagai pemerintah akan tetapi Negara dalam konstruksi ini juga memiliki unsur rakyat (masyarakat hukum adat sebagai bagian dari komponen Rakyat Indonesia). Sebagai contohnya keberadaan masyarakat hukum adat dalam Pasal 67 undang-undang ini cukup diakui secara yuridis normatif dalam ketentuan peraturan daerah saja. Bahkan masyarakat hukum adat secara normatif dapat dihapuskan hanya dengan sebuah ketentuan peraturan daerah.

Nurjaya menjelaskan bahwa Pengelolaan sumber daya hutan yang mengacu pada paradigma pengelolaan secara *state based forest management* perlu diubah menjadi konsep partisipasi



aktif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan atau *community based forest management* (Nurjaya, 2001). Dalam pengelolaan model ini maka masyarakat lokal maupun masyarakat hukum adat yang sangat menggantungkan hidupnya terhadap hutan tidak lagi sebagai objek hukum tetapi menempatkannya sebagai subjek dalam pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia. Pengelolaan sumber daya hutan. Pemerintah dalam paradigma pengelolaan sumber daya hutan seperti ini juga berperan aktif sebagai penyokong, pengayom, pendukung, juga pelindung dalam pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia. Pemerintah demikian masih terlibat aktif akan tetapi menyertakan peran partisipasi aktif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan.

Menempatkan peran serta aktif masyarakat lokal maupun adat dengan segala kearifan mereka untuk mengelola hutan menjadikan hutan tidak sekedar sebagai objek semata dalam pembangunan ekonomi akan tetapi juga menjadikan hutan sebagai komponen utama pembangunan masyarakat secara utuh. Hutan tidak sekedar menjadi objek eksploitasi pembangunan sehingga menimbulkan proses degradasi hutan,

tetapi hutan mampu menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Perubahan paradigmas pembangunan nasional jangan lagi semata-mata mengejar pada pembangunan ekonomi semata-mata sehingga mengabaikan hak dan peran masyarakat hukum adat tetapi hutan. Kesejahteraan harus dilihat secara lebih luas menyangkut kesejahteraan immateriil Bangsa Indonesia.

Secara normatif tampaknya perlu menempatkan UUPA sebagai payung hukum dari setiap peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengelolaan Sumber Daya Alam termasuk hutan. UUPA yang mencerminkan nilai-nilai dan corak yang populis akan sesuai dengan pengelolaan sumber daya hutan yang mengacu pada paradigma pengelolaan hutan yang baru yaitu *community based forest management*.

### Daftar Pustaka

- Bachriadi, Dianto. “Merana di Tengah Kelimpahan”, ELSAM, Jakarta, 1998.
- Harsono, Boedi. “Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I,

Hukum Tanah Nasional.”

Djambatan, Jakarta, 1999.

Moeljarto, T. “Politik Pembangunan,  
Sebuah Analisis, Konsep, Arah  
dan Strategi”, Tiara Wacana,  
Yogyakarta, 1993.

Sodiki, Achmad. “Penataan Pemilikan  
Hak Atas Tanah Di Daerah  
Perkebunan Kabupaten Malang,  
Studi Tentang Dinamika Hukum”,  
Disertasi, tidak diterbitkan,  
Universitas Airlangga, Surabaya,  
1994.

Tjondronegoro, Soediono M.P, “Sosiologi  
Agraria”, AKATIGA, Bandung,  
1999.