

PILIHAN HUKUM PENGURUSAN/ PENGELOLAAN HUTAN OLEH MASYARAKAT ADAT

Oleh: Rikardo Simarmata
Disampaikan pada Diskusi Reguler WG-Tenure, 20 Juli 2006

Pengertian Istilah

- Pilihan hukum (*legal option, policy option*) adalah memilih berbagai peluang yang disediakan oleh hukum negara (*state law*).
- Hukum adalah peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan (*policy rule, beleidregel*)
- 'Pengurusan hutan' mencakup kegiatan perencanaan hutan, pengelolaan hutan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan kehutanan serta pengawasan (ps 10 ayat 2 UUK)
- 'Perencanaan hutan' mencakup kegiatan: inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan (ps 12 UUK)
- 'Pengelolaan hutan' mencakup kegiatan: tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan perlindungan hutan dan konservasi alam (ps 21 UUK)

Masyarakat (Hukum) Adat di Mata UUK (1)

- UUK menggunakan sekaligus istilah 'masyarakat hukum adat' dan istilah 'masyarakat setempat'. UUK tdk membuat defenisi mengenai masyarakat setempat (tetapi ada dalam peraturan pelaksanaanya), sementara untuk mengukur keberadaan masyarakat hukum adat ditentukan 5 unsur. Namun, masyarakat hukum adat terkadang diartikan sebagai bagian dari masyarakat setempat (ps. 17 ayat 2)
- UUK tidak merumuskan pengertian masyarakat hukum adat (tidak seperti UU No. 7/2004 ttg SD Air)
- Mengakui masyarakat hukum adat sebagai subyek atau pemangku hak. Juga mengakui hak perseorangan anggota masyarakat adat atas hutan.

Masyarakat (Hukum) Adat di Mata UUK (2)

- Sebagai pemangku hak, UUK mengakui kenyataan penguasaan hutan oleh masyarakat adat (hutan ulayat, hutan marga).
- Namun penguasaan ini terkena pembatasan-pembatasan dari: (1) konsep HMN; dan (2) pencapaian tujuan UUK (makalah MS Kaban, Juni 2005)
- Konsep dan pertimbangan2 di atas mempengaruhi bentuk dan substansi pengakuan UUK terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan.

Masyarakat (Hukum) Adat di Mata UUK (3)

- Bentuk dan substansi pengakuan UUK terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan sebenarnya meneruskan tradisi UUPA, yakni bersyarat: sepanjang masih ada, diakui keberadaannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
- Menurut Soemardjono (2005), bedanya UUPA dengan UUK adalah dalam hal pengakuan status hutan adat. Jika UUPA membagi tanah ke dalam tanah negara, tanah hak dan tanah ulayat, maka UUK membagi ke dalam hanya 2, yakni hutan negara dan hutan hak dengan memasukkan hutan adat ke dalam cakupan hutan negara.

Masyarakat (Hukum) Adat di Mata UUK (4)

- Sebagai pemangku hak, di dalam kawasan hutan adat, masyarakat hukum adat memiliki sejumlah hak, yakni: memungut hasil hutan, mengelola hutan berdasarkan hukum adat dan mendapatkan pemberdayaan (ps 67 ayat 1).
- Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan keberadaan masyarakat hukum adat diatur dalam PP tersendiri. Sambil menunggu diberlakukannya PP tersebut saat ini ada pedoman dalam Surat Edaran Menhut No. S.75/Menhut II/2004 perihal Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti Rugi oleh Masyarakat Hukum Adat.

Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hutan di Luar Skema Hutan Adat

- Jika masyarakat hukum adat bukan seperti kategori yang harus memenuhi 5 unsur dan diakui keberadaannya oleh Perda Propinsi, maka masyarakat hukum adat dapat memiliki hak atas hutan melalui skema:
 1. KDTK (ps 34 UUK)
 2. Hutan Desa, HKm dan Hutan Hak (Penjelasan ps 5 ayat 1 UUK)
 3. Pemberdayaan masyarakat setempat (ps 51 ayat 1 PP 34/2002)
- Tapi skema-skema di atas mengajukan tantangan kepada hak milik bersama (*communal rights*) karena justru lebih memungkinkan hak perseorangan (*individual rights*).

Kendala Kongkrit Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hutan (1)

- Pengakuan bersyarat yg sekarang sudah *dikonstitusionalkan* lewat amandemen kedua UUD 1945.
- Hanya syarat: 'sepanjang masih ada' yang memiliki aturan mengenai bagaimana membuktikan pemenuhannya. Bagaimana cara mengukur syarat: tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi?
- Pengakuan keberadaan didelegasikan kepada pemerintah daerah.

Kendala Kongkrit Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hutan (2)

- Penegasan bahwa pengakuan keberadaan (baik hak ulayat maupun masyarakat hukum adat) telah dilakukan lewat Peraturan Pelaksana dan Peraturan Kebijakan. Misalnya SE Menhut dan Permenag No. 5/1999.
- Namun fakta: (1) sampai saat ini belum adat pemda yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan mengajukan penetapan hutan adat berdasarkan SE Menhut; dan (2) sejak tahun 1999, hanya dalam hitungan jari jumlah Pemda yang mengakui hak ulayat (Kampar, Lebak, Nunukan).

Kendala Kongkrit Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hutan (3)

- Mengapa demikian? Kendala kongkritnya ada pada organisasi tata laksana kedinasan dan politik anggaran.
- Departemen Keuangan dan Departemen Dalam Negeri tidak merumuskan tupoksi berikut anggaran pembangunan yang memberikan kejelasan dinas/badan mana yang bertanggung jawab mengurus pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat.
- Departemen memiliki keuntungan dengan situasi ini karena bisa berdalih menunggu pengakuan keberadaan oleh pemda (kasus Propinsi Riau dan Jambi).

Situasi Dilematis Pemda

- Pemda yang memiliki niat baik atau terdesak oleh tekanan, untuk mengakui hak masyarakat adat atas hutan, menghadapi kendala dari segi dukungan kebijakan nasional. Situasi umum kebijakan nasional: pada level konstitusi, Tap MPR dan UU mengakui, namun tersumbat di level peraturan pelaksana.
- Kendala kongkritnya: (1) untuk skema hutan adat belum ada PP; (2) untuk skema lain belum ada peraturan pelaksana (hutan desa) dan lambatnya proses penetapan areal; (3) anggaran.
- **Situasi dilematis Pemda: mempertahankan kepastian hukum dengan resiko menghadapi tekanan dari kelompok masyarakat atau menghadirkan kemanfaatan dan keadilan dengan resiko bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi?**

Dua Siasat di Daerah (1)

1. Menerobos Kelajiman

Contoh:

- a) skema hutan adat tanpa didahului pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat
- b) skema di luar hutan adat (Perda HKm/KHm, Perda PSDABLM di Lampung Barat dan Perda Propinsi Sultra)

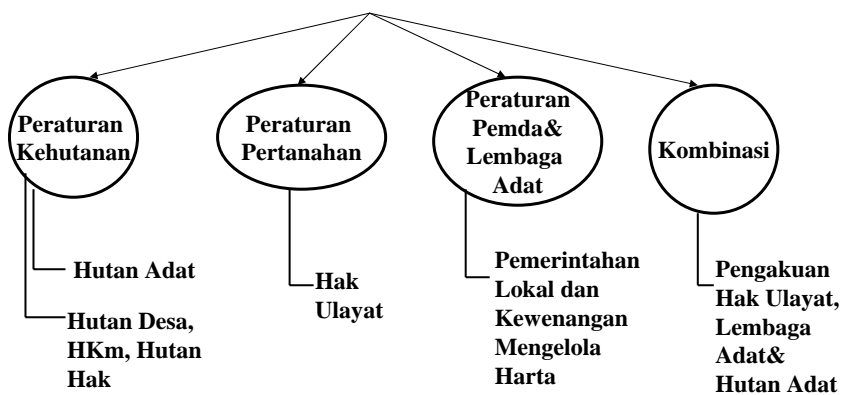
Dua Siasat di Daerah (2)

2. Menggunakan atau Menggabungkan dengan Pintu Lain

Contoh:

1. Pengakuan Hak Ulayat (Lebak, Kampar, Nunukan). Hak ulayat termasuk meliputi kawasan hutan, namun di atasnya: berlaku peraturan kehutanan atau hukum adat.
2. Pengakuan Wilayah Adat (Tana Toraja, Kabupaten Luwu)
3. Pengakuan Sistem Pemerintahan Lokal
4. Pengakuan Lembaga Adat

Skema Peluang Pengakuan Hak Masyarakat Adat atas Hutan



Respon Pemerintah Pusat terhadap Terobosan Kebijakan Daerah

1. Peraturan Kehutanan:
 - a) Meminta Mencabut (Perda Kubar)
 - b) Membatalkan (Perda Wonosobo)
 - c) Membiarkan (Perda Propinsi TNB, Perda Sumbawa, SK Bupati Merangi dan Bungo-Jambi)
 - d) Membuat Kebijakan Pendukung
2. Peraturan Pertanahan
Membiarkan tanpa melakukan pemantauan dan evaluasi
3. Peraturan Pemerintah Daerah
Membiarkan karena sejauh ini memang belum ada yang keluar dari batasan-batasan yang dibuat oleh Depdagri

Rekomendasi

- Diperlukan kejelasan antara unsur/kriteria masyarakat hukum adat dan hak ulayat.
- Diperlukan kejelasan dan sinkronisasi antar skema pengakuan, baik dari jalur peraturan kehutanan, peraturan pertanahan dan peraturan pemda.
- Diperlukan organisasi tata laksana kedinasan beserta tupoksi dan anggarannya yang ditujukan untuk melaksanakan kegiatan pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat.
- Agar departemen menghapuskan pendekatan positivistik dalam menanggapi terobosan kebijakan daerah.