

REKONSTRUKSI SISTEM TENURIAL KEHUTANAN

Dodik Ridho Nurrochmat^{*}, Dudung Darusman¹, Deddy Ruchjadi²

¹Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan

Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680

*E-mail: dnurrochmat@ipb.ac.id

²Pusat Kajian Kebijakan Strategis Kehutanan (Puskashut)

Yayasan Sarana Wanajaya, Jakarta

RINGKASAN

Masalah tenurial kehutanan sangat sulit diurai karena para penguasa wilayah berpegang pada kewenangan sesuai Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sementara Menteri Kehutanan mengacu pada ketentuan yang digariskan Undang-Undang Kehutanan. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan diragukan efektivitasnya karena Peraturan Pemerintah tidak dapat memberi tafsir yang berbeda terhadap Undang-Undang yang secara hierarki berada di atasnya.

PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Kebijakan pelepasan kawasan hutan dan pengukuhan status lahan tidak dapat mengatasi masalah tenurial secara menyeluruh, jika persoalannya dipersempit hanya menjadi sekedar masalah legalistik-formal, seperti: penunjukan, pembuatan, dan/atau pengukuhan tata batas.
- ◆ Dalam konteks tenurial, pada umumnya klaim hanya (dianggap) bersentuhan dengan aspek legalitas. Sementara, aspek legitimasi atas praktik-praktik penguasaan lahan yang hadir di lapangan dan diakui oleh masyarakat masih sangat kurang memperoleh perhatian dalam upaya mengatasi persoalan tenurial di suatu daerah.
- ◆ Salah satu penyebab rendahnya akses

masyarakat terhadap pemanfaatan hutan adalah kuatnya egoisme sektoral dalam pembuatan kebijakan di pusat maupun daerah. Berbagai kebijakan terkait tenurial misalnya rencana tata ruang wilayah, acap kali tersandera kepentingan sektoral dan menjadi objek perebutan kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, untuk menjamin terwujudnya pengelolaan hutan lestari diperlukan rekonstruksi kebijakan secara fundamental terhadap sistem tenurial kehutanan. Rejim kebijakan berbasis “status kawasan hutan” yang dipegang otoritas kehutanan saat ini terbukti sangat rapuh dan bertumpu pada pondasi yang semakin lemah seiring dikabulkannya uji materi terhadap Undang-Undang Kehutanan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- ◆ Lebih dari sekadar terobosan kebijakan "pemutihan" pelepasan kawasan hutan, realitas banyaknya masyarakat yang membuka ladang atau kebun di dalam kawasan hutan yang dianggap sebagai bentuk "keterlanjuran" tidak harus diatasi dengan skema pelepasan kawasan hutan tetapi perlu dibuka opsi untuk mengakuinya sebagai bagian dari kegiatan pemanfaatan hutan.
- ◆ Pengakomodasian "ladang atau kebun" masyarakat di dalam kawasan hutan secara legal-formal sebagai bentuk kegiatan pemanfaatan hutan dimungkinkan secara teknis sebagai salah satu pola agroforestry. Berbeda dengan skema pemutihan pelepasan kawasan hutan yang umumnya hanya dapat diakses kelompok tertentu, kebijakan ini akan langsung menyentuh akar persoalan masyarakat akar rumput.
- ◆ Perlu segera dilakukan identifikasi fungsi hutan
Perlu segera dilakukan identifikasi fungsi hutan secara menyeluruh dan menetapkan kawasan hutan (sebagai hutan tetap) di semua hutan, baik hutan negara, hutan hak, maupun hutan adat yang diintegrasikan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.
- ◆ Rekonstruksi kebijakan tenurial kehutanan tidak lagi secara kaku berpijak pada "status kepemilikan kawasan hutan" melainkan harus mengedepankan "keberlanjutan fungsi hutan". Hal ini diyakini dapat mendukung pencapaian pengelolaan hutan lestari yang berpotensi menjadi pengungkit ekonomi masyarakat sekitar hutan sekaligus mengatasi berbagai persoalan tenurial kehutanan.

I. PENDAHULUAN

Pada tanggal 21 Februari 2012 Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan permohonan uji materi terkait Pasal 1 angka 3, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. MK memutuskan bahwa frasa "ditunjuk dan atau ditetapkan" dalam Pasal 1 angka 3, Undang-Undang No 41/1999 tentang definisi kawasan hutan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Artinya, untuk menjadi kawasan hutan tetap suatu areal tidak cukup hanya "ditunjuk" oleh Menteri tetapi harus "ditetapkan" pemerintah setelah melalui keseluruhan rangkaian proses pengukuhan kawasan hutan. Penetapan suatu areal menjadi kawasan hutan hendaknya memerhatikan dengan sungguh-sungguh kemungkinan adanya hak-hak perseorangan atau hak ulayat (Marwa *et al.*, 2010). Jika ada hak perseorangan atau hak masyarakat hukum adat, maka dalam kegiatan penataan batas dan pemetaan batas, areal tersebut harus dikeluarkan dari kawasan hutan supaya tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Masalah ini pernah disuarakan Dewan Kehutanan Nasional (DKN) yang disampaikan kepada publik segera setelah keluarnya putusan MK tentang penetapan kawasan hutan.

Adanya tumpang tindih hak perseorangan di dalam kawasan hutan bukanlah persoalan yang mudah diatasi. Pada bulan Mei 2013 MK kembali mengabulkan sebagian permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang diajukan oleh perseorangan terkait hak masyarakat atas penguasaan hutan. MK mengabulkan uji materi Pasal 4 ayat (2) huruf b, Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan

karena tanah perkebunan pemohon yang berada pada kawasan budidaya pertanian telah dialihfungsikan dan ditetapkan sebagai cadangan Hutan Tanaman Industri (HTI) oleh Menteri Kehutanan. Untuk ketiga kalinya, MK mengabulkan sebagian pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dimohonkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Dalam amar putusannya MK membatalkan sejumlah kata, frasa dan ayat dalam UU Kehutanan, misalnya menghapus kata "negara" dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Kehutanan, sehingga Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Kehutanan menjadi: "Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat." MK juga menafsirkan bersyarat Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan sepanjang tidak dimaknai "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat" dan menghapus frasa "dan ayat (2) dalam Pasal 5 ayat (3). Untuk Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan, MK menyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat jika tidak dimaknai "penguasaan hutan oleh negara tetap memerhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Dalam pertimbangannya, MK berpendapat bahwa hutan negara dan hutan adat harus ada perbedaan perlakuan, sehingga diperlukan pengaturan hubungan antara hak menguasai negara terhadap kawasan hutan negara dan hak menguasai negara terhadap kawasan hutan adat. Terhadap kawasan hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur peruntukan, pemanfaatan, dan hubungan-hubungan hukum yang terjadi di

atasnya. Terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi terhadap fungsi pokok hutan dan wewenang yang tercakup dalam hutan adat.

II. REPOSISI HUTAN NEGARA, HUTAN ADAT, DAN HUTAN HAK PASCA KEPUTUSAN MK

Hutan adat berada dalam cakupan hak ulayat yang berada pada satu kesatuan wilayah masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat memiliki hak mengelola hutan ulayatnya untuk pemenuhan kebutuhan pribadi, keluarga, maupun kepentingan adat. Menurut MK, hak masyarakat hukum adat tidak ditiadakan atau dibekukan sepanjang memenuhi syarat dalam cakupan pengertian kesatuan masyarakat hukum adat seperti dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Setelah adanya putusan MK, maka hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak, dimana hutan hak dibedakan antara hutan adat (hak ulayat) dan hutan milik perorangan atau badan hukum. Perbedaan status hutan ini tidak berarti menafikan amanat Pasal 33 UUD 1945 tentang penguasaan sumber daya alam oleh negara. Setelah dibedakan antara hutan negara dan hutan hak, maka seharusnya tidak dimungkinkan hutan hak berada dalam kawasan hutan negara, atau sebaliknya hutan negara dalam wilayah hutan hak seperti dinyatakan Pasal 5 ayat (2). Namun, dengan terbitnya putusan MK ini bukan berarti pemilik hutan perseorangan dan masyarakat adat berhak mengelola hutannya tanpa mengikuti peraturan yang digariskan pemerintah. Status lahan hutan dapat dimiliki atau dikuasakan pengelolaan dan penggunaannya oleh negara kepada masyarakat hukum adat, perorangan,

koperasi, perusahaan, BUMN, atau pemerintah daerah, tetapi fungsi hutan tetap harus mengikuti ketentuan yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan peraturan lain yang relevan seperti Tata Guna Hutan Kesepakatan/TGHK (Nurrochmat, 2005). Perlu digarisbawahi pengertian kawasan hutan sesungguhnya tidak identik dengan hutan negara. Status kepemilikan kawasan hutan dapat diberikan oleh negara kepada siapapun sepanjang mengikuti peraturan perundang-undangan dan kaidah pengelolaan hutan sesuai dengan fungsinya. Oleh karena itu, kebijakan yang “menjamin keberlanjutan fungsi hutan” jauh lebih penting daripada “mempertahankan status kepemilikan hutan negara” atau “melepas status kawasan hutan negara” (Nurrochmat, 2013).

Dengan demikian, skema pelepasan kawasan hutan bukan (satu-satunya) solusi yang efektif untuk mengatasi konflik tenurial kehutanan. Masih segar dalam ingatan, beberapa waktu lalu pemerintah merilis kebijakan “pemutihan” pelepasan kawasan hutan yang dimaksudkan untuk mengurai persoalan tumpang-tindih sekitar sepuluh juta hektar kebun, tambang, dan aktivitas lain di dalam kawasan hutan yang menjadi sumber konflik berkepanjangan antara pemerintah daerah dan Kementerian Kehutanan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (Nurrochmat, 2012a). Masalahnya, kebijakan pelepasan kawasan hutan saja tidak akan pernah dapat menuntaskan masalah keterbatasan ruang. Persoalan alokasi ruang sangat rumit karena dari seluruh daratan Indonesia seluas 192 juta hektar, hanya seperempatnya yang dapat dimanfaatkan secara leluasa karena lebih dari 136 juta hektare

ditetapkan sebagai kawasan hutan. Bukan hal yang mudah mendistribusikan lahan di luar kawasan hutan yang hanya tersisa 56 juta hektar untuk memenuhi beragam kepentingan 250 juta rakyat Indonesia (Nurrochmat, 2012; Nurrochmat, 2012a).

III. SKENARIO PELEPASAN KAWASAN HUTAN VS. PEMANFAATAN HUTAN YANG ADAPTIF

Permasalahan tenurial kehutanan sangat rumit dan sulit diurai karena para kepala daerah memberikan izin sesuai dengan kewenangan yang mengacu pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sementara Menteri Kehutanan berpegang pada ketentuan yang digariskan Undang-Undang Kehutanan. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 dimaksudkan agar para pihak tidak terperangkap ketentuan Undang-Undang Penataan Ruang yang mengancam sanksi pidana dan denda berat bagi pejabat yang mengeluarkan izin menyalahi tata ruang, termasuk pejabat yang “memutihkan” atau mengabaikan pelanggaran tata ruang (Nurrochmat, 2012a). Namun kebijakan ini sangat diragukan efektivitasnya karena dua hal. Pertama, sesuai dengan hierarkinya Peraturan Pemerintah tidak dapat memberi tafsir yang berbeda terhadap peraturan di atasnya, yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Penataan Ruang. Kedua, kebijakan pelepasan kawasan hutan untuk “keterlanjutan” penggunaan kawasan hutan oleh masyarakat tidak dapat mengatasi akar masalah tenurial kehutanan. Dalam konteks pelepasan kawasan hutan, masalah cenderung diselesaikan secara parsial dengan mengedepankan regulasi

sebagai produk kekuasaan. Akibatnya, legitimasi dari produk kebijakan terkait tenurial menjadi sangat lemah. Legitimasi tenurial ditentukan oleh sejauh mana peraturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dan diakui oleh masyarakat. Persoalan keterlanjuran harus dilihat kasus per kasus dan untuk perambahan lahan yang kental dengan motif ekonomi tentu saja tidak berlaku kebijakan pemutihan pelepasan kawasan hutan. Negara tidak dapat lepas tangan dalam urusan tenurial karena Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan kepada negara agar mengelola bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Nurrochmat 2012a).

Faktanya, penguasaan kawasan hutan oleh negara sering kali hanya eksis di atas peta, namun kehadirannya di lapangan tidak dirasakan oleh masyarakat. Bahkan, kehadiran aparat kehutanan sebagai representasi negara di lapangan juga tidak banyak diketahui masyarakat karena minimnya jumlah aparat (Nurrochmat, 2012a). Kondisi ini mengarah pada situasi akses terbuka yang mengancam kelestarian sumber daya hutan sebagaimana yang dikhawatirkan Garrett Hardin (Nurrochmat, 2005a). Pertarungan kepentingan pusat dan daerah dan kentalnya egoisme antar sektor dalam pengelolaan sumber daya hutan menyebabkan tidak optimalnya distribusi manfaat hutan bagi masyarakat. Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN 2011) mencantumkan alokasi luas kawasan hutan untuk pengusaha hutan skala kecil hanya 5,57 juta hectare. Dibandingkan dengan total luas kawasan yang akan dipertahankan sebagai hutan pada tahun 2030, alokasi kawasan hutan untuk pengusaha hutan skala kecil sebenarnya masih terasa kurang, hanya 4,9% dari luas total kawasan hutan Indonesia. Apalagi, realisasi pengusaha hutan

skala kecil di lapangan berjalan tersendat-sendat (Nurrochmat, 2012a).

Jika diceermati, selain berpotensi mengatasi masalah keterlanjuran penggunaan kawasan hutan oleh masyarakat untuk ladang, kebun, dan keperluan lain, kebijakan pelepasan kawasan hutan juga dapat diterapkan secara selektif untuk kegiatan perkebunan, pertambangan, atau kepentingan lainnya yang telah mendapatkan izin kepala daerah, khususnya di kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK). Kebijakan pelepasan kawasan hutan di kawasan lindung maupun konservasi tentu tidak mudah dilakukan dan harus melalui kajian dan pertimbangan yang mendalam dari berbagai aspek. Persoalan lainnya, skema pelepasan kawasan hutan umumnya melibatkan investor besar dan sangat jarang dinikmati masyarakat sekitar karena keterbatasan akses informasi, ekonomi, dan relasi kuasa. Terobosan kebijakan berupa skema pemanfaatan hutan yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan kondisi riil di lapangan, seperti ladang atau kebun, adalah salah satu opsi terbaik, selain kebijakan pelepasan kawasan hutan yang berisiko menciutnya luas kawasan hutan tetap (Nurrochmat 2012a).

REFERENSI

- Marwa, J., Purnomo, H., Nurrochmat, D.R. 2010. *Managing the last frontier of Indonesian Forest in Papua*. AKECOP Korea and IPB: Bogor.
- Nurrochmat, D.R. 2005. *Strategi Pengelolaan Hutan. Upaya Menyelamatkan Rimba yang Tersisa*. Penerbit Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

- Nurrochmat, D.R., 2005a. *The Impacts of Regional Autonomy on Political Dynamics, Socio-Economics and Forest Degradation. Case of Jambi-Indonesia*. Cuvillier Verlag: Goettingen.
- Nurrochmat, D.R. 2012. *Mengelola Dinamika Masalah Tenurial. Makalah Pembahas Krisis Konflik Tenurial dan Kawasan Sumberdaya Alam Indonesia dalam Seminar Nasional Krisis Lingkungan Hidup Indonesia dan Kongres I Himpunan Alumni Pengelolaan Sumberdaya Alam & Lingkungan (PSL) IPB*. Bogor, 15 September 2012.
- Nurrochmat, D.R. 2012a. *Menakar Beleid Pemutihan Pelepasan Kawasan Hutan*. Koran Tempo Edisi Cetak Hal. A8. Sabtu, 03 November 2012.
- Nurrochmat, D.R. 2013. *Strategi kebijakan dan tata kelola kelembagaan pengelolaan hutan Indonesia*. Makalah disampaikan pada acara Seminar Nasional Tata Kelola, Pembiayaan Dan Investasi Hijau Bagi Peningkatan Daya Saing Industri Kehutanan Indonesia yang Berkelanjutan. Fakultas Kehutanan Universitas Tanjungpura dan The Asia Foundation. Pontianak, 10 Desember 2013.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2012. *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan*.
- [RKTN] *Rencana Kehutanan Tingkat Nasional*. 2011. *Rencana Kehutanan Tingkat Nasional*, Kementerian Kehutanan Republik Indonesia.