

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah**

Berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar NKRI 1945 disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Konsep “*dikuasai oleh negara*” dan “*dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,*” menjadi norma dasar yang harus dijabarkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3888); untuk selanjutnya disingkat UU No. 41/1999/UUK) sebagai satu sektor pelaksana dari perintah konstitusi tersebut dalam implementasinya dihadapkan dengan kenyataan masih jauh dari harapan konstitusi.

Hutan mengalami penurunan kualitas dan kerusakan lingkungan semakin meningkat dari tahun ke tahun. Kondisi ini diperparah dengan keberadaan masyarakat hutan yang tak kunjung sejahtera bahkan semakin terjepit dalam kemiskinan dan kehilangan pegangan kehidupannya. Pengelolaan hutan dalam rangka pemanfaatan hutan sebagai sumber daya alam (SDA) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat berdasarkan UUK belum maksimal dijalankan sesuai dengan kaidah hutan lestari atau berkelanjutan, bagi generasi sekarang dan generasi mendatang.

Pemanfaatan hutan telah dilakukan sejak manusia mulai memenuhi kebutuhan hidupnya dan berlangsung sampai kini dalam berbagai kepentingan. Hutan sebagai kekayaan alam selain manfaat ekonomi juga sosial dan ekologi seperti aspek lingkungan; mencegah banjir, longsor dan sebagai upaya mengatasi pemanasan global (*global warming*).

Hutan telah dirasakan mulai berkurang, sehingga negara-negara dunia bersepakat untuk melindungi hutan dengan upaya melestarikan bahkan menambah luasan hutan. Kebijakan pengelolaan hutan di suatu negara menjadi bagian dari otoritas kedaulatan negara, tetapi sebagai bagian dari masyarakat internasional, maka diharapkan negara-negara mewujudkan konvensi-konvensi internasional tentang kehutanan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di negaranya.

Hutan mempunyai fungsi sebagai sumberdaya alam yang dapat memenuhi kebutuhan hidup umat manusia, namun jika tidak dikelola dengan baik, maka hutan akan merugikan umat manusia, misalnya kebakaran hutan, yang berakibat pada asap yang mengganggu kesehatan dan lalu lintas udara hingga ke negara tetangga. Sebagai kekayaan alam hutan berfungsi dan bermanfaat bagi kepentingan umat manusia, sehingga wajib menjadi tanggung jawab semua negara.

Pengelolaan hutan dalam pemanfaatannya memerlukan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan yang selalu bertambah pada hutan. Masyarakat hukum adat (disekitar hutan dan di dalam hutan) harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Masyarakat hukum adat tunduk pada hukum adat dan menjaga kelestarian hutan yang berada di wilayahnya. Pengelolaan hutan yang diatur oleh UUK berupaya memenuhi kepentingan semua pihak, baik untuk masyarakat hukum adat maupun pengelolaan yang mendapat ijin dari pemerintah.

Pengelolaan hutan dilakukan berdasarkan prinsip pengelolaan hutan yang lestari. Terdapat 3 (tiga) fungsi pokok yang saling terkait dan tidak dapat terpisahkan antara satu dengan yang lainnya, yaitu :<sup>1</sup>

- a. fungsi ekologis, sebagai suatu sistem penyangga kehidupan antara lain merupakan pengatur tata air, menjaga kesuburan tanah, mencegah erosi, menjaga keseimbangan iklim mikro, penghasil udara bersih, menjaga siklus makanan serta sebagai tempat pengawetan keaneka-ragaman hayati dan ekosistemnya.
- b. fungsi ekonomis, sebagai sumber yang menghasilkan barang dan jasa baik yang terukur seperti hasil hutan berupa kayu dan non kayu, maupun yang tidak terukur seperti jasa ekoturisme.
- c. fungsi sosial, sebagai sumber penghidupan dan lapangan kerja serta kesempatan berusaha bagi sebagian masyarakat terutama yang hidup di dalam dan sekitar hutan, serta untuk kepentingan pendidikan dan penelitian demi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Konsep pengelolaan hutan diperkenalkan oleh UUK menggantikan UU Kehutanan sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (yang selanjutnya disebut UUPK) lebih banyak mengatur pemanfaatan hutan atau *timber management*. Konsep pengelolaan hutan menurut beberapa ahli ditujukan kepada hal yang lebih spesifik seperti pengelolaan hutan kemasyarakatan, pengelolaan hutan lestari dan sebagainya. Pengertian pengelolaan hutan dapat dilihat sebagaimana dikutip oleh

---

<sup>1</sup>[http://www.kppbumn.depkeu.go.id/Industrial\\_Profile/PK4/Hutan%20%20Home%20Page\\_files/page0004.htm](http://www.kppbumn.depkeu.go.id/Industrial_Profile/PK4/Hutan%20%20Home%20Page_files/page0004.htm) (Diunduh 12 Oktobr 2014)

Abdul Muis Yusuf dan Mohammad Taufik Makarao,<sup>2</sup> Istilah pengelolaan hutan dikenal juga dengan istilah *forest management*, sebagai berikut:

*“Forest management is a branch of forestry concerned with the overall administrative, economic, legal and social aspects and with the essentially scientific and technical aspects, especially silviculture, protection, and forest regulation. This includes management for aesthetics, fish, recreation, urban values, water, wilderness, wildlife, wood products, forest genetic resources and other forest resource values. Management can be based on conservation, economics, or a mixture of the two. Techniques include timber extraction, planting and replanting of various species, cutting roads and pathways through forests, and preventing fire. There has been an increased public awareness of natural resource policy, including forest management. Public concern regarding forest management may have shifted from the extraction of timber for earning money for the economy, to the preservation of additional forest resources, including wildlife and old growth forest, protecting biodiversity, watershed management, and recreation. Increased environmental awareness may contribute to an increased public mistrust of forest management professionals. Many tools like GIS modelling have been developed to improve forest inventory and management planning.”*

Pengelolaan sebagai campur tangan manusia terhadap hutan harus memperhatikan tindakan apa yang boleh dan tidak bermanfaat bagi kehidupan manusia berkaitan dengan kehidupan alami hutan. Tuntutan terhadap pengelolaan berkembang sesuai dengan tingkat perkembangan ilmu dan teknologi, sehingga UUK tak dapat hanya mengatur tanpa dukungan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan.

Menurut *The World Bank*,<sup>3</sup> *Good forest management is the purposeful, planned, and accountable use of forest resources to pursue socially endorsed*

---

<sup>2</sup> Abdul Muis Yusuf dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta 2011.

<sup>3</sup> The World Bank, *Sustaining Economic Growth, Rural Livelihoods, And Environmental Benefits: Strategic Options For Forest Assistance In Indonesia*, The International Bank for Reconstruction and Development, THE WORLD BANK 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A. 2006, h. 39

*goals and objectives. Genuinely sustainable management must be built on good governance, accountable institutions, and sound policies.*

Pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 UUK meliputi kegiatan: a. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, b. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, c. rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan d. perlindungan hutan dan konservasi alam.

Masyarakat hukum adat dalam kehidupan tradisionalnya mengenal pengelolaan hutan berdasarkan kearifan lokal yang diturunkan oleh nenek moyangnya, sehingga sudah lebih mengenal dan terbukti mampu mempertahankan hutan lingkungannya. Kebiasaan yang ditirunya dari nenek moyangnya kini diperhadapkan dengan undang-undang yang lebih menuntut aspek legal formal.

Penegakan hukum<sup>4</sup> terhadap pelanggaran masyarakat hukum adat sekitar hutan menambah jauhnya masyarakat dari kesejahteraan, sehingga perlu dipertegas implementasi peraturan perundang-undangan tentang kehutanan dan pengakuan masyarakat hukum adat serta hak tradisionalnya. Pengaturan tentang kehutanan sudah jelas, tetapi hutan bagi masyarakat hukum adat sebagai hak tradisionalnya masih belum diatur dengan maksimal.

Pada perkembangannya banyak negara yang telah mengakui klaim masyarakat atas kepemilikan tanah pada Kawasan Hutan. Sepanjang tahun 80-an, pemerintah beberapa negara, yaitu Nepal, Cina dan beberapa negara berkembang

---

<sup>4</sup> Putusan Pengadilan Negeri Malinau Nomor 26/Pid.B/2010/PN.Malinau.

lainnya mulai melakukan reformasi sektor kehutanannya untuk membuka peluang bagi pengakuan hak-hak adat masyarakat atas Kawasan Hutan.<sup>5</sup>

Alasan-alasan di belakang pengakuan terhadap hak-hak adat atas Kawasan Hutan sangat beragam. Salah satu yang penting adalah meningkatnya kesadaran bahwa tata pemerintahan yang baik dalam sektor kehutanannya terkait erat dengan keadilan sosial, perlindungan budaya dan agama-agama asli, koherensi masyarakat dan lingkungan politik yang demokratis. Reformasi kebijakan yang dilakukan bertujuan untuk menjamin kejelasan penguasaan melalui aturan hukum berdasarkan konsep filosofis dan tata pemerintahan yang mencerminkan nilai-nilai keadilan sosial, pemberdayaan dan perlindungan budaya.<sup>6</sup>

Hak-hak masyarakat atas tanah merupakan inti dari keadilan sosial, alasan bagi jaminan yang lebih luas melalui kepemilikan tanah secara hukum memiliki makna melampaui landasan etika, keadilan sosial, dan pelestarian nilai-nilai budaya. Pengelolaan hutan oleh masyarakat terbukti efektif dalam mengelola dan melestarikan sumberdaya alam secara lebih baik di berbagai wilayah di dunia. Lebih jauh hal tersebut merupakan mekanisme yang ampuh untuk pemberantasan kemiskinan serta memperbaiki efisiensi ekonomi.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Colfer, Carol J. Pierce dan Doris Capistrano, *Politik desentralisasi: hutan, kekuasaan dan rakyat. Pengalaman di berbagai negara = The politics of decentralization: forests, power and people*/edited by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Agus Widodo dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2006. h.85, 89, dan 134.

<sup>6</sup> Arnoldo Contreras-Hermosilla, dan Chip Fay, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan Dan Kerangka Tindakan*, World Agroforestry Centre, 2006. h. 27-28.

<sup>7</sup>*Ibid.*

Hutan pada tanah ulayat tetap diatur oleh UUK. Kecuali pemanfaatan hutan pada tanah hak, namun demikian tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan misalnya Hukum Tata Ruang, Hukum Lingkungan, dan Konservasi, walaupun Putusan Mahkamah Konstitusi<sup>8</sup> tentang Hutan adat adalah hutan yang berada di kawasan masyarakat hukum adat, dan lebih lanjut sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya.

Pengaturan tentang hutan telah dibuat sejak sebelum kemerdekaan, *Reglemen voor het Beheer der Bossen van den lande op Java en Madura 1927* atau *Bosordantie 1927*, sudah mengatur hak-hak masyarakat hukum adat terbatas untuk memperoleh manfaat dari hutan meliputi hak mengambil kayu dan hasil hutan, menggembala dan mengambil rumput. Kayu-kayu yang boleh diambil oleh penduduk setempat adalah sisa-sisa kayu yang tidak dipungut oleh Jawatan Kehutanan, kayu mati ataupun pohon-pohon yang rebah di hutan rimba sepanjang untuk keperluan sendiri, bukan untuk diperdagangkan. Rezim Orde Baru berkuasa, tanggal 24 Mei 1967 diundangkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (yang selanjutnya disebut UUPK) dengan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan hasil hutan untuk selanjutnya disingkat PP No. 21 Tahun 1970. Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah tersebut dikatakan:

- (1) Hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil yang didasarkan atas suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan.

---

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012, dimaknai "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat";

- (2) Pelaksanaan tersebut dalam ayat (1) pasal ini harus seizin Pemegang Hak Pengusahaan Hutan yang diwajibkan meluluskan pelaksanaan hak tersebut pada ayat (1) pasal ini yang diatur dengan suatu tata tertib sebagai hasil musyawarah antara Pemegang Hak dan Masyarakat Hukum Adat dengan bimbingan dan pengawasan Dinas Kehutanan.
- (3) Demi keselamatan umum, di dalam areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan.

Menurut Pasal 6 Ayat (3) tersebut, demi keselamatan umum, di dalam areal yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat untuk memungut hasil hutan dibekukan.

UUK mengakomodasi kepentingan masyarakat hukum adat, namun implementasinya tidak berhasil mendorong masyarakat hukum adat mampu mengelola hutan dan meningkatkan kesejahteraan atas kegiatan pengelolaan sebagaimana diberlakukannya kebijakan Izin Pemungutan dan Pemanfaatan Kayu (IPPK) dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK), lebih dikenal dengan sebutan HPH mini selama beroperasi memberikan manfaat bagi masyarakat dalam bentuk *fee*, dalam jangka panjang belum tentu kebijakan ini akan mensejahterakan masyarakat. Hal ini disebabkan karena masyarakat dalam pengelolaan hutan masih memiliki keterbatasan dalam hal modal, kapasitas, dan pengetahuan, akibatnya keuntungan kebijakan tersebut sebagian besar tetap tidak dinikmati masyarakat tetapi oleh para pemilik modal.<sup>9</sup>

Perlindungan Masyarakat Hukum Adat dan hak tradisionalnya selain dalam konstitusi juga dalam sebagian putusan hakim,<sup>10</sup> dari berbagai tindak administrasi

---

<sup>9</sup> Oding Affandi, *Dampak Kebijakan IPPK dan IUPHHK Terhadap Perekonomian Masyarakat di Kabupaten Malinau*, Governance Brief, Juni 2005 Nomor 12. h. 5.

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi; PUTUSAN Nomor 45/PUU-IX/2011 berkaitan dengan penunjukan kawasan hutan yang berdampak pada tanah hak ulayat masyarakat hukum adat.

negara khususnya dalam peraturan perundang-undangan dan implementasinya sebagaimana diuraikan di atas masih terjadi pro dan kontra sehingga ada peraturan perundang-undangan yang mengakui, namun juga ada yang mengingkari.

Susilo Bambang Yudhoyono<sup>11</sup> pada saat menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia menyerukan kepada pejabat pemerintah untuk lebih memperhatikan kepentingan masyarakat adat ketika mempersiapkan program-program pembangunan, mengatakan, “Kita menyadari bahwa masyarakat hukum adat, sering berada dalam posisi yang lemah, dalam mempertahankan hak-hak tradisional mereka, .... Di sisi lain saya juga mengajak masyarakat hukum adat untuk juga ikut serta menyukseskan pembangunan di wilayahnya.”

Dari berbagai gagasan tersebut, maka cukup alasan untuk mengangkat masalah prinsip hukumpengelolaan hutan pada tanah ulayat dalam bentuk disertasi.

### **Rumusan Masalah**

Sesuai dengan tema sentral dalam penelitian ini yakni, “Prinsip Hukum Pengelolaan Hutan Pada Tanah Ulayat,” isu hukum yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Landasan filosofis pengaturan pengelolaan hutan.
2. Prinsip hukum pengelolaan hutan untuk kesejahteraan rakyat.
3. Implementasi Pengaturan pengelolaan hutan pada tanah ulayat.

---

<sup>11</sup> Sambutan Presiden Republik Indonesia Pada Acara Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia TMII, 9 Agustus 2006. <http://www.presidentri.go.id/index.php/pidato/2006/08/09/427.html>. diunduh 14 Mei 2014.

## **1.2. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

- 1.2.1. Menggali, menganalisis, dan menemukan landasan filosofis pengaturan pengelolaan hutan.
- 1.2.2. Menggali, menganalisis, dan menemukan prinsip hukum pengelolaan hutan untuk kesejahteraan rakyat.
- 1.2.3. Menggali, menganalisis, dan menemukan implementasi pengaturan pengelolaan hutan pada tanah ulayat.

## **1.3. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat secara teoritik dan praktis.

### **1.3.1. Manfaat teoritik**

- 1.3.1.1. menemukan landasan filosofis pengaturan pengelolaan hutan pada umumnya, termasuk dalam pengaturan pengelolaan hutan oleh masyarakat hukum adat pada tanah ulayat yang diakui dan menjadi bagian dari hukum nasional.
- 1.3.1.2. menemukan prinsip hukum pengelolaan hutan untuk kesejahteraan rakyat yang kelanjutan, termasuk masyarakat hukum adat dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya hutan pada tanah ulayat untuk meningkatkan kesejahteraan yang berkelanjutan.
- 1.3.1.3. menemukan pengaturan pengelolaan hutan pada tanah ulayat yang diakui dan memberi legalitas masyarakat hukum adat dalam mengelola hutan dan memanfaatkan hutan yang berkelanjutan.

### **1.3.2. Manfaat praktis**

Pada tataran praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi penyusunan peraturan perundangan pada aras pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, Perusahaan swasta, masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan yang lestari dan berkelanjutan. Selanjutnya sebagai masukan dan sekaligus memperkaya bahan hukum dalam memecahkan persoalan-persoalan hukum yang muncul terkait dengan pengelolaan hutan dan pemanfaatan hutan dalam pembangunan.

### **1.4. Kerangka Teoritik**

Judul penelitian dalam disertasi ini adalah Prinsip Hukum Pengelolaan Hutan Pada Tanah Ulayat. Pada judul tersebut terdapat beberapa konsep, yaitu (1) Pengelolaan Hutan dan pemanfaatan hutan untuk kesejahteraan rakyat dan (2) Hak Ulayat masyarakat hukum adat.

#### **1.4.1. Pengelolaan Hutan dan pemanfaatan hutan untuk kesejahteraan rakyat**

Pengelolaan hutan adalah untuk memperoleh keuntungan dan nilai yang sebesar-besarnya dari hutan. Namun demikian tujuan utama pengelolaan harus ditentukan oleh sifat pemilikan dan situasi ekonomi secara umum di wilayah hutan yang bersangkutan karena pengelolaan hutan merupakan perkembangan lebih lanjut dari pemungutan kayu dari hutan alam. Hutan sebagai sumber daya alam, yaitu berkenaan dengan hutan alam yang memiliki nilai bagi umat manusia. Maka pengelolaan hutan harus diselaraskan dengan karakteristik itu sendiri.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Hasanu Simon, *hutan jati dan keakmuran, proplematika dan strategi pemecahannya*, Aditya Media, Yogyakarta. 1993, h. 15.

Sedangkan Pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. (Pasal 23 UU No. 41/1999). Pemanfaatan hutan tidak terbatas hanya produksi kayu dan hasil hutan bukan kayu, tetapi harus diperluas dengan pemanfaatan lainnya seperti plasma nutfah dan jasa lingkungan sehingga manfaat hutan lebih optimal.<sup>13</sup>

Secara yuridis, pengelolaan hutan berlandaskan pada pengurusan hutan yang bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat. Pengurusan hutan meliputi kegiatan penyelenggaraan: a. Perencanaan kehutanan, b. pengelolaan hutan, c. penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan d. pengawasan. (Pasal 10 UUK). Pengurusan ini dengan dasar bahwa semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia dikuasai oleh negara oleh karena itu pemerintah berkewenangan mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan. (Pasal 4 Ayat (1) dan (2)a) UUK).

Pengurusan hutan merupakan wujud dari tindakan pemerintah berdasarkan amanat konstitusi, Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” mengandung pengertian, bahwa hutan sebagai salah satu kekayaan alam dengan keanekaragaman

---

<sup>13</sup> Nommy Horas Thombang Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, 2004, h.482. Lihat Penjelasan Umum UU No. 41/1999.

fungsinya, yang menyangkut hajat hidup orang banyak, harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan. Kewenangan mengatur oleh negara menjadi landasan bagi pemerintah membuat peraturan berkaitan dengan kehutanan. Pengaturan hutan melalui peraturan perundang-undangan, disamping itu kenyataan masih hidup adat masyarakat hukum adat tentang hutan dimana mereka tinggal.

Undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan<sup>14</sup> yang dibentuk berdasarkan fungsi legislatif sebagai salah satu fungsi kenegaraan yang selalu ada pada tiap negara. Undang-Undang Dasar 1945 telah menegaskan pemahaman tentang undang-undang dan kekuasaan perundang-undangan berdasar cita negara dan teori bernegara bangsa Indonesia sendiri.

---

<sup>14</sup> Peraturan perundang-undangan (*wettelijk regels*) secara harfiah diartikan sebagai peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan yang dibentuk berdasarkan adanya atribusi ataupun delegasi dari undang-undang. Menurut S.J Fockeme Andre, dalam bukunya "*Rechtsgeleerd Handwoorden Boek*", peraturan perundang-undangan atau diistilahkan dengan *legislation/wetgeving/gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: 1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan perundang-undangan Negara, baik di Pusat, maupun di Daerah; dan 2. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di Pusat maupun di Daerah. Dalam A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Jakarta: Disertasi UI, 1990, hal. 197-198. Lihat juga pandangan Jimly Asshiddiqie, pengertian peraturan perundang-undangan adalah: "... keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing." Dalam Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, h. 39.

Pembentukan undang-undang harus didasarkan pada landasan-landasan yang tepat. Terdapat tiga landasan penting dalam proses pembentukan undang-undang yakni; Landasan Filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis. Misalkan landasan filosofi dikemukakan oleh Otong Rasadi:<sup>15</sup>

“Peraturan perundang-undangan yang adil yang mengemban misi mensejahterakan masyarakat, merupakan tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang demikian maka hukum kodrat dalam hal ini ‘moral bangsa’ harus menjadi landasan filosofis ....”

Landasan Yuridis terkait sumber hukum yang menjustifikasi proses maupun substansinya. Misalkan pembentuknya dikemukakan oleh Philipus M Hadjon, Kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata untuk mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi atau mandat.<sup>16</sup>

Landasan sosiologis terkait dengan aspek sosial, ekonomi dan kemasyarakatan lainnya, yang menjadi tujuan pembentukan aturan hukum tersebut. Kekuatan berlakunya undang-undang tidak sama dengan kekuatan mengikatnya undang-undang. Undang-undang mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkan dan diumumkan dalam lembaran negara. Ini berarti sejak dimuatnya dalam lembaran negara setiap orang terikat untuk mengakui

---

<sup>15</sup> Otong Rosadi, *Hukum Kodrat, Pancasila Dan Asas Hukum Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Ekasakti Padang, Jurnal Dinamika Hukum Vo. 10. 3 September 2010, diunduh 12 Juni 2014.

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

eksistensinya. Kekuatan berlakunya undang-undang menyangkut berlakunya undang-undang secara operasional.<sup>17</sup> Diterimanya hukum di dalam masyarakat didasarkan pada kenyataan dalam masyarakat. Kekuatan berlakunya hukum di dalam masyarakat ini ada dua macam, yaitu:

1. menurut teori kekuasaan (*Machtstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila keberlakuannya dipaksa oleh penguasa, terlepas dari diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat,
2. menurut teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.<sup>18</sup>

#### 1.4.1.1 Konsep Pengelolaan Sumber daya Hutan Berbasis Masyarakat

Hutan sangat bersifat lokal masing-masing memiliki keunikan dan teradaptasi secara khas dengan iklim, tanah serta topografinya, dan sejarahnya, termasuk juga pemanfaatannya, sangat tergantung kepada konteks sosial dan ekonominya yang spesifik. Karena itu bagi yang mengemban tanggung jawab formal pengelolaan hutan akan lebih berhasil jika menyelaraskan usahanya dengan kondisi setempat. Mengelola hutan dalam jangka waktu yang panjang perlu adanya dukungan lokal, dan untuk mendapatkan dukungan seperti itu, masyarakat harus merasakan adanya manfaat bagi mereka.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1995, h. 87.

<sup>18</sup> *Ibid.* h. 88

<sup>19</sup> Dalam Prakata, dari Wahjudi Wardoyo, Sekretaris Jenderal Departemen Kehutanan Indonesia pada buku Carol J. Pierce Colfer, dan Doris Capistrano, *Politik desentralisasi: hutan, kekuasaan dan rakyat. Pengalaman di berbagai negara = The politics of decentralization: forests, power and people*/edited by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Agus Widodo dan Ida Aju Pradnja Resosudarmo. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2006.

Hutan sebagai sumber daya alam memiliki fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi yang harus dapat dipertahankan guna kelangsungan hutan itu sendiri. Dilihat dari sisi fungsi produksinya, keberpihakan kepada rakyat banyak merupakan kunci keberhasilan pengelolaan hutan. Oleh karena itu praktek-praktek pengelolaan hutan yang hanya berorientasi pada kayu dan kurang memperhatikan hak dan melibatkan masyarakat, perlu diubah menjadi pengelolaan yang berorientasi pada seluruh potensi sumberdaya kehutanan dan berbasis pada pemberdayaan masyarakat. (Penjelasan umum UU No. 41/1999).

Di samping itu, konsep pengelolaan hutan berbasis masyarakat merupakan strategi kehutanan sosial bertujuan kemakmuran rakyat. Dalam UU No. 41/1999 dikenal konsep hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan adat, hutan rakyat (sebagai hutan hak) dan selanjutnya dalam peraturan perundang-undangan turunannya pengelolaan hutan diperkenalkan Konsep Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat, Hutan Tanaman Rakyat.

Hutan Desa<sup>20</sup> adalah Hutan Negara yang dikelola oleh masyarakat dalam organisasi administratif pedesaan yang dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat desa itu sendiri. Artinya, Hutan Desa itu dimaksud untuk memberikan akses kepada masyarakat setempat melalui lembaga desa dalam memanfaatkan sumberdaya hutan secara lestari, tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa secara berkelanjutan. Disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan, menggantikan Peraturan

---

<sup>20</sup> Hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa. Penjelasan Pasal demi Pasal 5 Ayat (1) UU No. 41/1999.

Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, selanjutnya disebut PP 6/2007, Hutan desa adalah hutan negara yang belum dibebani izin/hak, yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa.

Akses masyarakat desa ini dituangkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.49/Menhut-II/2008, tentang Hutan Desa, yang ditetapkan pada tanggal 28 Agustus 2008. Peraturan ini kemudian diikuti dengan perubahan-perubahan, Peraturan Menteri Kehutanan No.P.14/Menhut-II/2010 dan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.53/Menhut-II/2011. Di dalam Hutan Desa, hak-hak pengelolaan secara permanen diberikan oleh Menteri Kehutanan/Pemerintah Daerah kepada lembaga desa dengan waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang. Perizinan Hutan Desa dapat diberikan di areal hutan lindung dan juga produksi yang berada di dalam wilayah administrasi desa yang bersangkutan.

Hutan kemasyarakatan sebagaimana disebut dalam penjelasan umum UU No. 41 Tahun 1999 adalah Hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut hutan kemasyarakatan.<sup>21</sup>

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut-II/ 2007 tentang Hutan Kemasyarakatan (HKm) yang telah diubah dengan Peraturan Menteri

---

<sup>21</sup> Disebutkan dalam PP No. 6/2007 Pasal 1 No. 23. Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat.

Kehutanan Nomor P. 13/Menhut-II/2010 dalam Pasal 3 dan 4 disebutkan maksud, tujuan dan ruang lingkup sebagai berikut :

Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dimaksudkan untuk pengembangan kapasitas dan pemberian akses terhadap masyarakat setempat dalam mengelola hutan secara lestari guna menjamin ketersediaan lapangan kerja bagi masyarakat setempat untuk memecahkan persoalan ekonomi dan sosial yang terjadi di masyarakat. (Pasal 3);

Hutan kemasyarakatan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal, adil dan berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup. (Pasal 4).

Disebutkan dalam Pasal 6 dan 7 mengenai areal kerja hutan kemasyarakatan :

Kawasan hutan yang dapat ditetapkan sebagai areal kerja hutan kemasyarakatan adalah kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi. (Pasal 6)

Kawasan hutan lindung dan hutan produksi dapat ditetapkan sebagai areal kerja hutan kemasyarakatan dengan ketentuan:

- a. belum dibebani hak atau izin dalam pemanfaatan hasil hutan; dan
- b. menjadi sumber mata pencaharian masyarakat setempat. (Pasal 7).

Selanjutnya Hutan kemasyarakatan memerlukan fasilitasi dan pemberian izin serta Rencana kerja dan pembiayaan.

Hutan kemasyarakatan didefinisikan sebagai sistem pengelolaan hutan di mana masyarakat setempat pada level tertentu mempengaruhi pengambilan keputusan terhadap pengelolaan dan distribusi keuntungan yang ada.<sup>22</sup>

Hutan Rakyat, sebagaimana disebut dalam Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5 UU No. 41/1999, Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani

---

<sup>22</sup> Godwin Limberg, et.all. *Kehutanan berbasis masyarakat dan rencana pengelolaannya*, dalam *Pengelolaan sumberdaya hutan di era desentralisasi Pelajaran yang dipetik dari hutan penelitian Malinau, Kalimantan Timur, Indonesia*, Penyunting Petrus Gunarso, et.all. mengutip dari Warta Kebijakan 2003, Center for International Forestry Research dan ITTO, 2009. h. 105.

hak atas tanah. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat. Selanjutnya dalam Pasal 36 disebutkan, (1) Pemanfaatan hutan hak dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya.(2) Pemanfaatan hutan hak yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. Demikian juga dalam pasal 37 terhadap hutan adat oleh masyarakat hukum adat juga berlaku ketentuan yang sama.

Hutan Tanaman Rakyat, disebutkan dalam PP No. 6/2007 Bab 1 Pasal 1 no. 19, Hutan Tanaman Rakyat yang selanjutnya disingkat HTR adalah hutan tanaman pada hutan produksi yang dibangun oleh kelompok masyarakat untuk meningkatkan potensi dan kualitas hutan produksi dengan menerapkan silvikultur dalam rangka menjamin kelestarian sumber daya hutan. Bentuk pengelolaan hutan yang dimunculkan pemerintah dalam upaya memberdayakan masyarakat sekitar hutan.

Pembangunan Hutan Tanaman Rakyat sebagai kebijakan Pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan, menciptakan lapangan kerja baru, dan ekonomi.Merupakan implementasi dari Kebijakan Prioritas Kementerian Kehutanan dalam Revitalisasi Sektor Kehutanan dan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat. Sektor kehutanan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi nasional, perbaikan lingkungan, mensejahterakan masyarakat dan memperluas lapangan kerja.

Konsep Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat, selanjutnya disebut PBHM mempunyai ciri-ciri pokok, kehutanan ditempatkan sebagai bagian (sub

sistem) dari sistem pembangunan wilayah, maka tujuan pengelolaan hutan adalah untuk ikut meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk dapat merumuskan pengelolaan yang relevan dengan kondisi wilayah dan kepentingan masyarakat, maka harus sesuai dengan prosedur perencanaan umum dan verifikasi pembangunan wilayah dengan disertai informasi yang jelas.

Pengelolaan sumber daya hutan bersama masyarakat menurut Keputusan Ketua Dewan Pengawas Perum Perhutani No. 136/KPTS/DIR/2001 adalah suatu system pengelolaan sumber daya hutan yang dilakukan bersama oleh Perum Perhutani dan masyarakat desa atau Perum Perhutani dan masyarakat desa hutan dengan pihak yang berkepentingan (*stake holders*) dengan jiwa berbagi, sehingga kepentingan bersama untuk mencapai berkelanjutan fungsi dan manfaat sumber daya hutan dapat diwujudkan secara optimal dan proporsional.

PHBM merupakan sistem kebijakan pengelolaan atau manajemen yang berorientasi pada kolaborasi antara perusahaan dan pemerintah daerah dalam membangun kerjasama dengan masyarakat desa hutan maupun *stake holders* yang dilandasi prinsip pembelajaran bersama, saling percaya dan saling menghargai peran masing-masing dalam konteks pengelolaan sumber daya hutan dengan memadukan aspek ekonomi, ekologi dan aspek sosial secara proporsional sesuai dengan tujuan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

Adapun bentuk dari kegiatan PHBM yang dilakukan Perum Perhutani dan Pemerintah Daerah bersama masyarakat desa hutan, *stake holders* meliputi berbagi dalam pemanfaatan lahan atau tata ruang, berbagi dalam pemanfaatan waktu, berbagi pemanfaatan hasil dalam pengelolaan sumber daya alam dengan

prinsip saling menguntungkan, saling memperkuat dan saling mendukung. Bentuk-bentuk kegiatan pengelolaan sumber daya hutan yang dapat dikelola bersama masyarakat adalah jenis-jenis kegiatan berbasis lahan (*land based*) yang dilaksanakan didalam kawasan hutan dan dapat dikembangkan diluar kawasan hutan dengan memanfaatkan lahan atau ruang melalui pola tanam yang disesuaikan dengan karakteristik wilayah.

Sedangkan pengelolaan sumber daya hutan menurut Keputusan Ketua Dewan Pengawas Perum Perhutani Nomor 136/KPTS/DIR/2001 pengelolaan sumber daya hutan, meliputi :

- a. Penyusunan rencana sumber daya hutan.
- b. Pemanfaatan sumber daya hutan dan kawasan hutan.
- c. Perlindungan sumber daya hutan dan konservasi alam, tidak termasuk rehabilitasi dan reklamasi hutan.

Hutan merupakan kekayaan alam yang dikuasai oleh negara yang digunakan untuk kemakmuran rakyat dan didalam Keputusan Ketua Dewan Pengawas Perum Perhutani No. 136/KPTS/DIR/2001 tujuan diadakan PHBM, adalah :

- 1) Meningkatkan tanggung jawab perusahaan masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan terhadap keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya hutan.
- 2) Meningkatkan peran perusahaan, masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan hutan.
- 3) Menselaraskan kegiatan sumber daya hutan sesuai dengan kegiatan pembangunan wilayah sesuai dengan kondisi dan dinamika sosial masyarakat desa hutan.

Pengelolaan sumber daya hutan bersama masyarakat dimaksudkan untuk memberikan arah pengelolaan sumber daya hutan dengan memadukan aspek-

aspek ekonomi, ekologi dan sosial secara proporsional guna mencapai visi dan misi perusahaan.

Keberhasilan pembangunan di Indonesia tidak saja ditentukan oleh minyak dan gas semata, tetapi juga kekayaan alam yang berupa hutan, kekayaan alam ini merupakan modal pembangunan nasional sehingga perlu digali dan dimanfaatkan secara optimal. Penggalan kekayaan tersebut harus dilakukan dengan perusahaan hutan secara modern diseluruh Indonesia, sehingga memberikan hasil yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

#### **1.4.1.2. Konsep pengelolaan hutan lestari dan berkelanjutan**

Konsep pengelolaan hutan lestari dalam UU Kehutanan No. 41/1999, pada bagian kedua “Asas dan Tujuan” di Pasal 2 menyebutkan “Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan” dan pada Pasal 3 “Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan : Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional; Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi yang seimbang dan lestari; Meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai; Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.”

Masyarakat yang mengelola dan menguasai hutan juga mengenal pengelolaan hutan lestari dengan berbagai sebutan setempat (repong damar, huma, parak, ladang, kebun hutan, pangale, tembawang, dan lain-lain). Walau belum sepenuhnya mendapat pengakuan Pemerintah unit-unit kelola tersebut telah mendapatkan pengakuan publik karena memberikan nilai ekonomi bagi masyarakat dan pasar.

Komitmen mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari dari berbagai pihak telah melahirkan berbagai standar kelestarian yang dituangkan ke dalam bentuk seperangkat kriteria dan indikator ataupun kedalam bentuk prinsip (principle) dan kriteria. Standar kelestarian telah banyak dikembangkan, baik oleh lembaga pemerintah maupun non-pemerintah dalam lingkup nasional, regional maupun internasional. Masing-masing memiliki karakteristik tersendiri, namun bila dicermati lebih jauh kesemuanya bermuara pada kelestarian. Misalkan International Timber Tropical Organization (ITTO),<sup>23</sup> Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI), dan standar Forest Stewardship Council (FSC), dan Departemen Kehutanan (Dephut).<sup>24</sup>

Pada prinsipnya konsepsi Pengelolaan Hutan Lestari memiliki tiga tipe yaitu:

1. Kelestarian hasil hutan

Tipe kelestarian ini hanya menitikberatkan pada hasil kayu tahunan atau periodik yang sama. Untuk mewujudkan tipe kelestarian ini muncul

---

<sup>23</sup> Nurtjahjawilasa, *et. all. Modul: Konsep Dan Kebijakan Pengelolaan Hutan Produksi Lestari Dan Implementasinya (Sustainable Forest Management/SFM)*, Program Terrestrial The Nature Conservancy Indonesia, Jakarta, 2013. h.7.

<sup>24</sup> *Ibid.* h.19.

- berbagai konsep sistem silvikultur, penentuan rotasi, teknik penebangan yang tepat dan sebagainya
2. Kelestarian potensi hasil hutan  
Kelestarian potensi hasil hutan berorientasi pada hutan sebagai pabrik kayu. Pengelola hutan memperoleh kesempatan untuk memaksimalkan produktivitas kawasan hutan dengan cara tidak hanya menghasilkan produk konvensional sehingga diperoleh keuntungan uang yang sebesar-besarnya.
  3. Kelestarian sumber daya hutan  
Kelestarian sumber daya hutan menitikberatkan kepada hutan sebagai ekosistem yang menghasilkan kayu maupun non-kayu, pelindung tata air dan kesuburan tanah, penjaga kelestarian lingkungan, serta berfungsi sebagai gudang untuk kelangsungan hidup berbagai macam sumber genetik, baik flora maupun fauna.<sup>25</sup>

Expert Panel ITTO menyimpulkan bahwa definisi operasional mengenai Pengelolaan Hutan Lestari perlu mencakup unsur-unsur sebagai berikut :

1. Hasil yang berkesinambungan berupa kayu, hasil hutan lainnya dan jasa.
2. Mempertahankan tingkat biodiversity yang tinggi dalam konteks perencanaan tata guna lahan yang integratif yang mencakup jaringan kerja kawasan lindung dan kawasan konservasi.
3. Menjaga stabilitas fungsi dan ekosistem hutan dengan penekanan pada pemeliharaan produktivitas tempat tumbuh (site productivity), menjaga sumber benih (plasma nutfah) dan unsur biodiversity yang diperlukan untuk regenerasi dan pemeliharaan hutan.
4. Meningkatkan dampak positif pada areal disekitar hutan dan sekaligus mengambil langkah-langkah untuk meminimalkan dampak yang merugikan.
5. Proses untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan menyelesaikan perbedaan yang timbul.
6. Memberi peluang yang cukup luas untuk kemungkinan perubahan tata guna lahan pada masa yang akan datang.<sup>26</sup>

Sebagian besar model pengelolaan hutan lestari hanya cocok untuk perusahaan kayu berskala besar. Model-model tersebut dirancang bagi perusahaan besar yang memanen kayu dari hutan primer yang utuh, bukan bagi

---

<sup>25</sup>*Ibid.* h. 7.

<sup>26</sup>*Ibid.* h. 8.

perusahaan berskala menengah atau kecil yang bekerja di hutan sekunder atau hutan bekas tebangan.<sup>27</sup>

Model pengelolaan hutan lestari umumnya dikembangkan berdasarkan pada prinsip hutan penghasil kayu, sehingga fungsi lain dari hutan kurang mendapat perhatian.

#### **1.4.1.3. Konsep Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH)**

Dalam melaksanakan misi pengelolaan hutan di era otonomi daerah, pemerintah pusat meluncurkan berbagai kebijakan yang diharapkan dapat mendorong terwujudnya kelestarian hutan dan kesejahteraan masyarakat, serta sekaligus mengakomodir tuntutan dan kepentingan pemerintah daerah. Landasan bagi pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan, selanjutnya disebut KPH, adalah UU No 41/1999 tentang Kehutanan, PP No 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, PP No 6 Tahun 2007 jo PP 3/2008 tentang Tata Hutan, Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.<sup>28</sup>

UU No 41/1999 yang mengamanatkan pembentukan wilayah pengelolaan hutan di tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan unit pengelolaan.

---

<sup>27</sup> Ringkasan, Strategi di era baru, Membuat perubahan yang baik bagi hutan dan manusia Strategi CIFOR 2008 – 2018. h.12.

<sup>28</sup> PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, PP 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Permenhut P. 6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan Wilayah KPH, Permenhut P. 6/Menhut-II/2010 tentang Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) Pengelolaan Hutan pada KPH Lindung (KPHL) dan KPH Produksi (KPHP) Permendagri No. 61/2010 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi di Daerah. Selain itu, Inpres No.10/2011 telah mengeluarkan moratorium (penundaan) penebangan hutan. Moratorium itu dimaksudkan untuk menyelamatkan hutan yang masih tersisa dan menyelesaikan konflik agraria.

Yakni, berupa unit-unit kesatuan pengelolaan hutan (KPH) terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya.

Pada Penjelasan disebutkan :

Yang dimaksud dengan unit pengelolaan adalah kesatuan pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari, antara lain kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL), kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP), kesatuan pengelolaan hutan konservasi (KPHK), kesatuan pengelolaan hutan kemasyarakatan (KPHKM), kesatuan pengelolaan hutan adat (KPHA), dan kesatuan pengelolaan daerah aliran sungai (KPDAS). (Penjelasan pasal 17 ayat 1 UU 41/1999).

Unit Pengelolaan Hutan merupakan kesatuan pengelolaan hutan terkecil pada hamparan lahan hutan sebagai wadah kegiatan pengelolaan hutan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>29</sup> Terdiri dari KPHP, KPHL dan KPHK.

Dalam PP No.6 Tahun 2007 Pasal 1 angka 1, Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) diartikan sebagai wilayah pengelolaan hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari.

Ada unsur pembentuk pengertian yang berbeda antara UU 41/1999 dengan PP 6/2007, khususnya unsur “unit pengelolaan hutan terkecil”. Pada PP 6/2007 tidak ada frasa “unit pengelolaan hutan terkecil,” sehingga menimbulkan penafsiran. Ketidakteraturan penggunaan istilah didalam dokumen peraturan dan kebijakan tersebut menyulitkan pemahaman tentang konsep KPH itu sendiri, dan juga dapat menimbulkan permasalahan dalam pembentukan wilayah dan struktur organisasi pengelolaannya. Bila KPH diartikan sebagai unit pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokoknya, maka satu wilayah kabupaten yang luas bisa mencakup beberapa KPH yang tentunya masing-masing

---

<sup>29</sup> Penjelasan pasal 28 ayat 1 PP 44/2004. Terdapat 3 jenis KPH sesuai fungsi pokok hutan, dengan argument bahwa HKM, HUTAN ADAT dan DAS dapat berada dan atau meliputi 3 jenis fungsi pokok hutan (konservasi, lindung, dan produksi).

disertai dengan struktur organisasinya. Hal ini akan menjadikan sistem pengelolaan hutan model KPH tidak efisien sehingga menyimpang dari tujuan pembentukannya. Selain itu, banyaknya KPH yang berupa unit-unit terkecil dalam satu wilayah kabupaten akan menyulitkan tata hubungan kerja antara unit-unit KPH dengan KPH tingkat kabupaten, tingkat provinsi dan tingkat pusat.<sup>30</sup>

Pembentukan KPH sebagai peluang resolusi konflik yang selama ini masih terjadi. Jika KPH yang dibangun memperhatikan dan mempertimbangkan kekhasan masing-masing daerah (*local specific*) permasalahan pada masing-masing wilayah (lokasi) dapat dikurangi karena terjalin komunikasi antar institusi tingkat pusat/provinsi/kabupaten/kota dengan masyarakat. KPH merupakan institusi pemerintah yang berada di tingkat tapak.<sup>31</sup>

Ada tiga hal utama yang menjadi tujuan dari keberadaan KPH antara lain, Aspek Kawasan, Aspek Kelembagaan, dan Aspek Rencana. Sementara peran atau fungsi dari KPH adalah:

1. untuk membenahi tata kelola kehutanan (*good forestry governance*).
2. mendorong terwujudnya desentralisasi nyata di bidang kehutanan.
3. mengoptimalkan akses masyarakat terhadap hutan serta merupakan salah satu jalan bagi resolusi konflik.
4. menjamin penyelenggaraan pengelolaan hutan akan tepat lokasi, tepat sasaran, tepat kegiatan, tepat pendanaan.
5. Untuk menangani wilayah-wilayah *open acces* yang hingga saat ini tidak tertangani.

---

<sup>30</sup> Asep Yunan Firdaus, (Penyunting), Buku Saku: *Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan Hak-Akses Masyarakat Terhadap Hutan*, Diterbitkan oleh: Working Group on Forest-Land Tenure, 2012. h.9-10.

<sup>31</sup> Tugas Suprianto, (Penyusun), *Kesatuan Pengelolaan Hutan: Menuju Pemanfaatan Hutan Lestari*, BTNLL, Dinas Kehutanan Sulteng, Kemenhut RI, FAO, UNDP, UNEP, UN-REDD, 2012. h. 28-29.

6. menjembatani optimalisasi pemanfaatan potensi pendanaan dari sumber yang tidak mengikat (al: bantuan negara donor, perdagangan karbon) untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
7. untuk mendukung fungsi MRV (*Measurement, Reporting, Verification*) dalam proses penanganan perubahan iklim.
8. Memudahkan investasi sektor kehutanan, karena ketersediaan data/informasi detail tingkat lapangan.
9. untuk meningkatkan keberhasilan penanganan rehabilitasi hutan dan reklamasi, karena KPH akan menjalankan penanaman, pemeliharaan, pendataan, perlindungan, monev.
10. untuk meningkatkan keberhasilan kegiatan konservasi dan perlindungan hutan.<sup>32</sup>

Merujuk pada PP 6/2007, sebenarnya ada peran penting dari organisasi yang disebut Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). KPH bertanggung jawab dalam mendampingi masyarakat/desa/kelompok dalam menyusun perencanaan bagi areal yang akan dimintakan untuk HKm, HD dan HTR. Meskipun berbagai perangkat kebijakan untuk KPH telah dikeluarkan, seperti fungsi, organisasi dan pendanaan, tetapi tidak ada satupun KPH di lokasi studi telah berjalan dengan efektif.<sup>33</sup>

Keberhasilan suatu strategi pengelolaan hutan akan sangat tergantung pada sejauhmana berbagai pihak yang berkepentingan mempunyai kewenangan dan peran yang wajar. Dalam era otonomi daerah, seyogyanya pemerintah daerah, khususnya kabupaten, diikutsertakan secara lebih intensif dalam proses perencanaan pembentukan KPH di daerahnya, bukan hanya sekedar dimintai pertimbangan teknis. Peraturan perundang-undangan memang memberikan

---

<sup>32</sup> Asep Yunan Firdaus, Op. Cit. H. 16-17.

<sup>33</sup> Suhirman, *et.all.*, *Studi Perencanaan dan Penganggaran bagi Pengelolaan Hutan berbasis Masyarakat di Indonesia*, Dengan dukungan Kemitraan (bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia) Jakarta, 2012. h. 20.

kewenangan kepada pemerintah pusat untuk menguasai secara eksklusif seluruh kawasan hutan. Namun secara ekologis keberadaan kawasan hutan sering kali tidak dapat sedemikian gampang dipisahkan dari kawasan bukan hutan.

#### **1.4.2. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

##### **1.4.2.1. Pengertian Tanah Ulayat dan Hak Ulayat**

Tanah ulayat dalam masyarakat hukum adat diistilahkan dengan berbagai istilah dan nama. Hal ini disesuaikan dengan geografis dan kebiasaan adat setempat, tanah ulayat mempunyai batas-batas sesuai dengan situasi alam sekitarnya, seperti puncak bukit atau sungai. Nama-nama tersebut antara lain : *patuanan* (Ambon), *panyampeto dan pawatasan* (Kalimantan), *wewengkon* (Jawa), *prabumian dan payar* (Bali), *totabuan* (Bolaang Mongondow), *torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *nuru* (Buru), *paer* (Lombok), *ulayat* (Minangkabau), dan masih banyak lagi nama-nama untuk tanah ulayat tersebut<sup>34</sup>

Namun perbedaan istilah itu bukanlah perbedaan makna mendasar yang membedakan tanah ulayat tersebut secara substansial. Karena dalam hukum adat, khususnya hukum tanah adat terdapat kesamaan yang merupakan perwujudan konsepsi dan asas-asas hukum yang sama. Walaupun sebutan dan lembaga-lembaga hukumnya berbeda karena perbedaan bahasa dan kebutuhan masyarakat hukum adat tersebut.

Tanah ulayat ini bagi masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama. Dan diyakini sebagai karunia suatu kekuatan gaib atau peninggalan

---

<sup>34</sup> Ter Haar Bzn., *Asas-asas dan susunan hukum adat*, Soebakti Poesponoto (penerjemah) Jakarta: Pradnya Paramita, 1999, h. 63

nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat. Dan juga sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Lebih lanjut hak kepemilikan bersama atas tanah inilah yang dikenal dalam kepustakaan dan akademik hukum adat dengan hak ulayat

Beberapa ahli hukum adat ada juga memberikan nama yang berbeda-beda terhadap hak atas tanah ulayat masyarakat hukum adat tersebut. Van Vollenhoven mengistilahkannya dengan "*beschikkingsrecht*" (*hak pertuanan*) yaitu hak penguasaan yang berada ditangan komunitas desa berdasarkan hukum adat atas suatu teritorial tertentu, Djodjodigono dengan *hak purba*, Supomo dengan *hak pertuanan*, Hazairin dengan *hak bersama* dan *hak ulayat* dalam undang-undang pokok agraria (UUPA).<sup>35</sup>

Menurut Djodjodigono, hak purba adalah hak yang dimiliki oleh suatu clan/gens/stam, sebuah serikat desa-desa atau biasanya sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya. Kita juga dapat mengatakan hak ulayat ini semacam hak kekuasaan, hak menguasai bahkan menyerupai semacam kedaulatan suatu persekutuan hukum adat atas suatu wilayah tertentu.<sup>36</sup>

Selanjutnya mencermati pengertian terkait hak ulayat, diartikan oleh Boedi Harsono sebagai:

Nama yang diberikan oleh undang-undang dan para ahli hukum pada lembaga hukum tertentu, dengan wilayah hukum tertentu, dengan wilayah

---

<sup>35</sup> Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, cet 3 Yogyakarta: Liberty, 1999, h.2.

<sup>36</sup> *Ibid*, h. 63

tertentu, yang merupakan lingkungan hidup dan penghidupan para warganya sepanjang masa.<sup>37</sup>

Sementara menurut Arie S. Hutagalung hak ulayat diartikan sebagai:

Hak bersama yang sifatnya abadi dan dalam kedudukannya sebagai “hak penguasaan atas tanah” memberikan kewenangan kepada anggota-anggotanya untuk berbuat sesuatu atas tanah ulayat yang bersangkutan. Kewenangan dalam hal ini juga sekaligus berarti sebagai “tugas” dari setiap anggota masyarakat hukum adat yang melekat pada hak ulayat itu, yaitu untuk mengupayakan agar tanah ulayat tersebut dapat berfungsi dengan secara lestari dan menjadi pendukung kehidupan kelompok masyarakat hukum adat dan para anggotanya sepanjang zaman.<sup>38</sup>

Selain kedua pendapat tersebut, beberapa ciri pokok dari hak ulayat, Imam Sudiyat memberikan beberapa ciri masyarakat hukum adat.<sup>39</sup>

Melihat beberapa pendapat tersebut maka secara umum diperoleh pemahaman bahwa tanah ulayat itu hanya boleh dinikmati oleh warganya saja untuk keperluan keluarga atau keperluan masyarakat hukum adatnya, juga hak

<sup>37</sup> Boedi Harsono (b), Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001, cet. 2,; Universitas Trisakti, Jakarta, 2003, h. 12.

<sup>38</sup> Arie S. Hutagalung, “Konsepsi yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional,” Makalah disampaikan pada pidatonya di Fakultas Hukum Univeristas Indonesia, Depok, 17 Maret 2003

<sup>39</sup> Imam Sudiyat memberikan beberpa ciri hak ulayat

- a. Hanya persekutuan hukum itu sendiri beserta para warganya yang berhak dengan bebas menggunakan tanah-tanah liar di wilayah kekuasaannya.
- b. Orang luar hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan tersebut, tanpa izin itu ia dianggap melakukan pelanggaran.
- c. Warga persekutuan hukum boleh mengambil manfaat dari hak ulayat dengan retriksi (pembatasan) hanya untuk keperluan keluarganya sendiri, jika dimanfaatkan untuk kepentingan orang lain, ia dianggap sebagai orang asing sehingga harus mendapatkan izin terlebih dahulu. Sedangkan orang asing hanya diperkenankan mengambil manfaat dari wilayah hak purba dengan izin kepala persekutuan hukum disertai pembayaran “upeti” kepada persekutuan hukum.
- d. Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala hak yang terjadi di wilayahnya, terutama yang berupa tindakan melawan hukum yang merupakan delik.
- e. Hak purba tidak dapat dilepaskan, dipindahkan, diasingkan untuk selamanya.
- f. Hak purba meliputi juga hak yang sudah digarap, yang sudah diliputi oleh hak perorangan (Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, cet. 2, Liberty, Yogyakarta, 1981), h 8.

ulayat itu tidak boleh dipindahtangankan, diasingkan untuk selamanya, maksudnya apabila tanah yang telah dimintakan izinnnya kepada kepala adat, maka tanah tersebut harus benar-benar dan menjadi kewajibannya untuk dimanfaatkan, tidak boleh dibiarkan tidak terurus.

Masyarakat mempunyai hak atas tanah, maka masyarakat sebagai suatu kesatuan mempunyai hak untuk menikmati tanah tersebut. Masyarakat berhak melarang orang asing atau masyarakat lain untuk melakukan hal yang sama. Artinya orang asing tidak mempunyai hak atas tanah masyarakat adat tertentu. Dalam hal ini dikatakan terjadinya pemilikan bersama, yang menyebabkan timbulnya hak milik tanah bersama atau hak ulayat.<sup>40</sup>

Apabila pemilikan tanah dilakukan oleh perorangan dengan membuka hutan dan tanah tersebut digarap atas seizin kepala adat, maka hak ulayat dapat menjadi hak milik. Seandainya tanah tersebut tidak diolah dan ditelantarkan, maka tanah tersebut otomatis kembali pada masyarakat menjadi hak ulayat kembali.

#### **1.4.2.2. Masyarakat Hukum Adat (MHA)**

Masyarakat hukum 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 masyarakatnya.<sup>41</sup> Masyarakat Hukum Adat secara

---

<sup>40</sup> Hilman Hadikusuma, *Hukum Perjanjian Adat*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1990, h. 104.

<sup>41</sup> Definisi Masyarakat Hukum Adat menurut Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). [id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat\\_adat](https://id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat_adat)

konstitusional diakui dan dihormati sebagai subjek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban. Keberadaan Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya diakui sepanjang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh konstitusi, yaitu; masih hidup, sesuai dengan perkembangan zaman, dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Prinsip tidak bertentangan dengan NKRI menurut Mahkamah Konstitusi (MK) dimaknai bahwa keberadaan Masyarakat Hukum Adat bukan untuk memisahkan diri dari NKRI.<sup>42</sup>

Sejak terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 hutan adat dikategorikan sebagai hutan hak, yakni hak masyarakat hukum adat. Hutan adat berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan atas leluhur (*traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat (*in de volksfeer*) dan mempunyai satu badan perurusan pusat yang berwenang dalam seluruh lingkungan wilayahnya. Hak pengelolaan hutan adat berada pada masyarakat hukum adat.<sup>43</sup> Para warga suatu masyarakat hukum adat mempunyai hak membuka hutan ulayatnya untuk dikuasai dan diusahakan tanahnya bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya.

---

<sup>42</sup> Ketentuan mengenai pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya diatur dalam undang-undang. Namun, karena undang-undang tersebut belum terbentuk. Oleh karena kebutuhan yang mendesak, banyak peraturan perundang-undangan yang lahir sebelum undang-undang yang dimaksud terbentuk. Hal tersebut dapat dipahami dalam rangka mengisi kekosongan hukum guna menjamin adanya kepastian hukum.

<sup>43</sup> Hak pengelolaan suatu masyarakat hukum adat atas hutan adat berakhir jika eksistensi masyarakat hukum adat tersebut tidak ada lagi.

Menurut ketentuan Pasal 67 ayat (1) UUK, Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak<sup>44</sup>:

- (1) Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan.
- (2) Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang.
- (3) Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Di dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1) disebutkan bahwa Masyarakat Hukum Adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- (1) Masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- (2) Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
- (3) Ada wilayah hukum adat yang jelas;
- (4) Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati;
- (5) Ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Terdapat perbedaan antara hak menguasai negara terhadap hutan negara dan hak menguasai negara terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan. Terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat tersebut.

---

<sup>44</sup> Frasa sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya bertentangan dengan konstitusi dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Penguasaan hutan oleh negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Meskipun ada perbedaan otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat, tetap ada otoritas umum yang dimiliki oleh kemenhut di bidang kehutanan yang diterapkan terhadap semua status hutan baik hutan negara, hutan adat maupun hutan hak perseorangan/badan hukum. Otoritas umum ini misalkan menentukan status hutan negara, hutan adat, dan hutan hak perseorangan/badan hukum dan menetapkan fungsi pokok masing-masing kawasan hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi.<sup>45</sup>

Dengan demikian meskipun hutan adat adalah hak Masyarakat Hukum Adat, namun dalam pemanfaatannya harus dilakukan sesuai dengan fungsinya. Pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. (Pasal 37 ayat (1) & ayat (2) UU NO. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan). Apabila pemerintah hendak menjadikan hutan adat menjadi berfungsi konservasi dan lindung, maka Masyarakat Hukum Adat berhak mendapatkan kompensasi. Jika hutan adat yang berfungsi konservasi dan lindung tersebut hendak dirubah statusnya menjadi kawasan hutan, maka Masyarakat Hukum Adat berhak mendapatkan ganti rugi.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Yance Arizona, *Hutan Adat Bukan Lagi Hutan Negara: Membumikan Putusan MK NO. 35/PUU-X/2012 dalam Konteks Pembaruan Hukum Daerah*, Makalah disampaikan dalam Workshop Pengakuan dan Penguatan Pengelolaan Hutan Adat dan Kawasan Konservasi oleh Masyarakat Adat (ICCAs): Pengalaman dan Ruang Kebijakan. Diselenggarakan oleh Working Group ICCAs Indonesia (WGII) dan FoMMA, Malinau, 24-26 September 2013.

<sup>46</sup> Hutan adat masuk dalam kategori hutan hak, yakni hak Masyarakat Hukum Adat. Jadi peraturan-peraturan yang berlaku untuk hutan hak seharusnya juga berlaku untuk hutan adat.

Terdapat beberapa asas yang perlu diperhatikan dalam hubungan hukum tanah adat dengan masyarakat hukum adat, yaitu:

a. Asas kebersamaan.

Manusia menurut hukum adat merupakan makhluk dalam ikatan kemasyarakatan yang erat, di mana rasa kebersamaan ini meliputi seluruh lapisan hukum adat.<sup>47</sup> Hukum adat mempunyai corak yang bersifat kebersamaan, artinya lebih mengutamakan kepentingan bersama.<sup>48</sup>

b. Asas pemisahan horisontal.

Hak milik atas rumah dan tanaman-tanaman pada dasarnya adalah terpisah dari hak atas tanah di mana benda-benda itu berada, seseorang dapat saja mempunyai hak milik atas pohon-pohon dan rumah-rumah di atas tanah orang lain.<sup>49</sup>

c. Asas timbal balik.

Dalam hukum adat ulayat dan hak perorangan mempunyai hubungan timbal balik yang saling mengisi, maksudnya apabila individu warga persekutuan dengan tanah yang bersangkutan dikuasanya lebih kuat, yaitu dengan jalan memelihara dan mengerjakan tanah tersebut, maka berkuranglah kekuatan hak ulayat terhadap tanah tersebut.

---

<sup>47</sup> R. Soerojo Wignjodipoero (selanjutnya disebut Wignjodipoero I), *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, cet. 14, Gunung Agung, Jakarta, 1995, h. 68.

<sup>48</sup> Hubungan hukum antara anggota masyarakat satu dan yang lain didasarkan oleh rasa kebersamaan, kekeluargaan, tolong menolong, dan gotong royong. (Hilman Hadikusuma (b), *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mandar Maju, Bandung 2003, h. 35.)

<sup>49</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, cet. 4, Liberty, Yogyakarta, 1981, h. 45-46.

Sebaliknya apabila hubungan antara individu dengan tanah tersebut semakin lama menjadi tidak jelas karena tanah itu ditinggalkan oleh pemiliknya atau tanah tersebut tidak dipeliharanya, maka tanah dimaksud kembali lambat laun masuk ke dalam hak ulayat persekutuan.

d. Tanah mempunyai fungsi sosial.

Asas tanah mempunyai fungsi sosial pencerminannya dalam kehidupan sehari-hari secara jelas dapat terlihat, sebagai contoh. Warga masyarakat desa yang memiliki rumah dengan pekarangan luas, wajib membolehkan tetangganya berjalan melalui pekarangannya jika perlu, misalnya untuk menuju ke jalan besar karena pekarangannya itu menutup jalan tetangganya untuk mencapai jalan besar karena pekarangannya itu menutup jalan tetangganya untuk mencapai jalan besar tersebut (pekarangan terletak di antara rumah tetangganya dan jalan besar).

Terlihat dalam kehidupan masyarakat adat tradisional tampak bahwa milik seorang warga masyarakat itu pemanfaatannya dapat dilakukan juga oleh warga masyarakat lainnya, sehingga “milik” itu tidak hanya terbatas kegunaannya bagi si pemilik saja, melainkan juga mempunyai fungsi sosial.<sup>50</sup>

## 1.5. Metode Penelitian

### a. Tipe penelitian

Berdasarkan isu hukum yang dikaji, penelitian ini diarahkan pada kekhasan ilmu hukum yang sifatnya normatif,<sup>51</sup> sehingga tipe penelitian disertasi

---

<sup>50</sup> R. Soerojo Wignjodipoero (selanjutnya disebut Wignjodipoero II), *Kedudukan Serta Perkembangan Hukum Adat Setelah Kemerdekaan*, Gunung Agung, Jakarta, 1983), h. 63

<sup>51</sup> Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gaja Mada University Press, 2005, h. 1.

ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji ketentuan hukum positif tertulis secara sistematis terkait dengan pengaturan pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan untuk kesejahteraan dan pengelolaan hutan oleh masyarakat hukum adat.

#### **b. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*), dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya.<sup>52</sup>

Ada tiga pendekatan yang digunakan dalam penelitian disertasi ini, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*Case approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>53</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan hutan pada tanah ulayat. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan dengan berusaha membangun suatu konsep yang akan dijadikan acuan di dalam penelitian dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>54</sup> Oleh karena itu pendekatan konseptual dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan memahami konsep-konsep hukum

---

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2009 .h. 89.

<sup>53</sup>*Ibid* h. 93

<sup>54</sup>*Ibid* h. 95

pengelolaan hutan dalam kaitannya dengan hak-hak masyarakat hukum adat. Sedangkan pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan memahami *ratio decidendi* yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya.<sup>55</sup>

### **c. Bahan Hukum**

Untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian ini, maka bahan hukum yang diperlukan berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan hakim.<sup>56</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian disertasi ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi yang menjadi objek penelitian ini.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang ditemukan melalui studi kepustakaan, baik melalui buku teks, jurnal-jurnal hukum dan tulisan hukum yang dipublikasi seperti disertasi dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

### **d. Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui metode bola salju (*snow ball method*) dan prosedur identifikasi serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan sistem kartu (*card system*) yang terbagi dalam tiga kartu yaitu kartu abstrak, kartu kutipan, dan

---

<sup>55</sup>*Ibid* h. 119

<sup>56</sup>*Ibid*, h.141

kartu analisis.<sup>57</sup> Terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilahan bahan hukum sedasar dengan tema-tema analisis yang relevan.

#### **e. Analisis Bahan Hukum**

Keseluruhan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh selanjutnya diolah dengan melakukan kategorisasi sebagai pengklasifikasian bahan hukum secara selektif. Keseluruhan bahan hukum dikelompokkan berdasarkan kriteria yang cermat dan ketat sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis.

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui proses penalaran hukum (*legal reasoning*) yang logis sistematis. Penalaran hukum juga bertumpu pada aturan berfikir yang dikenal dalam logika. Namun demikian penggunaan logika dalam ilmu hukum mengandung ciri khas yang berkenaan dengan hakikat hukum (*the nature of laws*), sumber hukum (*the sources of laws*) dan jenis hukum (*the kinds of laws*).<sup>58</sup>

Selain itu terhadap bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan pengelolaan hutan dianalisis dengan menggunakan interpretasi yang meliputi interpretasi gramatikal, dan interpretasi sistematis. melalui cara ini diharapkan

---

<sup>57</sup> Philipus M. Hadjon, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan Filsafat)*, Makalah, Tanpa Tahun, h.6.

<sup>58</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, *Yuridika*, No.6 Tahun XI November-Desember 1994. Di dalam Irving M. Copi, *Introduction to Logic*.

permasalahan dalam penelitian ini bisa dikaji dan dipecahkan untuk mendapatkan jawabnya.

### **1.6. Pertanggungjawaban Sistematika**

Penulisan disertasi ini dibagi dalam lima bab, yang masing-masing bab terbagi dalam sub-bab yang sesuai dengan pembahasan.

Bab I merupakan bab pendahuluan. Pendahuluan ini saya masukkan ke dalam bab I karena di dalam bab ini menguraikan latar belakang timbulnya masalah yang akan dikaji dalam disertasi ini. Selain itu juga akan menguraikan mengenai bagaimana cara menganalisis permasalahan tersebut. Untuk itu dalam bab ini akan terbagi ke dalam sub bab yang secara berturut-turut menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II membahas mengenai landasan filosofis pengaturan pengelolaan hutan saya masukkan ke dalam bab II karena dalam bab ini akan berusaha mengetahui dan menganalisis permasalahan pertama. Untuk menganalisis permasalahan tersebut maka dalam uraian ini akan di bagi dalam beberapa sub bab yang meliputi Hakikat Penguasaan negara atas hutan sebagai sumber daya alam, Pengurusan hutan sebagai dasar penyelenggaraan pengelolaan hutan, dan Pengelolaan hutan yang berkelanjutan.

Bab III akan membahas mengenai Prinsip hukum pengelolaan hutan untuk kesejahteraan rakyat penulis masukkan dalam bab III karena untuk membahas permasalahan kedua. Untuk membahas masalah tersebut maka akan dibagi dalam beberapa sub bab yang meliputi Prinsip Hukum dan peran pemerintah dalam

Pengelolaan hutan, Prinsip hukum Pengelolaan Hutan secara lestari untuk Kesejahteraan Rakyat.

Bab IV akan membahas mengenai implementasi pengelolaan hutan pada tanah ulayat, dibagi dalam beberapa sub bab, Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dan kearifan lokal dalam pengelolaan hutan, Legalisasi Masyarakat Hukum Adat dan kearifan lokal dalam mengelola hutan, dan perlindungan masyarakat hukum adat.

Bab V merupakan penutup disertasi yang akan menguraikan mengenai kesimpulan dan saran. Kesimpulan saya masukkan ke dalam bab V dengan maksud didalamnya akan menguraikan secara singkat mengenai simpulan dari uraian Bab II sampai dengan bab IV. Dari kesimpulan tersebut dapat diketahui jawaban atas permasalahan yang ada dalam Bab I. Selain itu diharapkan dapat memberikan saran baik kepada pemerintah maupun semua pihak dalam usaha memperbaiki peraturan perundang-undangan yang berkait dengan pengelolaan sumber daya hutan.