ISSN 1693-8968

MAJALAH ILMIAH
VEGETASI

FAKULTAS PERTANIAN
UNIVERSITAS AL WASHLIYAH MEDAN

M. I. VEGETASI	Vol. 9	No. 2	Hal. 1 - 97	Medan Mei - Agustus 2012	ISSN 1693 - 8968
----------------	--------	-------	----------------	-----------------------------	---------------------

Majalah Ilmiah
VEGETASI

Volume IX No. 2 Edisi Mei – Agustus 2012

DAFTAR ISI

RANCANG BANGUN ALAT PIROLISIS UNTUK PEMBUATAN ASAP CAIR DENGAN MEMANFAATKAN LIMBAH TEMPURUNG KELAPA Oleh : Ainun Rohanah (Prodi Teknik Pertanian Fakultas Pertanian USU)	1 - 8-
PENGARUH JENIS MEDIA ALAMI TERHADAP PERTUMBUHAN DAN PEKEMBANGAN JAMUR ENTOMOPATOGEN <i>Verticillium lecanii</i> (Zimmermann) Viegas Oleh : Arie Hapsani Hasan Basri (Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Medan)	9 - 22
KAJIAN PEMBUATAN DODOL RUMPUT LAUT Oleh: Hotman Manurung (Dosen Prodi Ilmu dan Teknologi Pangan Fak. Pertanian Univ. HKBP Nommensen Medan)	23 - 35
PENGUNAAN BEBERAPA PELARUT ORGANIK DALAM EKSTRAKSI BESI(III) DENGAN OKSIN SECARA EKSTRAKSI PELARUT Oleh : Liza Devita (Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Medan)	36 - 43
RESPON PERTUMBUHAN DAN PRODUKSI TANAMAN KACANG TANAH (<i>Arachis hypogaea</i> , L) DENGAN PEMBERIAN PUPUK ORGANIK SUPERNASA DAN ZAT PENGATUR TUMBUH ATONIK Oleh : Nurma Ani (Dosen Kopertis Wil.I dpk Universitas Al-Azhar, Medan)	44 - 49
PENGUNAAN GARAM DAN ASAP CAIR DARI TEMPURUNG KELAPA SEBAGAI BAHAN PENGAWET DAN MEMPELAJARI PENGARUHNYA TERHADAP KANDUNGAN PROTEIN IKAN BILIH (<i>Mystacoleus padangensis</i>) Oleh : Rahmi Eka Putri (Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Medan)	50 - 56
DIKOTOMI KEPENTINGAN NASIONAL DENGAN MASYARAKAT ADAT DALAM KEBIJAKAN PENGUSAHAAN TANAH DAN POHON DI SUMATERA BARAT Oleh: Tri Martial (Dosen Prodi Agribisnis Fak. Pertanian, UISU, Medan)	57 - 67
PEMBERIAN PUPUK KCI TERHADAP PERTUMBUHAN DAN HASIL PANEN TANAMAN SAWI (<i>Brassica juncea</i> L.) YANG DIAPLIKASIKAN DENGAN BERMACAM LIMBAH PADAT TERNAK ORGANIK Oleh : Tengku Boumedine Hamid Zulkifli (Dosen Kopertis Wil-I dpk Univ. Tjut Nyak Dhien, Medan)	68 - 80

DIKOTOMI KEPENTINGAN NASIONAL DENGAN MASYARAKAT ADAT DALAM KEBIJAKAN PENGUASAAN TANAH DAN POHON DI SUMATERA BARAT

Oleh: Tri Martial *)

Abstrak

Kebijakan pemerintah dalam penguasaan tanah dan pohon terkait dengan berbagai produk perundangan mengenai sumber daya hutan dan pemanfaatan pohon. Berbagai kebijakan yang dibuat bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan pohon. Sepanjang tidak ada kepastian hukum terhadap hal di atas akan berdampak negatif dalam jangka panjang seperti kerusakan hutan dan degradasi lahan. Studi kebijakan penguasaan tanah dan pohon berdasarkan berdasarkan produk perundangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dan kasus di Sumatera Barat. Hasil kajian menunjukkan kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundangan dalam pengelolaan tanah dan pohon masih mempunyai kelemahan dalam memberikan kepastian kawasan dan kepastian hukum, sehingga memberi ruang konflik terhadap hak-hak penguasaan tanah dan pohon. Kebijakan yang dibuat cenderung lebih berpihak kepada kelompok-kelompok pengusaha dan masyarakat yang notabene bentukan pemerintah dan bukan kesatuan masyarakat adat. Hak-hak pemanfaatan sumber daya oleh masyarakat adat cenderung dikalahkan atas nama kepentingan nasional sebagai bentuk dikotomi antara kepentingan nasional dan masyarakat adat.

Kata kunci: Hak-hak masyarakat adat, kebijakan pemerintah, penguasaan tanah dan pohon, Sumatera Barat

PENDAHULUAN

Konflik tenurial merupakan isu utama dalam pengelolaan sumber daya alam. Hal ini berhubungan dengan hak-hak masyarakat (adat) dalam penguasaan sumber daya alam terutama tanah dan pohon. Pemmasalahan yang seringkali muncul menyangkut lemahnya kepastian kawasan dan kepastian hukum dalam kepemilikan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat adat. Sampai sekarang kawasan hutan yang diakui pemerintah secara legal formal (basis hukum negara) memang berpotensi konflik. Sebab hutan negara menurut pemerintah juga meliputi hutan masyarakat adat, atau hutan dengan tanpa ada hak (milik) di atasnya. Kepastian kawasan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mengelola tanah dan pohon berkaitan dengan

sistem tenurial yang seringkali terjadi dikotomi antara berbasis negara (*state based tenure system*) dan berbasis masyarakat (*community based tenure system*).

Produk kebijakan pemerintah dalam bentuk undang-undangan pada dasarnya adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat adat dalam mengelola kawasan dan secara langsung akan mereduksi potensi konflik yang mungkin terjadi. Produk kebijakan tentang sistem tenurial ini terutama adalah UUPA 1960. UUPA 1960 merupakan peraturan aplikatif dasar bagi pemanfaatan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakat, dengan tumpuan pengakuan terhadap hak-hak penguasaan tanah dan pohon sebagai produk hutan (kayu). Namun setelah lebih dari 50 tahun sejak dikeluarkannya

UUPA tersebut konflik tenurial menyangkut penguasaan tanah dan pohon tetap saja terjadi sampai saat ini. Oleh sebab itu penting mengkaji kebijakan pemerintah terkait penguasaan lahan dan pohon.

Kajian kebijakan pemerintah sehubungan penguasaan tanah dan pohon disini adalah dengan mengkaji kebijakan yang telah dikeluarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan kaitannya dengan produk hukum lokal seperti peraturan-peraturan di tingkat masyarakat. Dalam hubungannya dengan sistem *tenure*, bagaimana kebijakan dalam bentuk peraturan perundangan ini mengakomodasi hak-hak masyarakat yang ada pada penguasaan tanah dan pohon. Untuk melihat perkembangan perundang-undangan ini dibagi ke beberapa periode, yaitu periode sebelum kemerdekaan, setelah kemerdekaan sampai 1999, dan Periode 1999 Sampai Sekarang. Kajian ini dilakukan dalam bentuk studi kasus di Sumatera Barat.

KEBIJAKAN NASIONAL TERHADAP PENGUASAAN TANAH DAN POHON (LEGAL FRAMEWORK)

A. Periode Sebelum Kemerdekaan

Prinsip dan ketentuan dasar sistem penguasaan tanah di atur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berlaku sejak 1960 (Hutagalung, 2002; Syamsul Bahri, 1987). Seperti disebutkan oleh Syamsul Bahri (1987) sebelum UUPA dikeluarkan, Indonesia menganut kepada aturan hukum yang dikeluarkan oleh penjajah Belanda, yaitu Undang-undang pemerintah Hindia Belanda yang disebut *Agrarische Wet* tahun 1870. Azas yang penting pada Wet tersebut adalah bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan ada hak *eigendom* atasnya oleh orang lain adalah

domein negara. Menurut Von Vallenhoven azas *domein verklaring* tersebut merupakan eksploitasi terhadap kekayaan bangsa Indonesia. Sehingga setelah kemerdekaan dirasa penting untuk merubah aturan perundang-undangan yang notabene adalah produk penjajah tersebut. Hal ini sangat tidak menguntungkan bagi masyarakat Indonesia sebab hak yang paling dikenal adalah hak ulayat daripada hak pribadi (Hutagalung, 2002).

Von Vallenhoven memperkenalkan istilah *beschiking srecht* (tanah ulayat) yang mempunyai sifat keluar (ekstra komunal) dan kedalam (intra komunal)' hubungan intra komunal terletak pada hubungan timbal balik antara hak-hak perorangan dan komunal. Jika seseorang menanam pada tanah ini maka tercipta hubungannya dengan tanah yang dikuasai tersebut. Pada derajat tertentu intensitas pengelolaannya, kekuatan komunal masyarakat hukum adat (komunal) pada tanah tersebut berkurang, sebaliknya jika tanah ditelantarkan dan mengurangi manfaat tanah, maka kekuatan komunal masyarakat hukum adat menguat. Sedangkan hak keluar (ekstra komunal) masyarakat hukum adat berhak mengeluarkan pengguna lain dari tanah mereka, atau dapat menggunakan tanah setelah membayar uang adat terlebih dahulu (Hutagalung, 2002).

B. Periode Setelah Kemerdekaan Sampai 1999

Dalam periode ini ditandai dengan semangat UUD 1945 dan beberapa peraturan perundangan setelahnya yang mengarahkan kepada pemanfaatan sumber daya hutan yang dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sejalan dengan UUD 1945 tersebut, sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 di atas, maka dalam UUPA merubah sendi-sendi hukum agraria yang berlaku

tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan (Belanda) dimana hukum agraria dari pemerintah jajahan tersebut tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli (penduduk asli). Perubahan ini merupakan penyatuan atas berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang berdasarkan atas hukum Barat (Wrangham, 2003)

Dengan UUPA mencabut *Agrarische Wet* (Staatsblad 1870 No. 55), diantaranya Pasal tentang *domein verklaring* dalam Pasal 1 *agrarisch Besluit*. Sebagai gantinya pada Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai ini dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak ini juga dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Hak menguasai ini memberi wewenang kepada negara untuk: a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. b) menentukan dan menentukan hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Ramli Zein, 1995).

Menurut Pasal 6 UUPA semua hak tanah mempunyai fungsi sosial, dan hak-hak tanah pribadi meliputi juga kewajiban dari pemegangnya, sehingga dapat memenuhi kepentingan bersama. Jika kewajiban diabaikan, negara berwenang membatalkan hak, sehingga tanah menjadi milik negara. Untuk mencapai jaminan kepastian

hukum tersebut, maka Pasal 19 UUPA menetapkan bahwa pemerintah harus melakukan pendaftaran tanah di seluruh pelosok Indonesia. Setiap pemegang hak atas tanah diwajibkan mendaftarkan hak-hak tersebut.

Jelaslah bahwa UUPA ini mengakui penguasaan kepada masyarakat hukum adat. Bentuk-bentuk hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan atau badan-badan hukum adalah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah hutan dan hak memungut hasil hutan. Hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah tersebut. Semangat UUPA adalah berasal dari hukum adat yang ada di seluruh Indonesia, dimana kepentingan komunal menjadi payung bagi kepentingan perorangan. Begitu pula dengan di Sumatera Barat, hak-hak perorangan dan komunal tidak dapat dipisahkan. Hak-hak perorangan justru didapatkan akibat keberadaan sebagai anggota komunal (Syamsul Bahri, 1987).

Dalam perkembangannya saat ini UUPA banyak dipermasalahkan sebagai tidak relevan lagi dengan permasalahan tanah di Indonesia, namun menurut Sumardjono (2008) pendapat seperti ini tergesa-gesa sebab azas-azas dalam UUPA tetap relevan, tetapi UUPA tidak dapat berfungsi jika tidak berbagai peraturan pelaksanaan yang mendukungnya. Jika peraturan pelaksanaan belum terbit hal ini menjadi tanggung jawab semua pihak, kedua walaupun peraturan pelaksanaan sudah ada, maka dapat saja peraturan tersebut kurang mencerminkan semangat UUPA, atau dalam pelaksanaannya yang belum memadai.

Sedangkan UUPK No. 5/ 1967 tentang pokok-pokok kehutanan dikeluarkan dengan dimulainya era orde baru, pada tahun 1967 lahir

Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5/1967 sebagai unifikasi hukum nasional kehutanan. Undang-undang ini lahir untuk pemanfaatan hutan sebagai sumber daya alam yang dapat memberikan manfaat guna mencapai kesejahteraan rakyat secara lestari. Pada undang-undang ini keberadaan hutan ditetapkan atas dua kategori, hutan negara dan hutan milik. Hutan milik dikategorikan jika tumbuh di atas tanah yang dibebani hak milik. Dengan demikian hutan dengan tanpa ada hak milik pada tanah maka dikategorikan sebagai hutan negara. Semua hutan di wilayah Republik Indonesia ini dikuasai oleh negara, yang memberi wewenang pemerintah untuk menetapkan, mengatur perencanaan, peruntukan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam menghasilkan manfaat kepada rakyat dan negara (Wrangham, 2003).

Jiwa dalam undang-undang bertujuan pemanfaatan hutan sebesar mungkin untuk kesejahteraan rakyat sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945. Oleh sebab itu pengurusan hutan di sini bertujuan untuk mencapai manfaat hutan sebaik serta sebesar mungkin secara serbaguna dan terus menerus, baik langsung maupun tidak langsung (Pasal 9). Demi tercapainya pemanfaatan hutan tersebut maka hak penguasaan hutan dapat diberikan kepada perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, selain itu warga negara Indonesia dan Badan hukum Indonesia dapat diberikan izin untuk memungut hasil hutan (Lindayati, 2003). Sedangkan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksudkan seperti di atas. Hak-hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada tetap diakui, tetapi pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional serta

tidak boleh bertentangan dengan aturan undang-undang dan peraturan perundangan lain yang lebih tinggi. Hak-hak ulayat ini dalam perkembangannya menurut undang-undang ini semakin lemah walaupun dalam pengertian hutan negara tidaklah meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat yang bersangkutan (Soekanto, 2001).

Pada kedua undang-undang di atas (UUPA dan UUPK) terdapat kesamaan prinsip dasar yaitu penguasaan sumber daya tanah, air dan udara serta kekayaan di atasnya dikuasai negara untuk tujuan kemakmuran rakyat. Tetapi dalam praktiknya pemerintah selama ini cenderung melihat pemanfaatan sumber daya yang dikelola oleh BUMN-BUMN maupun swasta besar merupakan strategi tepat dalam pemanfaatan dengan mendapatkan pemasukan sebagai sumber *income* bagi pembangunan nasional. Sementara pembangunan selama ini bagi sebagian besar masyarakat justru banyak menyisakan ketidakadilan ketika mereka tidak mendapatkan pengakuan hak-hak mereka terhadap tanah, air, maupun isinya.

C. Periode 1999 Sampai Sekarang

Pada periode ini ditandai dengan lahirnya Undang-undang Kehutanan yang baru dengan semangat desentralisasi yang memberikan iklim baru bagi pengelolaan hutan kemasyarakatan. Landasan Undang-undang Kehutanan No. 41/1999 adalah sesuai dengan amanat UUD 1945 untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Menurut undang-undang ini pada dasarnya semua kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik dan kerentanannya dengan tidak mengubah fungsi pokoknya. Undang-undang

ini secara lebih jelas memberikan penataan sanksi bagi pelanggaran yang dilakukan dan memberi landasan hukum bagi pembangunan kehutanan saat ini dan akan datang.

Secara substantif UU No.41 tahun 1999 telah banyak memberikan nuansa perubahan dibanding UUPK tahun 1967. Semangat ini dapat dilihat pada Pasal 3 penyelenggaraan kehutanan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan 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, dan menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Beberapa pengakuan lain adalah menyangkut pengelolaan hutan untuk tujuan khusus juga dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat (Pasal 34).

Hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak melakukan pemungutan hasil hutan dan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku, tetapi tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Peran serta masyarakat juga dimungkinkan sesuai

dengan Pasal 68, dimana masyarakat dapat memanfaatkan hutan dan hasil hutan, masyarakat di sekitar hutan juga dapat memperoleh kompensasi terhadap hilangnya akses dengan hutan, dan setiap orang dapat memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat penetapan kawasan hutan. Namun hak-hak ini hanya dapat dimiliki sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi dapat dilihat bahwa hak-hak masyarakat ini secara substantif memang disebutkan dalam undang-undang ini, tetapi juga memberi peluang kepada pemerintah untuk memberlakukan apa saja sesuai dengan kepentingan nasional dan atas perundang-undangan. Hal mana yang justru menjadikan aturan undang-undang ini menjadi kabur, khususnya dalam pengakuan hak-hak masyarakat adat dan di sekitar hutan terhadap tanah dan pohon. Karena dalam pemaknaannya hutan adalah suatu kawasan yang juga bermakna areal tanah, maka secara otomatis akses pada pohon akan bermasalah bagi masyarakat jika suatu kawasan diklaim oleh pemerintah sebagai kawasan hutan. Hak-hak masyarakat hukum adat ini dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Hak-hak masyarakat hukum adat dan prasyaratnya

Sumber daya	Hak-hak Masyarakat	Prasyarat
Lahan/ kawasan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengelolaan hutan kema-syarakatan 2. Kompensasi atas hilangnya akses pada hutan akibat hilangnya hak atas tanah karena penetapan hutan 3. Pengelolaan hutan untuk tujuan khusus 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berbentuk koperasi. 2. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional 3. Sepanjang masyarakat hukum ada tersebut masih ada 4. Harus sesuai dengan fungsi hutan
Pohon/ Produk hutan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manfaat hutan dan hasil hutan 2. Pemungutan hasil hutan 3. Izin usaha pemanfaatan hutan kemasyarakatan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sepanjang kenyataannya masih ada. 2. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. 3. Diberikan kepada kelompok masyarakat yang telah mendapat fasilitasi. 4. Pada kawasan hutan yang ditetapkan sebagai hutan kemasyarakatan .

Walaupun secara substantif terdapat kemajuan pada UUPK 1999 ini, tetapi menurut Sumardjono (2008) tetap terdapat masalah prinsipil dalam pengakuan hak-hak masyarakat adat pada hutan ulayat. UUPK menyebutkan hutan ulayat atau hutan yang berada di atas tanah ulayat adalah termasuk hutan negara. Sehingga kegiatan tersebut pada dasarnya berada pada hutan negara, walaupun UUPA mengakui keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Sementara UUPA dalam kenyataannya tidak pernah berlaku pada kawasan hutan (Safitri dan Moeliono, 2010) atau konsekuensinya UUPK adalah tidak mengakui hutan adat atau hutan ulayat (Sumardjono, 2008). Bahkan Kumiawarman (2010) menyebut hutan adat ini sebagai berada dipersimpangan jalan, sebab tidak jelas pengakuan legal terhadap bentuk hutan maupun pengakuan formal terhadap hak-hak masyarakat hukum adat ini.

Untuk mencapai pemanfaatan dan dengan mengakui hak-hak masyarakat lokal, maka pemerintah berusaha mengakomodasi

dengan kebijakan hutan kemasyarakatan (HKm). Kebijakan tentang HKm ini telah dikeluarkan oleh pemerintah sejak tahun 1995 (SK Menhut No. 622/1995 tentang hutan kemasyarakatan). Namun menurut Wrangham (2003) SK ini memperlakukan masyarakat lokal hanya sebagai objek, bukan subjek hukum dengan peran dan posisi tawar yang terbatas. Sedangkan Kepmenhut No. 31/Kpts-II/2001 hutan kemasyarakatan adalah hutan negara dengan sistem pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat sebagai amanat undang-undang kehutanan No.41/1999 di atas. Ekspresi keberpihakan kepada masyarakat lebih nampak pada Kepmenhut No. 31/Kpts-II/2001 yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat. Dapat dikatakan kebijakan hutan kemasyarakatan merupakan bentuk amanat yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang kehutanan No.41/1999 di atas.

Menurut Hardiyanto (2003) kebijakan hutan kemasyarakatan yang memungkinkan keterlibatan masyarakat ini belum menjadi

mainstream perubahan di pengambil kebijakan. Yang pasti kebijakan tersebut lebih menjadi kebijakan populis menteri. Kasus Kebijakan Hutan Kemasyarakatan (HKm) yang sejak tahun 1995 sudah 5 kali terjadi pergantian SK Menteri (dari SK Menhut No. 622/1995 – SK Menhut No. 31/2001), menjadi contoh bahwa kebijakan-kebijakan yang mengatasnamakan rakyat masih pada tataran populis. Sekarang ketika berganti menteri pun Hutan Kemasyarakatan (HKm), berubah nama menjadi Social Forestry meskipun secara substansi sama dengan HKm.

Dalam perkembangannya pendekatan hutan kemasyarakatan atau perhutanan sosial untuk tujuan pemberdayaan masyarakat dengan capaian peningkatan kesejahteraannya dan kelestarian wilayah hutan yang terakhir adalah Peraturan Menteri Kehutanan No.P.37/Menhut-II/2007. Permenhut No. P.37/Menhut-II/2007 izin usaha pemanfaatan hutan kemasyarakatan (IUPHKm) dapat diberikan kepada kelompok masyarakat setempat yang telah mendapat fasilitasi pada kawasan hutan yang telah ditetapkan sebagai areal kerja hutan kemasyarakatan dengan surat keputusan menteri (Pasal 14). Jenis pemanfaatan kawasan, jasa lingkungan dan hasil hutan secara spesifik disebutkan dalam Permenhut ini. Selain itu pemanfaatan kayu pada hutan kemasyarakatan ini secara khusus diatur pemanfaatannya berupa izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu hutan kemasyarakatan (IUPHHK HKm). Hal ini merupakan kemajuan yang lebih spesifik dibanding aturan perundangan sebelumnya.

Hak-hak masyarakat dalam pengelolaan SDA dari kenyataan di atas merupakan pengakuan yang tidak jelas dan tidak kuat. Hak-hak ini diakomodasi dalam undang-undang dan peraturan pemerintah tentang kehutanan dan

kehutanan masyarakat, namun dengan alasan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Kepentingan lokal masyarakat sekitar hutan haruslah tunduk dalam kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan nasional. Kepentingan nasional yang dimaksud selalu merujuk kepada penguasaan oleh negara, dimana negara berhak menentukan pengaturannya. Umumnya kepentingan ini berbasis kepada sumber devisa dengan penguasaan oleh perusahaan besar swasta dan pemerintah. Hal ini dapat berujung kepada konflik antara pemerintah dengan masyarakat lokal. Menurut CIFOR (2004) konflik umumnya selalu bersumber dari ketidakadilan yang dirasakan oleh masyarakat.

Dalam sistem *tenure* umumnya berbasis aturan lokal/ adat (*customary*) dan lingkup yang luas merupakan aturan hukum nasional. Pengabaian hak-hak masyarakat lokal dengan dalih kepentingan nasional di atas merupakan pengingkaran terhadap hak-hak mereka pada sumber daya alam. Padahal dalam konteks lokal/adat tanah dan SDA lainnya seringkali merupakan basis bagi eksistensi komunal (Benda-Beckmann dan Benda-Beckmann, 2004). Dengan mengabaikan eksistensi hak-hak lokal secara inheren sebenarnya adalah meniadakan keragaman itu sendiri. Oleh karena itu peran serta dan keterlibatan dalam perencanaan dan pengelolaan SDA adalah dasar bagi eksistensi atau pengakuan hak-hak mereka.

Pengaturan atas tanah dan hutan tidak sejalan dalam produk perundangan yang dikeluarkan oleh pemerintah (Safitri dan Moeliono, 2010) dimana hak-hak atas tanah diatur dalam UUPA yang mengakui keberadaan tanah ulayat masyarakat, tetapi dalam UUPK 1999 hutan yang berada di atas tanah ulayat atau hutan ulayat diklasifikasikan sebagai hutan negara. Dampak

dari hal menurut Sumardjono (2008) berkaitan dengan pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat terhadap tanah dan segala isinya atau menyangkut pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat, kedua terhadap pemanfaatan hutan ulayat. Hal ini berkonsekuensi negara tidak mengakui keberadaan hutan ulayat, dimana akan mereduksi hak-hak masyarakat lokal.

Seperti disebutkan di atas konflik umumnya bersumber dari masalah tenurial, menyangkut hak-hak mereka terhadap tanah dan produknya. Aturan-aturan kebijakan yang memperkuat klaim masyarakat adat atau lokal pada dasarnya menjadi inti (*core*) keberpihakan kepada masyarakat adat/ lokal ini. Sebagai bentuk perwujudan hak-hak klaim mereka, maka Permenhut No. P.33/MENHUT-II/2007 tentang perubahan kedua atas peraturan Menteri Kehutanan No.P.51/MENHUT-II/2006 tentang penggunaan surat keterangan asal usul (SKAU) untuk pengangkutan hasil hutan kayu yang berasal dari hutan hak dapat dijadikan dasar acuan. Dalam hal penebangan kayu di lahan ulayat ini walaupun terdapat peraturan tentang SKAU tetapi tetap memberikan keraguan pada masyarakat dalam menggunakan pohon. Karena adanya pelarangan dan pembatasan dalam melakukan tebangan baik pada tanah ulayat suku/kaum maupun pada ulayat nagari (desa) di Sumatera Barat.

DIKOTOMI KEPENTINGAN NASIONAL DENGAN MASYARAKAT ADAT (LOKAL)

Sejak dari aturan hukum sebagai sumber hukum yaitu UUD '45 telah dijelaskan seperti pada Pasal 33, bahwa pemanfaatan sumber daya adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Begitu juga aturan hukum di UUPA

mengamanatkan pemanfaatan sumber daya agraria adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tetapi dalam aturan yang lebih rendah yaitu UUPK 1967 justru menjadi landasan hukum bagi pemerintah untuk memberikan penguasaan hutan kepada pihak-pihak perusahaan besar BUMN, BUMS maupun Perusahaan asing. Akibatnya konflik merebak hampir di seluruh pelosok Indonesia. Hal ini mencerminkan bahwa konflik terjadi memarginalkan peranan atau pengakuan hak-hak masyarakat lokal.

Bahkan menurut Boedi-Harsono (2004) sejak awal pembentukan UUPA terdapat pemikiran bahwa kepentingan masyarakat hukum adat harus tunduk kepada kepentingan nasional dan bahwa hak ulayat tidak bersifat eksklusif. Hal ini menurutnya nampak pada UUPA tidak memberikan kriteria keberadaan hak ulayat, sebab dengan memberikan penentuan kriteria eksistensi maupun pendaftarannya akan melestarikan keberadaan hak ulayat, padahal secara alamiah terdapat kecenderungan melemahnya hak ulayat (Sumardjono, 2008). Ketiadaan kriteria persyaratan eksistensi hak ulayat merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap marginalisasi hak-hak masyarakat hukum adat. Tanpa kriteria obyektif, pihak (pemerintah atau swasta) dapat secara sepihak menafikan keberadaan suatu masyarakat hukum adat. Selain itu dengan dalih kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA), maka eksistensi dan pelaksanaannya dibatasi (Sumardjono, 2008).

Berpijak dari sini sejak era 1998 semangat desentralisasi mendesak perubahan terhadap peraturan perundangan untuk lebih

berpihak kepada warga lokal. UUPK 1999 telah banyak mengalami kemajuan dibanding UUPK 1967 dengan memasukkan peran serta masyarakat dalam pemanfaatan hutan.

Namun jika dicermati pada UUPK 1967 telah terdapat dikotomi antara penguasaan negara untuk kepentingan nasional dengan hak-hak ulayat, walau disebutkan secara harfiah. Hak-hak ulayat masyarakat hukum adat diakui sepanjang masih ada, sesuai dengan kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan UU atau perundangan yang berlaku. Hal ini terbukti pemanfaatan sebesar-besarnya oleh negara dengan cara memberikan hak pengelolaan hutan kepada perusahaan besar swasta atau nasional. Sedangkan pada UUPK 1999 walaupun bentuk pengelolaan hutan masyarakat secara tegas telah disebutkan, tetapi hak pemanfaatan ini berada pada lembaga yang telah difasilitasi pemerintah, atau dapat disebutkan sebagai kelompok perorangan. Dikotomi ini pada dasarnya adalah kontradiksi dengan sistem kehidupan masyarakat adat. Masyarakat adat pada umumnya adalah berbasis komunal, bukan perorangan atau perorangan. Bahkan di Sumatera Barat, tanah merupakan basis kehidupan komunal masyarakat Minangkabau. Ciri komunalitasnya ditunjukkan oleh keberadaan letak tempat tinggal yang *uxorilocal* (Benda-Beckmann dan Benda-Beckmann, 2004).

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundangan dalam pengelolaan tanah dan pohon masih memberi ruang konflik terhadap hak-hak penguasaan tanah dan pohon.
2. Kebijakan yang dibuat cenderung meminimalisir hak-hak masyarakat adat pada kawasan hutan dengan lebih mengutamakan kelompok-kelompok bentukan pemerintah dalam mendapatkan hak-hak pemanfaatan tanah dan pohon.
3. Hak-hak masyarakat adat cenderung dikalahkan oleh atas nama kepentingan nasional sebagai bentuk reduksi atas hak-hak mereka pada tanah dan pohon.

Saran

Untuk menjamin kepastian kawasan dan kepastian hukum bagi masyarakat adat dalam mengelola tanah dan pohon perlu membuat kriteria yang lebih jelas terhadap hak-hak masyarakat adat dan menjamin kelestarian hak-hak tersebut dalam bentuk produk perundangan yang lebih rinci

DAFTAR PUSTAKA

- Benda-Beckmann, F. Dan K. Benda-Beckmann. 2004. *Struggles over communal property rights and law in Minangkabau, West Sumatera. Working Paper No. 64. Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers. Saale 2004*
- Boedi Harsono. 2004. *Hukum Agraria Indonesia – Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Edisi Revisi, Cetakan ke-15. Jakarta: Djambatan, 2004.*
- Cifor. 2003. *Warta Kebijakan Perhutanan Sosial. www.cifor.cgiar.org*
- Hardiyanto, G. 2003. *Hutan Desa: Wujud implementasi desentralisasi kebijakan pengelolaan hutan. Disampaikan pada diskusi " Analisis Kebijakan yang mendorong percepatan tata perekonomian desa" di LAPPERA, 8 September 2003. www.damar.or.id*
- Hutagalung A.S. 2002. *Penyelesaian Sengketa Tanah Menurut Hukum Yang Berlaku, Jurnal Hukum Bisnis, Vol 8 Maret 2002, Jakarta, 2002.*
- Kepmenhut No. 31/Kpts-II/2001 *Tentang Hutan Kemasyarakatan*
- Kurniawarman. 2010. *Hutan Adat 'Di Persimpangan Jalan': Kedudukan Hutan Adat di Sumatera Barat Pada Era Desentralisasi Dalam Safitri, M.A dan T Moeliono (penyunting). 2010. Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia. HUMA, Van Vollehoven Institute, KITLV-Jakarta*
- Lindayati, R. 2003. *Gagasan dan Kelembagaan dalam Kebijakan Perhutanan Sosial. Dalam Resosudarmo, I.A.P dari C.J.P. Colfer (Penyunting). 2003. Kemana Harus Melangkah. Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta*
- Permenhut No. P.37/Menhut-II/2007 *Tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan (IUPHkm)*
- Permenhut No. P.51/Menhut-II/2007 *Tentang Surat Keterangan Asal-usul (SKAU). Pemerintah Republik Indonesia*
- Ramli Zein. 1995. *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA. PT. Rineka Cipta, Jakarta*
- Safitri, M., dan T. Moeliono. 2010. *Bemegara Hukum dan Berbagi Kuasa dalam Urusan Agraria di Indonesia: Suatu Pengantar. Dalam Safitri, M.A dan T Moeliono (penyunting). 2010. Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia. HUMA, Van Vollehoven Institute, KITLV-Jakarta*
- SK Menhut No. 622/ 1995 *Tentang Kehutanan. Pemerintah Republik Indonesia*
- Sumardjono, M.S.W. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak ekonomi, Sosial dan Budaya. Penerbit Buku Kompas, Kompas, Jakarta*
- Undang-Undang Dasar 1945. *Pemerintah Republik Indonesia*

- Undang-undang Pokok Kehutanan No. 41/ 1999. Pemerintah Republik Indonesia
- Undang-Undang Pokok Agraria 1960. Pemerintah Republik Indonesia
- Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5/ 1967. Pemerintah Republik Indonesia
- Soekanto, 2001. Hukum Adat Indonesia. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Syamsul Bahri. 1983. Hukum Agraria Indonesia Selayang Pandang. *Proyek Peningkatan Pengembangan Perguruan Tinggi Universitas Andalas, 1982-1983*
- Wrangham, R. 2003. Diskursus Kebijakan Yang Berubah dan Masyarakat Adat 1960-1999. *Dalam Resosudarmo, I.A.P dan C.J.P. Colfer (Penyunting). 2003. Kemana Harus Melangkah. Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta*