

2007

HuMa
<http://www.huma.or.id>

Andiko

[Implikasi Tumpang Tindih Peruntukan Hutan]
Kajian Singkat

I. Pendahuluan

Apakah yang kita pikirkan ketika melihat peta?. Apakah hanya sekumpulan garis saling bersambung membentuk bidang tertentu dengan beberapa warna yang berbeda untuk mewakili bentuk fisik dilapangan, tanpa ada makna tertentu. Seperti pada peta dibawah terdapat pembagian peruntukan kawasan Kabupaten Melawi di Kalimantan Barat berupa perkebunan, hutan tanaman industri (HTI), hak pengusaha hutan (HPH), Hutan Lindung (HL), Hutan Produksi (HP), Hutan Produksi Konversi (HPK), Hutan Produksi Terbatas (HPT), dan Hutan Suaka Alam (HSA). Sementara itu areal peruntukan lain mengambil bagian terkecil dari wilayah itu berlawanan dengan peruntukan lain. Ditengah peruntukan demikian terdapat kampokg-kampokg masyarakat.

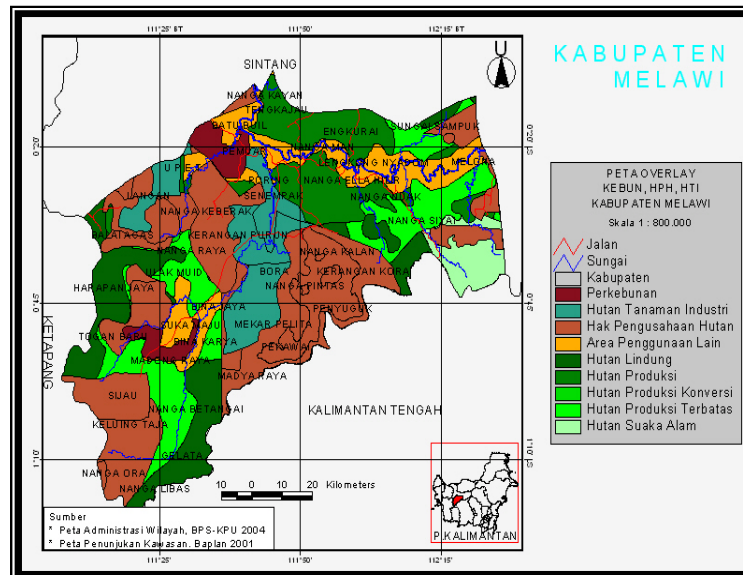
Pertanyaan diatas, selintas adalah pertanyaan sederhana, tetapi ketika mendiskusikan pertanyaan ini lebih mendalam maka akan ditemukan dimensi-dimensi sosial, politik, ekonomi dan lingkungan yang melekat pada peta.

Kalau dikaji dari lintasan sejarah, sejarah pemetaan dan pengumpulan informasi spasial lainnya bukanlah kegiatan yang bebas nilai.

Kegunaan dan kontrol peta digunakan oleh yang membuatnya, yang kadang-kadang bisa merugikan pihak lain. Sejarah peta, bahkan sampai sekarang, menunjukkan bahwa siapa yang menguasai metodologi serta pemanfaatan dan kontrol peta (ruang) maka dialah yang paling diuntungkan dalam memanfaatkan ruang di dunia ini. Sayangnya, peta dan metodologi pemetaan biasanya didominasi

oleh Negara yang biasanya sangat berpihak kepada pemodal-pemodal besar. Atas nama kemajuan ekonomi dan kesejahteraan, peta dan informasi spasial lainnya menjadi bagian dari proses eksploitasi kekayaan alam oleh para pemodal besar di bawah restu pemerintah.¹

Kegiatan pembuatan peta overlay peruntukan hutan ini, juga bukan merupakan kegiatan untuk menampilkan gambar-gambar tanpa makna. Fisualisasi gambar-gambar dalam berbagai warna yang menggambarkan bidang lokasi tertentu, merupakan pintu masuk untuk melihat konsekuensi sosial, baik berupa konflik maupun terbatasnya akses masyarakat terhadap hutan. Hal ini disebabkan karena tidak terlibatnya masyarakat dalam menentukan wilayah-wilayah yang ditentukan atau dipertahan sebagai hutan.



Kajian ini singkat ini mencoba untuk menunjukkan kepada pemakai peta overlay ini, bagaimana gambaran hukum dan dampak sosial dari peruntukan-peruntukan hutan oleh negara yang tidak melibatkan masyarakat.

II. Hutan & Penguasaan Kawasan Hutan

Pada tanggal Pengertian resmi hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (UUK), hutan dibagi berdasarkan status dan berdasarkan fungsi. Selain itu hutan juga dapat dibagi berdasarkan tujuannya.

Hutan berdasarkan status

Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari a) hutan negara dan b) hutan hak. Hutan negara dapat berupa hutan adat. Pemerintah menetapkan status hutan adat dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.

Hutan berdasarkan fungsi

Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu: 1) fungsi konservasi, 2) fungsi lindung, dan 3) fungsi produksi. Karena itu pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok tersebut. Hutan konservasi dibagi atas 1) kawasan hutan suaka alam, 2) kawasan hutan pelestarian alam, dan 3) taman buru.

1. Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.
2. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
3. Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
4. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
5. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.
6. Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
7. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

Hutan berdasarkan tujuan

Pemerintah dapat menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus. Penetapan kawasan hutan dengan tujuan khusus, diperlukan untuk kepentingan umum dengan tidak mengubah fungsi pokok dari hutan seperti 1) penelitian dan pengembangan, 2) pendidikan dan latihan, dan 3) religi dan budaya. Selain itu untuk kepentingan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air, di setiap kota ditetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota.

Pembagian hutan berdasarkan status dan fungsi maupun tujuan tersebut merupakan bagian dari kewenangan pemerintah sebagai pemegang hak menguasai negara (HMN) yang ditentukan oleh UUK. Kewenangan tersebut adalah berupa kewenangan untuk;

- a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
- c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Tiga kewenangan diatas pada praktiknya cenderung menggilas penguasaan-pemilikan masyarakat atas wilayah hidupnya di kawasan hutan.

Sejarah Penguasaan Kawasan Hutan

Perdebatan sengit tentang hutan adalah menyangkut hak milik hutan. Siapa yang sesungguhnya memiliki hutan, apakah negara (pemerintah) atau rakyat yang hidup di hutan. Hak kepemilikan merupakan faktor penting dalam pengelolaan sumberdaya alam, sebagaimana diakui secara luas selama iniⁱⁱ. Pada kerangka yang lebih luas, terjadi pergesekan antara sistem tenurial negara dengan sistem tenurial yang dianut oleh masyarakat. Mengenai sistem tenurial ini, Sandra Moniaga menulis bahwa sistem tenurial didefenisikan sebagai sekumpulan atau serangkaian hak-hak (bundle of rights)

1. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
2. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
3. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
4. Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
5. Taman buru adalah kawasan hutan yang di tetapkan sebagai tempat wisata berburu.
6. Hasil hutan adalah benda-benda hayati, nonhayati dan turunannya, serta jasa yang berasal dari hutan.

untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria atau sumber daya alam dalam suatu organisasi masyarakat (Joep Spiertz dan Melanie G. Wiber: 1997). Setiap sistem tenurial selalu mengandung tiga komponen, yakni: subyek hak, obyek hak dan jenis hak. Subyek hak bisa berupa individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi dan lembaga politik setingkat negara. Sedangkan obyeknya bisa berupa persil tanah, barang/benda yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang/mineral, dllⁱⁱⁱ.

Sejarah mencatat, kebijakan kehutanan yang paling intensif bekerja dan tercatat dengan baik adalah kehutanan di Jawa. Mungkin disebabkan oleh konsentrasi eksploitasi penajahan difokuskan di Jawa. Mengenai penguasaan hutan, ada dua fersi utama yang muncul. Versi

pertama menyatakan bahwa sejak awalnya hutan dikuasai oleh raja, sedangkan versi kedua menyatakan bahwa hutan-hutan diluar jangkauan raja, berada dalam penguasaan hak-hak adat penduduk setempat. Akibat bersentuhan dengan kekuatan asing yang eksploitatif, kemudian penguasaan hutan berpindah kepada bangsa asing.

Kewajiban penyerahan kayu dari raja (sunan) kepada pihak asing (VOC) mulai ditemui sejak tahun 1680, 1705 dan 1733. Seterusnya terdapat beberapa peraturan saat itu yang menggambarkan mulai berpindahnya penguasaan dan pemanfaatan hutan dari raja kepada VOC.

Tabel 1. Tonggak Peristiwa dan Kebijakan Penguasaan Hutan Zaman Kolonial

Zaman VOC	Setelah VOC
1. 1620, VOC telah mengeluarkan larangan penebangan hutan tanpa izin di sekitar Jakarta.	1. 1880, Daendels mengeluarkan plakat yang mengatur penyewaan hutan Karawang. Plakat ini juga berisi pengaturan pemangkuan semua hutan sebagai milik negara (domain) dan pemangkuan ini dilakukan untuk kepentingan negara. Selain itu plakat ini juga mengatur penyerahan pemangkuan hutan pada sebuah dinas khusus yang tunduk pada perintah Gubernur Jendral.
2. Tahun 1678, VOC telah memberikan hak penebangan hutan diwilayah Betawi kepada pengusaha Cina	2. Periode 1811-1816, ketika Raffles berkuasa beberapa aturan penguasaan hutan diatur ulang seperti aturan pembayaran <i>blandong</i> dibayarkan secara <i>sans beurse delier</i> (tanpa membuka dompet) yaitu dengan pembayaran upah terbang dan pengangkutan dikompensasi menjadi pajak bumi.
3. Tahun 1690, VOC melarang pembukaan hutan diseberang pulau Nusa Kambangan	3. Reglemen hutan tahun 1856; ketentuan ini hanya menyebutkan hutan sebagai hutan negara dan menghapuskan jaminan pemanfaatan hutan oleh desa.
4. Plakat 1709 yang memberikan kekuasaan penuh kepada VOC untuk meninjau hutan di daerah Jipang (Bojonegoro, Sedayu, Tuban, Lasem, Joana dan Pati).	4. Reglemen 1874; ketentuan ini membedakan antara hutan rimba dan hutan jati dan menyatakan bahwa pemangkuan hutan ada pada residen. Reglemen ini berlaku untuk Jawa dan Madura.
5. Tahun 1733, merupakan tonggak penting yang menjadi asal-usul penguasaan hutan oleh VOC, yaitu ditandatanganinya kontrak antara VOC dengan Susuhunan Pakubuwono II. Kontrak ini berisi kewajiban susuhunan untuk menyerahkan 8500 balok kayu setiap tahunnya dari daerah Jepara, Demak, Waleri dan Brebes.	5. Reglemen Pemangkuan Hutan Jawa dan Madura 1913 memuat ketentuan bahwa dalam hutan rimba tidak tetap dapat dimintakan hak milik, hak mendirikan bangunan, hak sewa dan hak membuka lahan untuk pertanian. Untuk pohon yang ada disana dikenakan retribusi negara.

<p>6. Pada tahun 1743, klausul kontrak tersebut diperluas menjadi, semua kayu yang ada di hutan Jawa harus diserahkan kepada VOC.</p>	<p>6. Pada tahun 1927, pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan Boschordonantie Java En Madura Staatblad 1927 No. 221. Peraturan ini memaknai hutan sebagai hutan kepunyaan negara berupa 1) Tanah yang termasuk tanah negara yang bebas dari hak ulayat pihak ketiga dan ditumbuhi oleh tumbuh-tumbuhan kayu-kayuan dan bambu yang timbul dari alam, kebun kayu-kayuan yang ditanam oleh Jawatan Kehutanan, kebun kayu-kayuan yang tidak ditanam oleh Jawatan Kehutanan, namun nyata diterima dari pihak pemerintah, sepanjang kebun-kebun itu oleh yang berwajib ditaruh di bawah pengelolaan Jawatan Kehutanan, kebun kayu-kayuan yang ditanam atas perintah Pemerintah Agung dan kebun yang berisi tumbuh-tumbuhan yang tidak menghasilkan kayu akan tetapi ditanam oleh Jawatan Kehutanan. 2) Tanah-tanah yang tidak ditumbuhi kayu-kayuan akan tetapi terkurung oleh bidang tersebut diatas sepanjang tanah-tanah itu atas keputusan yang berwajib atau karena hal-hal yang lain tidak diperuntukkan bagi sesuatu maksud diluar Jawatan Kehutanan, 3) tanah yang oleh yang berwajib disediakan untuk kepentingan pelestarian atau perluasan hutan dan 4) tanah-tanah yang demi penataan batas hutan dimasukkan kedalamnya.</p>
<p>7. Tahun 1760, sebagian besar hutan Rembang sudah ditebang habis oleh VOC.</p>	<p>7. Sementara itu aturan khusus untuk pemangkuan hutan diluar Jawa dan Madura, sampai tahun 1930, aturan tersebut masih berstatus rancangan. Hal ini disebabkan oleh beberapa kecendrungan politik dan tentangan dari Departemen Binnenlands Bestuur.</p>
<p>8. Tahun 1794, VOC menyewakan hutan Besuki dan Panarukan kepada pengusaha Cina.</p>	

Tonggak-tonggak peristiwa dan kebijakan kehutanan diatas memberikan gambaran bahwa hutan diambil alih secara secara sepihak oleh pemegang kekuasaan saat itu tanpa meminta pertimbangan dari masyarakat yang hidup disekitar atau didalam hutan. Pengambilalihan tersebut dilakukan oleh penguasa-penguasa feodal lokal dan melalui penguasaan tersebut klaim penguasaan negara kolonial terhadap hutan mendapatkan kaki yang kokoh.

Setelah Indonesia merdeka, dasar legitimasi pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia oleh Negara (Pemerintah)

adalah pasal 33 UUD 1945. Konsep dasar pengelolaan (penguasaan) sumber daya alam (SDA) dinyatakan dengan tegas pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Rumusan konsep dasar pengelolaan SDA oleh negara tersebut dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokokpokok Agraria (UUPA) yang menyatakan: 1) Atas ketentuan dalam

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. 2}. Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk: a). mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. b). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. 3} Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia dan 4} Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintahan. Konsep demikian populer disebut dengan Hak Menguasai Negara.

Ketentuan diatas adalah jembatan yuridis beralihnya penguasaan hutan dari penguasaan kolonial kepada penguasaan elit-elit lokal. Dengan dasar nasionalisme, kemerdekaan di penghujung perang dunia II , tidak mengembalikan penguasaan hutan kepada masyarakat yang telah demikian

lama kehilangan haknya, terampas mulai dari penguasaan feodal lokal, ke kaum penjajah dan berakhir ditangan elit-elit pribumi yang mendapat posisi lebih baik dengan kemerdekaan. Seperti Owen J Lynch tuliskan, setelah perang dunia II, penguasa resmi yang menggantikan pemerintahan kolonial-yaitu kelompok elit politik dan ekonomi dari negara yang baru merdeka-di Asia tetap mempertahankan peraturan-peraturan „perampasan“ (usurpations) warisan kolonial. Sejak itu, peraturan-peraturan dan kebijakan di sektor kehutanan secara umum berlandaskan pada asumsi bahwa yang paling baik untuk kepentingan nasional adalah dengan menjual kekayaan sumberdaya alam sebagai komoditi di pasar-pasar internasional^{iv}.

Pada sektor kehutanan, peraturan perundangan pertama yang paling komprehensif sepanjang masa kemerdekaan untuk mengatur kehutanan adalah UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UU KKPK). UUKKPK ini berniat untuk memutus mata rantai pengaturan kehutanan dari pengaturan yang bersifat Kolonial-penjajahan kepada pengaturan yang sesuai dengan semangat kemerdekaan. UUKKPK ini menyatakan bahwa peraturan-peraturan dalam bidang hutan dan Kehutanan yang berlaku sampai sekarang sebagian besar berasal dari Pemerintah jajahan, bersifat kolonial dan beraneka ragam coraknya, sehingga tidak sesuai lagi dengan tuntutan Revolusi.

Meskipun demikian, semangat penguasaan hutan oleh negara masih saja terbawa-bawa, tanpa ada koreksi mendalam bahwa pada saat masyarakat yang tinggal dalam kawasan hutan selama dibawah penjajahan, ruang hidup

dan kelola masyarakat atas hutan telah terampas. Kemerdekaan dimaknai hanya sebagai transfer kekuasaan atas hutan dari penjajah kepada pemerintah Indonesia merdeka. Karena itulah UUKKPK menegaskan bahwa semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara. Selanjutnya, Hak menguasai dari Negara tersebut memberi wewenang untuk: a) Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara. B) Mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas dan c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.^v

Berdasarkan HMN tersebut, Menteri dapat membagi hutan berdasarkan pemilikinya yaitu; 1) "Hutan Negara" ialah kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik dan "Hutan Milik" ialah hutan yang tumbuh di atas tanah yang dibebani hak milik^{vi}. Hutan Milik ini lazim disebut dengan hutan rakyat.

Pada tahun 1999, pemerintah mengundang UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (UUK) sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UU KKKPK). UUK dilahirkan dengan maksud perubahan

prinsip pengelolaan hutan yaitu hutan, sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya, oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung-gugat. UUK juga mulai mempertimbangkan pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia, harus menampung dinamika aspirasi dan peranserta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat yang berdasarkan pada norma hukum nasional.

Sebagaimana, UUKKPK, UUK juga mencoba menterjemahkan dalam bentuk kongkrit bagaimana Hak Mengusai Negara (HMN) dilaksanakan dalam sektor kehutanan. Perbedaan inti terjemahan dari kedua UU ini, UUK menambahkan bahwa penguasaan negara atas hutan dimaksudkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Selain itu UUK juga memasukkan klausul baru berupa wewenang pemerintah untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan dan penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

UU No. 5 Tahun 1967	UU No. 41 Tahun 1999
<p>Pasal 5.</p> <p>(1) Semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara.</p> <p>(2) Hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (1) memberi wewenang untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara. b. Mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas. c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan. 	<p>Pasal 4</p> <p>1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.</p> <p>2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan. <p>3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.</p>

III. Gambaran Pengaturan Pengukuhan Kawasan Hutan

Istilah „Kawasan Hutan“ pertama kali diperkenalkan oleh UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UUKKPK). UUKKPK menyatakan bahwa "Kawasan Hutan" ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap^{vii}. Penetapan wilayah hutan tetap ini bertujuan untuk menjamin diperolehnya manfaat yang sebesar-besarnya dari hutan secara lestari, dengan luas yang cukup dan letak yang tepat. Penetapan kawasan hutan tersebut dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan rencana penggunaan tanah yang ditentukan oleh Pemerintah dan penetapan tersebut

didasarkan pada suatu rencana umum pengukuhan hutan yang memuat tujuan, perincian dan urgensi pengukuhan kawasan hutan itu untuk selanjutnya digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam menetapkan: Hutan Lindung, Hutan Produksi, Hutan Suaka Alam dan/atau Hutan Wisata^{viii}.

Sebagai pelaksanaan mandat pengukuhan kawasan hutan, pada tahun 1970 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan. PP ini menentukan, rencana pengukuhan termasuk dalam ruang lingkup perencanaan hutan yang terdiri dari a)

Rencana Umum, b) Rencana Pengukuhan Hutan, c) Rencana Penatagunaan Hutan dan d) Rencana Penataan Hutan. PP ini menggariskan bahwa rencana Pengukuhan Hutan adalah rencana yang memuat kegiatan pemancangan dan penataan batas untuk memperoleh kepastian hukum mengenai status dan batas kawasan hutan

Rencana Pengukuhan Hutan disusun oleh Menteri Pertanian berdasarkan Rencana Umum. Berdasarkan Rencana Pengukuhan Hutan, Menteri Pertanian menunjuk wilayah-wilayah tertentu sebagai Kawasan Hutan. Untuk melaksanakan Pengukuhan Hutan, Menteri Pertanian membentuk Panitia Tata Batas yang tata-kerjanya akan diatur lebih lanjut. Wilayah hutan yang dikukuhkan oleh Menteri Pertanian sebagai Kawasan Hutan. Perubahan batas Kawasan yang telah ditetapkan dengan Berita Acara Tata Batas, harus dilakukan dengan Surat Keputusan Menteri Pertanian.

Ketika reformasi bergulir dipenghujung tahun 1998, gugatan terhadap model-model pengelolaan sumberdaya alam, termasuk hutan seperti tidak terbendung. Salah satu agenda besar yaitu bagaimana memperjelas status desa-desa yang ada dalam kawasan yang ditunjuk sebagai kawasan hutan dan juga batas-batas desa tersebut dengan kawasan hutan. Penunjukan kawasan ini secara tidak langsung membuat penguasaan lahan desa-desa tersebut menjadi Illegal karena secara

tidak langsung mereka kemudian berada dilahan negara.

Pada tanggal 30 september 1999, UU Kehutanan yang baru, UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan diberlakukan. Meskipun tidak terdapat pernyataan yang merupakan koreksi mendasar atas kesalahan-kesalahan pengelolaan hutan dibawah UU Kehutanan yang lama (UU KKPK), beberapa ketentuan yang

Kebijakan Penting Mengenai Kawasan Hutan

Sebelum Reformasi

1. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 680/Kpts/UM/8/1981 tentang Pedoman Penatagunaan Hutan Kesepakatan
2. Keputusan Menteri Kehutanan No. 399/Kpts-II/1990 tentang Pedoman Pengukuhan Hutan
3. Keputusan menteri kehutanan tentang perubahan keputusan menteri kehutanan nomor 399/kpts-II/1990 tentang pedoman pengukuhan hutan.
4. Keputusan Menteri Kehutanan No. 399/Kpts-II/1990 jo No. 634/KptsII/1996 tentang Pedoman Pengukuhan Hutan
5. Keputusan Menteri Kehutanan No. 400/Kpts-II/1990 jo No. 635/KptsII/1996 tentang Panitia Tata Batas

Saat Reformasi

1. Keputusan Menteri Kehutanan No. 613/Kpts-II/1997 tentang Pedoman Pengukuhan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam Perairan
2. Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan.
3. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 32/Kpts-II/2001 Tentang : Kriteria Dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan
4. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 Tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan
5. Keputusan Menteri Kehutanan No: SK. 48/Menhut-II/2004 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 70/Kpts-II/2001 Tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan

terdapat dalam UUK mulai memperhitungkan keberadaan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Dua hal yang penting yang termuat

adalah mengenai hutan adat dan pengukuhan kawasan hutan.

Hutan adat menurut UUK adalah hutan Negara yang berada dalam kawasan masyarakat adat. Meskipun model pengakuan hutan adat ini masih ambigu, tetapi UUK telah berani menampilkan bentuk lain dari pengelolaan hutan yang selama ini secara tegas dan lugas berbasiskan pemerintah.

UUK menyatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap^{ix}. Sementara berdasarkan status pemerintah menetapkan hutan sebagai a) hutan negara, dan b) hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah dan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Tidak ada perbedaan pembagian hutan antara UUK & UU KKPK, hanya saja dalam UUKKPK pembagian hutan ini didasarkan kepada pemilik, bukan status. Tetapi yang terpenting dalam pembagian hutan berdasarkan status dalam UUK adalah dikomodirnya keberadaan hutan adat dalam ruang lingkup hutan negara, dimana dalam pengertiannya hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat

Pemerintah melakukan pengurusan hutan melalui kegiatan penyelenggaraan 1) perencanaan kehutanan, 2) pengelolaan hutan, 3) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan 4) pengawasan. Pada

lingkup kegiatan perencanaan kehutanan dilakukan kegiatan-kegiatan yang meliputi: 1) inventarisasi hutan, 2) pengukuhan kawasan hutan, 3) penatagunaan kawasan hutan, 4) pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan 5) penyusunan rencana kehutanan.

Pengertian Penting dalam PP No. 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Hutan

1. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
2. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
3. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.
4. Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
5. Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
6. Pengukuhan kawasan hutan adalah rangkaian kegiatan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas status, letak, batas dan luas kawasan hutan.
7. Penunjukan kawasan hutan adalah penetapan awal peruntukan suatu wilayah tertentu sebagai kawasan hutan.
8. Penataan batas kawasan hutan adalah kegiatan yang meliputi proyeksi batas, pemancangan patok batas, pengumuman, inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga, pemasangan pal batas, pengukuran dan pemetaan serta pembuatan Berita Acara Tata Batas.
9. Penetapan kawasan hutan adalah suatu penegasan tentang kepastian hukum mengenai status, batas dan luas suatu kawasan hutan menjadi kawasan hutan tetap.

Berdasarkan inventarisasi hutan pemerintah menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan. Kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan.. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan

rencana tata ruang wilayah. Pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui proses sebagai berikut:

- a. penunjukan kawasan hutan,
- b. penataan batas kawasan hutan,
- c. pemetaan kawasan hutan, dan
- d. penetapan kawasan hutan^x.

Berdasarkan penjelasan UUK pasal 15, penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, antara lain berupa:

- a. pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar;
- b. pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan lorong-lorong batas;
- c. pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan; dan
- d. pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasi-lokasi yang berbatasan dengan tanah hak.

Jika kita bandingkan dengan UUKPK, UUK lebih merinci tahapan pengukuhan kawasan hutan. Perincian kegiatan pengukuhan ini ditengarai dimaksudkan untuk memperkuat status legal dan legitimasi masyarakat terhadap kawasan hutan negara, dimana selama ini mengalami gugatan dari masyarakat dan bahkan dari pemerintah daerah.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan pengukuhan kawasan hutan dalam UUK, Deperteman Kehutanan kemudian mengeluarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan^{xi}.

Kepmen ini menentukan bahwa Ruang lingkup pengukuhan kawasan hutan, meliputi :

- a. Penunjukan Kawasan Hutan
- b. Penataan Batas Kawasan Hutan
- c. Pemetaan Kawasan Hutan
- d. Penetapan Kawasan Hutan

Kepmen ini memberikan beberapa pengertian yang penting yaitu 1) Pengukuhan kawasan hutan adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan melalui proses penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. 2) Penunjukan kawasan hutan adalah penetapan awal suatu wilayah tertentu sebagai kawasan hutan yang dapat berupa penunjukan mencakup wilayah propinsi atau partial/kelompok hutan. 3) Penataan batas kawasan hutan adalah kegiatan yang meliputi proyeksi batas, inventarisasi hak-hak pihak ketiga, pemancangan tanda batas sementara, pemancangan dan pengukuran tanda batas definitif. 4) Pemetaan kawasan hutan adalah kegiatan pemetaan hasil pelaksanaan penataan batas kawasan hutan berupa peta tata batas yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Berita Acara Tata Batas dan 5) Penetapan kawasan hutan adalah suatu penegasan tentang kepastian hukum mengenai status, letak, batas dan luas suatu wilayah tertentu yang sudah ditunjuk sebagai kawasan hutan menjadi kawasan hutan tetap dengan Keputusan Menteri^{xii}.

Tanggal 18 Oktober 2004, pemerintah memberlakukan PP Nomor 44 Tahun 2004 Tentang Perencanaan Kehutanan. PP ini menentukan pengukuhan hutan adalah satu kegiatan yang termasuk dalam ruang lingkup perencanaan hutan.

PP ini memndatkan bahwa perencanaan kehutanan dilaksanakan dengan a) secara transparan, partisipatif dan bertanggung-gugat, b) secara terpadu dengan memperhatikan kepentingan nasional, sektor terkait dan masyarakat serta mempertimbangkan aspek ekonomi, ekologi, sosial budaya dan berwawasan global dan c) dengan memperhatikan kekhasan dan aspirasi daerah termasuk kearifan tradisional.

Seperti yang tergambar dibawah ini, pengukuhan kawasan hutan adalah rangkaian kegiatan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas status, letak, batas dan luas kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan ini dilakukan dengan memperhatikan RTRW. Penunjukan hutan ini dilakukan untuk Wilayah provinsi dan Wilayah tertentu secara partial. Penunjukan kawasan hutan wilayah provinsi dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan atau pemaduserasian TGHK dengan RTRWP. Penunjukan wilayah tertentu secara partial menjadi kawasan hutan harus memenuhi syarat-syarat a) usulan atau rekomendasi Gubernur dan atau Bupati/Walikota dan b) secara teknis dapat dijadikan hutan. Penunjukan kawasan hutan ini adalah kewenangan Menteri Kehutanan.

Kegiatan kedua dalam rangka pengukuhan hutan dilakukan penataan batas kawasan hutan. Penatabatasan kawasan hutan adalah kegiatan yang sangat fital karena tata batas akan menimbulkan hak dan kewenangan atas objek (hutan) yang ditata batas tersebut. Berdasarkan penunjukan kawasan hutan, dilakukan penataan batas kawasan hutan.

Penataan batasan hutan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Pemancangan patok batas sementara;
2. Pengumuman hasil pemancangan patok batas sementara;
3. Inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga yang berada di sepanjang trayek batas dan di dalam kawasan hutan;
4. Penyusunan Berita Acara Pengakuan oleh masyarakat di sekitar trayek batas atas hasil pemancangan patok batas sementara;
5. Penyusunan Berita Acara Pemancangan batas sementara yang disertai dengan peta pemancangan patok batas sementara;
6. Pemasangan pal batas yang dilengkapi dengan lorong batas;
7. Pemetaan hasil penataan batas;
8. Pembuatan dan penandatanganan Berita Acara Tata Batas dan Peta Tata Batas; dan
9. Pelaporan kepada Menteri dengan tembusan kepada Gubernur.

Pelaksanaan penataan batas kawasan hutan dilakukan oleh Panitia Tata Batas kawasan hutan yang dibentuk oleh oleh Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan pekerjaannya, panitia tata batas berpedoman pada petunjuk pelaksanaan penataan batas yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Pada petunjuk pelaksanaan penataan batas dibuat dengan berpedoman pada pedoman penyelenggaraan penataan batas yang ditetapkan oleh Gubernur yang mengacu pada kreteria dan standar pengukuhan kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Panitia Tata Batas Kawasan Hutan antara lain bertugas:

**HASIL RAPAT PANITIA TATA BATAS
KAWASAN TAMAN NASIONAL LAIWANGGI WANGGAMETI DAN TAMAN
NASIONAL MANUPEU TANADARU**

Berdasarkan diskusi yang berkembang dalam rapat panitia tata batas kawasan taman nasional laiwanggi wanggameti dan taman nasional manupeu tanadaru yang membahas permasalahan yang ditemui dilapangan pada saat dilakukan pengukuran dan pemancangan batas sementara, maka panitia menyepakati hal-hal sebagai berikut :

1. Bahwa untuk kepentingan pertambangan dimasa datang, perlu adanya pencadangan areal pertambangan yang diprediksi mengandung barang tambang. Pencadangan areal ini berada di wilayah Ngonggi dan Desa Pramadita Kecamatan Karera.
2. Permohonan masyarakat Desa Wanggameti untuk mengeluarkan areal tanaman Reboisasi seluas 50 Ha dari kawasan taman nasional laiwanggi Wanggameti tidak dapat disetujui dan tetap dipertahankan sebagai kawasan taman nasional, panitia hanya menyetujui memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memungut hasil hutan ikutan (hasil hutan non kayu) seperti buah kemiri.
3. Permintaan masyarakat Desa Pramadita Mengeluarkan Areal pohon kesambi seluas 20 ha untuk budidaya kudu lak bagi 50 KK dapat disetujui oleh Panitia untuk dikeluarkan dari kawasan Taman Nasional Laiwanggi Wanggameti termasuk areal pohon kesambi yang terletak pada pinggir kawasan taman nasional. Pelaksanaan akan diatur lebih lanjut oleh tim teknis dilapangan.
4. Usulan pelepasan areal tambang timah seluas ± 243 ha di wilayah Desa Pramadita disetujui untuk dikeluarkan dari kawasan TN Laiwanggi Wanggameti sesuai dengan hasil pengukuran dan pemancangan batas sementara, bahkan apabila secara teknis memungkinkan dapat diperluas.
5. Proyek Jambu Mete yang dilaksanakan melalui proyek UFDP dan telah memiliki sertifikat serta berada dipinggir kawasan taman nasional disetujui untuk dikeluarkan seperti di Desa Lailunggi, Desa Nangga dan lain-lain.
6. Permohonan masyarakat Desa Laihau untuk mengeluarkan sawah dan kebun seluas 34 ha dari Taman Nasional Manupeu Tandarau disetujui panitia karena lokasi tersebut di pinggir kawasan Taman Nasional, sedangkan permohonan untuk melepas sawah dan kebun di Lukumai tidak dapat disetujui karena berada ± 2 km dari pinggir kawasan. Diharapkan pemerintah desa dapat menyiapkan lahan untuk usaha tani mereka sehingga bertahap dapat meninggalkan lokasi dimaksud.
7. Panitia tata batas menyetujui permintaan Camat Lewa/Masyarakat Desa Kambata Wundut untuk memindahkan Pal batas nomor S.60 ke pal batas S.64 dalam rangka pengembangan kota Lewa/desa Kambata Wundut di Masa datang
8. Panitia tata batas belum dapat menyetujui pemberian hak kelola kepada masyarakat untuk mengelola kawasan Taman nasional Laiwanggi Wanggameti dan Taman Nasional Manupeu Tanadaru. Pemberian hak kelola kepada masyarakat akan diatur lebih lanjut setelah dilaksanakan pembagian zonasi taman nasional.

Demikian hasil rapat panitia Tata Bates kawasan Taman Nasional Laiwanggi Wanggameti dan Taman Nasional Manupeu Tanadaru untuk dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab

Waingapu, 26 Oktober 2005

BUPATI SUMBA TIMUR

KETUA PANITIA TATA BATAS KAWASAN HUTAN

tttd

Ir. UMBU MEHANG KUNDA

Disalin sesuai dengan aslinya



Zubaidi Susanto, S.Hut
NIP. 710031672

1. melakukan persiapan pelaksanaan penataan batas dan pekerjaan pelaksanaan di lapangan;
2. menyelesaikan masalah-masalah berupa 1) hak-hak atas lahan/tanah disepanjang trayek batas dan 2) hak-hak atas lahan/tanah di dalam kawasan hutan;
3. memantau pekerjaan dan memeriksa hasil-hasil pelaksanaan pekerjaan tata batas di lapangan;
4. membuat dan menandatangani Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan dan Peta Tata Batas Kawasan Hutan.

PP ini menentukan bahwa pada lokasi-lokasi yang rawan perambahan kawasan

hutan dapat dilengkapi pembuatan parit batas. Selain itu, catatan penting dari proses tata batas hutan inia adalah pengakuan hasil pemancangan patok batas sementara dituangkan dalam Berita Acara Pengakuan Hasil Pembuatan Batas Kawasan Hutan, yang telah mengakomodir hak-hak atas lahan/tanah. Berita Acara tersebut ditanda tangani oleh tokoh masyarakat yang mewakili masyarakat di sekitar trayek batas kawasan hutan dan diketahui/disetujui oleh Kepala Desa setempat atau yang disebut dengan nama lain. Pada saat pemasangan pal batas sekaligus dilakukan pengukuran posisi pal batas dan Berita Acara Tata Batas dan Peta Tata Batas adalah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan satu sama lain.

Selanjutnya, hasil penataan batas kawasan hutan dituangkan dalam Berita Acara Tata Batas Kawasan

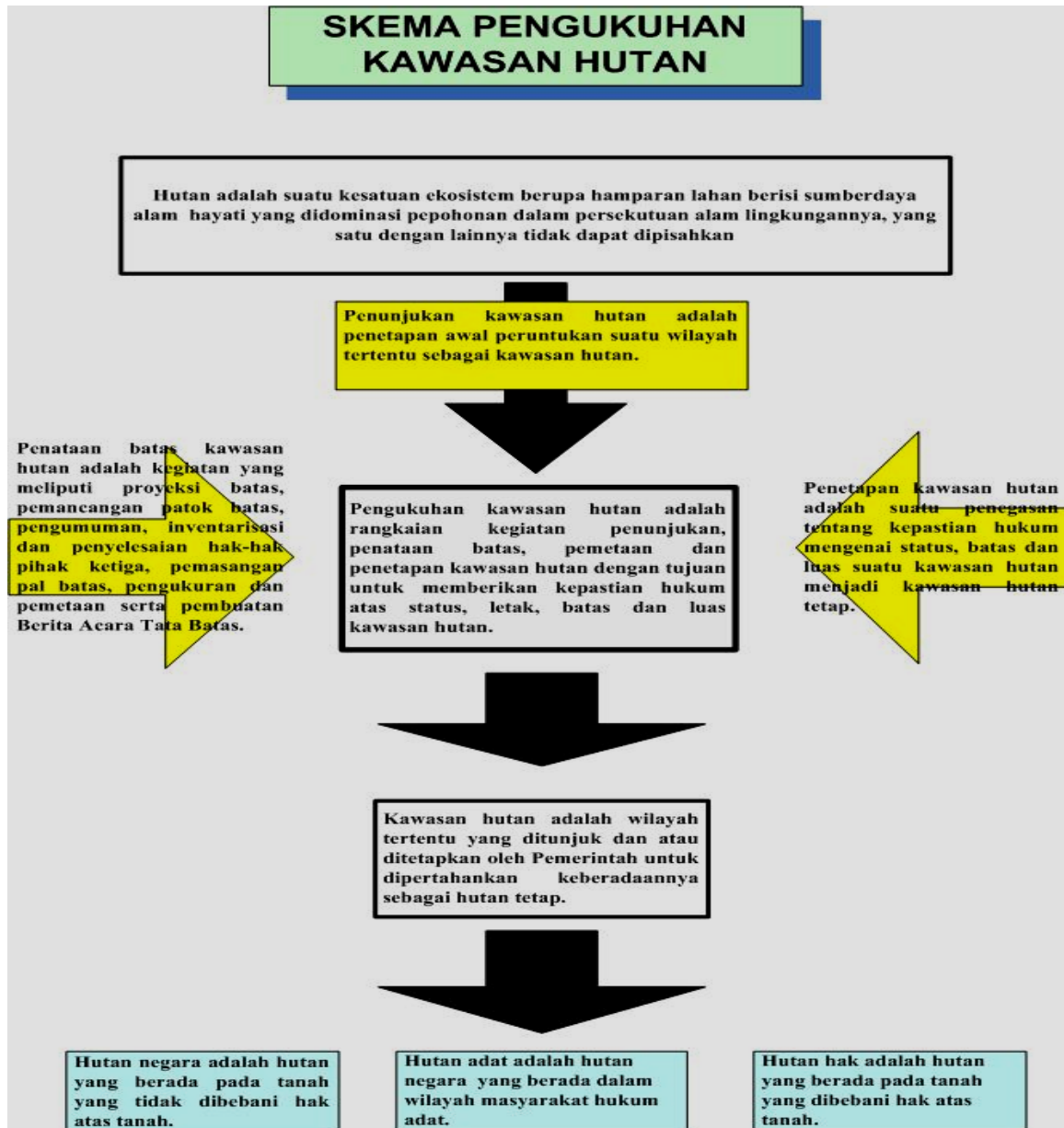
Hutan dan Peta Tata Batas Kawasan Hutan yang ditandatangani oleh Panitia Tata Batas Kawasan Hutan dan diketahui oleh Bupati/Walikota yang nantinya akan disahkan oleh Menteri.

PP ini menentukan pemetaan dalam rangka kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui proses pembuatan peta 1) penunjukan kawasan hutan, 2) rencana trayek batas, 3) pemancangan patok batas sementara, 4) penataan batas kawasan hutan dan 5) penetapan kawasan hutan.

Tahap akhir dari proses pengukuhan hutan adalah proses penetapan oleh Menteri Kehutanan. Menteri menetapkan Kawasan Hutan didasarkan atas Berita

Acara Tata Batas Kawasan Hutan dan Peta Tata Batas Kawasan Hutan yang telah temu gelang. Ketika penataan batas kawasan hutan temu gelang tetapi masih terdapat hak-hak pihak ketiga yang belum diselesaikan, maka kawasan hutan tersebut ditetapkan oleh Menteri

dengan memuat penjelasan hak-hak yang ada didalamnya untuk diselesaikan oleh Panitia Tata Batas yang bersangkutan. Hasil penetapan kawasan hutan terbuka untuk diketahui masyarakat.



IV. Praktek Penting Pengukuhan Kawasan Hutan

Menurut Bappenas, dalam buku Biodiversity Action Plan for Indonesia, 1993, jumlah masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan di Indonesia adalah 12 juta jiwa. Sedangkan menurut Owen Lynch dan Kirk Talbott, dalam buku *Balancing Acts: Community-Based Forest Management and National Law in Asia and the Pasifik*, Washington: World Resource Institute, 1995, jumlah masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan di Indonesia adalah antara 40-60 juta jiwa. Sebagian besar dari masyarakat tersebut berada dalam situasi dicengkeram kemiskinan. Seperti yang ditampilkan oleh tabel dibawah, sebagian besar penduduk miskin berada di pedesaan.

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,37	19,51	15,97

Sumber: Diolah dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Perencanaan Hutan, memberi kewenangan kepada Departemen Pertanian (yang pada saat itu menginduki Dirjen Kehutanan) untuk menetapkan manakah yang termasuk kawasan hutan negara dan yang bukan. Aturan yang digunakan untuk mengukuhkan kawasan hutan dikeluarkan pada tahun 1974 (Surat Keputusan Menteri Kehutanan No.85/74 tentang Pedoman Penataan Batsa Kawasan Hutan) dan pada pertengahan tahun 80an hampir tiga perempat dari keseluruhan tanah Indonesia ditunjuk oleh Departemen Kehutanan yang baru sebagai Kawasan Hutan. Proses tersebut dilaksanakan oleh

terbatas 29,570,030, 4) Hutan Produksi Tetap 33,401,655 dan 5) Hutan Produksi Konversi 30,000,000 dengan tptal luasan kawasan hutan negara sekitar 141,774,427. Seperti yang terlihat ternyata tingkat kesepakatan atau penerimaan para pihak tidak setinggi ketika pertama kali diprediksi oleh Departemen Kehutanan. Pemerintah daerah seringkali menentang batas dan kekakuan penggunaan ruang berhadapan dengan pilihan-pilihan pembangunan, yang dibatasi oleh fungsi hutan. Antara tahun 1999 dan 2001 berbagai kompromi dicapai melalui proses perencanaan ruang tingkat provinsi (RTRWP) dan saat ini sah bila dikatakan bahwa kawasan hutan Indonesia merupakan hasil dari sinkronisasi TGHK dan

RTRWP20^{xiii}. Sedangkan menurut Badan Planologi Dephut, berdasarkan perkembangan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) s/d tahun 1991 luas kawasan hutan ± 143.970.615 Ha. Berdasarkan Hasil Paduserasi TGHK-RTRWP tahun 1999 (tidak termasuk Propinsi Timor Timur ± 745.175 Ha) luas kawasan hutan ± 120.353.104 Ha^{xiv}.

Konsekuensi dari penetapan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan, menyebabkan masyarakat tidak memiliki kebebasan dalam menetapkan peruntukan kawasan tersebut. Seperti yang diketahui, masyarakat yang hidup dalam hutan, memiliki ruang-ruang yang diperuntukkan bagi tempat tinggal dan lingkungannya. Penetapan hutan dianggap syah setelah adanya surat keputusan penetapan hutan oleh menteri. Akibatnya tentu lahir berbagai masalah sosial dilapangan yang berakar dari tidak terlibatnya masyarakat dalam penetapan kawasan hutan. Begitulah bentuk dari distorsi pelaksanaan HMN di sektor kehutanan sampai sebelum reformasi.

Menurut fay (2006),Dengan tujuan untuk menetapkan status hak-hak lokal dengan 'Kawasan Hutan', sebuah proses empat langkah yang cukup rinci telah dibuat, yang disebut Berita Acara Tata Batas (BATB). Dengan menandatangani BATB, sesuai prosedur yang melibatkan masyarakat, Departemen Kehutanan dan BPN – menggunakan prinsip-prinsip UUPA Tahun 1960 serta dengan masyarakat secara langsung menandatangani berita acara, bahwa mereka tidak memiliki klaim atas kawasan dan bahwa proses

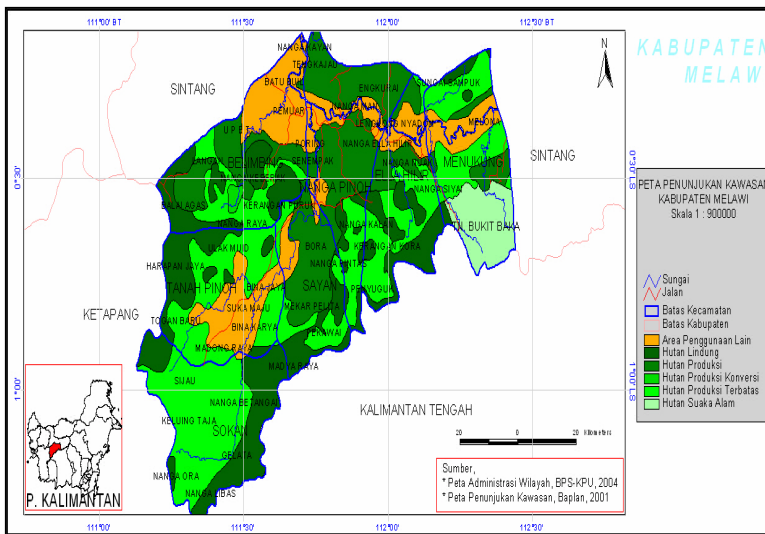
tersebut dilakukan secara adil dengan disertai penjelasan dan pemahaman atas konsekuensi-konsekuensi hukumnya – kawasan tersebut secara hukum dan dapat diterima (*legal and legitimate*) ditetapkan sebagai Kawasan Hutan Negara. Sampai dengan awal 2005, proses penatabatasan baru berhasil mencakup 12 juta hektar, atau sekitar 10% dari 120 juta hektar 'Kawasan Hutan', menyisakan 108 juta hektar dengan status tak pasti dengan ketiadaan informasi atas hak-hak yang melekat pada kawasan tersebut. Hal tersebut berarti luas 'Kawasan Hutan Negara' Indonesia yang resmi saat ini hanyalah 12 juta hektar, bukan 120 juta hektar seperti yang umumnya dianggap. 'Kawasan Hutan' yang tersisa 108 juta hektar dapat dianggap sebagai 'Kawasan Hutan Non-Negara' dan merupakan tanah yang dipertimbangkan oleh BPN dikuasai oleh negara, tetapi bukan 'Tanah Negara', karena pemerintah harus menentukan apakah hak-hak atas tanah ada atau tidak (seperti yang disyaratkan oleh PP No. 24).¹⁸ Sebagai hasilnya, negara tidak dapat memberikan hak pengelolaan, pengusahaan atau hak pakai (bahkan jika negara masih 'menguasai' tanah tersebut) atas kawasan bersangkutan hingga ditentukan apakah terdapat hak privat di atasnya. Hanya setelah itu, sebagai contoh, Departemen Kehutanan dapat mengeluarkan ijin pemanfaatan dan, pada kasus Hutan Hak, hanya kepada mereka yang memiliki hak atas tanah yang bersangkutan (Harsono 1997).....^{xv}

Poin penting yang harus dicatat, ternyata dari 120 juta ha kawasan hutan negara, baru 10 % yang telah melalui proses penatabatasan, dan secara sederhana dapat dipahami bahwa secara hukum baru sekitar 12 juta ha hutan negara yang resmi dan syah secara hukum.

Fakta legalitas yang goyah dari kawasan hutan ini, tentulah tidak memberikan alasan yang cukup kuat mengkriminalkan masyarakat yang hidup dalam kawasan hutan yang ditunjuk sebagai hutan negara, karena tidak mungkin mengkriminalkan orang diatas objek yang masih sangat kabur.

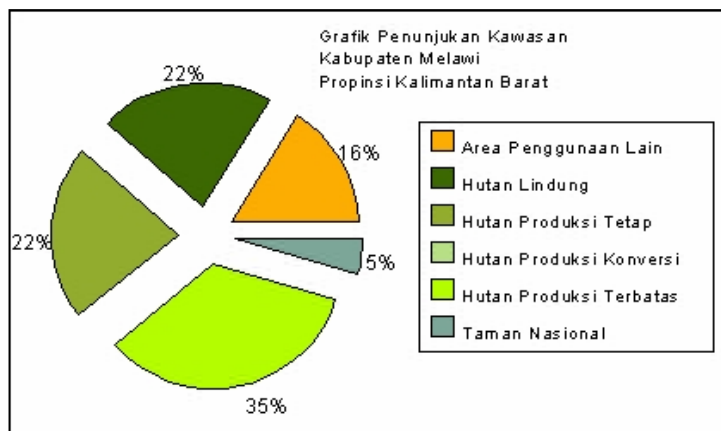
Peta overlay ini dapat menunjukkan konflik apa yang akan terjadi dengan tumpang tindihnya peruntukan kawasan hutan antara peruntukan yang dilakukan oleh negara dan peruntukan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri. Sebagai salah satu contoh adalah yang tergambar pada peta dibawah ini.

Peta Penunjukan Kawasan Hutan Kab. Melawi



Peta ini menggambarkan tumpang tinding (overlay) peruntukan hutan antara peruntukan negara dengan peruntukan masyarakat di Kabupaten Melawi Kalimantan Barat. Seluruh bentang kawasan kabupaten tersebut telah mendapat peruntukan tersendiri dari departemen Kehutanan melalui penunjukan. Penunjukan kawasan tersebut berupa Hutan Lindung, Hutan

produksi, Hutan Produksi Konfersi, Hutan Produksi terbatas, Hutan Suaka Alam dan Area Penggunaan Lain. Kabupaten Melawi ini mempunyai luas sekitar 10.644 km2. Luasan itu terbagi atas Kec. Soka seluas 1.577,20 Ha, Kec. Tanah Pinoh seluas 1.568,30 Ha, Kec. Sayan seluas 1.166,40 Ha, Kec. Ella Hilir seluas 1.139,80 Ha, Kec. Menukung seluas 1.062,10 Ha, Nanga Pinoh seluas 2.438,20 Ha dan Kec. Belimbing seluas 1.692,00 Ha.



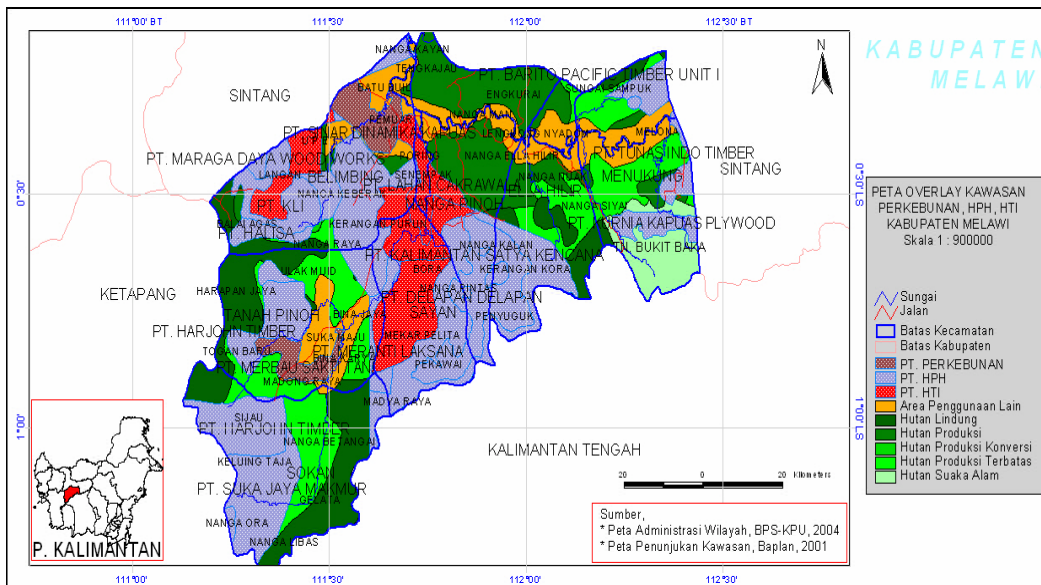
Berdasarkan penunjukan kawasan hutan diatas, Kab. Melawi terbagi atas 22 % Hutan Lindung, 16 % Area Penggunaan Lain, 22 % Hutan Produksi tetap, 35 % Hutan Produksi terbatas, dan 5 % Taman Nasional.

Sekarang marilah kita lihat overlay peruntukan hutan

keseluruhan di Kab. Melawi. Ketika ditumpang tindihkan antara peta administrasi dengan peta-peta peruntukan lain seperti perkebunan pada kawasan Kab. Melawi, kita dapat menyaksikan bahwa diatas kampung-kampung masyarakat ayang ada di Kab. Melawi

telah terdapat hak-hak orang atau kelompok lain baik berupa HPH, HTI maupun perkebunan. Ditambah lagi dengan kawasan-kawasan penunjukan lain yang dilakukan sejak awal oleh Departemen Kehutanan sehingga kampung-kampung yang ada di Kabupaten ini efektif berada dalam peruntukan yang dilakukan oleh orang lain. Lalu bagaimana dengan peruntukan yang mereka lakukan sendiri ?.

Peta Overlay Kab. Melawi



Pada peta diatas, terdapat posisi Kampung Bunyau yang ditinggali oleh Masyarakat Adat Daya Limbai. Kampung Bunyau terdapat dalam kecamatan Menukung Kabupaten Sintang. Salah satu bagian dari wilayah Kampung Bunyau, terdapat Bukit Bunyau yang dimiliki dan dikelola secara turun temurun. Sebelum seragamisasi sistim pemerintahan Desa, masyarakat Adat kampung Bunyau berada di bawah Ketemenggungan Batas Nangka. Jarak antara bukit Bunyau dan dusun Bunyau sangat dekat yakni sekitar 2 km. Bukit Bunyau merupakan penyedia kebutuhan hidup dan usaha masyarakat seperti sebagai sumber air bersih, sumber pengairan sawah, sebagai sumber bahan bangunan, tempat mencari rotan, damar, dan lain-lain.

Untuk mencegah cepat punahnya sumber daya yang ada di bukit Bunyau, masyarakat kampung Bunyau membuat kesepakatan tentang pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam dibukit Bunyau. Kesepakatan tersebut seperti; kayu yang terdapat di Bukit Bunyau tidak boleh ditebang untuk kepentingan bisnis, misalnya untuk dijual ke luar. Kesepakatan tersebut ditaati oleh masyarakat secara turun temurun, dan bagi si pelanggar akan dihukum adat dan di denda.

Pada tahun 2002, pengaturan pengelolaan bukit Bunyau oleh masyarakat adat Daya Limbai mengalami gangguan dari model pengelolaan baru yang diterbitkan oleh negara. Penebangan kayu untuk kepentingan komersil, di izinkan di

Bukit Bunyau. Penebangan kayu ini melibatkan Perusahaan Swasta dan Kelompok Masyarakat desa lain yang mendukung penebangan hutan tersebut. Ketika masyarakat mencoba untuk mempertahankan pengelolaannya dengan menegakkan hukumnya terhadap bukit Bunyau, masyarakat justru menghadapi upaya-upaya intimidasi sampai dari aparat berupa pemanggilan pemeriksaan pidana. Ketika upaya-upaya intimidasi tersebut gagal, terdapat sejumlah indikasi yang menunjukkan adanya pihak-pihak tertentu yang mencoba mengkonflikkan antar masyarakat (horizontal).

Pada posisi kasus ini, pemilikan dan pengaturan masyarakat atas hutan adatnya tidak diakui oleh pemerintah. Kesimpulan ini berakar dari penerbitan izin eksploitasi atas hutan tersebut. Bahkan ketika masyarakat ingin mempertahankan hak-haknya, terdapat sejumlah upaya untuk menggagalkan perjuangan tersebut. Berbeda halnya jika hak dan model pengelolaan masyarakat diakui, maka tidak akan terjadi masalah-masalah diatas.

Jika dilihat pada peta overlay diatas, ternyata posisi Menukung ada dalam areal Hutan Produksi Konfersi (HPK). Berdasarkan ketentuan, pada hutan dengan status HPK ini, kegiatan pemanfaatan utama yang boleh dilakukan adalah pemanfaatan kayu. Kalaupun peraturan perundangan memberikan ruang pemanfaatan lain seperti pemanfaatan jasa lingkungan dan pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, tapi pemanfaatan termudah dan paling cepat menghasilkan uang tentulah pemanfaatan kayu. Karena itulah hutan bukit bunyau menjadi terancam. Bahkan peraturan perundangan tidak

memberikan ruang bagi masyarakat Bunyau untuk mengizinkan atau menolak pemanfaatan kayu itu. Akibatnya tentu model-model pemanfaatan mereka akan tergilas oleh ijin yang diberikan pemerintah kepada pihak lain. Jika masyarakat Bunyau dianggap mengganggu beroperasinya pemegang ijin pemanfaatan kayu Bukit Bunyau, maka masyarakat akan berhadapan dengan serangkain ketentuan pidana.

Dari kasus-kasus lain yang ditampilkan dalam peta overlay ini pola-pola umum yang muncul adalah;

1. Negara (pemerintah) menentukan peruntukan hutan tanpa mempertimbangkan peruntukan-peruntukan yang telah ada sebelumnya dan dilaksanakan oleh masyarakat secara turun temurun.
2. Proses penunjukan peruntukan kawasan hutan tidak ditindaklanjuti dengan proses-proses pengukuhan lain. Meskipun demikian, kawasan hutan dalam status ditunjuk itu dianggap telah syah menjadi hutan negara. Situasi ini menjadi dasar bagi pembatasan-pembatasan dan bahkan penutupan akses masyarakat terhadap hutan yang menjadi wilayah hidupnya.
3. Masyarakat yang berada pada kawasan hutan yang di klaim sebagai hutan negara tersebut, mengalami pembatasan hak, pelarangan dan bahkan terancam tuduhan pidana karena berada pada kawasan yang diklaim sebagai hutan negara dengan tanpa izin.

Kejadian-kejadian lapangan berupa pembatasan hak, hambatan untuk mengakses hutan dan larangan-larangan

berakar dari tidak adanya pengakuan tegas dari peraturan perundangan terhadap hak-hak masyarakat terhadap hutan. Terjemahan Hak Menguasai Negara terhadap sumberdaya alam (hutan) sejak awal kemerdekaan yang termaktup dalam UUD 45 dan peraturan perundangan turunannya, seolah secara serta merta mengambil alih hak-hak masyarakat dari sumberdaya alamnya.

Distorsi-distorsi praktek HMN ini disampaikan dengan sangat menarik oleh Owen J Lynch menulis tidak ada negara lain di Asia Tenggara yang masih memiliki mentalitas kolonial-mengutamakan untuk mempertahankan kekuasaan dan kewenangan sentralistik atas sumberdaya alam lokal beserta praktek-praktek pengelolaannya-yang begitu dominan seperti di Indonesia. Kawasan hutannya yang sangat luas serta potensinya yang luar biasa untuk menghasilkan keuntungan, tak pelak lagi telah melanggengkan klaim negara yang mencakup semua kepemilikan atas sumberdaya hutan^{xvi}.

Lebih jauh I Nyoman Nurjaya mengulas, dalam praktek penyelenggaraan negara pemerintahan orde baru secara sadar melakukan manipulasi atas makna hakiki dari ideologi tersebut paling tidak dalam 2 hal, yaitu: 1} Pemerintah rezim orde baru secara sengaja memberi interpretasi sempit atas terminologi negara (*state*) yang semata-mata diartikan sebagai pemerintah (*government*) saja, bukan sebagai pemerintah dan rakyat. Karena itu, kemudian dibangun dan digunakan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis pemerintah (*government-based resource control and management*), bukan *state-based resource control and management* seperti yang dimaksudkan oleh UUD

1945, UUPA, dan UUPK di atas, 2} Konsekuensi dari penggunaan *government-based resource control and management* di atas adalah posisi rakyat menjadi tidak sejajar dengan pemerintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya, diciptakan relasi yang bersifat subordinasi antara rakyat dengan pemerintah —dalam pengertian bahwa rakyat dalam posisi yang inferior dan pemerintah dalam kedudukan yang superior. Karena itu, selama lebih dari tiga dekade pemerintah orde baru memainkan paling tidak 3 peran pokok dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, yaitu: 1} Pemerintah sebagai penguasa sumber daya alam (*government resource lord*). 2} Pemerintah sebagai pengusaha sumber daya alam (*government resource protection institution*). 3} Pemerintah sebagai institusi yang memproteksi sumber daya alam (*resource protection institution*). Lebih dari itu, penggunaan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis pemerintah menimbulkan implikasi yuridis dalam bentuk penciptaan model hukum yang bersifat represif (*repressive law*) yang mengandung ciri-ciri seperti berikut: 1} Mengatur norma-norma yang mengabaikan, memarjinalisasi, dan bahkan menggusur hak-hak rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan SDA; 2} Menekankan pendekatan keamanan (*security approach*); 3} Menonjolkan sanksi-sanksi hukum yang hanya ditujukan untuk rakyat yang melakukan pelanggaran hukum; 4} Memberi stigma kriminologis bagi pelanggar hukum sebagai perusak SDA, penjarah kekayaan alam, peladang liar, perambah hutan, perumput atau penggembala liar, perusuh keamanan hutan, pensabotase reforestasi, pencuri hasil hutan, dan lain lain. Stigma yang bermakna sama.^{xvii}

i Restu Ahmaliadi. Apa Itu Pemetaan Partisipatif. Mei 2005

ii Lynch, Owen at all, Sumberdaya Milik Siapa ?, Siapa Penguasa Barang Publik ?, Penerjemah Studio Kendil; Jakarta, ELSAM, 2002, hlm 1

iii Hedar Laudjeng, Sandra Moniaga & Rikardo Simarmata, Antara Sistem Penguasaan Berbasis Masyarakat dan Sistem Penguasaan Berbasis Negara di “Kawasan Hutan” di Indonesia: Studi Kasus dari Delapan Lokasi, Presentasi HuMa, Lokakarya Tenure, Nop 2001. Selanjutnya mereka menulis; Jenis haknya sendiri merentang dari mulai hak milik, hak sewa dan hak pakai. Istilah tenure sendiri menekankan lebih pentingnya aspek kepenguasaan (hak untuk mengatur pengelolaan dan peruntukan) ketimbang aspek kepemilikan (hak untuk memiliki). Tenure lebih mementingkan siapa yang dalam kenyataannya menggunakan sumber daya alam tertentu ketimbang memikirkan siapa yang memang memiliki hak tersebut. Istilah ‘land tenure’ sendiri diterjemahkan sebagai penguasaan tanah atau “lahan”. Tindakan penguasaan tersebut menjelma dalam berbagai hak yakni hak milik, hak gadai, hak sewa, dll. Salah satu cara untuk mengenali konsep land tenure pada masyarakat tertentu ialah dengan memastikan siapa yang dalam kenyataannya memanfaatkan tanah dan atau sumber daya alam tersebut. Bersamaan dengan ditemukannya sistem tenurial berbasis masyarakat mengemuka pula istilah customary tenure system/regime dan atau indigenous tenurial system dan atau sistem penguasaan tanah berbasiskan adat. Dalam konteks Indonesia, sistem tenurial berbasis masyarakat sudah ditemukan dan disosialisasikan oleh para akademisi Inggris Belanda, antara lain oleh W. Marsden dan C. van Vollenhoven, dalam konteks penemuan hukum-hukum adat. Pada masa itu tidak ada istilah khusus untuk sistem tenurial berbasis masyarakat namun mulai diperkenalkan istilah hak petuanan atau beschikkingsrecht, yang kemudian di Indonesia sering disebut sebagai hak ulayat yang merupakan hak-hak dari masyarakat adat tertentu atas wilayah adatnya yang jelas berasal dari masyarakat itu sendiri ataupun bersama masyarakat ‘tetangga’nya. arena keragaman dan kompleksitasnya, sistem ini tidak mudah untuk dituliskan dan dikodifikasikan. Proses penemuan customary tenurial system/regime ini pada umumnya tidak terpisahkan dengan proses penemuan hukum-hukum rakyat (folk law) dan atau hukum adat. Terlepas dari belum adanya kesepakatan yang formal, misalnya konvensi PBB, tentang rumusan dari community-based tenurial system dan atau indigenous tenurial yang ditemukan di banyak tempat, namun kami menemukan bahwa sistem tenurial berbasis masyarakat ini pada kenyataannya memiliki ciri-ciri yang sama.

iv Owen J. Lynch Kir Talbott, 2001, Keseimbangan Tindakan: Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia dan Pasifik, ELSAM, Jakarta, hlm 7 dan 8

v Pasal 5

vi Pasal 2

vii Ketentuan Umum Pasal 1 angka 4

viii Pasal 7.

ix Pasal 1 angka 3

x Bab IV Tentang Perencanaan Kehutanan, Bagian Ketiga Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, Pasal 14 & Pasal 15

xi Kepmen ini mencabut Keputusan Menteri Kehutanan No. 399/Kpts-II/1990 jo No. 634/KptsII/1996 tentang Pedoman Pengukuhan Hutan dan Keputusan Menteri Kehutanan No. 400/Kpts-II/1990 jo No. 635/KptsII/1996 tentang Panitia Tata Batas

xii Kepmen ini terakhir diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan No : SK. 48/Menhut-II/2004 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 70/Kpts-II/2001 Tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, tetapi perubahan tidak mengakibatkan substansi dan proses pengukuhan kawasan hutan berubah.

xiii Diolah dari Kerangka Chip Fay & Martua Sirait, Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah, ICRAF Southeast Asia Working Paper, No. 2005_3

xiv Data Dephut 2003

xv Arnaldo Contreras-Hermosilla, Chip Fay, 2006, Memperkokoh pengelolaan hutan Indonesia melalui pembaruan penguasaan tanah: Permasalahan dan kerangka tindakan; Forest Trends, dan World Agroforestry Centre; Bogor, Hlm 19-20

xvi Owen J. Lynch & Kirk Talbott, Keseimbangan Tindakan, Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia Pasifik, WRI & Elsam, Jakarta 2001

xvii Proses Pemiskinan di Sektor Hutan dan Sumber Daya Alam: Perspektif Politik Hukum, Seminar dan workshop Kemiskinan Struktural diselenggarakan pada tanggal 18-20 Januari 2000 di Puncak Inn Hotel Jl. Raya Ciloto No. 88 Puncak - Jawa Barat.