

# HUTAN NEGARA DI DALAM WILAYAH MASYARAKAT HUKUM ADAT: Doktrin, Fakta dan Implikasinya bagi Kelestarian Hutan

Hariadi Kartodihardjo<sup>1</sup>

## 1. Doktrin *Scientific Forestry* dan Isi Undang-undang

Landasan doktrin sarjana kehutanan atau rimbawan penting diketahui untuk memahami bagaimana keyakinan tertentu—yang diwujudkan melalui narasi-narasi kebijakan—mempengaruhi para sarjana kehutanan di Indonesia pada umumnya, baik dalam cara berfikir, membangun kelompok, membentuk jiwa korsa, mempertahankan kelompok maupun mendukung ide-ide yang ada. Hal demikian itu diperkirakan terkait pula dengan kesulitan menerima inovasi kebijakan baru atau pemikiran dan narasi baru dalam proses pembuatan peraturan-perundangan dan kebijakan.

Ketidak-sesuaian isi peraturan-perundangan maupun narasi kebijakan dalam pembangunan kehutanan, apabila dikaitkan dengan persoalan-persoalan nyata di lapangan, telah ditelaah oleh Peter Gluck (1987)<sup>2</sup>. Ia mengutip Duerr and Duerr (1975) yang menyatakan adanya semacam doktrin bagi para sarjana kehutanan yaitu: "kayu sebagai unsur utama (*timber primacy*)", "kelestarian hasil (*sustained yield*)", "jangka panjang (*the long term*)" dan "standar mutlak (*absolute standard*)". Doktrin yang berasal dari Eropa itu berkembang di Amerika Utara dan menyebar ke seluruh dunia. Keempat doktrin tersebut membentuk kerangka dasar kurikulum bagi pendidikan kehutanan serta menjadi isi peraturan-perundangan di banyak negara. Penjelasan ringkas ke-empat doktrin tersebut beserta implikasinya adalah sebagai berikut:

- a. Doktrin *timber primacy* menemukan pembenaran ideologis melalui apa yang disebut sebagai "*wake theory*" (Gluck 1982 dalam Gluck 1987), yang menyatakan bahwa semua barang dan jasa lainnya dari hutan mengikuti dari belakang hasil kayu sebagai hasil utama. Kandungan konseptual teori ini dianggap tidak memadai dan tidak memberikan opsi-opsi bagi ragam manfaat maupun praktek pengelolaan hutan. Teori itu dianggap tidak memberikan penjelasan mengenai beragamnya tujuan mengelola hutan—yang berarti tidak mengapresiasi beragamnya pelaku, sebaliknya hanya memberikan penilaian keberadaan hutan dengan kayu sebagai urutan pertama.
- b. Doktrin *sustained yield* dianggap sebagai inti dari ilmu kehutanan yang didasarkan pada "etika kehutanan" yang membantu menghindari maksimalisasi keuntungan sepihak dan eksklusif serta menghargai hutan yang penting bagi kehidupan manusia (Gluck dan Pleschbecher, 1982 dalam Gluck 1987). Persepsi demikian itu dipengaruhi oleh pandangan-pandangan masyarakat Eropa terdahulu. Misalnya di Perancis terdapat semacam jargon: "Masyarakat tanpa hutan adalah masyarakat yang mati". Penyair Austria Ottokar Kernstock menyebut hutan sebagai "... bait Allah dengan rimbawan sebagai para imamnya" (Hufnagl, H. 1956 dalam Gluck 1987). Doktrin *sustained yield* mengaburkan antara hutan yang mempunyai manfaat bagi publik

---

<sup>1</sup> Guru Besar Kebijakan Kehutanan, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor.

<sup>2</sup> Glück, P. 1987. Social values in forestry. *Ambio*, 16(2/3):pp. 158-160.

(*pubic goods and services*) dan harus dilestarikan manfaatnya itu, dengan hutan yang dapat dimiliki oleh perorangan (*private rights*) atau kelompok (*community rights*), yangmana keputusan memanfaatkan hutan menjadi pilihan individu atau kelompok. Akibatnya pelestarian hutan cenderung dipaksakan kepada pemilik hutan dengan berbagai regulasi, dan bagi pemilik hutan yang menolak justru akan mengkonversi hutannya menjadi bukan hutan.

- c. Salah satu kekhasan kehutanan adalah periode rotasi yang panjang. Ini memaksa sarjana kehutanan untuk mempertimbangkan konsekuensi jangka panjang dari kegiatan-kegiatannya. Oleh karenanya, pendekatan kehutanan dilakukan secara kaku (dan cenderung tidak dinamis) dan enggan untuk menerima kepentingan sosial yang lain di dalam hutan. Berpikir jangka panjang, apresiasi dari yang telah terbukti dan ketidak-percayaan terhadap masa sekarang merupakan bagian dari ideologi konservatisme. Berpendirian konservatif, terkait dengan pencarian nilai-nilai sosial yang stabil dan melembaga. Mereka menginginkan kondisi sosial tahan lama yang dijamin oleh otoritas sosial serta negara yang kuat (Kalaora, B. 1981 dan Pleschberger, W. 1981 dalam Gluck 1987). Rimbawan pada umumnya ingin merujuk pada "kesejahteraan bersama" atau "kepentingan umum" dengan batasan-batasan yang mereka anggap telah diketahuinya. Salah satu hasil dari sikap konservatif rimbawan adalah pandangan kritis mereka terhadap demokrasi dan kebebasan (*libertarianisme*). Sebagai "antropolog realis" mereka tidak percaya sifat pluralisme kepentingan. Sebagai akibatnya, rimbawan cenderung mempertahankan kapitalisme (Pleschberger, W. 1981 dalam Gluck 1987).
- d. Doktrin *absolute standard* berarti memahami hutan sebagai obyek pengetahuan ilmiah, yaitu untuk mempelajari hukum-hukum alam dari hutan. Doktrin ini termasuk ide bahwa ilmu pengetahuan mengenai hutan menjadi sumber penetapan manajemen pengelolaan hutan tersebut. Rimbawan atau sarjana kehutanan—yang memiliki ilmu mengenai hutan—menjadi mediator antara hutan dan pemiliknya atau masyarakat. Orang dianggap tidak memiliki kepentingan yang berbeda terhadap hutan, tetapi hutan memiliki fungsi berbeda bagi masyarakat (Gluck 1983 dalam Gluck 1987). Dengan menggunakan istilah "fungsi hutan", orang/ masyarakat dimaknai dari subjek menjadi obyek dan hutan dimaknai dari obyek menjadi subjek. Kepentingan untuk menentukan fungsi hutan berdasarkan pilihan masyarakat diturunkan ke tingkat teknokratis dan dilaksanakan oleh sarjana kehutanan. Mereka dianggap paling tahu pentingnya fungsi hutan dan mengalokasikan nilai tertinggi ke fungsi produksi kayu. Akibatnya, kebijakan kehutanan cenderung direduksi menjadi silvikultur (menanam dan mengatur tegakan hutan). Sesuai dengan ideologi konservatif, diharapkan negara menetapkan pengetahuan menjadi undang-undang. Salah satu rimbawan telah berkata: "Silvikultur harus ditetapkan secara hukum" (Kalaora, B. 1981 dalam Gluck 1987).

Keempat doktrin di atas, secara ringkas menguatkan suatu diskursus dalam pengelolaan hutan, sebagai berikut:

- a. Tidak mengenal beragamnya tujuan mengelola hutan—yang berarti tidak mengapresiasi beragamnya pelaku, sebaliknya hanya memberikan penilaian keberadaan hutan dengan nilai ekonomi kayu sebagai urutan pertama.

- b. Kuatnya pendirian konservatif yang relatif enggan untuk menerima kepentingan sosial yang lain di dalam hutan, pencarian nilai-nilai sosial yang stabil dan melembaga, menginginkan kondisi sosial yang dijamin oleh otoritas sosial serta peran negara yang kuat.
- c. Dengan kebiasaan mempelajari hukum-hukum alam dari hutan, masyarakat dianggap tidak memiliki kepentingan yang berbeda terhadap hutan, sebaliknya hutan memiliki fungsi berbeda bagi masyarakat, akibatnya orang/masyarakat dimaknai dari subjek menjadi obyek dan hutan dimaknai dari obyek menjadi subjek. Cenderung berpandangan kritis terhadap demokrasi dan kebebasan, tidak percaya sifat pluralisme kepentingan, serta cenderung mempertahankan kapitalisme.
- d. Pelestarian hutan diseragamkan sebagaimana fungsi hutan bagi kepentingan publik yang harus ada, sehingga keputusan memanfaatkan hutan yang menjadi pilihan individu atau kelompok diabaikan dan pelestarian hutan dipaksakan kepada pemilik hutan dengan berbagai regulasi.

Diskursus demikian itu digunakan dan sejalan dengan politik pada masa kolonial maupun sistem pemerintahan yang cenderung menggunakan pendekatan represif dan/atau tidak berkeadilan sosial. Dalam perjalanannya, diskursus itu masih terbawa ke dalam UU No 41/1999 tentang Kehutanan yang antara lain ditunjukkan oleh pemaknaan atas definisi hutan yaitu suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan (Pasal 1, (2)). Definisi ini mengarahkan pengertian bahwa hutan tidak terkait apalagi dikonstruksikan secara sosial.

Berdasarkan Undang-undang No 41/1999 tersebut, **semua hutan** termasuk kekayaan di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 4 (1)). Berdasarkan statusnya, hutan diklasifikasikan menjadi hutan negara dan hutan hak (Pasal 5, (1)), adapun wilayah masyarakat hukum adat yang berupa hutan diklasifikasikan sebagai hutan negara (Pasal 1, butir 6). Dengan kata lain, hutan negara dapat berupa hutan adat (Pasal 5, (2)) sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya (Pasal 5, (3)) dan apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah (Pasal 5, (4)).

Dalam penjelasan Pasal 5 (1) disebutkan bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara **sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara** sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 4 (1)). Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan.

Hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa. Hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut hutan kemasyarakatan. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat. Disamping itu,

Pemerintah dapat menetapkan kawasan hutan tertentu untuk tujuan khusus (Pasal 8), untuk kepentingan umum seperti: penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta religi dan budaya. Secara ringkas, status, alokasi dan penguasaan hutan disajikan pada **Tabel 1**.

**Tabel 1.** Ringkasan Status, Alokasi dan Penguasaan Hutan

	Status dan Alokasi Hutan	Pengelolaan Hutan	Dikuasai Negara
1.	<b>HUTAN NEGARA</b>		Semua hutan dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. <i>Note:</i> Dalam penjelasan Pasal 4 (1), pengertian “dikuasai” bukan berarti “dimiliki”, melainkan suatu pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban dan wewenang-wewenang dalam bidang hukum publik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2).
a.	Hutan negara, hutan adat	Dikelola sesuai hak masyarakat hukum adat	
b.	Hutan negara, hutan desa	Untuk kesejahteraan desa	
c.	Hutan negara, hutan kemasyarakatan	Untuk pemberdayaan masyarakat	
d.	Hutan negara untuk tujuan khusus	Untuk litbang, diklat, religi dan budaya	
e.	Hutan negara selain hutan adat, hutan desa, hutan kemasyarakatan dan tujuan khusus	Ekonomi, sosial, lingkungan	
2.	<b>HUTAN HAK</b>	Sesuai tujuan yang ditetapkan pemiliknyanya	

Sumber: UU No. 41/1999

Menetapkan hutan adat sebagai hutan negara di dalam wilayah masyarakat hukum adat, dengan demikian, dapat diinterpretasikan sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara (penjelasan Pasal 5, ayat 1), namun substansi hak menguasai itu dimaknai sejalan dengan doktrin *scientific forestry* sebagaimana diuraikan di atas. Pemaknaan ini dapat diuji, melalui pertanyaan berikut:

- a. Apabila secara konseptual atau potensial “hutan adat sebagai hutan negara” itu dimaknai sebagai upaya penghormatan dan perlindungan terhadap hutan adat oleh negara, apakah pemaknaan itu sejalan dengan tujuan Undang-Undang Dasar 1945 dan terwujud di dalam kenyataannya?
- b. Apakah pengembalian status hutan adat sebagai hak bawaan/hak asal-usul/hak azasi masyarakat adat (mengeluarkannya dari status sebagai hutan negara) akan mampu mewujudkan berkontribusi untuk meredam konflik, menciptakan pengelolaan hutan yang berkelanjutan, maupun mengurangi *open access* kawasan hutan di Indonesia?

## 2. Fakta Implementasi Undang-Undang

Angka-angka status dan luas fungsi kawasan hutan negara diperoleh dari isi Peraturan Menteri Kehutanan No. 49/Menhut-II/2011 tentang Rencana Kehutanan Tingkat Nasional (RKTN) 2011-2030 tanggal 28 Juni 2011 (**Tabel 2**). Disamping itu disajikan pula data luas dan perkiraan potensi hutan rakyat (**Tabel 3**) serta data pemanfaatan dan penggunaan sumberdaya hutan (**Tabel 4**). Berbagai data tersebut dapat diinterpretasikan sebagai berikut:

- a. Keberadaan hutan adat di dalam semua fungsi hutan (konservasi, lindung, produksi) belum diadministrasikan dan di lapangan keberadaan hutan adat tersebut tidak dipastikan batas-batasnya dengan alokasi hutan negara lainnya. Kondisi demikian itu

menjadi penyebab terjadinya konflik dengan posisi hutan adat lebih lemah daripada posisi para pemegang ijin ( di hutan produksi) maupun pengelola hutan (lindung dan konservasi);

**Tabel 2.** Status dan Luas Fungsi Hutan berdasarkan P 49/Menhut-II/2011

Fungsi Hutan		Hutan Negara, 2011		Hutan Hak	Hutan Negara dan Hutan Adat 2030
		Bukan Hutan Adat	Hutan Adat		
		(Juta Ha)	(Juta Ha)	(Juta Ha)	(Juta Ha)
1.	Hutan Konservasi	26,82	Ada	Ada	26,82
2.	Hutan Lindung	28,86	Ada	Ada	27,67
3.	Hutan Produksi	57,06	Ada	Ada	57,84
	a. Hutan Produksi Terbatas	24,46	Ada	Ada	19,68
	b. Hutan Produksi Tetap	32,60	Ada	Ada	38,16
4.	Hutan Produksi Konversi	17,94	Ada	Ada	
5.	Perubahan Luas Kawasan Hutan Negara	130,68	-	-	112,33
6.	Hutan Negara yang Telah Ditetapkan (Juta Ha)	14,24 (10,9 %)	Tidak ada program penetapan hutan adat	-	Alokasi bagi non kehutanan= 18,35 jt Ha
7.	Kondisi Saat ini dan Perkiraan Mendatang	Kondisi saat ini adalah implikasi penunjukkan = penetapan kws hutan (batal, Putusan MK No.45/PUU-IX/2012	Kondisi saat ini masy adat/lokal bersaing bebas dengan perusahaan besar	Hutan hak berkembang (ada kepastian hak): Indonesia 3,59 jt Ha (Tabel 3. Dirjen BPDASPS, 2010)	Dari 112,3 juta Ha, 5,6 juta Ha (2030) dialokasikan untuk HTR, HKm, HD.

Sumber: PermenHut No. 49/2011

**Tabel 3.** Luas dan Perkiraan Potensi Hutan Rakyat, 2010

Wilayah	Luas (HA)	Potensi (M3)	
		Standing Stock	Siap Panen
Sumatera	220.404	7.714.143	1.285.690
Jawa-Madura	2.799.181	97.971.335	16.328.556
Bali-Nusra	191.189	6.691.612	1.115.269
Kalimantan	147.344	5.157.023	859.504
Sulawesi	208.511	7.297.892	1.216.315
Maluku	8.550	299.250	49.875
Papua	14.165	495.765	82.627
<b>JUMLAH</b>	<b>3.589.343</b>	<b>125.627.018</b>	<b>20.937.836</b>

Sumber: Ditjen BPDASPS, Kemenhut, 2010

- b. Data 2011 kawasan hutan negara seluas 14,24 juta Ha (sudah ditetapkan) dan 126,44 juta Ha (belum ditetapkan). Skenario luas kawasan hutan pada 2030 menjadi seluas 112,3 juta Ha, 5,6 juta Ha (5%) diantaranya dialokasikan untuk Hutan Tanaman

Rakyat, Hutan Kemasyarakatan, dan Hutan Desa. Dalam skenario 2030 ini tidak terdapat luas hutan adat yang diharapkan ada;

- c. Perkembangan hutan rakyat yang berada di luar hutan negara, dengan relatif lebih jelasnya status hak atas tanah serta lebih terbebas dari aturan dan birokrasi pemerintah, lebih cepat berkembang (**Tabel 3**).
- d. Pemanfaatan hutan oleh usaha besar (pengusahaan hutan pada hutan alam, hutan tanaman dan restorasi ekosistem), usaha besar perkebunan dan tambang, serta untuk program transmigrasi seluas 41,01 juta Ha atau 99,49% sedangkan pemanfaatan hutan oleh masyarakat lokal/adat (hutan tanaman rakyat, hutan desa dan hutan kemasyarakatan) seluas 0,21 juta Ha atau 0,51% dari luas pemanfaatan hutan seluruhnya (**Tabel 4**). Ketidak-adilan alokasi pemanfaatan hutan ini berkontribusi terhadap terjadinya konflik maupun pelemahan modal sosial masyarakat adat.

**Tabel 4.** Pemanfaatan dan Penggunaan Hutan (juta ha)

<b>1. Usaha Besar &amp; Kepentingan Umum</b>		
<i>Jenis Pemanfaatan dan Penggunaan</i>	<i>Juta Ha</i>	<i>%</i>
a. IUPHHK-HA	24,88	
b. IUPHHK-HT	9,39	
c. IUPHHK-RE	0,19	
d. Pelepasan kebun & trans	5,93	
e. IPPKH-Tambang, dll	0,62	
Jumlah 1	41,01	99,49
<b>2. Usaha Kecil dan Masy Lokal/Adat</b>		
<i>Jenis Pemanfaatan</i>	<i>Juta Ha</i>	<i>%</i>
a. IUPHHK HTR	0,16	
b. Hutan Desa	0,003	
c. Hutan Kemasyarakatan	0,04	
Jumlah 2	0,21	0,51
<b>Jumlah 1 dan 2</b>	<b>41,69</b>	<b>100,00</b>

Sumber: PermenHut No. 49/2011

- e. Dengan kondisi bahwa wilayah masyarakat hukum adat tidak kunjung ditetapkan, sebaliknya dipersaingkan secara bebas dengan para pemegang ijin di Hutan Produksi serta pengelola Hutan Lindung maupun Hutan Konservasi, juga berkontribusi terhadap kerusakan hutan negara non hutan adat. Pemegang ijin di hutan alam (HPH /IUPHHK-HA), pada tahun 1994 terdapat sebanyak 555 unit seluas 64,29 juta Ha (PDBI, 1995)<sup>3</sup>, tahun 2011 menjadi 304 unit seluas 24,88 juta Ha (Kemenhut, 2011a)<sup>4</sup>. Demikian pula dari 50 kawasan konservasi (Taman Nasional) yang diidentifikasi, 27 lokasi diantaranya terdapat konflik penggunaan kawasan hutan yang merusak hutan konservasi (Kemenhut, 2011b)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Pusat Data Bisnis Indonesia (PDBI), 1995. Forestry Indonesia. Jakarta.

<sup>4</sup> Kemenhut, 2011. Roadmap Pembangunan Kehutanan berbasis Hutan Tanaman. Jakarta

<sup>5</sup> Kemenhut, 2011. Roadmap Pembangunan Kehutanan berbasis Taman Nasional. Jakarta

### 3. Penutup

Berbagai fakta di atas menunjukkan bahwa “hutan adat sebagai hutan negara” tidak dimaknai sebagai upaya penghormatan dan perlindungan terhadap hutan adat oleh negara, karena hutan adat tetap termarginalkan, dibiarkan bersaing dengan para pemegang ijin dan pengelola hutan dengan tanpa mendapat kepastian hukum.

Penggunaan *scientific forestry* dari Barat secara sempit cenderung tidak dapat menerima keragaman tujuan pengelolaan hutan serta menjadikan hutan sebagai subyek dan masyarakat sebagai obyek. Diskursus demikian itu kesulitan untuk menerima dan menghormati hak-hak masyarakat adat, sebaliknya menjadi artikulasi dan digunakan dan sejalan dengan politik pada masa kolonial maupun sistem pemerintahan yang cenderung menggunakan pendekatan represif dan/atau tidak berkeadilan sosial. Dengan demikian, lemahnya penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan hutan adat bukan sekedar implikasi pada tataran operasional melainkan *emboded* dalam norma, pemaknaan dan landasan berfikir dalam pengelolaan hutan.

Pengembalian status hutan adat sebagai hak bawaan/hak asal-usul/hak azasi masyarakat adat menjadikan hutan adat setara dengan hutan hak yang secara empiris terbukti mampu berkembang, karena mempunyai pilihan-pilihan dalam menangkap berbagai ragam insentif yang tersedia. Kepastian hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan hutan adat bukan hanya menjadi modal sosial bagi perwujudan pengelolaan hutan adat secara lestari, namun juga dapat meredam konflik maupun mengurangi *open access* semua hutan di Indonesia.

ooo