

Jurist-Diction

Volume 1 No. 1, September 2018

Article history: Submitted 2 August 2018; Accepted 15 August 2018; Available online 3 September 2018

WEWENANG TIDAK LANGSUNG NEGARA TERHADAP HUTAN ADAT PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 35/PUU-X/2012

Mega Dwi Yulyandini
mdyulyandini09@gmail.com
Universitas Airlangga

Abstract

The issuance of Verdict of The Constitutional Court Number 35/PUU-X/2012 greeted with joy by indigenous people. In its Verdict, The Constitutional Court stated that customary forest is no longer included in the classification of state forest. Although it's no longer included in a classification of the state forest, it is mentioned in its verdict that the state still has indirect authority over customary forest. Related to the used of indirect authority terms in the verdict, The Constitutional Court does not provide explicit explanations and also not explicitly regulated either in the theory or in any existing rule of law. Based on the statement, this research questions the constitutional rights of indigenous people towards the forests in the Indonesian legal system and the "the indirect authority" that owned by the state towards the customary forest which is no longer becomes state forest. In order to understand the state's indirect authority over customary forest which is no longer included in the state forest, the authors conduct a legal research on the opinions of the jurists and the existing legal practices.

Keywords: *Indirect Authority; State Forest; Customary Forest; Indigenous People.*

Abstrak

Dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 disambut dengan gegap gempita oleh masyarakat hukum adat. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hutan adat tidak lagi termasuk dalam klasifikasi hutan negara. Meskipun bukan lagi merupakan klasifikasi dari hutan negara, namun disebutkan dalam Putusannya bahwa negara masih memiliki wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat. Berdasarkan hal tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah hak konstitusional masyarakat hukum adat terhadap hutan dalam sistem hukum Indonesia dan "wewenang tidak langsung" yang dimiliki oleh negara terhadap hutan adat yang bukan lagi hutan negara. Terkait penggunaan istilah wewenang tidak langsung dalam Putusan tersebut, MK tidak memberikan penjelasan secara eksplisit dan tidak diatur pula secara eksplisit baik dalam teori maupun dalam aturan hukum yang ada. Sehingga untuk memahami wewenang tidak langsung yang dimiliki oleh negara terhadap hutan adat yang bukan lagi hutan negara tersebut, penulis melakukan penelitian hukum terhadap pendapat ahli hukum dan praktek-praktek hukum yang ada.

Kata Kunci: Wewenang tidak langsung; Hutan Negara; Hutan adat; Masyarakat Hukum Adat.

Pendahuluan

Hutan merupakan salah satu sumber daya alam hayati yang memiliki berbagai manfaat dalam kehidupan bermasyarakat dan dalam pembangunan negara baik secara langsung maupun tidak langsung. Indonesia memiliki kawasan hutan

dengan luas hutan 82.663.814,08 hektar¹ dari luas wilayah sebesar 181,2 juta hektar.² Memiliki luas yang hampir mencapai setengah dari luas wilayah Indonesia itu, menjadikan hutan Indonesia sebagai salah satu sumber daya alam hayati yang sangat berpengaruh bagi kehidupan rakyat sehingga keberadaannya harus disyukuri dan dikelola dengan baik.

Negara, melalui Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disebut DPR) kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (yang selanjutnya disebut UU Kehutanan). Kehutanan berdasarkan pasal 1 angka 1 UU Kehutanan, adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan, kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Sementara itu, hutan berdasarkan pasal 1 angka 2 UU Kehutanan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Dalam UU Kehutanan, hutan di Indonesia digolongkan ke dalam 2 golongan hutan yang meliputi hutan negara dan hutan hak.³ Hutan negara berdasarkan UU Kehutanan adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga atau sebutan lainnya.

¹ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Data Set Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2016", <http://www.menlhk.go.id/berita-129-dataset-lingkungan-hidup-dan-kehutanan.html>, dikunjungi pada tanggal 21 Januari 2018.

² Supriadi, *Hukum kehutanan dan hukum perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.[2].

³ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, *Op.Cit.*, Penjelasan Umum.

Bahwa dimasukkannya hutan adat sebagai bagian dari hutan negara dalam UU Kehutanan mengabaikan hak-hak masyarakat hukum adat atas hutan adat sering terabaikan dan bahkan terkadang terlanggar oleh Pemerintah sendiri. Karena merasa hak-hak mereka terabaikan bahkan terlanggar, maka masyarakat hukum adat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UU Kehutanan kepada Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut MK).

MK pada 16 Mei 2013 mengeluarkan putusan nomor 35/PUU-X/2012 terkait permohonan pengujian konstiusionalitas terhadap UU Kehutanan tersebut (yang selanjutnya disebut Putusan MK 35). Dalam putusan tersebut MK menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat dan hutan negara yang dimaksud dalam UU Kehutanan, tidak termasuk hutan adat dan bahwa "...negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat". Berdasarkan putusan tersebut maka hutan adat termasuk dalam kategori hutan hak, bukan hutan negara. Dikeluarkannya putusan MK ini kemudian disambut dengan gegap gempita oleh masyarakat adat. Namun terkait dengan kewenangan negara terhadap hutan adat tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut tentang batasan-batasan kewenangan yang dimiliki oleh Negara terhadap hutan adat. Hal ini kemudian menimbulkan beberapa pemikiran bahwa ternyata meskipun sudah ada putusan MK terkait UU Kehutanan yang khususnya terkait status hukum hutan adat, namun bukan berarti masalah terkait hutan adat secara serta merta selesai. Putusan MK terkait juga dapat dikatakan berpeluang menimbulkan adanya konflik hukum baru.

Berdasarkan uraian di atas, penulis mengambil dua isu hukum yaitu hak konstiusional masyarakat hukum adat terhadap hutan dalam sistem hukum Indonesia dan Apa yang dimaksud dengan "wewenang tidak langsung" yang dimiliki oleh negara terhadap hutan adat yang bukan lagi hutan negara? Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun skripsi ini adalah tipe penelitian hukum (*legal research*). Pembahasan permasalahan dalam penelitian ini menggunakan bentuk pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Hak-Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat Terhadap Hutan Dalam Sistem Hukum Indonesia

Masyarakat Hukum Adat

Selama ini debat soal istilah dan definisi masyarakat hukum adat masih saja terus berlangsung. Bahkan di dalam peraturan perundang-undangan pun digunakan berbagai istilah untuk merujuk sesuatu yang sama atau yang hampir sama itu. Ada yang menyebutnya dengan istilah masyarakat adat, masyarakat hukum adat, atau kesatuan masyarakat hukum adat.

Istilah masyarakat adat mulai disosialisasikan di Indonesia pada tahun 1993 setelah sekelompok orang yang menamakan dirinya Jaringan Pembelaan Hak-hak Masyarakat Adat (JAPHAMA) yang terdiri dari tokoh-tokoh adat, akademisi dan aktivis organisasi non pemerintah, menyepakati penggunaan istilah tersebut sebagai suatu istilah umum yang sesuai untuk menerjemahkan istilah *indigenous people* dan sekaligus sebagai pengganti istilah yang sangat beragam yang dilakukan untuk menyebut masyarakat adat tersebut.⁴ Definisi masyarakat adat sendiri telah ditetapkan dalam Keputusan Kongres Masyarakat Adat Nusantara No.01/KMAN/1999 yang diselenggarakan pada bulan Maret tahun 1999, bahwa masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri.⁵

Masyarakat adat itu sendiri disatukan oleh persekutuan hukumnya masing-masing, yang mana persekutuan hukum tersebut memiliki susunan, alat kelengkapan, dan tugas-tugas.⁶ Persekutuan hukum menurut Van Vollenhoven, diartikan sebagai suatu masyarakat hukum yang menunjukkan pengertian-pengertian kesatuan-kesatuan manusia yang mempunyai tata susunan yang teratur, daerah yang tetap,

⁴ Sandra Moniaga, *Hak-hak Masyarakat Adat dan Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*, Artikel utama dalam WACANA HAM, Media Pemajuan Hak Asasi Manusia, No. 10/Tahun II/12 Juni 2002, Jakarta.[1].

⁵ *Ibid.*

⁶ Lastuti Abubakar, *Revitalisasi Hukum Adat sebagai Sumber Hukum dalam Membangun Sistem Hukum Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No.2 Mei 2013.[323].

penguasa-penguasa atau pengurus dan harta kekayaan.⁷ Persekutuan hukum yang dimaksud memiliki anggota-anggota yang merasa bahwa dirinya terikat antara satu dengan yang lainnya, yang bersatu padu, yang terbentuk berdasarkan faktor genealogis dan teritorial.⁸

Sementara istilah masyarakat hukum adat sendiri berdasarkan pendapat Manan adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat-istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meunasah, huta, negorij dan lain-lain.⁹ Menurut Ter Haar, yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah gerombolan yang teratur yang bersifat tetap dengan mempunyai kekuasaan sendiri, kekayaan sendiri berupa benda yang kelihatan dan tidak kelihatan mata.¹⁰ Berdasarkan pendapat Ter Haar tersebut, Bushar Muhammad dalam bukunya¹¹ mempersamakan penggunaan istilah persekutuan hukum dengan masyarakat hukum yang merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *rechtsgemeeneescap*. Bushar Muhammad kemudian menyimpulkan berdasarkan pendapat Ter Haar tersebut, bahwa apa yang dimaksud dengan masyarakat hukum (persekutuan hukum) adalah hal-hal terkait masyarakat hukum adat yang telah disebutkan oleh Ter Haar tersebut. Sehingga singkat kata dari penulis, maka masyarakat hukum adat berasal dari istilah masyarakat hukum dan adat, yang mana “masyarakat hukum” dalam hal ini adalah yang memiliki ciri-ciri sebagaimana disebutkan Ter Haar dan masyarakat hukum tersebut berdasarkan pada hukum adat.

Sedangkan untuk istilah kesatuan masyarakat hukum adat digunakan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, Jimly Asshiddiqie dalam bukunya¹² juga

⁷ Evi Nur Fitria, *Persekutuan Hukum Adat*, 5 Desember 2015.[1], https://evinurfitria.wordpress.com/2015/12/05/persekutuan-hukum-adat/#_ftn3, dikunjungi pada 18 Juli 2018, dikutip dari Soerojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Alumni, Bandung, 1973.[2-3].

⁸ Lastuti Abubakar, *Loc.Cit*.

⁹ R. Yando Zakaria, “Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat dan Potensi Implikasinya terhadap Perebutan Sumberdaya Hutan Pasca-Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012: Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur”, *Jurnal WACANA* No.33 Tahun ke-XVI, 2014.[111].

¹⁰ *Ibid.*, dikutip dari Ter Haar, *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat*, Terjemahan, K. Ng. Soebakti Poeponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1999.[28].

¹¹ Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2003.[21].

¹² Jimly Asshiddiqie, “Menuju Negara Hukum yang Demokratis”, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.[815].

memberikan pendapat terkait dengan definisi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut. Menurut Jimly, kesatuan masyarakat hukum adat tersebut diartikan sebagai unit organisasi dari suatu masyarakat hukum adat itu sendiri, sehingga harus dibedakan dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai isi dari kesatuan organisasi tersebut. Sebagai contoh misalnya di Sumatera Barat, yang dimaksud dengan kesatuan masyarakat hukum adat adalah unit pemerintahan nagarinya, bukan aktifitas-aktifitas hukum adat sehari-hari diluar konteks unit organisasi masyarakat hukum.¹³

Terkait dengan ketiga istilah yang telah dijelaskan penulis sebelumnya, istilah kesatuan masyarakat hukum adat memang digunakan secara langsung dalam UUD NRI 1945, namun istilah masyarakat hukum adat menjadi istilah yang lebih sering digunakan terutama dalam beberapa peraturan perundang-undangan, misalnya dalam UU HAM, UU Kehutanan dan UUPA, yang ketiganya merupakan undang-undang yang telah ada sebelum adanya amandemen UUD NRI 1945 yang kemudian memunculkan istilah kesatuan masyarakat hukum adat tersebut. Selain itu, mengingat bahwa penulisan skripsi ini adalah juga berkaitan dengan Kehutanan, sehingga penulis akan menggunakan istilah yang juga digunakan dalam UU Kehutanan. Dengan demikian, maka dalam penulisan skripsi ini, penulis konsisten untuk menggunakan istilah masyarakat hukum adat.

Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat terhadap Hutan Adat dalam Sistem Hukum Indonesia

Pada perkembangan awalnya, konsep hak asasi manusia menekankan bahwa hanya hak-hak yang dimiliki manusia individu saja yang dapat disebut sebagai hak asasi manusia, sedangkan suatu hak yang dimiliki oleh sebuah entitas, walau mungkin sangat dibutuhkan dan dapat ditegakkan, hak-hak tersebut bukanlah hak asasi manusia.¹⁴ Namun setelah melalui perdebatan dan penjelajahan yang panjang,

¹³ *Ibid.*[816].

¹⁴ A. Latief Fariqun, *Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Dalam Politik Hukum Nasional*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2007.[22].

hak-hak kolektif, seperti hak kelompok minoritas dan hak masyarakat hukum adat, diakui sebagai hak asasi manusia dalam hukum internasional.¹⁵

Diantara semua hak-hak kolektif masyarakat hukum adat, hak atas tanah, ulayat (territori) dan hak atas sumber daya alamnya sebagai warisan nenek moyang mereka adalah hak-hak yang terpenting karena merupakan “susunan tempat hidup yang berbeda” yang menjadi dasar kelangsungan hidup masyarakat hukum adat.¹⁶ Terhadap tuntutan pengakuan hak-hak kolektif yang demikian ini kemudian memunculkan kontroversi dalam memahami dan menyikapinya, dikarenakan negara cenderung melihat pengakuan hak-hak kolektif sebagai merintang pelaksanaan hak prerogatif tertinggi negara dan akhirnya dipandang sebagai mengancam kelangsungan dari negara.¹⁷ Namun, seiring dengan berjalannya waktu dan kegigihan perjuangan yang dilakukan masyarakat hukum adat yang didukung pula oleh koalisi internasional, masyarakat hukum adat mulai dianggap sebagai entitas kolektif dengan personalitas hukum yang mempunyai hak.¹⁸ Misalnya pengaturan dalam Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 yang mengatur tentang Masyarakat Adat dan Penduduk Suku di Negara-negara Merdeka yang telah menerima masyarakat hukum adat sebagai entitas kolektif yang mempunyai hak, namun dengan pembatasan bahwa pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat sebagai entitas kolektif yang memiliki hak yang dimaksud dalam adalah tidak termasuk pemisahan diri atau bernegara sendiri.

Pengakuan negara Indonesia terhadap masyarakat hukum adat kemudian tercantum dalam konstitusi pertama Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945), dalam penjelasan pasal 18 yang menyatakan bahwa: “Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende*

¹⁵ *Ibid.*[22].

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*[28].

¹⁸ *Ibid.*[29].

*landschappen*¹⁹ dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya”. Namun, meskipun hanya tercantum dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945, sikap para pendiri negara tersebut merupakan *original intent*²⁰ yang harus dirujuk dalam melakukan tafsiran historis terhadap norma hukum positif yang terkait dengan eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat.²¹

Pasca amandemen UUD 1945, pengaturan terkait masyarakat hukum adat diakomodir dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Dimasukkannya kembali masyarakat hukum adat dalam rumusan pasal tersendiri dalam UUD NRI 1945 merupakan bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat itu sendiri. Bahwa pengakuan yang dimaksud adalah pengakuan secara *de facto*²² dikarenakan pengakuan ini sifatnya hanya sementara dan tergantung pada kenyataan-kenyataan keberadaan suatu masyarakat hukum adat itu sendiri.²³ Dengan adanya pengakuan terhadap masyarakat hukum adat itu melahirkan hak-hak masyarakat hukum adat yang meliputi:²⁴

- a. hak perseorangan sebagai warga negara. Sebagai warga negara, warga masyarakat hukum adat mempunyai hak asasi manusia yang sama dengan warga negara lainnya;
- b. hak kolektif sebagai masyarakat hukum adat. Sebagai suatu komunitas

¹⁹ Merupakan suatu bagian dari Negara Indonesia yang berupa daerah-daerah istimewa, yaitu yang memiliki sifat istimewa dan mempunyai susunan asli. Dikutip dari Ade Suerani, Sejarah Desentralisasi di Indonesia, Kompasiana, https://www.kompasiana.com/adesuerani/sejarah-desentralisasi-di-indonesia-1_54fffe53a33311227050f829, dikunjungi pada 9 Maret 2018.

²⁰ Original intent atau penafsiran orisinal yaitu bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang didasarkan pada sejarah konstitusi atau undang-undang itu dibahas, dibentuk, diadopsi atau diratifikasi oleh pembentuknya atau ditandatangani institusi yang berwenang. Menurut Anthony Mason dalam bukunya *The Interpretation of Constitution in a Modern Liberal Democracy*, interpretasi atau penafsiran ini merupakan penafsiran yang sesuai dengan pengertian asli dari teks atau istilah-istilah yang terdapat dalam konstitusi. Penafsiran ini biasanya digunakan untuk menjelaskan teks, konteks, tujuan dan struktur. Dikutip dari Muchamad Ali Safa'at, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, dikunjungi pada 22 Februari 2018.

²¹ *Ibid.*[3].

²² Marthin, *Prinsip Hukum Pengelolaan Hutan Pada Tanah Ulayat*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2015, h. 166.

²³ *Ibid.*

²⁴ Lalu Sabardi, *Op.Cit.*[180].

antropologis, masyarakat hukum adat mempunyai hak kolektif yang diperlukan untuk membangun dan mengembangkan potensi kemanusiaan warganya untuk mencapai taraf kehidupan yang lebih tinggi, terutama hak ulayat;²⁵

- c. hak atas pembangunan. Hak atas pembangunan merupakan bagian dari hak atas pembangunan yang menurut Deklarasi PBB tentang Hak atas Pembangunan 1986 dan Konvensi ILO 1989 tentang Kelompok minoritas dan masyarakat hukum adat di negara-negara merdeka.

Keberadaan masyarakat hukum adat terkait dengan syarat “...sepanjang masih hidup...” yang diajukan oleh UUD NRI 1945 terhadap suatu masyarakat hukum adat. Syarat tersebut menurut Jimly Asshiddiqie dalam bukunya,²⁶ memberikan berpendapat bahwa kondisi masyarakat hukum adat itu dapat dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu masyarakat hukum adat yang sudah mati sama sekali, masyarakat hukum adat yang sudah tidak hidup dalam praktek tetapi belum mati sama sekali sehingga masih dapat diberi pupuk agar dapat hidup subur, dan masyarakat hukum adat yang memang masih hidup. Meski dalam teori demikian, namun tetap perlu diadakan penelitian empiris tersendiri untuk menyimpulkan apakah masyarakat hukum adat terkait benar masih ada atau tidaknya. Syarat lainnya dari keberadaan masyarakat hukum adat adalah harus memperoleh penetapan dari Peraturan Daerah terkait keberadaannya. Tanpa adanya penetapan dari Peraturan Daerah, maka suatu masyarakat hukum adat tidak dapat memperoleh pengakuan terkait keberadaan mereka dan tidak dapat mengklaim hak-hak mereka khususnya hak mereka atas hutan adat.

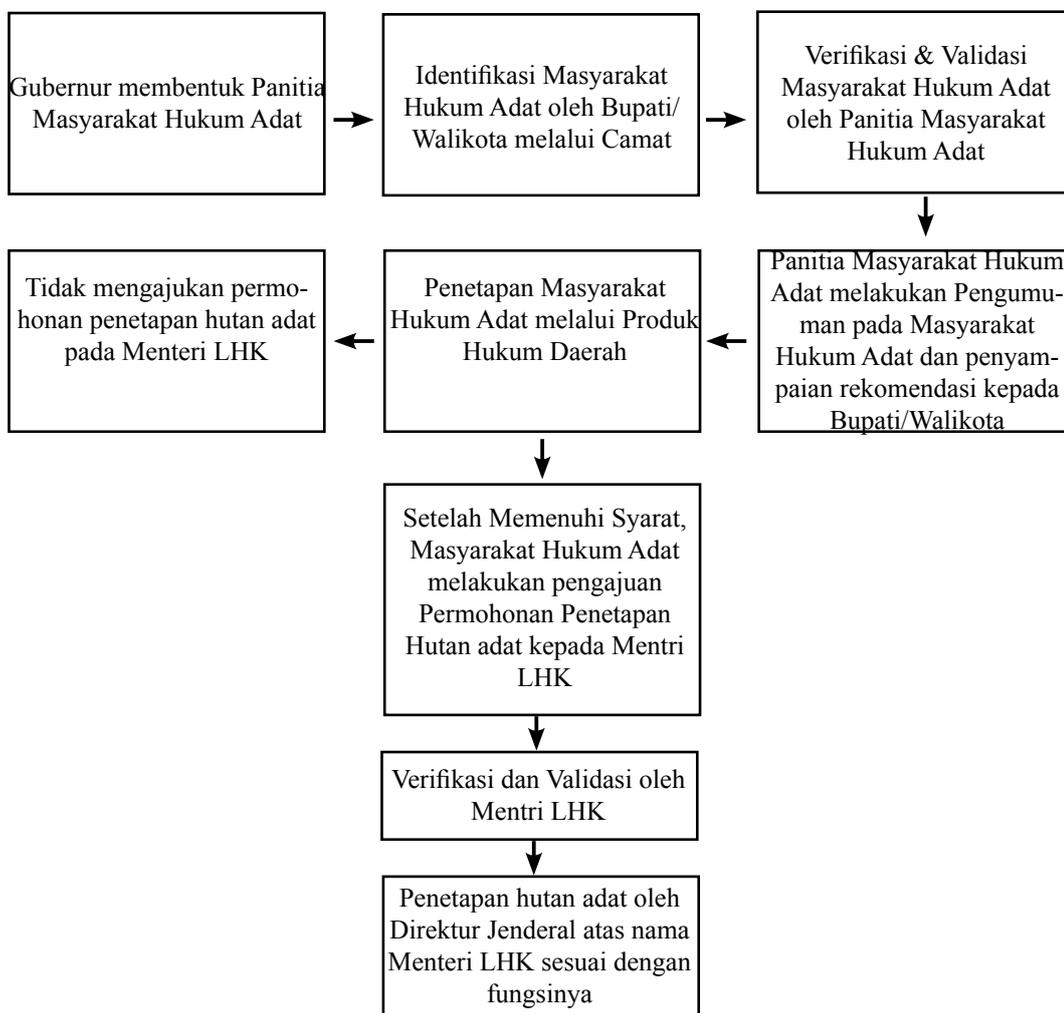
Selain itu, perlu dipahami pula dalam perkembangan hukumnya, pengakuan atas hutan adat juga akan dipengaruhi oleh ‘rezim hukum’ tertentu, misalnya

²⁵ Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999, hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah, turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat tidak hanya hak atas tanah masyarakat hukum adat melainkan juga hak masyarakat hukum adat terhadap wilayah adatnya yang meliputi tanah, air, tumbuh-tumbuhan, binatang, dan termasuk pula atas hutannya.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*[817].

berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua, dan/atau lahirnya peraturan-peraturan di level kementerian yang melahirkan arah kebijakan pengakuan hutan adat memiliki banyak rute atau mekanisme hukum.²⁷ Oleh sebab itu, maka kajian ini membatasi pada analisis kerangka hukum dan konsekuensi Undang-Undang Kehutanan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012.

Skema 3 Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dan Pengukuhan Hutan Adat²⁸



²⁷ Herlambang P. Wiratraman et al., *Pandangan Hukum Hutan Adat Papua*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) Indonesia, Jakarta, 2018.

²⁸ Skema ini dibuat berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32 Tahun 2015 tentang Hutan Hak.

Hak dan kewajiban masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak atas hutan adat yaitu sebagai berikut:²⁹

1. Berhak untuk mendapat insentif dan kompensasi³⁰ apabila hutan hak yang bersangkutan tersebut ditetapkan berfungsi konservasi dan lindung yang kemudian mengakibatkan terbatasnya hak pemegang hak atas hutan adat atas kawasan hutan yang bersangkutan;
2. Berhak mendapat perlindungan dari gangguan perusakan dan pencemaran lingkungan;
3. Berhak mengelola dan memanfaatkan hutan hak sesuai dengan kearifan lokal;
4. Berhak untuk memanfaatkan dan menggunakan pengetahuan tradisional dalam pemanfaatan sumber daya genetik yang ada dalam hutan hak;
5. Berhak untuk mendapat perlindungan dan pemberdayaan terhadap kearifan lokal dalam perlindungan dan pengelolaan hutan hak;
6. Berhak untuk memanfaatkan hasil hutan kayu, bukan kayu, dan jasa lingkungan sesuai dengan fungsi kawasan hutan; dan/atau memperoleh sertifikat legalitas kayu;
7. Wajib untuk mempertahankan fungsi hutan hak yang diberikan tersebut;
8. Wajib untuk menjalankan prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari.

Wajib untuk memulihkan dan meningkatkan fungsi hutan dan wajib untuk melakukan pengamanan dan perlindungan terhadap hutannya antara lain perlindungan dari kebakaran hutan dan lahan.

Wewenang Tidak Langsung Yang Dimiliki Oleh Negara Terhadap Hutan Adat Yang Bukan Lagi Hutan Negara

Hutan Adat Bukan Lagi Hutan Negara

Pada awalnya, hutan adat termasuk dalam kategori hutan negara berdasarkan pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU Kehutanan yang pada intinya menyatakan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara dan hutan hak, di mana hutan negara dalam hal ini dapat berupa hutan adat. Bahwa dengan dimasukkannya hutan adat dalam klasifikasi hutan negara berdasarkan ketentuan UU Kehutanan menjadikan

²⁹ Permen Hutan hak, Bab III, Ps.10-11.

³⁰ Kompensasi yang diberikan berdasarkan Pasal 13 ayat (3) jo Pasal 11 huruf g dan h Permen Hutan Hak adalah berupa prioritas untuk mendapatkan program dari Direktur Jenderal berupa pengembangan teknologi, bantuan permodalan dan pemasaran, serta promosi hasil hutan kayu, bukan kayu dan jasa lingkungan, dan pengembangan kewirausahaan sosial.

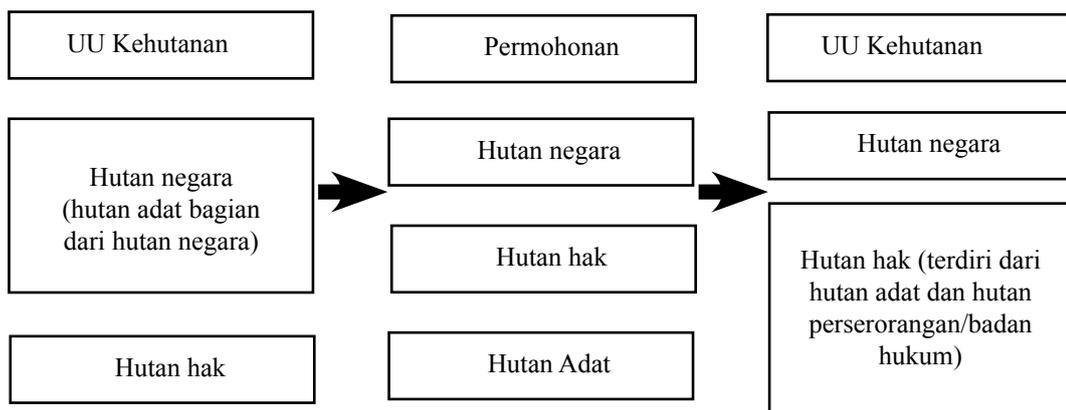
negara dapat dengan mudahnya mengambil alih hutan adat tersebut dengan berbagai mekanisme, yang salah satunya adalah dengan penetapan hutan adat menjadi Kawasan Hutan Taman Nasional ataupun yang lainnya. Dengan dilakukannya tindakan yang demikian kemudian berujung pada diajukannya pengujian konstiusionalitas terhadap UU Kehutanan kepada MK. Pengujian terhadap UU Kehutanan ini dilakukan oleh masyarakat hukum adat karena berbagai penolakan yang dilakukan masyarakat hukum adat sebelumnya, seperti aksi-aksi demonstrasi, laporan-laporan pengaduan kepada Komnasham dan aparat penegak hukum lainnya malah ditanggapi dengan kekerasan oleh pihak negara dan juga pihak swasta yang dalam hal ini adalah perusahaan-perusahaan yang memanfaatkan hutan adat tersebut; (vide: Putusan MK no.35/PUU-X/2012, alinea [2.1], bukti P-4).

MK sebagai lembaga yang menerima permohonan tentang pengujian UU Kehutanan memberikan pertimbangan terkait permohonan masyarakat hukum adat tersebut. Pertimbangan yang diberikan oleh MK dalam Putusan MK 35 tersebut menyatakan bahwa masyarakat hukum adat adalah juga subjek hukum. Namun terhadap masyarakat hukum adat UU Kehutanan tidak memberikan pengaturan yang jelas. Karena adanya perlakuan yang berbeda inilah yang kemudian masyarakat hukum adat kehilangan hak atas hutan sebagai sumber daya alam untuk kehidupan mereka. Dengan hilangnya hak masyarakat hukum adat atas hutan sebagai sumber kehidupannya, maka masyarakat hukum adat kemudian menjadi kesulitan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Selain karena adanya ketentuan UU Kehutanan yang demikian ini, masyarakat hukum adat juga kehilangan hak-hak mereka atas hutan karena tindakan sewenang-wenang yang kemudian menimbulkan konflik antara masyarakat hukum adat dengan pihak yang mengambil hak mereka tersebut, baik pihak tersebut adalah perusahaan-perusahaan maupun pemerintah. Selain itu, terjadinya konflik yang melibatkan masyarakat hukum adat ini semakin merugikan masyarakat hukum adat karena mereka berada pada posisi yang lemah karena tidak diakuinya hak-hak mereka secara jelas ketika mereka berhadapan dengan negara yang memiliki

hak menguasai yang sangat kuat. Hal ini menurut pendapat MK tidak sesuai dengan amanah konstitusi yang mana penguasaan negara atas sumber daya alam itu seharusnya dipergunakan untuk mengalokasikan sumber daya alam tersebut secara adil demi sebesar-besar kemakmuran rakyat; (vide: Putusan MK no.35/PUU-X/2012, alinea [3.12.3 dan 3.12.4]).

Dengan demikian, menurut pendapat MK dalam putusannya, apabila dimasukkan ke dalam bagian dari hutan negara maka hal tersebut merupakan bentuk pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat yang sudah ada jauh sebelum kemerdekaan. Oleh karena itu, maka hutan adat tersebut dimasukkan ke dalam klasifikasi hutan hak. Hutan hak sendiri kemudian dibedakan antara hutan adat dan hutan perorangan/badan hukum. Sehingga dibutuhkan pengaturan hubungan yang berbeda antara hak menguasai negara terhadap hutan negara, dan hak menguasai negara terhadap hutan adat meskipun hutan adat bukan lagi merupakan bagian dari hutan negara.³¹ Hal ini sebagaimana tecantum dalam Putusan MK 35 yang menyatakan bahwa negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat.

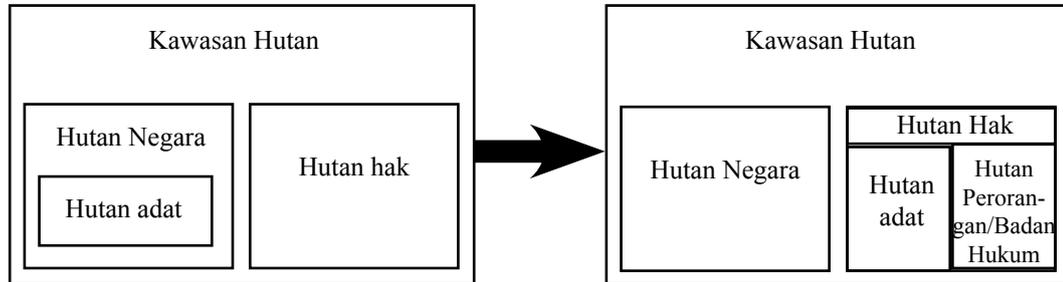
Skema 1. Status hutan³²



³¹ *Ibid.*[60].

³² Yance Arizona, *Op.Cit.*[8].

Skema 2. Perubahan status hutan adat³³



Wewenang Tidak Langsung Negara Terhadap Hutan Adat yang Bukan Lagi Hutan Negara

Wewenang, berdasarkan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut UU Adpem) didefinisikan sebagai hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan, karena kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat, tetapi wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.³⁴ Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Terkait dengan wewenang yang dimiliki Pemerintah terhadap hutan ini telah diatur dalam Pasal 4 UU Kehutanan tentang Penguasaan Hutan Munculnya pasal ini tidak dapat dilepaskan dari amanah yang diberikan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Penguasaan negara terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang ada didalamnya yang demikian ini bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sehingga merupakan wewenang atribusi yang

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid. Dikutip dari* Nurmayani S.H.,M.H., *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009.[26].

kemudian disebut dengan hak menguasai negara.³⁵ Adanya hak menguasai negara ini merupakan bentuk penyelenggaraan dari fungsi dan tujuan dari negara Indonesia sebagaimana telah disebutkan dalam alinea IV pembukaan UUD 1945, adalah untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Soepomo, yang merupakan seorang tokoh yang turut serta dalam merancang UUD 1945, memberikan penjelasan terkait bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut bahwa “dikuasai” yang dimaksud dalam pasal tersebut termasuk didalamnya pengertian mengatur dan atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi.³⁶ Bahwa penguasaan tersebut tidaklah dalam artian memiliki, karena apabila hak menguasai negara ini diartikan sebagai hak memiliki, maka tidak akan ada jaminan bahwa tujuan pemberian hak tersebut dapat tercapai.³⁷ Hal ini juga dikarenakan, apabila hak menguasai tersebut diartikan sebagai hak memiliki, maka akan melekat pula hak kebendaan yang paling kuat, dan dengan adanya hak yang terkuat tersebut menjadi hak mutlak dari negara dan menjadikan negara tidak perlu untuk memenuhi fungsi dan tujuan yang telah diamanahkan kepadanya.

Dengan demikian penguasaan negara terhadap bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak harus melanggar atau bahkan meniadakan kepentingan rakyat itu sendiri. Sebagai pembanding terhadap hak menguasai negara terhadap hutan, penulis memberikan penjelasan terkait hak menguasai negara terhadap tanah yang ada dalam UUPA. Melakukan pembahasan terkait dengan sumber daya kehutanan dan kewenangan terkait dengan pengelolaan kehutanan secara garis besar haruslah diawali dengan melakukan pembahasan

³⁵ Julius Sembiring, “Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria”, Jurnal Bhumi Vol.2, November 2016.[119].

³⁶ *Ibid.*[52].

³⁷ Julius Sembiring, *Op.Cit.*[121].

terhadap UUPA.³⁸ Sebagaimana telah tercantum dalam penjelasan umum UUPA pula, yang pada intinya menyatakan bahwa adanya hak menguasai negara tersebut bukanlah tidak terbatas, melainkan dibatasi oleh 3 hal, yaitu:³⁹

1. Pembatasan terhadap hak menguasai negara oleh tujuan dari adanya hak menguasai negara itu sendiri, yaitu “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.
2. Pembatasan terhadap hak menguasai negara oleh hak-hak seseorang atau badan hukum.
3. Pembatasan terhadap hak menguasai negara oleh hak ulayat masyarakat hukum adat yang secara faktual masih ada. Namun apabila sekiranya kepentingan umum menginginkan hak ulayat, maka perolehan tanahnya hanya dapat dilakukan setelah masyarakat hukum adat pemegang hak tersebut didengar pendapatnya dalam musyawarah dan diberikan ganti kerugian kepada mereka. Artinya, bahwa tidak dapat diperoleh tanah ulayat tanpa adanya persetujuan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak ulayat tersebut.

Dalam kaitannya dengan pengaturan terkait kehutanan, hal ini juga yang secara tersirat telah diamanahkan oleh MK dalam putusan MK 35, bahwa setelah hutan adat tidak dimasukkan lagi dalam bagian dari hutan negara, maka otoritas negara terhadap hutan adat berbeda dengan otoritas negara terhadap hutan negara.⁴⁰ Terhadap hutan negara, negara memiliki wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara.⁴¹ Sedangkan terhadap hutan adat, karena masyarakat hukum adat memiliki hak untuk mengatur peruntukan dan pemanfaatan tanah ulayat dan hutan adat yang ada di wilayah adatnya, maka wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat tersebut.⁴² Hal ini dikarenakan hutan

³⁸ *Ibid.*[57] dikutip dari Chip Fay dan Martua Sirait, *Kerangka Hukum Negara Dalam Mengatur Agrarian Dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan Atas*

³⁹ Julius sembiring, *Op.Cit.*[127].

⁴⁰ Fransisco Norman Jean Tangkere, *Op.Cit.*[64].

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Yance Arizona, *Op.Cit.*[9].

adat berada dalam cakupan hak ulayat dalam wilayah suatu masyarakat hukum adat, sehingga peragaannya didasarkan atas tradisi yang hidup dalam suasana rakyat dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayah adatnya masing-masing.⁴³

Kesimpulan

Hak kolektif diakui pula sebagai hak asasi manusia, sebagaimana yang dimiliki oleh sebuah entitas misalnya masyarakat hukum adat. Diantara semua hak-hak kolektif masyarakat hukum adat, hak atas tanah, ulayat (territori) dan hak atas sumber daya alamnya sebagai warisan nenek moyang mereka adalah hak-hak yang terpenting karena merupakan “susunan tempat hidup yang berbeda” yang menjadi dasar kelangsungan hidup masyarakat hukum adat. Salah satu sumber daya alam yang ada di Indonesia adalah Hutan. Terkait dengan hak-hak masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan hutan antara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 67 UU Kehutanan dan dalam Permen Hutan Hak.

Penggunaan istilah wewenang tidak langsung terdapat dalam dalam Putusan MK 35. Wewenang tidak langsung tersebut tidak diatur secara eksplisit baik dalam teori maupun dalam aturan hukum yang ada. Sehingga untuk memahami wewenang tidak langsung yang dimiliki oleh negara terhadap hutan adat yang bukan lagi hutan negara, dicari pemaknaan terhadap wewenang tidak langsung tersebut melalui praktek-praktek dan dari pendapat ahli hukum. Berdasarkan penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis dapat disimpulkan bahwa secara tersirat wewenang tidak langsung negara terhadap hutan adat yang bukan lagi hutan negara itu lahir karena adanya hak menguasai negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, sehingga meskipun hutan adat itu kemudian dikeluarkan dari klasifikasi hutan negara, namun tidak serta merta menghapuskan wewenang negara terhadap hutan adat tersebut. Negara masih memiliki wewenang terhadap hutan adat, meskipun wewenang negara yang ada pada hutan adat tersebut bukan

⁴³ Fransisco Norman Jean Tangkere, *Op.Cit.*[64].

lagi tidak terbatas seperti halnya apabila hutan tersebut merupakan hutan negara. Wewenang negara terhadap hutan adat tersebut terbatas pada sejauh mana isi dari hak masyarakat hukum adat yang tercakup dalam hutan adat tersebut.

Daftar Bacaan

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Muhammad, Bushar, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2003.

Supriadi, *Hukum kehutanan dan hukum perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Wiratraman, Herlambang P. *et.al.*, *Pandangan Hukum Hutan Adat Papua*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) Indonesia, Jakarta, 2018.

Jurnal

Abubakar, Lastuti, “Revitalisasi Hukum Adat sebagai Sumber Hukum dalam Membangun Sistem Hukum Indonesia”, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 13 No.2 Mei 2013.

Laman

Fitria, Evi Nur, “Persekutuan Hukum Adat” https://evinurfitria.wordpress.com/2015/12/05/persekutuan-hukum-adat/#_ftn3, 5 Desember 2015.

Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, “Data Set Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2016”, <http://www.menlhk.go.id/berita-129-dataset-lingkungan-hidup-dan-kehutanan.html>.

Safa’at, Muchamad Ali, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, November 2011.

Suerani, Ade, “Sejarah Desentralisasi di Indonesia”, Kompasiana, https://www.kompasiana.com/adesuerani/sejarah-desentralisasi-di-indonesia-1_54fffe53a33311227050f829, 29 Juni 2010.

Arizona, Yance, "Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan", Makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Tata Kelola Hutan dan Lahan, diselenggarakan oleh ICEL, ICW dan FITRA dengan dukungan The Asia Foundation dan UKAID, Hotel Aryaduta, Jakarta, 17-20 Desember, 2013.

Moniaga, Sandra, "Hak-hak Masyarakat Adat dan Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia", Artikel utama dalam WACANA HAM, Media Pemajuan Hak Asasi Manusia, No. 10/Tahun II/12 Juni 2002, Jakarta, 2002.

Sabardi, Lalu, "Konstruksi Makna Yuridis Masyarakat Hukum Adat Dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 Untuk Identifikasi Adanya Masyarakat Hukum Adat", Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-43 No.2 April-Juni 2013.

Sembiring, Julius, "Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria", Jurnal Bhumi Vol.2, November 2016.

Sirait, Martua, Chip Fay dan A. Kusworo, "Bagaimana Hak-hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur", Roundtable Discussion di Wisma PKBI tanggal 20 Oktober 1999.

Tangkere, Fransisco Norman Jean, "Kajian Yuridis Terhadap Status Hukum Kawasan Hutan berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi", Jurnal Lex Administratum Vol.IV/No.2/Februari, 2016.

Zakaria, R. Yando, "Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat dan Potensi Implikasinya terhadap Perebutan Sumberdaya Hutan Pasca-Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012: Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur", Jurnal WACANA No.33 Tahun ke-XVI, 2014.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) juncto Undang-Undang Nomor 19.

Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41

Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang judicial review Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak.

Karya Ilmiah

Fariqun, A. Latief, “*Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Dalam Politik Hukum Nasional*”, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2007.

Marthin, “*Prinsip Hukum Pengelolaan Hutan Pada Tanah Ulayat*”, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2015.