

# DESENTRALISASI PENGUASAAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH KAWASAN HUTAN DI JAWA: ANTARA HARAPAN DAN KENYATAAN\*

Subadi\*\*

## *Abstract*

*After four decades, forest land management in Java has not served the people's greatest benefit. Enforcement of decentralisation still faces difficulty due to the innumerable conflicting interests. Decentralisation may result to conflict of law, authority, and economic interest. Regional primordialism and euphoria of receiving significant increase of revenues may also occur.*

## *Abstrak*

*Pengelolaan tanah kawasan hutan di Jawa, selama lebih dari 4 dasawarsa belum mampu mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Desentralisasi masih sulit diwujudkan, karena banyaknya tarik-menarik berbagai kepentingan. Desentralisasi akan berimplikasi pada konflik perundang-undangan, konflik kewenangan, konflik ekonomi, euforia peningkatan PAD, dan primordialisme kedaerahan.*

**Kata Kunci:** *desentralisasi, penguasaan, pendayagunaan, kawasan hutan.*

## A. Latar Belakang

Indonesia dikenal memiliki hutan hujan tropis terbesar di dunia setelah Brasil, Amerika Utara dan Kanada, selama tiga setengah abad masa penjajahan telah diambil manfaatnya bukan untuk kepentingan rakyat Indonesia. Keinginan dan harapan para pendiri negara (*the founding fathers*), proklamasi kemerdekaan harus membawa perubahan besar bagi bangsa Indonesia untuk segera mewujudkan masyarakat adil dan makmur, maka dipandang perlu menetapkan “ideologi tentang hak menguasai oleh nega-

ra” sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa; “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sebagai interpretasi otentik, ideologi tersebut kemudian dituangkan dalam UUPA 1960, ternyata dalam pelaksanaannya telah mengalami banyak hambatan baik secara; politis, sosial dan terutama hambatan ekonomis<sup>1</sup>.

Sebagai jalan keluar, salah satunya diundangkan Undang Undang Nomor 5

---

\* Hasil Penelitian Hibah Bersaing Perguruan Tinggi dari DP2M Dirjen Dikti Tahun 2009.

\*\* Dosen Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Merdeka Madiun (Jalan Serayu, P.O. Box 12, Madiun).

<sup>1</sup> Achmad Sodiki, 1993, *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum)*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 1.

Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UU No.5 Tahun 1967), yang telah merubah wajah hutan di Indonesia. Pelaksanaan hak menguasai oleh negara ini, sebagian kewenangannya dapat diberikan dengan penugasan kepada daerah (*medebewind*) dan kepada pejabat pusat yang berada di daerah (*dekonsentrasi*), dan sebagian kewenangan yang bersumber pada hak menguasai oleh negara dapat dilimpahkan kepada, Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, masyarakat hukum adat, badan hukum tertentu dengan hak pengelolaan<sup>2</sup>, salah satunya adalah dilimpahkan kepada Departemen Kehutanan.

Potensi kawasan hutan, kurang lebih 3 juta ha, terletak di pulau Jawa, yang telah dikelola sejak tahun 1892, yang pengelolaannya pada perkembangan terakhir dilakukan oleh BUMN yang bernaung di bawah Departemen Kehutanan yaitu Perum Perhutani, ternyata dari segi sosial-ekonomi belum dapat dirasakan manfaatnya dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Bagi masyarakat sekitar hutan yang sudah secara turun-temurun, dari tahun ke tahun tidak ada perubahan ke arah yang lebih baik dan mereka masih tetap miskin dan sengsara.

Degradasi dan kerusakan tanah kawasan hutan Jawa, membuat rakyat semakin sengsara yaitu munculnya bencana kekeringan pada musim kemarau dan bencana banjir, tanah longsor dan kebakaran hutan

yang terjadi di mana-mana dan telah menimbulkan korban jiwa dan harta benda. Perum Perhutani sebagai pihak paling bertanggung jawab, tidak mampu berbuat banyak. Rakyat yang tidak mampu untuk kesekian kalinya masih terus dituntut untuk berkorban menyelamatkan tanah kawasan hutan. Desentralisasi tanah kawasan hutan dianggap sebagai alternatif jalan keluar, agar potensi besar kawasan hutan dapat didayagunakan oleh pemerintah daerah secara efektif dan efisien untuk meningkatkan pendapat asli daerah (PAD).

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas uraian pada latar belakang tersebut, masalah penelitian (*research questions*) dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan penguasaan dan penggunaan tanah kawasan hutan di Jawa oleh Perum Perhutani?
2. Bagaimana perkembangan penguasaan dan penggunaan tanah kawasan hutan di Jawa oleh rakyat dan bagaimana kepastian hukum hak milik atas tanah tersebut?
3. Bagaimana peluang dan implikasi desentralisasi penguasaan dan pendayagunaan yang berpihak pada kemakmuran rakyat?

## C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menitik beratkan pada data sekunder yang diperoleh dari hasil

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional (dalam hubungannya dengan TAPMPR RI No.IX/MPR/2001*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 4.

penelitian kepustakaan (*library research*).<sup>3</sup> Sebagai upaya untuk memperkaya data sekunder, dalam penelitian ini juga dilakukan penelitian lapangan (*field research*) yaitu dengan melakukan observasi pada lokasi penelitian yang telah dipilih dan ditetapkan di daerah konflik misalnya, KPH Madiun, KPH Lawu, KPH Wonosobo. Di samping itu, juga dilakukan wawancara secara mendalam (*indepth-interview*) dengan para pihak yang betul-betul menjiwai dan menghayati masalah tanah kawasan hutan di Jawa antara lain; Kepala Divisi Hukamas Perum Perhutani, Kepala KPH Madiun, KPH Lawu, KPH Blora, Bupati Wonosobo, Bupati Madiun, Ngawi dan Pakar Hukum Kehutanan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif, dengan menggabungkan fakta dan informasi yang diperoleh dari lapangan (*field research*) dengan data sekunder yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan (*library research*). Selanjutnya diuraikan secara deskriptif sehingga diperoleh hasil penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif.

## **D. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan di Jawa oleh Perum Perhutani**

Perum Perhutani adalah merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara

(BUMN) yang didirikan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat<sup>4</sup>, hal ini sesuai dengan Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN bahwa maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah untuk: 1) memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; 2) mengejar keuntungan; 3) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; 4) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; 5) ikut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bernaung di bawah Departemen Kehutanan, dalam menjalankan tugasnya memiliki sifat yang jelas, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1999 tersebut yaitu: “Menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan dan kelestarian sumber daya hutan.”

Sedangkan maksud dan tujuan dibentuknya Perum Perhutani, dalam Pasal 7 dinyatakan secara tegas bahwa: 1) mengelola

<sup>3</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 52.

<sup>4</sup> Berdasarkan: UU No. 19/Prp/1960 tentang Perusahaan Negara, berturut-turut dibentuk; 1) Perusahaan Kehutanan Negara Jawa Timur berdasarkan PP No.18 Tahun 1961; 2) Perusahaan Kehutanan Negara Jawa Tengah dengan PP No. 19 Tahun 1961 dan; 3) PP No. 35 Tahun 1963 tentang Penyerahan Penguasaan Hutan-hutan Tertentu kepada Perusahaan-Perusahaan Kehutanan Negara. Setelah PERPU Nomor 1 Tahun 1969 ditetapkan menjadi UU No. 9 Tahun 1969 tentang Bentuk Usaha-usaha Negara, kemudian diterbitkan; 1) PP No. 15 Tahun 1972 Perusahaan Kehutanan Negara Jawa Timur dan Jawa Tengah digabung menjadi Perum Perhutani, dengan 2 unit produksi yaitu; Unit I Jawa Tengah dan Unit II Jawa Timur; 2) dan PP No. 2 Tahun 1978 tentang Penambahan Unit Produksi Perum Perhutani Unit III Jawa Barat. Kemudian dengan PP No. 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perum, Perjan, Persero, diterbitkan PP No. 36 Tahun 1986, tentang Perusahaan Umum Perhutani dengan wilayah kerja; Unit I Jawa Tengah, Unit II Jawa Timur dan Unit III Jawa Barat, kemudian diperbarui dengan PP No. 53 Tahun 1999 tentang Perum Perhutani, dan kemudian Persero Perhutani telah dirubah kembali menjadi Perum Perhutani yaitu dengan PP No. 30 Tahun 2003 tentang Perum Perhutani.

hutan sebagai ekosistem sesuai dengan karakteristik wilayah untuk mendapatkan manfaat yang optimal bagi perusahaan dan masyarakat sejalan dengan tujuan pembangunan nasional; 2) melestarikan dan meningkatkan mutu sumber daya hutan dan mutu lingkungan hidup; 3) menyelenggarakan usaha di bidang kehutanan yang menghasilkan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai guna memenuhi hajat hidup orang banyak dan memupuk keuntungan.

Berdasarkan atas uraian tersebut, jelas bahwa Perum Perhutani sebagai BUMN harus dapat mencapai tujuan yaitu mengejar keuntungan. Di sisi lain, secara hukum harus tunduk pada Menteri Kehutanan sebagai bapak kandung dan sekaligus tunduk pada Menteri BUMN sebagai bapak angkat, yang membuat posisi Perum Perhutani semakin sulit diharapkan untuk ikut aktif dan serius mengatasi masalah sosial ekonomi utamanya masalah kemiskinan masyarakat desa sekitar hutan.

## 2. Penguasaan Tanah Kawasan Hutan Oleh Rakyat

Hak pengelolaan atas tanah kawasan hutan di Jawa oleh Perum Perhutani sebenarnya mulai diragukan banyak pihak. Banyak bukti di lapangan yang berupa deforestasi dan degradasi lahan yang menyebabkan banjir dan tanah longsor yang terjadi di mana-mana, telah cukup banyak membawa korban jiwa, rusaknya ribuan fasilitas umum dan musnahnya harta benda.

Di sisi lain banyaknya konflik vertikal maupun horizontal yang dihadapi Perum Perhutani, baik yang bersifat latent maupun perkara yang dihadapi di pengadilan cende-

rung terus bertambah. Rakyat yang sudah memiliki kesadaran hukum merasa perlu menuntut hak mereka yang telah dirugikan. Permasalahan pokok yang mendasari konflik dan gugatan tersebut yaitu masalah alas hak penguasaan dan kepastian hukum hak atas tanah kawasan hutan yang digunakan baik sekedar untuk tempat tinggal maupun sebagai penghidupan mereka. Alas hak tersebut diperoleh dengan cara sebagai berikut:

### a. Penguasaan Berdasarkan Hukum Adat

Salah satu cara rakyat memperoleh tanah adalah dengan cara membabat hutan, demikian juga cara mempertahankan hak atas tanah tersebut, apabila ada gangguan dari pihak lain atau perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige-daads*) yang merugikan rakyat, maka rakyatpun tidak tahu cara yang baik mempertahankan hak atas tanahnya.

Cara mendapatkan hak atas tanah, baik dengan cara membabat hutan, pewarisan, tukar-menukar dan lainnya, sering tidak diimbangi dengan upaya memperoleh hak secara sah menurut hukum positif. Akhirnya muncul perbedaan persepsi antara Perum Perhutani dengan masyarakat pemilik tanah yang hanya berdasarkan hukum adat atau berdasarkan konsepsi tradisional Jawa.

### b. Berdasarkan Izin Pemerintahan Jepang

Setelah Jepang menang dalam perang Asia Timur Raya, sebagian wilayah bekas tanah jajahan Hindia Belanda langsung dikuasai oleh Bala Tentara Jepang. Pada masa ini tanah kawasan hutan di Jawa dan Madura telah banyak yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat, atas izin Pemerintah Jepang

yang diarahkan untuk lahan pertanian yang dapat mendukung kemenangan perang.

Pada masa inilah rakyat telah merasa memiliki secara sah (menurut hukum Pemerintahan Jepang) hak atas tanah kawasan hutan dan kenyataan ini terus berlanjut sampai masa kemerdekaan, bahkan sampai sekarang di beberapa daerah rakyat masih merasa sebagai pemilik sah atas tanah kawasan hutan misalnya di Wonosobo, Malang (Ngantang), Batu, Trenggalek, Kebumen dan masih banyak daerah lainnya<sup>5</sup>.

Setelah sekian puluh tahun menguasai dan tidak ada tuntutan dari negara (Perum Perhutani), semakin meyakinkan masyarakat sekitar hutan, bahwa penguasaan atas tanah kawasan hutan adalah sah dalam pengertian dianggap telah diakui oleh negara.

### c. Berdasarkan Perjanjian Tukar-Menukar

Dalam rangka mencukupi kebutuhan minimal, serta dalam upaya menciptakan kekompakan hutan di Jawa, negara tidak segan-segan menghutankan kembali tanah kawasan hutan yang tidak berhutan yang telah dikuasai rakyat atau dengan melakukan tukar-menukar, tukar guling (*ruilslaght*) tanah kawasan hutan dengan tanah milik rakyat untuk dihutankan. Dalam kasus tukar menukar inilah, yang sampai sekarang banyak telah meninggalkan konflik berkepanjangan dan bersifat laten. Rakyat sebagai pemilik sah atas tanah yang telah mereka tinggalkan, ternyata hanya menempati tanah kawasan hutan yang tidak jelas status hak atas tanahnya.

Perum Perhutani sebagai pihak yang paling bertanggung jawab, ternyata tidak/kurang beretikat baik untuk menyelesaikan masalah konflik penguasaan tersebut. Rakyat yang berjuang untuk mendaftarkan tanah mereka, telah gagal hanya karena tanahnya masuk dalam "Peta Kawasan Hutan Perhutani". Rakyat telah merasa sebagai pemilik sah atas dasar salinan "Surat Perjanjian Tukar Menukar Kawasan Hutan", meskipun akhirnya baru menyadari bahwa menurut hukum negara belum dapat didaftarkan (Pendaftaran Tanah), karena tidak pernah/belum dikeluarkan dari "Peta Kawasan Hutan". Hal ini cukup membuktikan bahwa rakyat sekitar hutan "bukan sebagai penghambat jalannya pembangunan, yang tidak siap diberdayakan", karena perjuangan panjang ini telah dilakukan lebih dari 2 generasi untuk sekedar memperoleh kepastian hukum hak atas tanahnya.

### 3. Menuju Desentralisasi Penguasaan dan Pendayagunaan Hutan yang Berpihak pada Kemakmuran Rakyat.

Pemanfaatan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam otonomi daerah disebutkan secara eksplisit dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, BAB IV Arah Kebijakan huruf H, Sumber Daya Alam Lingkungan Hidup angka 3, yaitu: "Mendelegasikan secara bertahap wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam secara selektif dan pemeliharaan lingkungan

<sup>5</sup> Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia II-III Periode 1942 - 1983*, Departemen Kehutanan, Jakarta, hlm. 7.

hidup sehingga kualitas ekosistem tetap terjaga....dst". Hal ini sesuai dengan yang diatur dalam huruf G tentang Pembangunan Daerah, angka 1 Umum yaitu dengan "...mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab...", termasuk di dalamnya pemanfaatan sumber daya alam.

Kebijakan yang digariskan di atas dan peraturan organik lainnya, harus dipandang sebagai pendayagunaan fungsi hukum yaitu sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) untuk mengarahkan pembangunan dan mengarahkan masyarakat menerima tata nilai baru yang juga merupakan tujuan normatif yang berlaku umum, demikian "keberlanjutan" secara normatif dinyatakan sebagai ekstraksi aliran manfaat yang lestari atau upaya untuk membukakan aliran manfaat sumber daya alam.<sup>6</sup> Perubahan dari sentralisasi menuju desentralisasi, bukanlah suatu kebetulan atau bersifat imperatif akan tetapi hukum memang diminta bantuannya untuk mengantarkan masyarakat ke arah pembangunan serta menampung akibat yang timbul dari padanya.<sup>7</sup>

Dengan otonomi daerah, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) untuk kesejahteraan rakyat, telah membawa perubahan positif pada hubungan antara rakyat dengan pembuat kebijakan (*policy maker*) menjadi lebih dekat sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat, terbukanya akses rakyat dalam pembuatan kebijakan.<sup>8</sup> Desentralisasi penguasaan dan pendayagunaan tanah

kawasan hutan yang merupakan bagian dari pengertian SDA, juga belum bersifat final atau masih memerlukan perjuangan panjang dan belum bisa memberikan gambaran yang utuh khususnya pengelolaan kawasan hutan di pulau Jawa.

Realitas politik tentang otonomi daerah yang berkaitan dengan penguasaan dan penggunaan tanah kawasan hutan hendaknya dicermati secara arif dan bijaksana serta berorientasi atau berpandangan luas ke depan. Sekurang-kurangnya ada tiga pandangan yang berhembus kencang dari daerah otonom di Jawa-Madura, yang sebagian wilayahnya terdapat kawasan hutan. Adapun pandangan-pandangan tersebut sebagai berikut; 1) ada sebagian pemerintah kabupaten yang menghendaki seluruh kawasan hutan wajib diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten; 2) ada sebagian pemerintah daerah kabupaten yang menghendaki pengelolaan saja wajib diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten; 3) ada pemerintah daerah yang hanya menghendaki pembagian manfaat ekonomi dari hutan yang lebih adil dan proporsional.

Berdasarkan tiga pandangan tersebut, nampak jelas ada beberapa sikap yang membutuhkan penyatuan dan perlu disikapi secara arif. Pandangan tersebut sekaligus menunjukkan semangat otonomi daerah masih terbatas memperjuangkan kepentingan pemerintah daerah saja dan masih berkuat pada masalah peningkatan pendapat asli daerah (PAD) dan belum sampai berpikir pada partisipasi dan kesejahteraan rakyat.

<sup>6</sup> Noer Fauzi, et al., 2000, *Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah, Pergeseran Politik di Bawah Problem Agraria*, Cetakan I, LAPERA, Yogyakarta, hlm. 256.

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, hlm. 131.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 136.

Di sisi lain masalah egoisme sektoral, perebutan kekuasaan dan keengganan kehilangan eksistensi atas tanah kawasan hutan antara; pihak Perum Perhutani, Dinas Kehutanan Propinsi dan Dinas Kehutanan Kabupaten, meskipun terkesan persoalan internal, namun sungguhpun bukan persoalan yang mudah untuk diselesaikan.

Dalam rangka itu semua, rasanya perlu banyak dilakukan kompromi politik pada jajaran eksekutif dan legislatif, maka peran DPRD sebagai pihak yang mewakili masyarakat, punya banyak peluang memperjuangkan aspirasi masyarakat, sebagaimana dijelaskan oleh Posner bahwa para legislator seharusnya bekerja melayani *interest group*, meskipun untuk memperoleh dukungan tersebut harus dilakukan tawar-menawar (*bargaining*).<sup>9</sup> Aliran *Chicago School*, juga menjelaskan bahwa "*legislators are rational man*", bertitik tolak dari pola pemikiran aliran ini, seharusnya memperjuangkan terlaksananya desentralisasi atau otonomi daerah dalam pendayagunaan tanah kawasan hutan, para legislatif semestinya dapat memperoleh kepuasan maksimum (*happiness*) sebagai manusia dengan cara memperjuangkan secara sungguh-sungguh kehendak atau aspirasi rakyat dan/atau pemerintah daerah otonom di daerahnya masing-masing<sup>10</sup>.

Mencermati kondisi tersebut, maka harus dikembalikan pada pijakan normatif dalam pengelolaan tanah kawasan hutan dalam era otonomi daerah yaitu UU No. 41 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, yang kemudian dirubah lagi dengan Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 41 Tahun 1999 adalah Pasal 66 dalam beberapa ayat yang menyatakan bahwa:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah.
- (2) Pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Mencermati ketentuan Pasal 66, tersebut di atas, tujuan dilaksanakannya penyerahan kewenangan tersebut adalah untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dan dalam rangka pengembangan otonomi daerah, maka dengan demikian nampak jelas bahwa secara yuridis normatif desentralisasi pengelolaan tanah kawasan hutan masih terkait langsung dengan otonomi daerah. Lebih jelas dengan penjelasan yang terdapat dalam alinea ke 10 Penjelasan Umum UU No. 41 Tahun 1999, dengan kalimat sebagai berikut: Sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang Pemerintah Daerah, maka pelaksanaan sebagian pengurusan hutan yang bersifat operasional diserahkan kepada pemerintah daerah tingkat propinsi dan kabupaten/kota, sedangkan pengurusan hutan yang bersifat nasional

<sup>9</sup> Richard A. Posner, 2001, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, hlm. 4.

<sup>10</sup> *Ibid.*

atau makro, wewenang pengaturannya dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Berikutnya dalam hal peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan urusan kehutanan serta pengelolaan sumber daya hutan, sebenarnya juga telah diberikan pengakuan pada Pasal 68 UU No. 41 Tahun 1999, yang menegaskan:

- (1) Masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan.
- (2) Selain hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masyarakat dapat:
  - a. memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. mengetahui rencana peruntukan, pemanfaatan hasil hutan dan informasi kehutanan;
  - c. memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan;
  - d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung.
- (3) Masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (4) Setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kerangka landasan hukum tentang pelaksanaan desentralisasi di bidang ka-

wasan hutan, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, sebenarnya cukup memberikan harapan positif. Hal ini dapat kita cermati dalam beberapa pasal dalam undang-undang tersebut. Salah satunya adalah Pasal 10 ayat:

- (1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a) politik luar negeri; b) pertahanan; c) keamanan; d) yustisi; e) moneter dan fiskal nasional; dan e) agama.

Mencermati isi Penjelasan Umum alinia 10, Pasal 66 ayat (1), (2) dan (3) dan Pasal 10 ayat (1), (2) dan (3), UU No. 41 Tahun 1999, beserta Pasal 10 UU No. 32 tahun 2004 tersebut, sebenarnya telah nampak jelas bahwa kedua undang-undang tersebut dari segi sinkronisasi horisontal (harmonisasi) sudah sinkron, jelasnya bahwa bidang kehutanan sama sekali tidak termasuk urusan yang diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 dan tidak menjadi wewenang pemerintah pusat atau dengan kata lain telah didesentralisasikan. Dengan demikian secara yuridis formal tanah kawasan hutan, tidak perlu diragukan

dan seharusnya sudah merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kabupaten.

Dalam konteks undang-undang, desentralisasi atau pemberian kewenangan kepada daerah dalam pengelolaan hutan, masih tetap harus dibatasi oleh ketentuan Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 yaitu yang menyangkut hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Sedangkan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tersebut lebih lanjut diatur lagi dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 17 ayat:

- (1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
  - a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
  - b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
  - c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.
- (2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
  - a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
  - b. kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam

dan sumber daya lainnya antar pemerintah daerah; dan

- c. pengelolaan perijinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Dengan demikian sebenarnya dalam pengelolaan tanah kawasan hutan, telah mulai ada langkah-langkah positif yang mengarah pada bentuk bagi hasil. Dengan kata lain pengelolaan tanah kawasan hutan di Jawa, sampai saat ini masih dalam penguasaan dan pengusahaan atau tetap diberikan dengan hak pengelolaan kepada Perum Perhutani, dengan konsep bagi hasil dengan masyarakat sekitar hutan dan juga dengan pemerintah daerah Kabupaten.

Namun di saat masih menunggu diterbitkannya peraturan pelaksanaan sebagaimana yang dikehendaki oleh ketentuan Pasal 17 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 yang belum kunjung diterbitkan, yang terjadi justru telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1999 tentang Perum Perhutani (PP No. 53 Tahun 1999) yang memberi kekuasaan penuh kepada Perum Perhutani sebagai pengelola tanah kawasan hutan lindung dan hutan produksi di Jawa. Hal ini jelas bertentangan dengan asas-asas hukum seharusnya dikembalikan pada asas-asas hukum (*reorientasi asas*) yaitu “ketentuan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi” (*lex superiori derogat legi inferiori*).

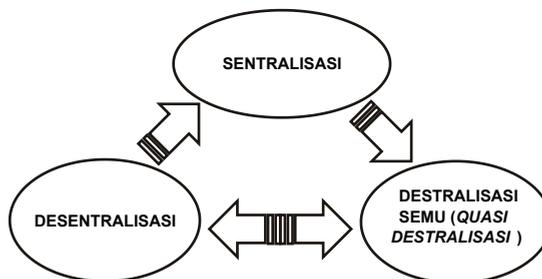
Kondisi sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas yang terjadi pada situasi normal biasanya disebut sebagai masa transisi, namun menurut pandangan saya yang lebih tepat kondisi ini disebut sebagai kondisi “quasi desentralisasi atau desentralisasi semu” yang masih diwarnai

berbagai macam tarik-menarik, tarik-ulur, kepentingan sektoral dari berbagai pihak dengan kepentingan yang bermacam-macam pula, dan untuk semua itu dibutuhkan upaya, atau perjuangan yang keras untuk mencapai desentralisasi yang sesungguhnya. Dengan kata lain, sentralisasi tidak mungkin akan segera berubah menjadi desentralisasi tanpa melalui *quasi desentralisasi*, atau dengan kata lain desentralisasi akan tetap semu belaka tanpa perjuangan yang serius. Jelasnya dalam proses tersebut diawali dari “sentralisasi, quasi desentralisasi atau desentralisasi semu, desentralisasi”.

Meskipun desentralisasi tidak mungkin dikembalikan lagi pada sentralisasi, namun kondisi quasi desentralisasi akan

terus bertahan, atau desentralisasi sangat dimungkinkan akan tetap semu. Artinya keberhasilan menuju desentralisasi harus ditunjang dengan perjuangan yang sungguh-sungguh dan maksimal dan keberhasilan perjuangan menuju desentralisasi penguasaan dan pendayagunaan tanah kawasan hutan, akan sangat tergantung pada pada tingkat keberhasilan mengatasi kendala yang dihadapi dalam proses menuju desentralisasi itu sendiri dan yang tidak kalah pentingnya adalah kemauan politik dari pihak negara (Menteri Kehutanan) sebagai pihak yang mewakili Pemerintah sebagai pelaksana hari hak menguasai oleh negara atas tanah kawasan hutan. Kondisi tersebut dapat digambarkan dengan sketsa berikut:

Sketsa Menuju Desentralisasi



DESENTRALISASI TETAP AKAN SEMU (*QUASI DESENTRALISASI*), PERLU PERJUANGAN KERAS, PANJANG DAN BERLIKU.

**a. Kendala Desentralisasi**

Berdasarkan informasi yang dihimpun dari berbagai pihak yang mengahayati dan menjiwai masalah pengelolaan tanah kawasan hutan di Jawa, ada beberapa masalah yang menjadi kendala dalam pelaksanaan desentralisasi yaitu:

**1) Ketidakpastian hukum**

Dalam pelaksanaan desentralisasi pengelolaan tanah kawasan hutan ini masih banyak ketidak-pastian hukum dan banyaknya perbedaan penafsiran hukum antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Beberapa tahun terakhir di Indonesia,

peraturan cenderung mudah dibuat dan mudah diganti, misalnya; UU tentang Pemerintah Daerah, dalam kurun waktu kurang dari 10 tahun sudah diganti sebanyak 3 kali. Hal ini akan sangat wajar apabila menimbulkan masalah tentang kepastian hukum terhadap hasil kebijakan oleh para daerah otonom sebagai pelaksana langsung di lapangan.

Sebagai kasus nyata, yaitu pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Ngawi dan mungkin beberapa Kabupaten lainnya, yang telah melakukan terobosan baru yang diharapkan dapat memayungi masalah pengelolaan tanah kawasan hutan di daerahnya masing-masing tiba-tiba gagal karena tidak dapat disahkan karena terkendala masalah legalitas hukumnya.

## **2) Sikap ragu-ragu**

Mencermati dari berbagai pendapat yang telah berhasil dihimpun dari para pejabat di daerah, yang pada pokoknya daerah otonom masih sering ragu-ragu dalam menyikapi peraturan perundang-undangan yang baru lahir terutama karena harus menunggu peraturan pelaksanaannya yang tidak kunjung terbit.

Dalam era reformasi ini, undang-undang dengan sangat mudahnya dibuat dan diganti atau sekedar direvisi dan uji materi (*judicial review*) melalui Mahkamah Konstitusi. Hal ini mengakibatkan pelaksana desentralisasi yang berada di daerah akan sering dilingkupi oleh perasaan ragu-ragu untuk sekedar membuat kebijakan dan mengatur berbagai strategi di daerah otonomnya.

## **3) Minimnya sumber daya manusia kehutanan di daerah**

Minimnya sumber daya manusia di bidang kehutanan yang dimiliki daerah otonom guna melaksanakan desentralisasi ini, tentunya akan berdampak pada perumusan politik hukum dan juga kualitas produk hukum yang dibuat daerah otonom. Kalau hal ini terjadi maka akan terkendala pada tingkat profesionalitas karena tidak mempunyai *skill* yang memadai, kreaktifitas dalam merumuskan hukum dengan konsepsi hukum daerah akan jauh dari yang diharapkan. Namun justru sebaliknya, karena ketidakmampuannya berpikir universal, justru akan terjebak dalam pola pikir sempit yang hanya mementingkan kepentingan daerah sesaat dan menimbulkan dampak negatif ke depan yang jauh lebih besar dan berbahaya bagi keberpihakan pada kesejahteraan masyarakat sekitar dan keberlanjutan fungsi lindung hutan.

## **4) Sengketa perbatasan tanah kawasan hutan**

Pembagian batas wilayah Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Perhutani tidak sama dengan batas wilayah kabupaten-kabupaten di Jawa, hal ini disebabkan karena pembagian wilayah kawasan hutan didasarkan pada daerah aliran sungai (DAS), sehingga sangat dimungkinkan wilayah Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) berada di dua atau lebih wilayah kabupaten yang berdekatan. Di sisi lain wilayah kabupaten punya dasar yang berbeda dalam penentuan wilayah daerahnya.

Misalnya KPH Saradan, dari segi wilayah pemerintah daerah jelas masuk

wilayah Kabupaten Madiun, akan tetapi dari segi wilayah kerja Perum Perhutani KPH Saradan meliputi Nganjuk, Madiun dan Ngawi. Berdasarkan atas hal tersebut, terdapat kemungkinan akan terjadi masalah sengketa perbatasan yang terjadi antara kabupaten satu dengan kabupaten lainnya, yang juga perlu membutuhkan pemikiran konsep dan cara atau metode yang bijaksana untuk penyelesaian.

#### **b. Implikasi Desentralisasi**

Suatu hal yang tidak mungkin dapat dihindari dalam pelaksanaan desentralisasi dalam penguasaan dan pengelolaan tanah kawasan hutan ini yaitu implikasi negatif yang tidak pernah diharapkan. Adapun implikasi tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

##### **1) Konflik Kepentingan (*Conflict of Interest*)**

Konflik kepentingan adalah masalah lama dan sangat bersifat klasik, namun tidak mudah untuk bisa diselesaikan. Perum Perhutani sebagai pelaksana dari hak pengelolaan tentu memiliki kepentingan atas penguasaan kawasan hutan di Jawa. Sebagai BUMN yang bernaung di bawah Departemen Kehutanan dan juga di bawah kendali Menteri BUMN, sekurang-kurangnya memiliki kepentingan tentang keberlanjutan fungsi hidrologis dan orologis, serta yang lebih penting memupuk keuntungan sebagaimana tersurat dalam visi dan misi Perum Perhutani.

Di sisi lain daerah otonom yang memiliki wilayah tanah kawasan hutan juga memiliki kepentingan khusus, dalam rangka mendongkrak PAD, dan lebih luas dari itu adalah kepentingan untuk menyejahterakan

dan melindungi daerah serta rakyatnya dari segala gangguan sebagai akibat merosotnya fungsi lindung hutan.

##### **2) Konflik Peraturan Perundang-undangan (*Conflict of Norm*)**

Desentralisasi penguasaan dan penggunaan atas tanah kawasan hutan awalnya telah menjadi *conditio sine qua non*, dan telah menjadi harapan besar bagi pemerintah daerah dan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam merencanakan, melaksanakan dan pengawasan dalam proses pembangunan sektor kehutanan di daerahnya.

Walhasil ternyata sempat menjadi harapan kosong karena hampir tidak sesuai dengan kenyataan yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1), (2) UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya ketentuan Pasal 10 ayat (3) yang secara garis besar menyatakan bahwa; Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi: a) politik luar negeri; b) pertahanan; c) keamanan; d) yustisi; e) moneter dan fiskal nasional; dan e) agama.

Berdasarkan atas uraian tersebut masalah kontradiksi hukum dalam masalah desentralisasi dalam penguasaan dan pendayagunaan tanah kawasan hutan di Jawa telah tercapai jalan keluar, namun dalam perkembangan selanjutnya kontradiksi hukum tersebut nampaknya masih akan berjalan cukup alot atau muncul kembali. Hal ini disebabkan karena dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1999 tentang Perusahaan Umum Kehutanan Negara (PP No. 53 Tahun 1999), yang memberikan penguasaan atas hutan di Jawa kepada Perum

Perhutani. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) jo. Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 dan sekaligus juga bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi yaitu UU No. 41 Tahun 1999.

Berdasarkan atas uraian tersebut di atas, nampak jelas adanya 2 (dua) fakta hukum yang krusial sebagaimana telah dijelaskan oleh I Nyoman Nurjaya, yaitu:<sup>11</sup>

1. Sifat *ambiguitas* atau mendua (*ambiguity*), karena wewenang seluruh bidang pemerintahan yang dijanjikan undang-undang ini tidak sepenuhnya diserahkan kepada daerah otonom, terutama kewenangan bidang lain yang secara tegas ditarik kembali menjadi bagian dari kewenangan pemerintah pusat, termasuk di dalamnya kewenangan di bidang pendayagunaan sumber daya alam.
2. Kaidah-kaidah hukum yang mengatur penyerahan wewenang di bidang pemerintahan kepada daerah otonom diatur secara tidak konsisten (*inconsistency*) dan saling bertentangan (*contradiction*) satu sama lain, sehingga selain mengundang multi interpretasi, juga menimbulkan ketidak-pastian hukum (*legal uncertainty*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kembali pada persoalan kontradiksi hukum antara ketentuan perundang-undangan di bidang kehutanan dengan ketentuan perundang-undangan di bidang pemerintah daerah, maka harus dikembalikan (*reorien-*

*tation*) kepada asas-asas hukum umum (*universal*) yang relevan sebagai berikut:

1. asas "*lex specialis derogat legi generalis*", yang berarti ketentuan perundang-undangan yang mengatur substansi hukum lebih khusus (*specialis*) mengesampingkan perundang-undangan yang memuat substansi hukum yang bersifat umum (*generalis*).
2. asas "*lex posteriori derogat legi priori*", yang berarti ketentuan perundang-undangan yang baru (*posteriori*) mengesampingkan ketentuan perundang-undangan yang lama (*priori*).
3. asas "*lex superiori derogat legi inferiori*", yang berarti ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jika terdapat 2 (dua) atau lebih undang-undang yang tumpang tindih mengatur substansi yang sama (*overlapping*), maka dari sudut pandang ilmu hukum harus diselesaikan dengan kembali dan merujuk kepada asas-asas hukum yang berlaku, yaitu: *lex specialis derogat legi generalis* dan *lex posteriori derogat legi priori*.<sup>12</sup>

Abdul Gani<sup>13</sup> dalam kritiknya menyatakan bahwa berpikir hukum (*recht-denken*) mengalami proses pemutakhiran, dimana cara berpikir yang "*casuistis-regel-denken*", telah dianggap sebagai cara berpikir hukum sempit, untuk memenuhi ke-

<sup>11</sup> I Nyoman Nurjaya, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hlm. 39-45.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>13</sup> Abdul Gani, "Corat-coret tentang Pemikiran Hukum di Indonesia", *Makalah*, Seminar Sehari, Universitas Merdeka, Madiun, hlm. 1-2.

pentingan tersebut seharusnya mulai dicari imbangannya bahkan setapak demi setapak harus mulai ditinggalkan karena terlalu bercorak “yuridis-legalistik-formal” dan segera beralih menuju ke pola berpikir hukum dengan kembali mengutamakan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dihadapi yaitu “*asas-beginsel-denken*”. Dengan kata lain asas-asas hukum harus lebih diutamakan dari pada aturan atau ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam undang-undang, dan inilah disebut dengan supremasi asas-asas hukum atas ketentuan perundang-undangan/hukum positif atau kembali ke asas hukum.

Sebagaimana dijelaskan Sudikno bahwa undang-undang tidak pernah akan berdiri sendiri, akan selalu berkaitan dan berhubungan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan.<sup>14</sup> Dari sini dimungkinkan, dalam tahap pelaksanaan (implementasi) akan banyak mengalami hambatan-hambatan, maka dari itu peran asas hukum utama sebagai puncaknya piramida adalah sangat menentukan.

### 3) Konflik Kewenangan Pusat dan Daerah (*Conflict of Authority*)

Pada masa pemerintahan Orde Baru, hutan telah dikelola dengan sistem pengelolaan yang berbasis pada dominasi peran negara (*state based forest management*), sedangkan setelah reformasi sistem pengelolaan hutan telah bergeser pada sistem

pengelolaan yang berbasis pada peran serta masyarakat (*community based forest management*).<sup>15</sup> Pengelolaan hutan yang sentralisasi atau paradigma lama hanya berorientasi pada ekstraksi kayu semata, cenderung berpotensi sebagai ancaman terhadap keselamatan jiwa rakyat, misalnya; banjir, tanah longsor, kekeringan, kebakaran, deforestasi, degradasi lahan dan berbagai permasalahan kronis yang terjadi di lapangan. Sentralistik pengelolaan kawasan hutan, pada akhir masanya hanya menimbulkan akumulasi berbagai konflik sosial, pemerintah tidak mampu mengontrol tuntutan dan gerakan masyarakat, hal ini tercermin dari berbagai kasus penjarahan hutan yang terjadi di semua penjuru kawasan hutan di Jawa.

Tuntutan reformasi untuk pengelolaan kawasan hutan dianggap selaras dengan nuansa otonomi daerah, desentralisasi dan devolusi serta peningkatan peran serta masyarakat dalam nuansa *multi stakeholder* nampaknya lebih bisa diharapkan. Desentralisasi sektor kehutanan tentu bukan hal yang mudah, hal ini dikarenakan sikap statis sektor publik kehutanan yang masih terus berupaya mempertahankan sentralisasi di bidang kehutanan. Sebaliknya pengembalian desentralisasi ke sentralisasi justru akan membawa dampak politik yang bersifat laten khususnya konflik antara pusat dan daerah yang justru akan mempersulit penyelesaian berbagai masalah yang terjadi di lapangan.

Konflik kewenangan antara pusat dan daerah yang sebagian wilayahnya terdiri dari kawasan hutan, dikarenakan masing-masing

<sup>14</sup> Sudikno Mertokusumo, 2001, *Menemukan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Cet. Kedua, Liberty, Yogyakarta, hlm. 95.

<sup>15</sup> Untung Iskandar dan Agung Nugraha, 2004, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan, Issue dan Agenda Mendesak*, Debut Press, Yogyakarta, hlm. 83.

berargumentasi dan mendasarkan pada dua undang-undang yang berbeda yaitu Menteri Kehutanan yang mendasarkan pada UU No. 41 tahun 1999 dan Pemerintah Kabupaten yang mendasarkan pada UU No. 32 Tahun 2004. Kegagalan penyatuan perbedaan persepsi dalam konsep pengelolaan hutan, di samping mengakibatkan timbulnya konflik kewenangan, juga menimbulkan kondisi anomali, tumpang tindihnya berbagai kebijakan di sektor kehutanan dan sudah barang tentu sangat merugikan kepentingan para *stakeholder* kehutanan lainnya.

#### 4) **Konflik Ekonomi Kerakyatan dengan Ekonomi Kapitalis (*Conflict of Economic*)**

Bahwa secara konstitusional, ideologi pembangunan ekonomi negara Indonesia, berdasarkan atas “ekonomi kerakyatan”<sup>16</sup>. Pandangan Bambang Sudibyo yang diterima oleh semua anggota tim ekonomi yaitu tentang peranan ideologi dalam sistem ekonomi Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 adalah anti penjajahan yang berarti anti kapitalis-liberalisme.<sup>17</sup> Pemerintah yang merdeka yang dibentuk harus mampu melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini nampak sangat jelas dalam sistem mekanisme ekonomi dalam rumusan Pasal 23, 27, 33, dan lebih tegas lagi dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945

yang menyatakan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan”.

Lebih lanjut dalam ayat (4)-nya yang menyatakan bahwa: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.<sup>18</sup>

Namun apabila melihat dan mencermati, tugas dan tujuan Perum Perhutani sebagaimana diatur Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1999, serta misi ekonomi ternyata, di samping “menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum, jelas-jelas memupuk keuntungan”. Demikian juga dalam pelaksanaan di lapangan perusahaan tersebut jelas nampak, sebagai bentuk kelanjutan Perusahaan Kehutanan yang dibentuk Belanda yang bersendi pada kapitalisme<sup>19</sup>.

Sungguh merupakan pemaksaan belaka untuk terus mempersandingkan ideologi feodal-kapitalistik yang dianut Perum Perhutani dengan ekonomi kerakyatan yang melingkupi masyarakat sekitar hutan, artinya bahwa kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat sekitar hutan akan tetap menjadi mitos belaka dan hal ini merupakan cermin kegagalan menegakan supremasi asas hukum utama Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

<sup>16</sup> TAP MPR No. IV 1999 Tentang GBHN 1999 – 2004, yang memerintahkan dikembangkannya Sistem Ekonomi Kerakyatan yang telah diikuti oleh UU No. 25 Tahun 2000 tentang Proenas 2000 – 2004.

<sup>17</sup> Mubyarto, 2001, *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta, hlm. 200.

<sup>18</sup> Perubahan keempat UUD 1945 (Perubahan disahkan tanggal 10 Agustus 2002).

<sup>19</sup> Hasanu Simon, 1999, *Reformasi Hukum dan Kebijakan Sumber Daya Alam Hutan dan Keaneragaman Hayati Dalam Demokrasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, ICEL, Jakarta, hlm. 85.

### 5) Euforia Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Desentralisasi telah menimbulkan keinginan yang kuat dari beberapa Kabupaten yang sebagian wilayahnya banyak terdapat kawasan hutan untuk mengeksploitasi sumber daya hutan. Gejala ini setidaknya dilatarbelakangi oleh hal-hal sebagai berikut; *Pertama*; melihat sumber daya hutan sebagai potensi komoditas ekonomi yang perlu digarap secara serius yang mengarah pada peningkatan PAD, misalnya dari tanahnya, hutannya dan sumber daya hutan lainnya; *Kedua*; melihat degradasi hutan dan deforestasi yang sangat memprihatinkan, Pemerintah Daerah merasa untuk segera melakukan langkah-langkah penyelamatan.

Kalau hal ini terjadi maka, peluang untuk degradasi hutan dan deforestasi hutan akan semakin terbuka lebar dan ini jelas merupakan ancaman terhadap keselamatan dan terganggunya keseimbangan lingkungan hidup (ekologis) serta kelestarian dan keberlanjutan fungsi lingkungannya. Ancaman terhadap lingkungan hidup memang belum bisa disampaikan secara eksak, akan tetapi semangat otonomi daerah yang berlebihan akan menimbulkan berbagai ancaman dan seolah-olah keberhasilan daerah otonom hanya diukur dari tingkat keberhasilan meningkatkan pendapatan asli daerah.

### 6) Munculnya Primordialisme Kedaerahan

Penelitian ini, memperoleh pemahaman bahwa pelaksanaan desentralisasi pengelolaan tanah kawasan hutan, tanpa

mengesampingkan segi positifnya sangat memungkinkan menimbulkan implikasi negatif yaitu: a) munculnya primordialisme kedaerahan yang bersifat eksklusif; b) kemungkinan dilupakannya aspek konservasi dalam pengelolaan kawasan hutan; c) timbulnya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) dalam pengelolaan kawasan hutan sehingga akan mengarah pada kemunduran di bidang investasi; d) melahirkan pelaku ekonomi yang rentan terhadap praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).<sup>20</sup> Di samping itu, juga akan menimbulkan sifat kedaerahan yang serba eksklusif, misalnya pemimpin putra daerah, hukum produk daerah yang bersifat protektif bertentangan dengan “asas nasionalitas” yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA<sup>21</sup>, yang berdampak pada pelanggaran terhadap prinsip negara NKRI. Beralihnya kewenangan pengambilan keputusan pada pemerintah daerah, menimbulkan ancaman dalam kebijakan konservasi sumber daya hutan, misalnya pemanfaatan kawasan hutan kepentingan di luar konservasi, dan eksploitasi yang mengorbankan konservasi dan daya dukung pelestarian lingkungan.

### E. Kesimpulan

Berdasarkan atas uraian tersebut di atas dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*; Penguasaan dan penggunaan tanah kawasan hutan oleh Perum Perhutani telah terjadi sejak tahun 1960 dan dalam perkembangan terakhir, semenjak bernaung di bawah 2 Kementerian yaitu Menteri Kehutanan dan Menteri BUMN, tanggung jawab Perum

---

<sup>20</sup> Subadi, 2010, *Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hlm. 184-187. Bandingkan dengan Heriman, 2001, *Pengelolaan Sumberdaya Hutan dalam Perspektif Otonomi Daerah (Studi Kasus Kabupaten Sawahlunto Sijunjung, Provinsi Sumatera Barat)*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Barwijaya, Malang, hlm. 145.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Perhutani semakin berat dan semakin sulit diharapkan mampu berperan serta secara aktif ikut mengatasi masalah sosial ekonomi di sektor masyarakat desa tepi hutan Jawa; *Kedua*; Penguasaan tanah kawasan hutan di Jawa oleh rakyat sekitar hutan, bukan tanpa dasar atau alas hak yang sah, akan tetapi mereka menguasai dan menggunakan atas dasar antara lain; a) berdasarkan hukum adat atau membabat hutan yang dilakukan oleh nenek moyangnya yang kemudian diwariskan pada generasi sekarang; b) penguasaan atas dasar izin Pemerintah Jepang; c) penguasaan atas dasar perjanjian tukar menukar dengan Perum Perhutani. Dengan demikian sungguh tidak adil kalau mereka ini dianggap sebagai pihak yang menguasai tanah kawasan hutan tanpa hak, karena sesungguhnya mereka telah lama berjuang untuk memperoleh kepastian hukum hak atas tanah tersebut; *Ketiga*; Desentralisasi penguasaan dan pedayagunaan tanah kawasan hutan di Jawa, sebagai upaya mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat, masih sulit diwujudkan karena banyak tarik-menarik berbagai kepentingan, sehingga desentralisasi akan tetap semu

(kuasi desentralisasi). Desentralisasi akan menghadapi kendala yaitu, 1) ketidakpastian hukum; 2) sikap ragu-ragu; 3) minimnya sumber daya manusia di daerah; 4) sengketa perbatasan. Di samping kendala-kendala tersebut desentralisasi akan berimplikasi pada 1) konflik perundang-undangan (*conflict of norm*); 2) konflik kewenangan (*conflict of authority*); 3) konflik ekonomi kerakyatan dengan ekonomi liberal kapitalis (*conflict of economic*); 4) euforia peningkatan pendapatan asli daerah (PAD); 5) munculnya primordialisme kedaerahan. Desentralisasi dan hukum yang bersifat represif, bukan satu-satunya pemecahan masalah, namun harus diimbangi dengan upaya-upaya fasilitatif, membantu mencari jalan keluar dari masalah sosial yang membelit rakyat sekitar hutan dengan mengembangkan tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*), dan yang tidak kalah pentingnya adalah tentang pendidikan dan gerakan cinta tanah air (*hubbul waton minal iman*), kepada seluruh lapisan masyarakat utamanya para generasi penerus.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Kehutanan, 1986, *Sejarah Kehutanan Indonesia II-III Periode 1942 - 1983*, Jakarta.
- Fauzi, Noer, et.al., 2000, *Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah, Pergeseran Politik di Bawah Problem Agraria*, Cetakan I, LAPERA, Yogyakarta.
- Gani, Abdul, "Corat-coret tentang Pemikiran Hukum di Indonesia", *Makalah*, Seminar Sehari, Universitas Merdeka, Madiun.
- Harsono, Boedi, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional (dalam Hubungannya dengan TAPMPR RI No.IX/MPR/2001)*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.
- Heriman, 2001, *Pengelolaan Sumberdaya Hutan dalam Perspektif Otonomi Daerah (Studi Kasus Kabupaten Sawahlunto Sijunjung, Provinsi Sumatera Barat)*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Barwijaya, Malang.

- Iskandar, Untung dan Agung Nugraha, 2004, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan, Issue dan Agenda Mendesak*, Debut Press, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2001, *Menemukan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.
- Mubyarto, 2001, *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Nurjaya, I Nyoman, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Posner, Richard A., 2001, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Rahardjo, Satjipto, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung.
- Simon, Hasanu, 1999, *Reformasi Hukum dan Kebijakan Sumber Daya Alam Hutan dan Keaneragaman Hayati dalam Demokrasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, ICEL, Jakarta.
- Sodiki, Achmad, 1993, "Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum)", *Disertasi*, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Subadi, 2010, *Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Tap MPR No. IV 1999 tentang GBHN 1999-2004.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.