

Konstitusionalitas Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Hutan Adat: Fakta Empiris Legalisasi Perizinan

Wahyu Nugroho

Satjipto Rahardjo Institute dan Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta
Jl. Prof. Soepomo, SH. No. 84 Tebet Jakarta Selatan 12870
E-mail: nugie_hukum@yahoo.co.id

Naskah diterima: 30/01/2014 revisi: 30/02/2014 disetujui: 30/03/2014

Abstrak

Konstitusi hijau (*green constitution*) menempatkan Indonesia sebagai negara yang memiliki konsekuensi yuridis konstitusional di dalam UUD 1945 untuk menerapkan prinsip-prinsip ekokrasi, yakni setiap kebijaksanaan atau pembangunan dibidang perekonomian selalu memperhatikan lingkungan hidup disegala sektor, termasuk kehutanan. Objek kajian ini adalah putusan MK No. 35/PUU-X/2012 dengan subjek hukumnya masyarakat adat yang telah dilanggar hak konstitusionalnya. Tujuan dari pengkajian ini adalah: pertama, untuk menguji dan menganalisis konsistensi kewenangan negara atas doktrin *welfare state* dalam pengelolaan hutan negara dengan kewenangan masyarakat adat dalam pengelolaan hutan adat berdasarkan kajian *socio-legal* putusan Mahkamah Konstitusi; dan kedua, menjamin dan menganalisis terlaksananya prinsip-prinsip ekokrasi atas penguatan hak konstitusional masyarakat hukum adat sebagai *living law* dalam pengelolaan hutan adat, sebagai konsekuensi logis Indonesia penganut demokrasi berbasis lingkungan dan *green constitution*. Penulis menggunakan metodologi berdasarkan pengkajian putusan Mahkamah Konstitusi, dengan menelaah aspek *socio-legal* dalam putusan ini. Hasil kajian ini terungkap bahwa pertama, terdapat hubungan antara hak menguasai negara dengan hutan negara, dan hak menguasai negara terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Adapun hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauhmana isi wewenang yang

tercakup dalam hutan adat. Hak pengelolaan hutan adat berada pada masyarakat hukum adat, namun jika dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat jatuh kepada Pemerintah. Kedua, Pelaksanaan pembangunan nasional ataupun daerah selama ini selalu memprioritaskan unsur ekonomi atau dalam konteks otonomi daerah lebih mengutamakan Pendapatan Asli Daerah, tanpa memperhatikan demokrasi lingkungan berbasis pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup.

Kata kunci: negara, masyarakat hukum adat, hutan negara, hutan adat, sumber daya alam

Abstract

Green constitution placed Indonesia as a country that has a constitutional juridical consequences constitution in 1945 to apply the principles of ecocracy, that is any wisdom or development in the field of economy always looking environment in all sectors, including forestry. The study object is the Constitutional Court decision No. 35/PUU-X/2012 with indigenous people's subject who has violated his constitutional rights. The purpose of this study are: first, to examine and analyze the consistency of state authority over the doctrine of welfare state in the management of state forest with indigenous authorities in the indigenous forest management based on socio-legal study of the Constitutional Court's decision, and second, guarantees and analyze the implementation of the principles ecocracy over strengthening the constitutional rights of indigenous people as a living law in the management of indigenous forest, as a logical consequence of Indonesia adherents of democracy based on the environment and green constitution. The author uses a methodology based on assessment of the Constitutional Court decision, by examining the socio-legal aspects of this decision. The results of this study revealed that first, there is a relationship between the state is the state forest, and the state is customary forests. To the state forest, the state has full authority to organize and decide the inventory, allocation, utilization, management, and legal relations that occur in the forest region of the country. The indigenous forests, state authority is limited extent authorized content covered in indigenous forest. Indigenous forest management rights of indigenous communities, but if the development of indigenous communities in question no longer exists, then the rights of indigenous forest management falls to the Government. Second, implementation of national and regional development has always prioritized economic element or in the context of regional autonomy prefers the original income, regardless of environmental democracy based on sustainable development and environmentally.

Keywords: state, indigenous and tribal peoples, state forests, indigenous forests, natural resources

PENDAHULUAN

Konstitusi perekonomian Indonesia secara eksplisit menegaskan bahwa bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan oleh sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut terdapat spirit/filosofi bahwa adanya suatu kewajiban bagi negara untuk menyejahterakan rakyatnya, karena konsekuensi yuridis Indonesia sebagai negara penganut *welfare state*.¹ Penguasaan oleh negara melalui instrumen hukum tidak secara langsung menegaskan masyarakat tradisional/adat (*indigenous people*) untuk mendapatkan akses hutan adat atau mengambil alih hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayahnya melalui instrumen perizinan oleh swasta, tanpa memperhatikan kearifan-kearifan lokal (*local wisdom*). Tergesernya peran masyarakat adat kawasan hutan baik secara langsung maupun tidak langsung akan mengakibatkan penguasaan hutan oleh negara tanpa batas dengan dalih pendapatan nasional ataupun daerah, melalui pemegang izin usaha.

Dalam praktiknya, pemerintah sering mengeluarkan keputusan penunjukan kawasan hutan tanpa terlebih dahulu melakukan pengecekan tentang klaim kesatuan masyarakat hukum adat atas kawasan tersebut yang bahkan pada kenyataannya telah ada pemukiman-pemukiman masyarakat adat di dalamnya. Data Kementerian Kehutanan dan Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa terdapat 31.957 desa yang berinteraksi dengan hutan dan 71,06 % dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan.² Selanjutnya, dalam Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014 menunjukkan data bahwa pada tahun 2003, dari 220 juta penduduk Indonesia terdapat 48,8 juta orang yang tinggal di pedesaan sekitar kawasan hutan, dan ada sekitar 10,2 juta orang.

Politik hukum UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang dikembangkan kemudian membagi kelembagaan pengelolaan hutan ke dalam dua kelompok, kelembagaan pengelolaan hutan yang dapat diakses oleh masyarakat lebih umum, meliputi masyarakat hukum adat dan yang bukan masyarakat hukum adat. Ketika

¹ Doktrin *welfare state* atau *welvaartsstaat* (negara kesejahteraan) muncul pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 sebagai bentuk perkembangan dan perubahan dari konsep negara penjaga malam (*nachwachterstaat*) dengan prinsip *the best government is the least government* di Eropa pada abad ke-18 dan abad ke-19. Karena berkembangnya disparitas pendapat dalam masyarakat yang menyebabkan munculnya fenomena kemiskinan massal di berbagai negara, maka timbul tuntutan kepada negara untuk memperluas tanggung jawab sosialnya guna mengatasi fenomena kemiskinan itu, akhirnya muncul dan berkembangnya aliran sosialisme dalam sejarah Eropa. Doktrin ini sangat mempengaruhi proses perumusan berbagai konstitusi di negara-negara Amerika dan Eropa sendiri. Lihat: Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Ed. 2, Cet. 2, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 40. Dalam literatur lain, dikatakan *welfare state* merupakan gagasan yang telah lama lahir dan dirintis oleh Prusia di bawah Otto von Bismarck sejak 1850-an. Gagasan negara kesejahteraan itu di Eropa dan Amerika masa lampau berbenturan dengan konsepsi negara liberal kapitalistik. Periksa: Siswono Yudo Husodo, *Menuju Welfare State, Kumpulan Tulisan tentang Kebangsaan, Ekonomi dan Politik*, Cet. 1, Jakarta: Baris Baru, 2009, h. 65.

² Dikutip dari Pendahuluan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012

UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan lahir, pengakuan negara terhadap hak masyarakat hukum adat tidak membaik. Ada beberapa Pasal dalam UU No. 41 tahun 1999 ini yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat dan hutan adat. Pasal mengenai hutan adat menyatakan hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Aturan ini seolah-olah memberikan pengakuan terhadap adanya hutan adat, tetapi pengakuan ini mengandung jebakan karena keberadaan hutan adat tersebut diikuti dengan kalimat hutan negara yang ada dalam wilayah masyarakat hukum adat.³

Ketentuan ini memberikan dampak yang besar di lapangan, karena pada prinsipnya aturan ini menyampaikan pesan bahwa hutan adat itu tidak ada sama sekali. Hedar Laudjeng menegaskan bahwa dengan Pasal 1 ayat (6) UU Kehutanan, sejak awal sudah menegaskan bahwa masyarakat hukum adat dalam wujud kolektifnya tidak berhak mempunyai hutan milik sendiri. Pasal ini mengasumsikan bahwa seluruh areal hutan Indonesia telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan hutan (hutan negara dan hutan hak), dengan demikian tidak mungkin ada sisa areal hutan yang terlupakan, termasuk yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.⁴

Dikaitkan dengan penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 maka jelas bahwa yang dinyatakan sebagai hutan adat oleh pemerintah tidak lain adalah hutan kepunyaan masyarakat hukum adat, yang di setiap tempat memiliki nama lokal, misalnya hutan marga, hutan ulayat, hutan pertuanan, bengkar, dan lain sebagainya. Secara sepihak, hutan-hutan ini kemudian dicaplok oleh negara dengan balutan konsep hak menguasai oleh negara. Hal inilah yang dinamakan sebagai proses negaraisasi tanah (hutan) masyarakat hukum adat. Akibatnya, jika masyarakat hukum adat berkeinginan mengelola dan memanfaatkan harus terlebih dahulu memohon izin kepada negara cp.pemerintah, sebagai penguasa atau “pemilik” baru atas hutan itu.⁵

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, pemohon melakukan uji materiil terhadap ketentuan Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), (2), (3), (4), dan Pasal 67 ayat (1), (2) dan (3). Alasan pemohon melakukan *judicial review* antara lain menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang dilakukan pengujian terhadap UUD 1945.

³ Andiko, Untuk Apa Pluralisme Hukum? Konsep, regulasi, negosiasi dalam Konflik Agraria di Indonesia, dalam *Upaya Tiada Henti Mempromosikan Pluralisme dalam Hukum Agraria di Indonesia*, Ed. I, Cet. I, Jakarta: Epistema Institute-HuMa-Forest Peoples Programme, 2011, h. 80.

⁴ Hedar Laudjeng, Legal Opinion terhadap UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dalam San Afri Awang (ed), *Inkonsistensi Undang-Undang Kehutanan*, Yogyakarta: Bayu Indra Grafika, 1999, h. 81.

⁵ Andiko, *Op.cit.*, h. 81.

Pasal-pasal tersebut yang dikabulkan oleh MK, sedangkan terhadap ketentuan Pasal 67 UU Kehutanan yang menyangkut hak-hak, eksistensi dan hapusnya masyarakat hukum adat ditolak mahkamah karena tidak terdapat muatan yang dianggap bertentangan dengan norma-norma HAM dalam UUD 1945. Perkara ini diajukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Sicitu.

Penelitian Charles V. Barber terungkap bahwa hak menguasai tanah negara merupakan cerminan dari implemtnasi nilai, norma, dan konfigurasi hukum negara yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan lingkungan hidup dan sumber daya alam, atau merupakan ekspresi dari ideologi yang memberi otoritas dan legitimasi kepada negara untuk menguasai dan memanfaatkan lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam wilayah kedaulatannya.⁶

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam, pemerintah cenderung memberlakukan peraturan perundang-undangan sebagai wujud hukum negara dan satu-satunya hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Dengan demikian, pengaturan dalam bentuk hukum adat diabaikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara substansi maupun implementasi.⁷ Hak-hak masyarakat hukum adat untuk melakukan pengelolaan lingkungan hidup sumber daya alam hutan adat dipasung oleh negara melalui instrumen perizinan, tidak melihat kearifan-kearifan lokal atau nilai-nilai adat lokal yang masih diberlakukan oleh masyarakat adat dan eksploitasi terhadap lingkungan hidup kawasan hutan adat.

Di dalam Pasal 1 UU Kehutanan terdapat dua jenis hutan, yakni hutan hak dan hutan negara. Dikatakan hutan hak apabila hutan itu tumbuh atau berada di atas tanah yang dibebani suatu hak atas tanah. Sebaliknya, dikatakan hutan negara bila hutan itu tumbuh atau berada di atas tanah yang tidak dibebani suatu hak atas tanah. Hutan adat bahkan secara langsung didefinisikan sebagai hutan negara yang tumbuh di atas tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat. Bahkan tanpa argumen yang masuk akal sebagaimana dinyatakan Pasal 1 butir d, butir e dan butir f hutan adat serta merta masuk kategori hutan negara. Lebih gamblang lagi

⁶ Charles V. Barber, *The State, the Environment and Development; the Genesis of Transformation of Social Forestry in New Order Indonesia*, Doctoral Dissertation of California University Berkeley, 1989, h. 14.

⁷ Stefanus Laksanto Utomo, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, Ed. I, Cet. I, Bandung: PT Alumni, 2013, h. 7.

dinyatakan bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat, sebagaimana disebut Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan.⁸

Mercermati beberapa Pasal di dalam UU Kehutanan, dalam praktik yang dilakukan oleh negara dan sejumlah perusahaan di sekitar kawasan hutan, hak-hak konstitusional masyarakat adat untuk mengakses dan melakukan pengelolaan terhadap hutan adat telah dipangkas dengan menjadikan kawasan hutan taman nasional sebagai hutan negara, termasuk hutan adat yang menjadi bagian dari hutan negara. Selanjutnya melalui instrumen perizinan, pemilik perusahaan dilegalkan dengan perizinan-perizinan yang ada untuk mengambil alih kawasan hutan adat menjadi usaha kawasan pertambangan, perkebunan kelapa sawit atau hutan tanaman industri.

PEMBAHASAN

1. Konsepsi tentang Masyarakat Hukum Adat

Masyarakat bangsa Indonesia adalah masyarakat yang Bhinneka Tunggal Ika, yang berbeda-beda suku, agama, ras dan antar golongan (SARA), kemudian bersatu dalam kesatuan negara Pancasila sejak tanggal 17 Agustus 1945. sebelum Indonesia merdeka, berbagai masyarakat itu berdiam diberbagai kepulauan besar dan kecil yang hidup menurut hukum adatnya masing-masing.⁹

Bentuk dan susunan masyarakat hukum yang merupakan persekutuan hukum adat itu, para anggotanya terikat oleh faktor yang bersifat *territorial* dan *genealogis*. Di samping adanya masyarakat hukum yang terdapat di kalangan rakyat tersebut, Teer Haar mengemukakan adanya kelompok-kelompok masyarakat di lingkungan raja-raja dan kaum bangsawan dan di lingkungan kaum pedagang. Kelompok-kelompok masyarakat ini dipengaruhi oleh kehidupan hukum adat dan tempat kediaman yang terpisah dari masyarakat umum.¹⁰

Soepomo dalam pidatonya tanggal 2 Oktober 1901 yang mengutip pendapat Van Vollenhoven menyatakan: "bahwa untuk mengetahui hukum, maka adalah terutama perlu diselidiki buat waktu apabila pun dan di daerah

⁸ Maria Rita Roewiastoeti, *Gerakan Reforma Agrarian Berbasis Masyarakat Suku-Suku Pribumi*, Jurnal Bina Desa Sadajiwa, Edisi khusus 35 tahun kelahirannya, Juni, 2010, h. 29-30.

⁹ Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Cet. 2, Bandung: PT Mandar Maju, 2003, h. 105.

¹⁰ *Ibid.*

manapun, sifat dan susunan badan-badan persekutuan hukum, dimana orang-orang yang dikuasai oleh hukum itu, hidup sehari-hari".¹¹ Menurut Soepomo, maka masyarakat-masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagi atas dua golongan menurut dasar susunannya, yaitu yang berdasarkan pertalian suatu keturunan (genealogi) dan yang berdasar lingkungan daerah (*territorial*), kemudian ditambah dengan susunan yang didasarkan pada kedua dasar tersebut, yakni genealogi-*territorial*. Dari sudut bentuknya, maka masyarakat hukum adat tersebut ada yang berdiri sendiri, menjadi bagian dari masyarakat hukum adat yang lebih tinggi atau mencakup beberapa masyarakat hukum adat yang lebih rendah, serta merupakan perserikatan dari beberapa masyarakat hukum adat yang sederajat. Masing-masing masyarakat hukum adat tersebut dapat dinamakan sebagai masyarakat hukum adat yang tinggal, bertingkat dan berangkai.¹²

2. Hak-Hak atas Tanah menurut Hukum Adat

Dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sektor kehutanan, masyarakat adat memiliki peranan yang strategis untuk dapat mengelola sendiri yang dijamin oleh konstitusi. Terdapat sejumlah hukum adat dikenal berbagai jenis hak atas tanah, yaitu:

- a. Hak persekutuan atas tanah; *beschikkingrecht* atau hak ulayat
- b. Hak perorangan atas tanah:

3. Sistem Perizinan Bidang Lingkungan Hidup dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

Dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang menginduk kepada UU No. 32 tahun 2009, maka dalam konteks penyelenggaraan perizinan bidang lingkungan hidup diatur dalam undang-undang sektoral, yakni UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan.

Sistem perizinan bidang kehutanan secara singkat dijelaskan di dalam penjelasan umum, yakni: "Penguasaan hutan oleh negara bukan merupakan pemilikan, tetapi negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang

¹¹ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Ed. I, Cet. 9, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008, h. 91.

¹² R. Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1977, h. 51.

dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur pembuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan dibidang kehutanan. Namun demikian, untuk hal-hal tertentu yang sangat penting, berskala dan berdampak luas serta bernilai strategis, pemerintah harus memerhatikan aspirasi rakyat melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.¹³

Penjelasan umum tersebut menjadi alasan substansial adanya peran pemerintah dalam pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia. Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare legal state*) memiliki konsekuensi logis untuk menyejahterakan bagi rakyatnya disektor hutan, termasuk masyarakat hukum adat yang memiliki peran strategis untuk diberikan tempat dalam pengelolaan hutan adat. Peran serta masyarakat, khususnya masyarakat hukum adat sebagai hukum yang hidup (*the living law*) terdapat sejumlah kearifan-kearifan lokal yang dijunjung tinggi oleh komunitasnya. Hal tersebut mendapatkan pengakuan secara normatif dan diperkuat di dalam Pasal 70 ayat (3) huruf e UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yakni: “mengembangkan dan menjaga budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup”.

Penekanan fungsi hutan untuk kesejahteraan masyarakat ditegaskan kembali dalam penjelasan umum mengenai perizinan bidang kehutanan. Penulis berpendapat bahwa apabila diperhatikan penjelasan umum tersebut, negara memiliki kewajiban untuk menyejahterakan masyarakat melalui optimalisasi pengelolaan hutan, termasuk hutan adat yang tidak merupakan bagian dari hutan negara pasca putusan MK ini, akan dikelola oleh masyarakat adat sendiri. Dengan pemisahan hutan negara dan hutan adat dalam pengelolaannya berdasarkan putusan MK tersebut, maka harapannya kedepan tidak ada konflik lagi antara masyarakat hukum adat dengan negara, atau masyarakat hukum adat dengan perusahaan pemegang izin usaha. Melihat *empirical evident* berdasarkan keterangan sejumlah saksi yang diajukan pemohon, negara berkedok legalisasi perizinan kepada sejumlah perusahaan untuk dialihkan pengelolaan dan pemanfaatan hutan, sehingga masyarakat adat tidak mendapatkan tempat. Bahkan, terjadi konflik, pengusuran, perusakan,

¹³ Periksa: di dalam Penjelasan Umum UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

diskriminasi dan tidak mendapatkan akses sumber daya alam hutan adat sebagai sumber penghidupannya.

Dikatakan oleh Helmi, bahwa era reformasi bidang kehutanan dengan lahirnya UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, ternyata ‘setali tiga uang’. Perizinan bidang kehutanan yang mendelegasikan wewenang kepada pemerintah daerah justru makin memperparah kerusakan hutan di Indonesia. Bahkan, *illegal logging*, mengalami *booming* pada kurun waktu tahun 1999 sampai tahun 2004.¹⁴ Pemanfaatan kayu dari hutan produksi dilegalisasi dengan keputusan izin para Kepala Daerah dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan skala kecil. Padahal, berdasarkan UU Kehutanan, HPH seharusnya merupakan wewenang pemerintah pusat dan kondisi tersebut disadari oleh pemerintah pada pertengahan 2004. Berbagai wewenang daerah yang semula didelegasikan ditarik kembali, terutama wewenang dalam hal izin pemanfaatan hasil hutan kayu.

Walaupun aktivitas ilegal dan legal pemanfaatan hutan produksi alam terutama kayu sudah berkurang, pengaturan yang tidak mempertimbangkan kelestarian fungsi, dalam jangka panjang dampak negatif makin terasa. Banjir dan tanah longsor pada musim hujan dan kebakaran hutan dan lahan di musim kemarau terbukti merugikan aktivitas ekonomi dan mengancam kenaikan suhu (panas) global.¹⁵

Berdasarkan UU No. 41 tahun 1999, terdapat sejumlah perizinan sektor kehutanan. Sejumlah perizinan tersebut dalam praktiknya, khususnya berdasarkan keterangan saksi-saksi pada putusan MK ini yang merupakan komunitas atau kesatuan masyarakat hukum adat, digunakan oleh pemegang izin usaha dalam mengoperasikan usahanya dengan mengabaikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat hukum adat, sehingga tidak jarang mereka terjadi konflik dan pemerintah daerah pun sebagai mediator hanya macam ompong, sulit untuk menyelesaikan sengketa kedua belah pihak. Justru dinilai, terjadi legalisasi perizinan berkedok investasi daerah.

4. Konstitusionalitas Hak Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Hutan Adat: Legalisasi Perizinan Berkedok Investasi

Paradigma dalam penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam Indonesia oleh negara sebagai otoritas tercermin di dalam rumusan

¹⁴ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 179.

¹⁵ *Ibid.*, h. 180.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan dasar tersebut memperlihatkan prinsip dasar hubungan antara negara dengan warga masyarakat berkaitan dengan tanah. Dalam ketentuan dasar tersebut, terutama terkandung maksud untuk menghapuskan prinsip dasar yang dikenal pada masa Hindia Belanda, maksudnya peran negara sebagai pemilik seperti digunakan dalam prinsip *domeinverklaring*. Asas ini bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat dan asas ketatanegaraan, juga tidak perlu negara merupakan pemilik tanah.¹⁶

Kewenangan negara untuk menguasai tanah selanjutnya diatur dalam Pasal 2 UU Pokok Agraria, yang menyatakan:

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Secara sepintas dapat diketahui, hak menguasai oleh negara melebihi hak milik, juga hak lainnya yang dikenal di dalam masyarakat. Sesungguhnya hak menguasai oleh negara seperti dinyatakan dalam ayat (1) tersebut memberikan kewenangan kepada negara, untuk:”¹⁷

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dari pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Filosofi yang terkandung di dalam paradigma atas penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam Indonesia tersebut harus dipahami oleh penyelenggara negara dalam hal ini kekuasaan eksekutif untuk merumuskan suatu kebijaksanaan yang dikonkritkan menjadi kebijakan. Negara memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan atas sumber daya alam berupa hutan, akan tetapi perlu diperhatikan kesatuan-kesatuan masyarakat tradisional yang masih mempertahankan nilai-nilai

¹⁶ Anang Husni, *Hukum, Birokrasi dan Budaya*, Cet. I, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, h. 84.

¹⁷ Lihat: Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria.

budaya lokalnya di kawasan hutan. Kesatuan masyarakat adat tersebut merupakan bagian dari ekosistem alam yang perlu mendapatkan hak juga untuk mengelola dan memanfaatkan hutan adat. Masyarakat adat yang memiliki karakter lokal dan tradisional tersebut apabila ditelisik lebih dalam, mengandung nilai-nilai sakral, budaya, spiritual dan peraturan bersama (tidak tertulis) yang disepakati oleh komunitasnya. Oleh karena itu, penulis mengatakan masyarakat (hukum) adat disebut sebagai hukum yang hidup (*the living law*). Menurut Northop, sebagaimana dikutip oleh Bodenheimer, bahwa hukum itu memang tidak dapat dimengerti secara baik jika ia terpisah dari norma-norma sosial sebagai hukum yang hidup.¹⁸

Dalam konteks penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam hutan dan lingkungan hidup di sekitarnya, Pasal 4 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Frasa “dikuasai” dalam Pasal tersebut tidak dimaknai “dimiliki”, akan tetapi negara sebagai otoritas yang sah secara yuridis konstitusional mendapatkan amanah berupa kewenangan untuk melakukan pengaturan agar tercipta kepastian hukum dan ketertiban sosial. Rumusan Pasal 4 ayat (2) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan secara eksplisit menjelaskan kewajiban dan kewenangan suatu negara untuk mengatur sumber daya alam hutan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, dinyatakan bahwa dalam menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan, Menteri menetapkan kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan. Berdasarkan kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan tersebut, gubernur menetapkan pedoman penyelenggaraan penataan batas. Selanjutnya berdasarkan pedoman penyelenggaraan penataan batas yang ditetapkan oleh gubernur, Bupati/Walikota menetapkan petunjuk pelaksanaan penataan batas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan tersebut di wilayahnya. Kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan telah diatur dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan. Dalam perkembangannya, Keputusan Menteri ini dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Kehutanan No: P.50/Menhut-II/2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Selanjutnya, peraturan ini dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.44/Menhut-II/2012 tentang

¹⁸ Edgar Bodenheimer, *Yurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge, Massachusetts, 1962, h. 106.

Pengukuhan Kawasan Hutan, yang ditetapkan pada tanggal 11 Desember 2012 dan diundangkan tertanggal 12 Desember 2012.

Norma hukum yang dibuat oleh individu, yakni kekuasaan eksekutif dalam pengelolaan kawasan hutan memiliki otoritas yang sah secara konstitusional. Hal ini dikatakan oleh Hans Kelsen, seorang legal positivis bahwa negara yang mempunyai ketentuan “legal” dibayangkan sebagai seseorang. Para individu merupakan representasi dari organ negara yang membentuk hukum. Seorang individu yang menjadi organ negara hanya berarti bahwa tindakan-tindakan tertentu telah dilakukannya bermanfaat bagi negara, yakni menjadi rujukan bagi kesatuan ketentuan legal. Jika sebuah norma ketentuan legal diciptakan sesuai dengan perundang-undangan dari norma lain, maka individu yang menciptakan hukum adalah sebuah organ dari ketentuan legal, yakni organ negara.¹⁹ Dengan demikian, individu dalam ranah publik (*decision maker*) sangat menentukan dalam setiap kebijaksanaan yang akan dibuatnya, termasuk kebijaksanaan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup kawasan hutan negara dan hutan adat oleh masyarakat hukum adat.

Ketentuan Pasal di dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sebelumnya dilakukan *judicial review* yakni Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan. Dalam putusan MK No. 045/PUU-IX/2011 ini, mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dengan menghapuskan frasa “ditunjuk dan atau” dalam Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan. Implikasinya, penentuan kawasan hutan tidak hanya sekedar pada penunjukan kawasan hutan, tetapi juga dilakukan proses penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. Sebaliknya, dalam bagian akhir putusan, MK juga memberikan pertimbangan mengenai ketentuan peralihan dari UU Kehutanan, khususnya Pasal 81 yang menyatakan, “Kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini”, menurut Mahkamah, meskipun Pasal 1 “ditunjuk dan atau ditetapkan”, namun berlakunya untuk yang “ditunjuk dan atau ditetapkan” dalam Pasal 81 Undang-Undang Kehutanan tetap sah dan mengikat.

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Kementerian Kehutanan telah menerbitkan Surat Edaran Nomor: SE.3/MENHUT-II/2012,

¹⁹ Hans Kelsen, *Dasar-Dasar Hukum Normatif, Prinsip-Prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, terj.dari aslinya: *What is Justice? Justice, Politic, and Law in the Mirror of Science*, Cet. II., Bandung: Ujungberung, 2009, h. 335.

tanggal 3 Mei 2012, ditujukan kepada: (1) Gubernur di seluruh Indonesia; (2) Bupati/Walikota di seluruh Indonesia; dan (3) Kepala Dinas Provinsi, Kabupaten/Kota yang membidangi kehutanan, intinya menegaskan sebagai berikut:²⁰

- 1) *Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan menjadi: kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap;*
- 2) *Keputusan penunjukan kawasan hutan provinsi maupun parsial yang telah diterbitkan Menteri Kehutanan serta segala perbuatan hukum yang timbul dari berlakunya Undang-Undang No. 41 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 tahun 2004 tetap sah dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.*
- 3) *Keputusan Menteri tentang penunjukan kawasan hutan, baik provinsi maupun parsial yang diterbitkan Menteri Kehutanan setelah putusan Mahkamah Konstitusi tetap sah dan dimaknai sebagai penetapan awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan sebagaimana Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 19 tahun 2004.*

Masyarakat hukum adat juga diberikan tempat untuk perlindungan hutan yang menjadi kawasannya, yakni hutan adat. Hal ini ditegaskan di dalam Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, Pasal 8 ayat (4). Perlindungan kawasan hutan oleh masyarakat adat dilaksanakan berdasarkan kearifan tradisional yang berlaku dalam masyarakat adat yang bersangkutan dengan pendampingan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.²¹

Hutan adat dalam kenyataannya berada dalam wilayah hak ulayat. Dalam wilayah hak ulayat, terdapat bagian-bagian tanah yang bukan hutan dapat berupa ladang penggembalaan, kuburan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan umum, dan tanah-tanah yang dimiliki secara perseorangan berfungsi memenuhi kebutuhan perseorangan. Keberadaan hak perseorangan tidak bersifat mutlak, sewaktu-waktu haknya menipis dan menebal. Jika semakin menipis dan lenyap, akhirnya kembali menjadi kepunyaan bersama. Hubungan antara hak perseorangan dengan hak ulayat bersifat lentur. Hak

²⁰ Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan; Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Ed. , Cet. I, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, h. 72.

²¹ Lihat: Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.

pengelolaan hutan adat berada pada masyarakat hukum adat, namun jika dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat jatuh kepada Pemerintah. Wewenang hak ulayat dibatasi seberapa jauh isi dari wewenang hak perseorangan, sedangkan wewenang negara dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diatur hubungan antara hak menguasai negara dengan hutan negara, dan hak menguasai negara terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian kehutanan. Adapun hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauhmana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat disebut juga hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan adat lainnya berada dalam cakupan hak ulayat, karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan atas kearifan-kearifan lokal (*local wisdom*) dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya. Para warga suatu masyarakat hukum adat mempunyai hak membuka hutan ulayatnya untuk dikuasai dan diusahakan tanahnya bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya. Dengan demikian, tidak dimungkinkan hak yang dipunyai oleh warga masyarakat hukum adat tersebut ditiadakan atau “dibekukan” sepanjang memenuhi syarat dalam cakupan pengertian kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Setelah dilakukan pembedaan antara hutan negara, hutan hak (hutan perseorangan dan hutan adat/ulayat), MK memandang bahwa tidak dimungkinkan hutan hak berada dalam wilayah hutan negara, atau sebaliknya hutan negara dalam wilayah hutan hak sebagaimana dinyatakan Pasal 5 ayat (2) dan penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*, serta hutan ulayat dalam hutan negara, sehingga menjadi jelas status dan letak hutan ulayat dalam kaitannya dengan pengakuan dan perlindungan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua, yaitu hutan negara dan hutan hak. Adapun hutan hak dibedakan antara hutan adat dan hutan

perseorangan/badan hukum. Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara.

Masyarakat hukum adat telah menguasai tanah dan kekayaan-kekayaan alam di suatu wilayah jauh sebelum pembentukan negara. Penguasaan tradisional itu mendapatkan pengakuan dari komunitas-komunitas lainnya. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mendeskripsikan:

Jauh sebelum konsep negara kerajaan atau kesultanan dikenal, diseluruh pelosok nusantara ini (sebagian menjadi wilayah Indonesia) telah hidup dan berkembang kesatuan-kesatuan sosial politik yang berdaulat. Mereka secara otonom mengatur dan mengurus dirinya serta mengelola tanah dan sumber daya alam lainnya di habitat masing-masing. Komunitas-komunitas ini telah mengembangkan aturan-aturan (hukum) dan juga sistem kelembagaan (sistem politik/pemerintahan) untuk menjaga keseimbangan antar warga di dalam komunitas tersebut dan juga antara komunitas tersebut dengan alam di sekitarnya. Sekelompok penduduk yang hidup berdasarkan asal-usul yang diwariskan oleh leluhurnya ini secara mendunia dikenal sebagai indigenous peoples dan di Indonesia dikenal dengan berbagai penyebutan dengan pemaknaan masing-masing, seperti Masyarakat Hukum Adat, penduduk asli, bangsa pribumi, umumnya memiliki perbedaan antara satu komunitas dengan komunitas lain di sekitarnya. Keragaman sistem lokal ini sering juga muncul pada satu suku atau etnis atau bahkan pada sub-suku yang sama umumnya juga memiliki bahasa dan sistem kepercayaan/agama asli.²²

Dalam ketentuan konstitusional tersebut, masyarakat hukum adat dikatakan sebagai subjek hukum harus mendapatkan pengakuan dan penghormatan yang memiliki hak, salah satunya hak untuk mengakses pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup kawasan hutan adat. Adapun dasar konstitusional terdapat di dalam Pasal 33 ayat (1), (2), (3) dan (4). Ketentuan tersebut sebagai dasar pengaturan dalam pengalokasian sumber-sumber kehidupan bangsa untuk kesejahteraan, termasuk di dalamnya sumber daya alam hutan. Dalam konteks kebijakan negara tersebut, terdapat tiga elemen terpenting, *pertama*, penguasaan negara terhadap cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; *kedua*, penguasaan negara terhadap bumi (tanah) dan air dan kekayaan alam yang

²² World Agroforestry Centre (ICRAF), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Forest Peoples Programme (FPP), Jakarta: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2003, h. 3-4.

terkandung di dalamnya, termasuk hutan adat; *ketiga*, penguasaan negara terhadap sumber daya alam berupa hutan, dikelola dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat semua golongan, termasuk masyarakat (hukum) adat yang secara konstitusional diakui keberadaannya.

Dalam perspektif regulasi, Undang-Undang Kehutanan tidak memiliki kejelasan untuk mendapatkan hak atas tanah ataupun hutan, yang di dalam UUD 1945 justru mendapatkan tempatnya. Kekosongan peran dan ketidakberadaan masyarakat hukum adat dibidang pertanahan dan kehutanan adat, akan menyebabkan hilangnya potensial dan hilangnya hak untuk mendapatkan sumber daya alam hutan sebagai penghidupannya. Fakta-fakta empiris yang dipaparkan oleh saksi-saksi pemohon, sudah jelas membuktikan bahwa masyarakat adat tidak mendapatkan tempat, sehingga seringkali mereka terjadi konflik, baik dengan pemerintah maupun swasta (perusahaan).

Konsekuensi logis dari negara untuk menguasai dan melakukan pengelolaan hutan adalah terciptanya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat dapat juga diartikan sebagai kebahagiaan rakyat, sebagaimana yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, seorang begawan hukum penggagas hukum progresif, menyatakan bahwa hukum itu dibuat untuk menyejahterakan rakyatnya, bukan malahan untuk menyengsarakan rakyatnya.²³ Hal itu juga diperkuat oleh Jeremy Bentham,²⁴ seorang penganut konsep *utilitarianism* berkebangsaan Inggris yang menghendaki agar hukum atau peraturan itu memiliki tujuan untuk memperbesar kebahagiaan rakyat dan mengurangi penderitaan rakyat.

MK memandang bahwa UUD 1945 telah menjamin keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang dalam pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sekalipun disebut masyarakat hukum adat. Gambaran masyarakat hukum adat masa lalu untuk sebagian, kemungkinan besar telah mengalami perubahan pada masa sekarang. Bahkan, masyarakat hukum adat

²³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet. 2, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2007, h. 11.

²⁴ Jeremy Bentham (1748-1832) adalah salah seorang penganut aliran utilitarianisme di Inggris dikenal sebagai pejuang yang gigih untuk hukum yang dikodifikasikan dan untuk merombak hukum Inggris yang baginya merupakan sesuatu yang kacau. Tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan yang paling besar dari sejumlah terbesar rakyat. Kontribusi terbesarnya adalah di bidang kejahatan dan pidana. Dalilnya adalah bahwa manusia itu akan berbuat dengan cara sedemikian rupa sehingga ia mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Standar penilaian etis yang dipakai disini adalah apakah suatu tindakan itu menghasilkan kebahagiaan. Lihat: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. 6, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006, h. 275.

dengan hak ulayatnya diberbagai tempat, lebih-lebih di daerah perkotaan sudah mulai menipis dan ada yang sudah tidak ada lagi.

Dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup, dan pengelolaan serta perlindungan lingkungan hidup, negara (pemerintah pusat dan daerah) diberikan tugas dan kewenangan atas setiap kebijaksanaannya terhadap masyarakat hukum adat. Hal ini sebagaimana dinyatakan di dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 63 ayat (1) huruf t,²⁵ ayat (2) huruf n,²⁶ dan ayat (3) huruf k.²⁷ Dengan demikian, terhadap beberapa perusahaan sebagaimana yang dipaparkan oleh saksi pemohon di depan majelis hakim konstitusi, wajib mendirikan Hutan Tanaman Industri, PT Ledo Lestari, melalui instrumen perizinan dengan terbitnya Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Kehutanan ataupun surat keputusan yang dikeluarkan Bupati, telah menyebabkan penderitaan bagi masyarakat adat, yakni terganggu dan tidak mendapatkan akses sumber daya alam untuk penghidupannya. Jadi, penulis menganggap bahwa pemerintah setempat tunduk kepada pemodal dengan dalih investasi dan Pendapatan Asli Daerah, sehingga mengabaikan rasa keadilan masyarakat adat dan nilai-nilai kearifan lokal yang ada.

Berdasarkan keterangan saksi yang bernama Jilung, masyarakat (suku) Talang Mamak yang terletak di Riau, tepatnya di Kabupaten Indragiri Hulu masih memegang erat nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*), yang berhubungan dengan *folklore*, mitos, nilai, norma, etika, interaksi sosial, struktur sosial, tata ruang, modal sosial, potensi sosial, konflik sosial, kelembagaan, pemerintahan adat, pola permukiman, alat dan teknologi. Dalam kesehariannya mereka selalu merujuk kepada apa yang telah diwariskan oleh leluhur sebelumnya. Warisan-warisan dari leluhur yang mereka sebut sebagai aturan adat ini yang mengatur semua lini kehidupan, mulai dari pesta kawin, menanam padi, membuka lahan, upacara kematian, memilih bibit, sampai menentukan hari baik untuk beraktivitas. Jika dilihat secara holistik, mereka memiliki pola pengaturan hidup secara turun-temurun, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam hutan adat.

²⁵ Berbunyi: "Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

²⁶ Berbunyi: "Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi.

²⁷ Berbunyi: "Menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Tanah dan hutan bagi suku Talang Mamak merupakan bagian dari kehidupan yang tidak dapat dipisahkan, sejak ratusan tahun mereka hidup damai dan menyatu dengan alam. Mereka hidup dari mengumpulkan hasil hutan dan melakukan perladangan berpindah. Terdapat aturan adat mengenai sumber daya alam hutan, yakni:

- a. kawasan hutan adalah kawasan dengan kepemilikan komunal;
- b. kawasan pemukiman dan perkebunan adalah kawasan dengan kepemilikan pribadi yang diturunkan berdasarkan keturunan;
- c. kawasan sungai adalah kawasan yang kepemilikannya berkelompok;

Kepemilikan tanah perorangan diakui oleh masyarakat lain jika ada yang akan mengelola lahan yang belum ada pemiliknya, maka akan dianggap sebagai orang yang berhak atas lahan tersebut, dan akan diturunkan ke generasi berikutnya, jika akan mengelola lahan yang sudah pernah dikelola oleh penduduk lain akan diperbolehkan jika telah mendapatkan ijin dari pengelola sebelumnya dan berstatus pinjam pakai serta tidak ada proses jual beli antar komunitas.

Keberadaan Talang Mamak sejak dulu sangat bergantung pada hutan. Lingkungan tempat mereka hidup diatur melalui hukum adat dan keputusan pengelolaannya diatur oleh seorang patih yang merupakan simbol kekuasaan tertinggi talang mamak di bawah Kesultanan Indragiri. Terdapat pepatah kuno dalam masyarakat talang mamak: *"lebih baik mati anak, daripada mati adat"*. Hal itu seakan menunjukkan identitas talang mamak tak bisa lepas dari hutan yang dikelola dengan hukum adat.

Melihat kentalnya kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat adat tersebut, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa karakter hukum yang sebenarnya dibutuhkan oleh bangsa Indonesia sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional adalah hukum yang dapat mengakomodir sifat kemajemukan bangsa yang tersebar dari sabang sampai merauke dengan berbagai suku bangsa dengan otoritas-otoritas lokal tradisional yang otonom,²⁸ atau Satjipto Rahardjo mengistilahkan sebagai *peculiar form of social life*, sebagai simbol penghormatan yang mendalam terhadap hukum Indonesia asli yang hidup dan berkembang sebagai *the living law*.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Op.cit.*, h. 189-193.

Mahkamah akhirnya berkesimpulan bahwa kata “negara” dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga berubah menjadi: *“Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”*. Sedang pada Pasal 4 ayat (3) berubah menjadi *“Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”*. Pasal 5 ayat (1) menjadi: *“Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat”*. Terhadap Pasal 5 ayat (3) menghilangkan kata *“dan ayat 2”*, sehingga menjadi: *“Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”*.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan pembahasan penulis terhadap putusan MK yang mengabulkan sebagian permohonan pemohon tentang hutan adat yang bukan merupakan hutan negara dan masyarakat adat memiliki kewenangan masyarakat adat dalam konteks pengelolaan sumber daya alam hutan adat. Kesatuan-kesatuan masyarakat tradisional/hukum adat (*indigenous people*) merupakan bagian dari ekosistem sumber daya alam hutan adat mengandung nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*), sakral-spiritual, budaya lokal dan peraturan bersama (tidak tertulis) yang disepakati oleh komunitasnya memiliki hak untuk mengelola hutan adat, tanpa adanya intervensi dari negara ataupun swasta. Legalisasi perizinan oleh negara terhadap para pengusaha untuk membuka izin usaha dan dikelola sejumlah perusahaan di kawasan hutan adat bertujuan untuk menggeser hak masyarakat adat untuk bisa mengakses sumber daya alam hutan. Tentunya hal tersebut menciderai konstitusi dan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat hukum adat yang kental dengan nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*).

Masyarakat hukum adat memiliki relasi antara ekosistem sumber daya alam hutan, kearifan lokal (*local wisdom*) dan penjagaan terhadap lingkungan hidup. Dalam konteks penerapan prinsip-prinsip ekokrasi atas penguatan hak konstitusional masyarakat hukum adat sebagai *living law* atas pengelolaan hutan

adat secara yuridis konstitusional mendapatkan tempat, yakni di dalam UUD 1945, UU No. 5 tahun 1960, UU No. 41 tahun 1999, UU No. 32 tahun 2009, dan sejumlah perda yang mengakui eksistensi masyarakat hukum adat sebagai hukum yang hidup (*the living law*), untuk melakukan pengelolaan atau dikelola sendiri terhadap hutan adat berdasarkan kearifan lokal (*local wisdom*) yang dimilikinya sebagai peran serta masyarakat adat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sumber daya alam hutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andiko, Untuk Apa Pluralisme Hukum? Konsep, regulasi, negosiasi dalam Konflik Agraria di Indonesia, dalam *Upaya Tiada Henti Mempromosikan Pluralisme dalam Hukum Agraria di Indonesia*, Ed. I, Cet. I, Jakarta: Epistema Institute-HuMa-Forest Peoples Programme, 2011.
- Barber, Charles V., *The State, the Environment and Development; the Genesis of Transformation of Social Forestry in New Order Indonesia*, Doctoral Dissertation of California University Berkeley, 1989.
- Bodenheimer, Edgar, *Yurisprudence; The Philosophy and Method of the Law*, Cambridge, Massachesetts, 1962.
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Husni, Anang, *Hukum, Birokrasi dan Budaya*, Cet. I, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Husodo, Siswono Yudo, *Menuju Welfare State, Kumpulan Tulisan tentang Kebangsaan, Ekonomi dan Politik*, Cet. 1, Jakarta: Baris Baru, 2009.
- Kelsen, Hans, *Dasar-Dasar Hukum Normatif, Prinsip-Prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, terj.dari aslinya: *What is Justice? Justice, Politic, and Law in the Mirror of Science*, Cet. II., Bandung: Ujungberung, 2009.
- Laudjeng, Hedar, Legal Opinion terhadap UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dalam San Afri Awang (ed), *Inkonsistensi Undang-Undang Kehutanan*, Yogyakarta: Bayu Indra Grafika, 1999.
- Rahardjo, Satjpto, *Ilmu Hukum*, Cet. 6, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- Rahardjo, Satjpto, *Membedah Hukum Progresif*, Cet. 2, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2007.

- Roewiastoeti, Maria Rita, *Gerakan Reforma Agrarian Berbasis Masyarakat Suku-Suku Pribumi*, Jurnal Bina Desa Sadajiwa, Edisi khusus 35 tahun kelahirannya, Juni, 2010.
- Soekanto, Soerjono, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Ed. I, Cet. 16, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, Ed. I, Cet. 9, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008.
- Soepomo, R., *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1977.
- Supriyadi, Bambang Eko, *Hukum Agraria Kehutanan; Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Ed. , Cet. I, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Utomo, Stefanus Laksanto, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, Ed. I, Cet. I, Bandung: PT Alumni, 2013.