

## FUNGSI HUKUM DALAM PENGELOLAAN SENGKETA SUMBER DAYA HUTAN

Oleh :  
Gatot Dwi Hendro Wibowo

Hutan merupakan aset negara yang peruntukan dan pengaturannya perlu diperhatikan secara sungguh-sungguh. Ada beberapa kemungkinan sengketa yang muncul di dalamnya yaitu sengketa antar anggota warga masyarakat, antar warga masyarakat dengan masyarakat lainnya atau bahkan antara anggota masyarakat dengan pemerintah, sehingga perlu kearifan dalam penyelesaiannya yang dituangkan dalam sebuah peraturan.

### Pendahuluan

Pemihakan negara terhadap kepentingan pemodal besar dalam kasus-kasus sengketa tanah merupakan konsekuensi dari pilhan kebijakan pertanahan rezim Orde Baru yang cenderung bercorak kapitalis, lebih memihak kepada kepentingan pemodal, sehingga kepentingan rakyat sering diabaikan dan posisinya selalu dirugikan (Kasim Suhendar, 1997). Kebijakan pertanahan yang lebih banyak memberikan kemudahan kepada para pemodal untuk menguasai tanah di lokasi-lokasi strategis merupakan buah dari kebijakan pembangunan Orde Baru yang lebih menitikberatkan pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi. Para konglomerat ini merupakan alat *renties* ekonomi yang menjalin hubungan *simbiotis* dengan kekuasaan dan para birokrat. Melalui hubungan ini terjadilah apa yang disebut sebagai

*distributional coalition*. Koalisi ini ialah suatu jaringan mirip *kartel* yang bertujuan untuk meraih rente ekonomi semaksimal mungkin, yang antara lain dilakukan dengan proses penguasaan tanah-tanah rakyat secara tidak manusiawi atas nama pembangunan.

Terjadinya sengketa tanah, termasuk sengketa kawasan hutan ini merupakan bagian inern dari proses pembangunan yang menekankan kepada proses industrialisasi yang kurang memperhatikan kepentingan kalangan masyarakat yang memiliki posisi lemah dan dilemahkan khususnya masyarakat setempat yang sangat tergantung pada sumberdaya agraria. Disatu sisi, hasil dari fasilitasi dan intervensi ini adalah sengketa tanah dan ketimpangan distribusi sumberdaya langka, khususnya penguasaan atas sumber daya agraria; di sisi lain, adanya ketimpangan dan

ketidakadilan ini telah meningkatkan kesadaran di kalangan masyarakat dan membangkitkan semangat perlawanan terhadap sistem yang tidak memihak kepada kepentingan mereka. Akibatnya dimana-mana terjadi kecenderungan terjadi konflik terbuka antara masyarakat lokal dengan negara seperti yang terjadi di Lampung dan Wonosobo; ataupun antara masyarakat lokal dengan Pemodal seperti yang terjadi Lombok (NTB) maupun di Sukabumi (Jawa Barat) dan daerah-daerah lainnya di Indonesia.

Fakta-fakta yang memperkuat kecenderungan konflik terbuka, seperti apa yang diramalkan Marx bahwa dalam kasus-kasus tanah ini sedang terjadi, yaitu : "semakin sadar segmen-segmen sub ordinat dalam suatu sistem tentang kepentingan kolektif mereka dan semakin besar gugatan terhadap keabsahan distribusi dari sumber-sumber langka (scarce resource) semakin mungkin mereka bergabung dalam konflik terbuka melawan segemen-segmen dominan dalam suatu sistem" (Turner, 1991)

Sengketa kawasan hutan dan sengketa tanah pada umumnya, antara negara dengan masyarakat, selain karena ketiadaan perangkat hukum yang membela kepentingan masyarakat lokal terutama untuk masyarakat di luar Jawa, juga karena sudah menjadi gejala bahwa ancaman baik karena kekuatan hukum positif yang berpihak

kepada pemodal maupun perkembangan ekonomi kapitalistik yang membutuhkan tanah-tanah yang luas, sebagaimana telah diutarakan di muka, semakin menemukan bentuknya dalam kebijakan ekonomi Orde Baru. Disinilah kelihatan sekali mata rantai dalam hubungannya dengan fungsi ekonomi (sebagai *Ricardian rent*) dan semakin menghilang kaitannya dengan fungsi sosial (*Sociological rent*) yang dimiliki tanah (Nasikun, 1995).

Dari sisi penegakan hukum, rezim Orde Baru tampak tidak konsisten dalam melaksanakan kebijakan pertanahan. Di satu pihak secara yuridis mengacu kepada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) UU Nomor 5 Tahun 1960, sementara substansi kebijakan yang diambil Pemerintah berbeda bahkan bertentangan dengan jiwa dan semangat UUPA, betapa tidak, karena UUPA secara tegas memihak pada kepentingan rakyat, sementara jiwa dan semangat kebijakan pertanahan saat ini bersifat kapitalis (Kasim dan Suhendar 1997).

Akibat dari kebijakan Pemerintah rezim Orde Baru yang tidak konsisten dan ambivalen itulah sebenarnya akar masalah terjadinya sengketa tanah dimana-mana di Indonesia. Sengketa tanah ini juga semakin parah kondisinya akibat perencanaan pembangunan yang tidak konsisten dan tidak terpadu satu

dengan lainnya. Banyak terjadi perencanaan yang tumpang tindih satu dengan lainnya bahkan juga saling mengingkari. Dan kasus yang terjadi di Lampung merupakan satu miniatur dari kasus-kasus sengketa tanah yang kini merebak di seluruh Indonesia. Dalam kasus penghapusan desa-desa, nampak sekali bagaimana desa-desa yang dulu telah diresmikan dan ditetapkan oleh Pemerintah, karena adanya kepentingan lainnya, maka dengan sekenanya desa-desa itu dihapus dan penduduknya diusir untuk pindah ke tempat lain.

Laporan dari kasus-kasus tanah menunjukkan bahwa dari 27 kasus sengketa yang diadvokasi, terdapat 18 kasus tanah yang disebabkan oleh perusahaan-perusahaan kapitalis, baik asing, pribumi maupun milik negara ekspansi perusahaan-perusahaan industri, agroindustri dan industri pariwisata. Sengketa yang terbanyak tersebut merupakan ekspresi dari "hukum ekonomi kapitalis" yang disebut sebagai "*primitive accumulation of capital*". Akumulasi modal primitif adalah suatu proses sejarah dari petani kecil diubah menjadi buruh upahan; dan harta benda sosial (termasuk tanah) diubah menjadi modal. Proses ini biasanya ditandai oleh manipulasi dan perampasan harta benda secara kekerasan. Jadi akumulasi modal primitif pada satu sisi merupakan transformasi massif dari kelas petani menuju kelas pekerja yang

pada gilirannya menjadi tenaga kerja bebas; di sisi lain, akumulasi dari kekayaan pada beberapa gelintir orang yang pada gilirannya menjadi modal untuk produksi kapitalis (Fauzi 1998).

Secara teoritis, **Habermas**, mengatakan bahwa : " ... *organized capitalism is characterized by a series of successive crises shifting between different social subsystems. Those which are economic in origin are partially resolved by state intervention, but this leads to a crisis within the political system. The emerging political legitimation problems lead, in turn, to a politicization of the cultural system with consequent cultural crises that can be resolved only by fundamental change in normative structures* (bahwa kapitalisme yang terorganisir memiliki ciri-ciri yakni adanya serangkaian krisis terus menerus antara sub-sub sistem sosial yang berbeda. Krisis di bidang ekonomi diselesaikan melalui campur tangan negara, tetapi hal itu juga akan mengakibatkan atau membawa krisis dalam sistem politik. Sebaliknya munculnya legitimasi politik mengakibatkan politisasi sistem kultural dengan krisis kultural lanjutan yang hanya dapat diselesaikan dengan perubahan-perubahan mendasar dalam struktur-struktur normatif (Gunther Teubner, 1983 : 267)

Apa yang dikemukakan di atas, merupakan gambaran umum kasus

sengketa hutan pada khususnya dan tanah pada umumnya serta identifikasi akar permasalahan dari perspektif politik hukum, yang melahirkan kebijaksanaan dalam pengelolaan hutan di Indonesia yang cenderung *amburadul* karena paradigma pembangunan yang tidak tepat dimana Negara atau Pemerintah bertanggungjawab terhadap risiko yang ditimbulkannya. Dalam perspektif teori Black tampaknya rezim Orde Baru mempersepsikan hukum menjadi kontrol sosial Pemerintah yang ternyata terbukti tidak efektif, Black tidak melihat kemungkinan bahwa Pemerintah dapat berbuat illegal. *In addition, a theory that defines law as Governments sometimes conform to their own rules and at other times do not* (Greenberg, 1983 : 344). Berbagai kasus kehutanan yang terjadi di tanah air memperlihatkan bahwa, akibat kebijakan dan penegakan hukum yang lemah, berpengaruh cuup dominan terjadinya degradasi dan kerusakan hutan. Deskripsi tentang bagaimana andil Negara/Pemerintah dalam kerusakan hutan dikemukakan di bawah.

#### **Legalitas Peran Pemerintah Dalam Pemanfaatan Hutan dan Implikasinya (Studi Kasus Di Lampung dan NTB)**

Rangkaian kebijakan kehutanan yang dijalankan baik di Lampung

maupun di NTB, hingga saat ini menunjukkan bahwa fokusnya masih pada pengamanan kawasan hutan dari gangguan penduduk setempat. Sasarannya adalah membebaskan kawasan hutan dari segala aktivitas penduduk melalui penetapan kawasan hutan (di NTB) dan pengusiran penduduk (di Lampung). Tahap selanjutnya adalah pemulihan fungsi hutan melalui proyek reboisasi dan hutan tanaman industri. Kepentingan penduduk setempat yang kehidupannya bergantung dari pemanfaatan lahan dan hasil hutan tidak mendapat perhatian yang memadai.

Birokrat kehutanan dituntun oleh suatu prinsip bahwa hanya aparat kehutanan (*rimbawan*) yang cakap menjalankan dan karenanya berwenang menentukan cara-cara mengurus hutan. Peranan pihak luar untuk turut mengelola hutan ditutup, terutama penduduk setempat yang justru dilihat sebagai musuh. Pihak luar yang diberikan peran hanyalah swasta pemodal besar, karena dianggap mampu mendukung penanganan hutan produksi seperti yang diinginkan pihak kehutanan.

Di Lampung, pada mulanya nampaknya pihak kehutanan tidak mengetahui betul apa yang harus dilakukan terhadap hutannya. Izin-izin untuk melakukan tebang habis diberikan. Dikeluarkan pula izin-izin untuk pembukaan kawasan hutan oleh

masyarakat setempat dan alokasi lahan kawasan untuk keperluan transmigrasi. Setelah Orde Baru nampaknya ada perubahan cara berpikir yang cenderung berorientasi keuntungan pada jajaran kehutanan Lampung. Lahan-lahan kawasan hutan harus didayagunakan untuk menghasilkan uang sebanyak mungkin, karena itu maka tanah-tanah yang luas yang pernah dilepaskan berhutan ataupun tidak, berpenduduk maupun tidak, juga harus dikuasai oleh birokrasi kehutanan kembali. Dan untuk mengamankan proses yang menjadikan hutan sebagai mesin uang, bila perlu penduduk setempat harus dikeluarkan dari kawasan.

Pandangan-pandangan yang bermotif ekonomis itu kemudian menemukan relevansinya serta pembenaran melalui aturan perundang-undangan kehutanan yang ada seperti UU No 5 1967 tentang Pokok Pokok Kehutanan yang kemudian dicabut dengan UU No 41 Tahun 1999, PP Nomor 28 Tahun 1985 dan peraturan perundangan lainnya.

Kasus upaya mengosongkan hutan dari penduduk di Lampung, terjadi pada awal tahun 1980-an, jumlah penduduk yang akan dikeluarkan dari kawasan hutan lindung di Lampung sekitar 30 ribu kk, kemudian dalam kurun waktu 1980-1995 dilakukan pemindahan penduduk melalui program transmigrasi lokal

dengan jumlah dua kali lebih banyak dari target artinya lebih dari 60 ribu kk. Apakah dengan demikian kawasan-kawasan hutan tersebut menjadi kosong dan bebas dari aktivitas penduduk ? Upaya pengosongan paksa itu boleh dikatakan gagal sama sekali, dan ironisnya saat ini jumlah penduduk didalam kawasan hutan lindung semakin bertambah.

Jika dicermati, penduduk yang memukimi dan menggarap lahan kawasan hutan yang disebut sebagai perambahan hutan dan menjadi target pengusiran paksa, sebagian besarnya adalah pendatang dari luar Lampung. Orang-orang ini datang baik melalui program transmigrasi resmi maupun secara spontan atas usaha sendiri. Pembukaan-pembukaan hutan nampaknya merupakan dampak langsung dari keberhasilan program transmigrasi yang semula bertujuan menjadikan daerah Lampung sebagai penampung limpahan penduduk dari daerah-daerah padat di Jawa, program pemindahan penduduk ini telah dilaksanakan sejak zaman kolonial Belanda tahun 1900-an hingga tahun 1920-an. Dalam konteks ini, nampaknya pelaksanaan program transmigrasi merupakan sumber atau akar masalah pembukaan kawasan hutan di Lampung.

Kebanyakan pembukaan dan penggarapan lahan kawasan hutan oleh penduduk dimulai setelah masa

kemerdekaan. Saat itu larangan membuka kawasan-kawasan hutan yang ditetapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda dianggap tidak berlaku lagi, dengan persetujuan pejabat Pemerintah setempat penduduk melakukan pembukaan dan penggarapan lahan. Tahun 1991 melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), Pemerintah menetapkan ulang kawasan hutan masa penjajahan Belanda sebagai kawasan hutan negara tanpa menghiraukan keberadaan penduduk yang sudah terlanjur bertahun-tahun bermukim dan menggarap lahan didalamnya. Melalui TGHK pula tanah-tanah masyarakat adat diklaim dan ditetapkan sebagai kawasan hutan negara misalnya kasus Krui, Gihim, Tahmi dan Menggala, selanjutnya penduduk dinyatakan sebagai perambah hutan. Di mata penduduk, hal ini jelas merupakan tindakan penyerobotan lahan dan perampasan hak secara semena-mena oleh pihak yang mengatas-namakan negara.

Memang harus diakui bahwa banyak pula penduduk yang datang belakangan membuka dan menggarap kawasan hutan secara illegal (seperti "pengelolaan" sendiri yang dilakukan oleh penduduk pada kawasan hutan ex HPH PT Angkawijaya di NTB). Sebenarnya mereka mengetahui bahwa lahan yang mereka garap adalah kawasan hutan negara. Tetapi, apakah mereka punya pilihan lain yang lebih

baik dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya ? Jika saja ada cara hukum yang dapat ditempuh sehingga pengelolaan lahan hutan negara bisa dilakukan secara legal, pasti cara itu yang dipilih dan dilakukan oleh penduduk, tetapi nampaknya dari hasil temuan di atas cara-cara legal bagi penduduk lokal sepertinya telah tertutup, pintu itu hanya dibuka bagi pengusaha-pengusaha swasta yang bermodal besar, yang kenyataannya justru lebih jelek kemampuannya dalam upaya kelestarian hutan.

Kenyataan lain yang mungkin bisa dijadikan tolok ukur adalah laju kerusakan hutan lindung. Pada tahun 1977, dari 336 ribu ha kawasan hutan lindung di Lampung seluas 120 Ha mengalami kerusakan (Kanwil Kehutanan Lampung, 1986), sementara itu pada tahun 1970-an hingga sekarang luas kawasan hutan lindung yang direboisasi sudah mencapai luas 180 ribu Ha atau 60 ribu ha lebih luas dari areal yang rusak tadi. Dengan demikian seharusnya semua kawasan hutan lindung yang rusak sudah tereboisasi. Akan tetapi dalam kenyataannya, luas hutan lindung yang rusak saat ini justru telah meningkat lebih dari dua kali menjadi 270 ribu ha atau 83 % dari total luas hutan lindung, artinya kegiatan reboisasi yang dilakukan selama ini ternyata tidak ada

artinya bagi pemulihan hutan lindung (Ahmad Kusworo, 2000).

Di NTB kasusnya berkaitan dengan penetapan kawasan hutan, dengan maksud memberikan kepastian status hukum batas dan fungsi areal-areal yang ditunjuk sebagai kawasan hutan. Tetapi pada kenyataannya terlihat bahwa kebanyakan kawasan yang sudah diselesaikan proses penetapannya, saat ini justru menjadi zona-zona konflik vertikal dan horisontal. Antara satu kelompok dengan kelompok penduduk yang lain, antara penduduk dengan pihak kehutanan atau antara kehutanan dengan instansi pemerintah yang lain seperti BPN dan Pariwisata. Artinya kepastian atas status, batas dan fungsi kawasan-kawasan hutan itu justru tidak tercapai. Situasi konflik seperti ini pastilah menyulitkan aparat kehutanan dalam melakukan penanganan secara optimal.

Kasus di daerah Rempek Lombok Barat - NTB, memperlihatkan terjadi benturan kepentingan antara instansi pemerintah yang satu dengan yang lain, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Dinas Kehutanan khususnya berkaitan mengenai penetapan batas kawasan hutan. Pada satu kawasan tertentu, Dinas Kehutanan menetapkan dan mengklaim sebagai kawasan hutan lindung dan oleh karena itu tidak dibolehkan kepada siapapun untuk memiliki dan

atau untuk dipindahtangankan kepada pihak lain, sedangkan BPN menganggap kawasan tanah tersebut berstatus sebagai tanah GG dan karena kewenangan yang dimiliki BPN bisa menerbitkan status pemilikan (sertifikasi) kepada orang lain yang membutuhkan atau sekurangnya memberikan kepada individu atau badan hukum dengan hak pengelolaan, hak guna usaha atau hak guna bangunan atau hak atas tanah lainnya (Gatot DH Wibowo, 2002).

Akibat benturan kepentingan antar instansi tersebut, menunjukkan koordinasi antara instansi Pemerintah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ternyata dalam pengelolaan kawasan hutan, pemerintah masih menggunakan pendekatan yang bersifat sektoral, dan tidak komprehensif. Dinas Kehutanan misalnya, tetap berpegang kepada peta kawasan hutan dan oleh karenanya tetap bersikukuh menetapkan kawasan tertentu sebagai kawasan hutan kendatipun ada (sebagian) masyarakat yang telah mengelola hutan secara turun temurun dan beranak pinak di lokasi kawasan hutan tersebut, demikian pula halnya dengan BPN yang tetap mengklaim sebagai institusi yang memiliki otoritas di bidang pertanahan dan sekaligus sebagai institusi yang berwenang untuk menetapkan tanah yang ada di wilayah negara Republik Indonesia ini dengan perlekatan status hak tertentu sesuai

dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Berkenaan dengan terjadinya konflik antar institusi pemerintahan maka sudah selayaknya diperlukan koordinasi dan komunikasi dalam bingkai sistem hukum yang tegas dan lugas dan tidak bias interpretasi, seperti tesis yang dikemukakan oleh **Teubner**, bahwa : "*The task of the legal system is neither to develop its purposive program nor to decide goal conflicts between competing policies. It is to guarantee coordination processes and to compel agreement. To these observations one may add the fact that the law can help resolve inter-system conflicts by arbitrating claims across sectors and settling boundary problem*" (tugas sistem hukum adalah menjamin proses koordinasi dan mendorong tercapainya persetujuan. Untuk observasi ini orang dapat menambahkan fakta bahwa hukum dapat membantu memecahkan konflik yang terjadi dalam sistem hukum itu sendiri dengan menengahi tuntutan-tuntutan antar sektor dan memecahkan masalah-masalah yang bersifat perbatasan)(**Gunther Teubner**, 1983 : 277)

Selanjutnya dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, di wilayah hukum NTB telah diputus beberapa kasus atau sengketa hutan yang terjadi di daerah Lombok Barat, Lombok Tengah dan Kabupaten Dompu. Dari beberapa

kasus yang telah diputuskan oleh Pengadilan, kesemuanya merupakan kasus yang berkaitan dengan "perambahan hutan" dan "peladangan liar" yang *nota bene* merupakan kasus "kecil" yang melibatkan masyarakat yang berpenghasilan rendah (miskin), sementara kasus-kasus "besar" yang melibatkan para pengusaha maupun oknum aparat, tidak satu pun yang "mampu" diselesaikan melalui putusan pengadilan, padahal bukan merupakan rahasia umum lagi bila kolaborasi yang dilakukan oleh keduanya juga turut memberikan andil besar terhadap hancurnya hutan serta menurunnya ekosistem. Kenyataan seperti yang dikemukakan di atas tampaknya membenarkan proposisi Black bahwa "*Downward law is greater than upward law*" (**Greenberg**, 1983 : 357)

Dari beberapa kasus yang terjadi baik di Lampung maupun NTB, dapat ditarik benang merah yang merupakan persoalan hutan yang perlu diperhatikan, yakni (1) berkaitan dengan kebijakan di bidang kehutanan khususnya yang berkaitan dengan intervensi Negara dalam hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti soal pengelolaan hutan, yang masih diragukan atau masih dipertanyakan kesungguhannya (2) Penyelesaian secara litigasi (di dalam pengadilan) yang juga tidak berpihak kepada rakyat kecil (3) Belum berkembangnya sarana penyelesaian



sengketa hutan di luar pengadilan (*alternative disputes Resolution*) sebagai pilihan penyelesaian.

### **Fungsi Hukum dalam Pengelolaan Sengketa Kawasan Hutan**

Banyaknya permasalahan kehutanan di tanah air yang tidak terselesaikan dengan baik, maraknya konflik vertikal dan horisontal, terjadinya degradasi dan perusakan hutan disana sini ; jelas menunjukkan penegakan hukum (*law enforcement*) dalam pengelolaan sumber daya hutan sangat lemah. Akumulasi dari berbagai persoalan tersebut tidak saja membuat persoalan hutan bertambah rumit tetapi juga semakin parah dan memprihatinkan.

Dalam implementasinya, juga dijumpai keterbatasan dalam memperoleh keadilan dengan menempuh mekanisme hukum melalui pengadilan (*sarana litigasi*). Sudah terlalu banyak peristiwa tragis terjadi akibat lemahnya proses pengadilan menempuh prosedur dan tata cara yang menjamin penyelesaian sengketa secara efisien dan adil.

Kegagalan memperoleh keadilan dalam proses peradilan yang berjalan adil, bukan satu-satunya alasan bagi terbatasnya hukum dalam menyelesaikan konflik, pengalaman di Amerika (yang *nota bene* sistem hukumnya sudah berjalan dengan baik (*established*), penyelesaian konflik dan

perselisihan dengan hukum positif (hukum negara) sudah mulai ditinggalkan. Proses yang memakan biaya yang besar (karena tarif pengacara dan pengurusan yang mahal) dan membutuhkan waktu yang cukup lama menjadi alasan utamanya. Oleh karena itu, apabila tidak segera dipikirkan akan adanya suatu alternatif dalam penyelesaian konflik di masyarakat maka dikhawatirkan lembaga pengadilan akan dibebani oleh banjir perkara.

Pergeseran pandangan tersebut seperti apa yang digambarkan oleh Teubner dalam menjelaskan teori-teori neo-evolutioner tentang hukum, bahwa "debat-debat yang terjadi akhir-akhir ini di bidang sosiologi hukum mencerminkan perhatian yang lebih umum terhadap efek-efek dari intervensi negara mensejahterakan. Dengan demikian para sarjana telah menggali sebab dan akibat dari "legalisasi" dari berbagai kehidupan sosial dan sumber-sumber serta implikasi gerakan-gerakan yang menuju pada delegalisasi dan keadilan informal. Perhatian juga ditujukan pada sistem-sistem yang mungkin dapat menggantikan keputusan pengadilan formal dengan berbagai tipe sarana penyelesaian melalui mediasi dan konsiliasi" (*Recent debates in legal sociology mirror the more general concern with the effects of welfare-regulatory intervention*). Thus,

*scholars have explored the causes and effects of the "legalization" of various spheres of social life as well as the sources and implication of movements for delegalization and informal justice. Attention has also been drawn to systems that might replace formal adjudication with various types of mediation and conciliation" (Gunther Teubner, 1983 : 240)*

Disisi lain, proses unifikasi hukum termasuk bagi keperluan pengelolaan hutan merupakan polemik yang tak kunjung reda. Program Pemerintah dalam mengembangkan *sentralisme hukum* untuk menjadikan semua bentuk yang sesungguhnya beragam dari aturan-aturan yang berlaku di masyarakat (*law in action*), agar tunduk kepada hukum formal yang seragam (*law in books*), tidak ubahnya seperti menyeragamkan semua bahasa percakapan agar tereplikasi kedalam bahasa tulisan. Pada fenomena ini, negara atau pemerintah cenderung menempatkan *law in action* sebagai sebuah penyimpangan dari *law in books* atau dapat juga dikatakan *law in action* dianggap sebagai satu versi yang lebih rendah nilainya dari *law in books*.

Sayangnya, kompromi antara sistem hukum lokal, seperti hukum adat dengan inisiatif - inisiatif unifikasi dan kodifikasi tersebut hingga kini tidak pernah menemu kan sebuah titik temu dalam sebuah

kesepakatan berdasar sintesa yang tepat. Dalam konteks pengelolaan sumber daya hutan, kompromi yang tak kunjung didapatkan, kemudian menjadi sebab dari terjadinya penciptaan hak penguasaan terhadap sumber daya hutan kedalam konsep yang dinamakan hak menguasai negara. Prinsip hak menguasai negara ini pada akhirnya dapat terimplikasi dalam suatu konsep politik hukum yang dikondisikan oleh bias pada kekuasaan negara. Sementara itu hak-hak yang dimiliki masyarakat yang diakui dalam hukum lokal tidak pernah memperoleh ruang untuk berkembang sebagaimana mestinya. Kondisi ini mengisyaratkan terjadinya krisis hukum.

Dengan merujuk pada kondisi masyarakat Eropa, **Luhmann** mencoba menganalisis dan kemudian ia berpendirian bahwa krisis hukum saat ini disebabkan oleh adanya transisi dari suatu masyarakat yang terstrata menuju masyarakat yang secara fungsional terbagi-bagi (*the current crisis in law is generated by the transition from a stratified to a functionally differentiated society*). Transisi ini memerlukan suatu transisi paralel dalam tata hukum. Lebih lanjut **Luhmann** mengatakan bahwa dari sudut pandang ini krisis yang terjadi di bidang hukum saat ini disebabkan oleh tidak memadainya sistem hukum positif yang diterima, ditunjang lagi kompleksitas dari masyarakat yang

secara fungsional berbeda (*from this point of view, the current crisis in law results from the inadequacies of the received system of positive law, given the complexities of a functionally differentiated society*) (Gunther Teubner, 1983:244).

Singkatnya, pembaharuan ke arah pengelolaan sumberdaya lahan dan hutan oleh masyarakat setempat bukanlah hal yang mudah dilaksanakan. Tantangan terbesar adalah melakukan pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan kehutanan yang berlaku selama ini, khususnya peraturan yang lebih mengarah pada penanganan hutan semata-mata monopoli aparat kehutanan atau peraturan yang berpihak kepada pemilik modal besar dengan menutup akses masyarakat setempat.

Pembaharuan hukum secara teoritis dapat dilakukan dengan cara melakukan refleksi terhadap hukum yang didahului dengan memperhatikan fungsi hukum dan pelaksanaannya. Menurut Luhmann, fungsi hukum didefinisikan sebagai kemampuan untuk memberi generalisasi yang sesuai dengan harapan seluruh masyarakat. Pelaksanaannya dimaksudkan untuk menyelesaikan konflik yang ditimbulkan dalam subsistem sosial yang tak dapat dipecahkan. Sedangkan refleksi hukum berperan untuk mendamaikan

ketegangan-ketegangan yang melekat antara fungsi dan pelaksanaan dengan menetapkan batasan-batasan internal terhadap kapasitas sistem hukum. *It is the role of legal reflexion to reconcile the inherent tensions between function and performance by imposing internal restrictions on the capacities of the legal system* (Gunther Teubner, 1983:274)

### Penutup

Jika cara-cara mengurus kawasan hutan negara yang selama ini diterapkan kurang berhasil atau malah gagal, maka sekarang logikanya diperlukan pendekatan baru yang bisa lebih menjamin keberhasilan. Pendekatan baru yang paling rasional adalah mengalihkan pengelolaan areal kawasan hutan yang digarap penduduk dan yang tidak lagi berhutan menjadi sistem usaha tani produktif dan lestari masyarakat setempat. Dalam pola ini maka penduduk tidak perlu diusir atau disingkirkan, sebaliknya justru menjadi pelaku utama.

Sebenarnya gagasan perlunya pengelolaan hutan oleh masyarakat setempat bukanlah gagasan yang benar-benar baru. Konsep ini sudah lama menjadi pembahasan. Jargon seperti *forest for the people* atau istilah lain seperti : *community forestry, social forestry, joint forest management, collaborative forest management* atau *Community based Forest Management*

sebenarnya sudah lama dibicarakan. Pemerintah beberapa negara lain di Asia seperti Nepal, India, Thailand dan Philipina telah menjalankan konsep-konsep ini terlepas dari seberapa jauh keberhasilannya. India menunjukkan keberhasilan yang sangat berarti bagi implementasi konsep tadi.

Kenyataan ini merupakan sebuah ironi. Motto *forest for the people* (hutan untuk rakyat) justeru pertama kali di deklarasikan di Indonesia, tepatnya pada Kongres Kehutanan Dunia (*World Forestry Congress*) di Jakarta pada tahun 1978. Sudah lebih dari 20 tahun motto itu digaungkan ke seluruh dunia tetapi di Indonesia sendiri – tempat asal konsep itu kumandangan tidak pernah bergeser dari sekedar jargon penghias bibir, negara-negara tetangga yang relatif tidak maju, tidak memiliki trilyunan dana reboisasi seperti Indonesia, dan para rimbawannya tidak lebih pintar, justeru sudah lebih dulu mengimplementasikan pendekatan itu.

Disamping tantangan pembaharuan hukum di muka, tantangan lain adalah melakukan pembaharuan struktural terhadap fungsi kelembagaan instansi kehutanan dan tugas-tugas aparat kehutanan pada tingkat nasional, regional, maupun lokal sedemikian rupa sehingga aparat kehutanan mempunyai dedikasi yang tinggi untuk mendukung prinsip pengelolaan lahan dan hutan oleh

masyarakat setempat. Karena selama ini, fungsi instansi kehutanan dan dedikasi aparat kehutanan adalah bekerja keras menyingkirkan penduduk dari kawasan hutan. Apakah pada masa mendatang peningkatan jenjang karir aparat kehutanan dapat lebih ditentukan oleh keberhasilan mendukung masyarakat setempat mengembangkan cara-cara mengelola hutan yang lestari dan produktif?

Dalam perspektif **Habermas**, "*As an "institution" law functions merely as an "external constitution" for the spheres of socialization, social integration and cultural reproduction. When it serves as an institution, law facilitates rather than endangers the self-regulatory processes of communication and learning* (sebagai "institusi" hukum hanya berfungsi sebagai "external constitution" untuk bidang-bidang kemasyarakatan, integrasi sosial dan perkembangan budaya. Bila hukum berfungsi sebagai "institusi" harus lebih bersifat memudahkan bukan menyulitkan dalam rangka proses komunikasi dan pembelajaran proses self regulatory (**Gunther Teubner** : 1983 : 270)

Akhirnya, kajian ini memperlihatkan ketidakberhasilan kebijakan dan pendekatan pengelolaan kawasan hutan yang selama ini dijalankan dan perlunya melakukan pembaharuan. Secara ringkas agenda pembaharuan kebijakan yang diusulkan

adalah menyerahkan kepada penduduk setempat penguasaan dan pengelolaan kawasan hutan yang tidak berhutan dan sudah terlanjur digarap atau dimukimi. Selanjutnya perlu dikembangkan skema kesepakatan kerjasama antara institusi kehutanan dan penduduk dalam merawat hutan-hutan alam yang tersisa.

Secara kongkrit, berdasarkan pengalaman, beberapa hal berikut perlu mendapat perhatian, *pertama*, dalam melaksanakan strategi kebijakan pembangunan di masa mendatang, penting untuk mencantumkan ketat prasyarat hak atas tanah (sumber-sumber agraria) yang lebih mengedepankan kepentingan dan kaitan fungsi sosial masyarakat setempat daripada kepentingan pihak luar. *Kedua*, perlu institusionalisasi pengelolaan konflik yang lebih jelas dengan menggunakan pendekatan yang lebih menghormati kepentingan dan hak-hak masyarakat setempat daripada pendekatan kekuasaan dan tuduhan kriminalisasi terhadap masyarakat yang kehilangan hak atas tanahnya. *Ketiga*, pemerintah harus lebih memberikan ruang yang kondusif – bebas dari rasa ketakutan bagi berkembangnya organisasi rakyat atau kelembagaan lokal yang sudah ada di pedesaan untuk membela kepentingan mereka dari ancaman perampasan sumber-sumber agraria yang mereka miliki.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Kusworo, 2000, *Perambah Hutan atau Kambing Hitam? Potret Sengketa Kawasan Hutan Lampung*, Bogor, Pustaka Latin
- Arief Sritua, 1997, *Kebijakan Pertanahan dalam Pemerintahan Orde Baru : Telaah Ekonomi Politik*, dalam Sritua Arief, *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia : Pemberdayaan Rakyat dalam Globalisasi*, Bandung, CPSM dan Zaman Wacan Mulia
- David F. Greenberg, *Law and Society Review* (Journal of The Law and Society Association), Volume 17 No 2 1983 ;
- Fauzi Noer, 1998, *Anatomi Sengketa Tanah di Masa orde Baru, dalam anonim, Pembangunan Berbuah Sengketa*, Medan, Yayasan Sintesa dan Serikat Petani Sumatera
- Gatot Dwi Hendro Wibowo, 2002, *Identifikasi dan Pemetaan Konflik/Sengketa Sumberdaya Hutan di NTB*, Kerjasama dengan Bappeda Propinsi NTB
- Gunther Teubner, *Law and Society Review* (Journal of The Law and

Society Association), Volume  
17 No 2 1983 ;

Kasim, Ifdal dan Suhendar, Endang ,  
1997, *Kebijakan Pertanahan  
Orde Baru: Mengabaikan  
Keadilan demi Pertumbuhan  
Ekonomi, dalam Noer Fauzi  
(penyunting) Tanah dan  
Pembangunan, Jakarta, Sinar  
Harapan*

Nasikun, *Perkembangan Konflik  
Pertanahan di Indonesia dalam  
Era Pembangunan, dalam  
Untoro Hariadi dan Masruchah  
(editor) Tanah, Rakyat dan  
Demokrasi, Yogyakarta, Forum  
LSM-LPSM DIY*

Turner, HJ, 1991, *The Structur of  
Sociology, California, Wadsworth  
Publishing Company.*