

## INTERAKSI HUKUM NEGARA DENGAN HUKUM ADAT DALAM KEBIJAKAN ALIH FUNGSI LAHAN HUTAN UNTUK PERKEBUNAN

DEVRAYNO

STIH Tambun Bungai Palangka Raya

Email : devrayno@yahoo.com

### Abstrak

Kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan, dalam hal ini adanya alih fungsi kawasan hutan yang sudah tidak produktif lagi menjadi lahan perkebunan yang besar tentunya tidak hanya menekankan pada pertimbangan teknis ekonomi, melainkan juga harus memperhatikan aspek sosial budaya, nilai nilai, aturan-aturan yang hidup sehingga dapat memberikan perlindungan terhadap hak hak masyarakat sekitar hutan.

Berlakunya dua sistem hukum yang berbeda dalam hal ini hukum negara melalui kebijakan alih fungsi lahan hutan dengan hukum adat dalam satu arena tentunya menjadi suatu keragaman dan yang lebih penting adalah melihat bagaimana hubungan sistem hukum tersebut berinteraksi dalam suatu arena sosial.

Kata kunci : hutan, hukum negara dan hukum adat.

### *Abstract*

*The policy of the shift of forestland function into plantation becomes evident because the forest function fails to be productive. Its shift into plantation not only concerns with the economic technical consideration, but also underlines the social and cultural aspect, norms, rule of life and the protection of community right around the forest.*

*The validity of two different legal systems in this case state law through the policy of transferring the function of forest land with customary law in one arena certainly becomes a diversity and more importantly is to see how the relationship of the legal system interacts in a social arena.*

*Keywords: forest, state law and customary law*

### A. PENDAHULUAN

Kebijakan dapat dikatakan sebagai terjemahan dari pelaksanaan peraturan perundang undangan, maka pada derajat tertentu ia harus diciptakan, dipikirkan atau setidaknya diproses melalui prosedur-prosedur tertentu dan dibawah pengaruh atau kontrol pemerintah. Kebijakan diperlukan

dalam mendampingi berlakunya hukum, karena sebagaimana diuraikan di atas bahwa hukum atau undang undang tidak selalu sempurna artinya dapat merangkul semua kepentingan masyarakat, kebijakan diperlukan kehadirannya untuk merumuskan sekaligus menerapkan hal-hal apa saja yang harus dilakukan agar masyarakat

dapat terkondisi dengan baik. Dengan demikian kehadiran kebijakan sebagai pendamping penerapan hukum agar hukum dapat terselenggara dengan baik.

Pembuatan kebijakan tidak hanya sekedar menentukan tahapan tahapan, akan tetapi juga memperhatikan atau memetakan konteks persoalan, proses sosial, nilai dan institusi yang lebih luas, di samping itu harus memperhatikan pula azas-azas pembuatan kebijakan yang baik dalam proses menuju kepada hukum (kebijakan) yang bersifat responsif yang dapat mencapai dan menyentuh rasa keadilan.

Proses pembuatan kebijakan yang demokratis merupakan penjelmaan dari kebijakan yang lebih inklusif, demokratis, dan partisipatif, di mana banyak aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, seperti pemerintah, legislatif, dan masyarakat lainnya. Hessel Nogis membedakan 3 (tiga) pendekatan dalam pembuatan kebijakan, yaitu, (1) prilaku, pendekatan prilaku mengkaji prilaku aktor dalam pembuatan kebijakan; (2) preskriptif. Pendekatan melalui pemberian-pemberian rekomendasi bagaimana secara lebih efektif untuk menyadarkan nilai nilai tertentu dan bagaimana untuk memperbaiki proses proses pilihan

nilai; dan (3) normatif, sebagaimana direpleksikan dalam filosofis politik merumuskan nilai nilai yang seharusnya ditujukan.<sup>1</sup>

Kebijakan pemerintah lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitanya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah serta prilaku negara pada umumnya khususnya dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam rangka menjalankan azas desentralisasi. Lahirnya kebijakan pada hakikatnya adalah untuk memberikan solusi dalam hal adanya permasalahan yang timbul.

Seperti halnya kebijakan pemerintah mengatasi keadaan hutan yang gundul dengan melakukan alih fungsi lahan hutan, dengan lahirnya kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan tentunya harus dilandasi pemikiran pemikiran yang komprehensif, seperti halnya kebijakan dalam pengelolaan sumber daya hutan yang sudah kritis menjadi lahan perkebunan serta memperhatikan nilai nilai sosial,

Arah kebijakan dan prioritas pembangunan daerah khususnya sektor perkebunan adalah pembangunan

---

<sup>1</sup>Hessel Nogis S Tangkilisan. *Kebijakan Publik Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional*, Penerbit Balaiurang & Co. Yogyakarta. 2003. hal. 2

perkebunan bertujuan untuk mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat.

Kebijakan negara dalam aspek pengembangan perkebunan yang berbentuk peraturan perundang-undangan seiring dengan pelaksanaannya yang telah hadir ditengah-tengah masyarakat adat, pada bersamaan pula berlaku hukum adat, sesuai dengan konsep *semi – autonomous social field* yang diintroduksi Moore bahwa komunitas masyarakat adat yang hidup di dan sekitar hutan adalah merupakan arena sosial yang memiliki kapasitas membentuk pengaturan-pengaturan sendiri (*self-regulation*) sebagai sarana untuk melindungi kawasan hutan dan menjaga keteraturan sosial di wilayah komunitasnya<sup>2</sup>.

kehadirannya kebijakan negara melalui peraturan perundang undangan mempengaruhi perilaku warga masyarakat, dinamika masyarakat dapat

mempengaruhi hukum, agar terbentuk hukum yang sesuai dengan dinamika masyarakat tersebut. Oleh karena itu hukum dan konteks sosial yang hidup dalam masyarakat saling keterkaitan. Aneka norma hukum yang mempunyai arti penting dalam masyarakat, seperti hukum negara menjadi landasan dalam beberapa proyek sosial dan hukum adat sebagai landasan dalam berbagai kegiatan secara gotong royong.

Dalam kehidupan sehari-hari kedua sistem hukum ini sama-sama mempengaruhi perilaku warga masyarakat dan saling berinteraksi yang tampak pada perilaku seseorang maupun kelompok. Kesenjangan dari kedua sistem hukum ini berpengaruh pula terhadap efektifitas bekerjanya hukum dalam masyarakat.

## B. PERMASALAHAN

Dari gambaran tersebut diatas memperlihatkan adanya dua sistem hukum yang berbeda, yaitu sistem hukum negara dan sistem hukum adat yang berlaku secara bersama-sama dalam objek yang sama. Berlakunya dua sistem hukum yang berbeda dalam hal ini hukum negara melalui kebijakan alih fungsi lahan hutan dengan hukum adat dalam satu arena tentunya menjadi suatu keragaman dan yang lebih penting adalah melihat bagaimana sistem

---

<sup>2</sup> Falk Moore, Sally. *Law as Process An Anthropological Approach*. Routledge & Kegan Paul Ltd.London. 1978. Hal. 54

hukum tersebut berinteraksi dalam suatu arena sosial.

### C. PEMBAHASAN

#### 1. Kebijakan Alih Fungsi lahan Hutan Untuk Perkebunan.

Hutan merupakan salah satu sumber kekayaan alam yang dimiliki bangsa Indonesia, baik ditinjau dari aspek ekonomi maupun aspek sosial dan budaya, serta aspek ilmu pengetahuan, Sehingga hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang penting dalam menunjang pembangunan nasional, oleh karena itu perlu adanya pengaturan mengenai tata guna lahan hutan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan tersebut.

Pembangunan kehutanan harus diarahkan guna meningkatkan sebesar-besarnya pendapatan negara dan masyarakat, memacu pembangunan daerah, memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha guna meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pengelolaan hutan yang selaras dengan kepentingan ekonomi, sosial serta kelangsungan fungsi ekologi.

landasan yuridis dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam termasuk hutan di dalamnya, secara tegas disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan

landasan ideal hukum agraria nasional menetapkan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pernyataan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat dikatakan menempatkan masyarakat sebagai kelompok utama dalam tujuan kesejahteraan atas hasil sumber daya alam termasuk sumberdaya hutan. Sehingga setiap pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam termasuk dalam bidang kehutanan harus melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan sampai pada skala menikmati hasil pengolahan sumber-sumber tersebut.

Ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945, mengenai hak menguasai negara dalam hal ini kewenangannya dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Menyebutkan :

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, arti menguasai adalah “mengatur” dan “menyelenggarakan”. Artinya pelaksanaan penggunaan dan peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) atas bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam di wilayah Negara Republik Indonesia yang harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai dari negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat negara.<sup>3</sup>

Lebih khusus lagi dalam hal penguasaan hutan, kewenangan penguasaan diserahkan kepada negara, sebagaimana diatur dalam UU. No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yunto UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang Undang (selanjutnya disingkat UUK ).

---

<sup>3</sup>A.P. Parlindungan. *Komentar Atas Undang undang Pokok Agraria*. Penerbit Mandar Maju. Bandung. 1993. hal. 38

Penguasaan atas hutan oleh negara tercantum dalam Pasal 4 UUK, yaitu Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan dikuasainya hutan oleh negara, maka negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk 1) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; 2) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan 3) mengatur dan menetapkan hubungan hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Untuk menjaga terpenuhinya keseimbangan manfaat lingkungan, manfaat ekonomi maupun manfaat sosial budaya, maka pemerintah menetapkan kecukupan luas kawasan hutan agar diperoleh kejelasan fungsi kawasan hutan maka diperlukan pengaturan dan penatagunaan kawasan hutan. Namun dalam kenyataannya keberadaan hutan sudah semakin gundul akibat kegagalan dalam melakukan reboisasi, maka adanya kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk

perkebunan merupakan salah satu alternatif dalam mengatasi keadaan hutan yang rusak/kritis, sebab selain cepat mendatangkan pendapatan asli daerah dari berbagai retribusi maupun pajak juga masuknya industri perkebunan menciptakan lapangan pekerjaan yang cukup besar.

Perubahan lahan hutan yang sudah rusak menjadi perkebunan, sesuai dengan tujuan penjelenggaraan perkebunan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan, menyebutkan :

- Penyelenggaraan perkebunan bertujuan untuk:
- a. meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
  - b. meningkatkan sumber devisa Negara;
  - c. menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha;
  - d. meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar;
  - e. meningkatkan dan memenuhi kebutuhan konsumsi serta bahan baku industri dalam negeri;
  - f. memberikan perlindungan kepada Pelaku usaha Perkebunan dan masyarakat;
  - g. mengelola dan membangkitkan sumber daya Perkebunan secara optimal, bertanggung jawab dan lestari; dan
  - h. meningkatkan pemanfaatan jasa perkebunan

Kawasan hutan yang sudah rusak terutama hutan produksi dapat dialih fungsikan atau dirubah fungsinya sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUK yang berbunyi :

- (1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada penelitian terpadu.
- (2) Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, di tetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Program kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan merupakan salah satu alternatif dalam mengatasi keadaan hutan yang rusak tersebut, sebab selain cepat mendatangkan pendapatan asli daerah dari berbagai retribusi maupun pajak juga masuknya industri perkebunan membuka lapangan pekerjaan yang cukup besar.

Perubahan kawasan hutan menjadi lahan perkebunan dapat

dilakukan berdasarkan Pasal 19 UUK. di mana perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan harus melalui penetapan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada penelitian terpadu. Penelitian terpadu dilaksanakan untuk menjamin objektivitas dan kualitas hasil penelitian, maka kegiatan penelitian diselenggarakan oleh lembaga pemerintah yang mempunyai kompetensi dan memiliki otoritas ilmiah (*scientific authority*) bersama sama dengan pihak lain yang terkait<sup>4</sup>. Jadi penelitian terpadu adalah Kegiatan penelitian diselenggarakan oleh lembaga pemerintah yang mempunyai kompetensi dan memiliki otoritas ilmiah bersama-sama dengan pihak lain yang terkait, penelitian ini dilakukan secara menyeluruh termasuk dampaknya terhadap kehidupan sosial masyarakat setempat.

Sedangkan apabila perubahan peruntukan kawasan hutan berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, di tetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun yang dimaksudkan dengan “berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis”, adalah perubahan

yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim, ekosistem, dan gangguan tata air, serta dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang<sup>5</sup>.

Penerapan kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan harus memperhatikan pula rencana tata ruang, kawasan yang akan dijadikan objek lahan perkebunan perlu suatu perencanaan berupa tata ruang. Tata ruang itu menetapkan fungsi kawasan berdasarkan tipologi wilayah, ekologi, dan sosio ekonomi masyarakat. Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Undang Undang Nomor. 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang mengamanatkan bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana,

---

<sup>4</sup> Penjelasan Pasal 19 ayat (1) Undang Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

---

<sup>5</sup> Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional.

Dengan demikian kebijakan melakukan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan dilaksanakan dengan upaya pengelolaan sumber daya hutan agar bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Pada hakikatnya pembangunan perkebunan bertujuan untuk mendayagunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan tetap menjaga kelestariannya.

Sebagai contoh pelaksanaan kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan pada tingkat implementasi sebagaimana dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Kotawaringin Timur. Khusus mengenai pengembangan sektor perkebunan dan untuk mempermudah masuknya investor perkebunan menanamkan modalnya di kabupaten Kotawaringin Timur, Bupati Kabupaten Kotawaringin Timur mengeluarkan kebijakan yang tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Kabupaten Kotawaringin Timur Nomor 186 Tahun 2002 tentang Penataan dan Pengelolaan

Usaha Perkebunan Di Kabupaten Kotawaringin Timur.

Alasan dikeluarkannya surat keputusan Bupati tersebut di atas, dilihat dari konsideran pada bagian “menimbang”, yaitu (1) bahwa Kabupaten Kotawaringin Timur memiliki potensi yang cukup besar untuk dikembangkan usaha perkebunan sehingga sektor perkebunan dapat diprioritaskan dalam kebijakan pembangunan ekonomi daerah. (2) Usaha perkebunan merupakan salah satu kegiatan ekonomi yang berperan dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan lapangan pekerjaan, sumber pendapatan asli daerah (PAD), konservasi lahan kritis yang merupakan instrumen pemerataan dan pengembangan ekonomi rakyat. dan (3) Pemerintah Kabupaten Kotawaringin Timur berhak mengatur dalam penataan pengelolaan usaha perkebunan agar berjalan secara efektif, efisien, produktif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Kebijakan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan dalam hal ini adanya alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan tentunya tidak hanya menekankan pada pertimbangan teknis – ekonomi, melainkan juga harus melihat aspek sosial budaya, hukum dan

kesejahteraan masyarakat dan dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang ada di dan sekitar hutan.

Namun masalah yang dihadapi dengan hadirnya industri perkebunan, yaitu pihak perkebunan ada kecenderungan tidak berupaya memahami keberadaan nilai - nilai sosial budaya maupun hak - hak masyarakat adat, di mana dalam penggarapan lahan lebih berpedoman pada hak legalitas hukum dan mengabaikan legalitas sosial budaya maupun hak-hak masyarakat adat.

## 2. Interaksi Hukum Negara Dengan Hukum Adat

Suatu realitas yang tidak mampu dipungkiri bahwa Indonesia adalah suatu negara yang memiliki kemajemukan suku, agama, bahasa dan budaya, termasuk hukum yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas-komunitas lokal di berbagai penjuru persada nusantara. Hukum-hukum lokal, yang dikenal sebagai hukum adat, menjadi kenyataan hukum yang hidup dan secara nyata dioperasikan oleh masyarakat hukum adat untuk menjaga keteraturan sosial (*social order*) dan perlindungan sumber

daya alam dalam wilayah ulayat mereka masing-masing<sup>6</sup>.

Dengan demikian dalam suatu masyarakat tentunya berlaku beberapa sistem hukum, seperti berlaku hukum adat yang merupakan hukum kebiasaan yang berlaku dikalangan anggota masyarakat adat setempat. Ketaatan terhadap nilai-nilai dasar atau ketertiban umum dalam masyarakat dipertahankan oleh kekuatan mengikat dari adat istiadatnya. Bahwa ketaatan pada adat berlangsung sebagai bagian dari proses kehidupannya, jadi pada masyarakat sederhana adat istiadat itu sama dengan hukum.

Hadirnya kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan yang tertuang dalam peraturan perundang undangan dipandang sebagai jalan alternatif pemanfaatan hutan yang gubul, dalam rangka mendapatkan devisa maupun pendapatan asli daerah (PAD) serta membuka peluang kerja yang relatif banyak, hal ini tentunya dapat meningkatkan peluang masyarakat setempat untuk mendapatkan penghasilan.

---

<sup>6</sup>I Nyoman Nurjaya, “Menuju Penghormatan dan perlindungan hak-Hak Masyarakat Adat Atas Sumberdaya Hutan Perseptif Antropologi Hukum” – makalah dipresentasikan dalam Roundtable Discussion bertema Menuju Pengakuan Hutan Adat, Diselenggarakan oleh KpSHK bekerja sama dengan ICRAF dan Elsam, Jakarta. 1999.hal. 3

Namun disisi lain Hutan telah memberikan segalanya bagi masyarakat adat yang hidup di dan sekitar hutan. Mereka memperoleh bahan-bahan pangan, bahan obat-obatan, papan, sandang, bahan ritual dan lain sebagainya dari hutan, untuk menjaga kelangsungan kehidupan ekonomi, sosial dan budaya. Mengingat begitu eratnya hubungan masyarakat adat dengan hutan, maka pengelolaan sumber daya hutan dilakukan secara bijak dan arif.

Hutan selain berfungsi sebagai sumber daya alam yang dapat dieksploitasi demi kemajuan pembangunan dan ekonomi, hutan juga merupakan sumber kehidupan dan “rumah tinggal” bagi masyarakat yang hidup di dan sekitar hutan yang menggantungkan kehidupannya pada sumber-sumber daya hutan.

Sebagai masyarakat yang erat interaksinya dengan alam / hutan, masyarakat mempunyai dan mengembangkan pranata budaya yang juga erat terkait hubungannya dengan hutan seperti yang tercermin dalam pranata kepercayaan, kesenian, politik, ekonomi, budaya dan organisasi sosial yang saling berkaitan. Pranata – pranata ini merupakan landasan utama bagi seluruh aktivitas kehidupan masyarakat

lokal dalam hubungannya dengan sesama mereka, dengan alam termasuk pula dengan kekuatan-kekuatan supranatural yang mereka percayai.

Cerminan dari kearifan lingkungan masyarakat yang bercorak relegius-magis secara konkrit terkristalisasi dalam produk hukum masyarakat lokal berdasarkan ancangan antropologi hukum disebut hukum kebiasaan (*customary law*), hukum rakyat (*folk law*) hukum penduduk asli (*indigenous law*), hukum tidak tertulis (*unwritten law*) atau hukum tidak resmi (*unofficial law*). atau dalam konteks Indonesia disebut hukum adat (*adat law/adatrecht*). Jenis hukum rakyat ini merupakan sistem norma yang mengejawantahkan nilai-nilai, asas, struktur, kelembagaan, mekanisme dan relegi yang tumbuh, berkembang dan dianut masyarakat lokal<sup>7</sup>.

Secara substansial, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat yang bersangkutan, atau masyarakat yang mendukung hukum tersebut. Hukum mempunyai korelasi dengan kebudayaan, struktur berpikir dan corak masyarakat. Hukum yang secara esensial selalu ada dan mengada

---

<sup>7</sup>I Nyoman Nurjaya. *Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Antropologi Hukum*. Penerbit Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta. 2008. hal. 180

di dalam masyarakat, senantiasa terkait dengan postulat moral yang hidup dalam masyarakat<sup>8</sup>.

Sesuai dengan pendapat Savigny yang melihat hukum sebagai fenomena historis, di mana hukum tidak dibuat akan tetapi tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat, sehingga keberadaan setiap hukum adalah berbeda antara masyarakat bergantung pada tempat dan waktu berakunya hukum, di mana hukum harus dipandang sebagai penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu bangsa (*volksgeist*)<sup>9</sup>, senada Posner, bahwa hukum dalam masyarakat tumbuh dan berkembang dengan jiwa rakyatnya, di mana tiap tiap bangsa mempunyai *volksgeist* yang mungkin berbeda. Semua itu tergantung pada latar belakang dan faktor faktor pengaruhnya<sup>10</sup>.

Tuntutan penyelenggaraan kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan dengan tujuan filosofisnya yaitu untuk menciptakan kesejahteraan melalui peningkatan taraf hidup

khususnya masyarakat yang ada di dan sekitar perkebunan seperti melalui penyerapan tenaga kerja, meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan terjadinya pembukaan sarana jalan yang dapat memudahkan mobilisasi masyarakat setempat.

Dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat, bernegara diperlukan suatu aturan atau tertentu untuk membatasi otonomi anggota masyarakat, dapat dikatakan hukum sebagai rambu-rambu dalam menjalankan kehidupan. Keberadaan hukum sangat berperan dalam pembangunan secara langsung, baik bertindak sebagai alas dasar, maupun sebagai sarana pengaturan. Hal ini merupakan konsekwensi logis dari konsep pembangunan yang simultan. Oleh karena itu hukum bertindak selaku motor penggerak pembangunan dan sekaligus menopang nilai-nilai pembangunan. Pembangunan melambangkan proses multidimensi yang meliputi adanya perubahan struktur sosial, sikap rakyat, tatanan kelembagaan dan akselerasi pertumbuhan ekonomi.

Membicarakan persoalan hukum senantiasa harus dikaitkan dengan basis sosial dan nilai-nilai tertentu di mana hukum itu beroperasi. Dalam konteks

---

<sup>8</sup>Artidjo Alkostar (ed.) *Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1997. hal. IX

<sup>9</sup>Otje Salman Sumadiningrat. *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*. Penerbit Alumni. Bandung. 2002. hal. 3

<sup>10</sup> Richard A Posner. *Frontiers of Legal Theory*. Cambridge, Massachusetts, London, England : Harvard University Press. 2001. hal. 194.

Indonesia dengan kemajemukan sosial dan adanya pluralisme hukum akan membuat hubungan-hubungan sosial yang terjadi antar individu menjadi bervariasi.

Paradigma pembangunan hukum Indonesia cenderung mengarah kepada upaya untuk menciptakan suatu peng-unifikasi-an sistem hukum (nasional) yang berlaku secara sama-sama dan seragam bagi semua warga negara, Negara yang menganut ideologi sentralisme hukum hanya mengakui keberadaan hukum negara sebagai satu-satunya hukum yang berlaku bagi semua orang secara seragam, dengan menutup mata dan mengabaikan variasi-variasi hukum lainnya yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas-komunitas lokal<sup>11</sup>.

Lebih lanjut Nurjaya mengatakan Keberadaan hukum nasional hendaknya tidak meyingkirkan keberadaan hukum adat, melainkan hukum nasional yang lahir dari nilai-nilai universal hukum adat. Sehingga dalam pelaksanaannya tidak terjadi pertentangan. Akan tetapi dalam

kenyataan yang ada dengan diberlakukannya hukum negara ternyata terjadi pertentangan dengan hukum masyarakat adat. Di mana implikasi yuridis yang muncul kemudian adalah terjadinya dominasi hukum negara atas hukum-hukum adat/lokal (*state – dominated law*), hukum negara cenderung bersifat represif (*repressive law*), sentralistik, sehingga terjadi politik pengabaian (*the political of ignorance*) atas variasi hukum-hukum yang hidup dan berkembang dalam komunitas-komunitas lokal<sup>12</sup>.

Eksistensi hak masyarakat adat tidak pernah diberikan pengakuan penuh oleh Undang-undang, hak adat memang diakui keberadaannya, namun tidak dapat dipergunakan kalau dinyatakan “harus” sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang maupun peraturan-peraturan lainnya yang lebih mementingkan kepentingan umum<sup>13</sup>.

Adanya perbedaan konsep negara dengan konsep masyarakat adat

---

<sup>11</sup>I. Nyoman Nurjaya. *Menuju Pengelolaan Sumber Daya Hutan Yang Berorientasi Pada Pola Kooperatif : Perspektif Legal Formal*; Makalah dalam Lokakarya : Peningkatan Fungsi dan Manfaat Sumber Daya Hutan Untuk Pengembangan Perusahaan dan Masyarakat, Yogyakarta, 29-30 Maret 1999. hal. 2

---

<sup>12</sup>*Ibid.* hal. 12

<sup>13</sup>Dianto Bachriadi. et al.,(ed.), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa Dan Agenda Pembaharuan*, K.P.A dan Lembaga Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta. 1997. hal. 51

dalam pengelolaan sumber daya hutan yang sama sama mempunyai penafsiran sesuai dengan aturan yang melandasinya, hal ini tentunya dapat menimbulkan konflik, baik berupa konflik kepentingan maupun konflik nilai-nilai yang menyangkut kedua sistem hukum tersebut.

Sengketa merupakan suatu fenomena yuridis bersifat universal yang selalu timbul di dalam setiap bidang kehidupan masyarakat di mana pun, dalam waktu kapan pun dan dalam tingkat apa pun di dunia. Pada dasarnya sengketa timbul karena adanya lebih dari satu individu atau kelompok yang mempunyai kepentingan terhadap obyek yang sama<sup>14</sup>.

Pengakuan suatu hukum adat oleh hukum negara tentunya membawa permasalahan sendiri seputar kepastian hukum, pengakuan ini dapat dilakukan terlebih dahulu terhadap aturan yang hidup dalam masyarakat tersebut, seperti hukum waris adat, hukum keluarga, di mana sekaligus pengakuan ini diikuti dengan pengakuan atas peradilan adat yang akan menangani

permasalahan berdasarkan hukum adat yang diakui.

Pengakuan atas keberadaan hukum adat secara tersirat sebenarnya sudah tampak dari beberapa peraturan, Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maupun Pasal 2 UUPA dimana wewenang negara bertujuan untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat, secara teortik negara menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana dalam negara kesejahteraan ini individu maupun masyarakat (adat) tetap diakui hak-haknya sekalipun terbatas.

Adapun konsep pemerintah (negara) sebagaimana yang dirumuskan dalam UUPA adalah merupakan konsep hukum adat, sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum UUPA yang menyatakan bahwa dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan mengenai seluruh wilayah negara. Jika kekuasaan negara atas tanah mengikuti konsepsi hukum adat, maka tebal tipisnya kekuasaan negara atas tanah terlihat pada tebal tipisnya kekuasaan perseorangan atas tanah, semakin tebal kekuasaan perseorangan atas tanah

---

<sup>14</sup>Mochamad Munir, *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat, kasus penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam amsyarakat di Kabupaten Bangkalan, Madura*. Surabaya : Disertasi Pasca Sarjana Universitas Airlangga.1997. hal.12

maka semakin tipis kekuasaan negara atas tanah begitu pula sebaliknya<sup>15</sup>.

Adapun arah kebijakan pembaharuan agraria, sebagaimana yang ditentukan dalam pasal 5 ayat (1) Ketetapan No. IX/MPR/2001 sebagai berikut :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud pasal 4 ketetapan ini;
- b. Melakukan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan pemilika tanah untuk rakyat;
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform;
- d. Menyelesaikan konflik – konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang

guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud pasal 4 ketetapan ini;

- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Pemahaman yang lebih komprehensif melihat bahwa interaksi hukum negara dengan hukum adat atau hukum yang bukan berasal dari negara sama-sama memiliki pengaruh dan saling bersinggungan, meskipun demikian konflik antar hukum yang berlaku atas suatu wilayah sering kali menyebabkan hukum lokal dikalahkan melalui proses otorisasi negara yang berhak mengeluarkan dan mengesahkan segala kebijakan<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Ahmad Sodiki, 1994. *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*. Desertasi Program Pascasarjana, Uversitas Airlangga Surabaya. hal. 37

---

<sup>16</sup>R. Herlambang Perdana dan Bernadinus Stenly. *Gagasan Pluralisme Hukum Dalam Konteks Gerakan Sosial*. Dalam Andri Akbar, dkk. (penterjemah). 2005. *kumpulan tulisan Pluralisme Hukum : Sebuah Pendekatan Interdisiplin*. Penerbit Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta. hal. 221  
721

Dalam sudut pandang pluralisme hukum, keberadaan hukum negara merupakan realitas politik guna mengatur hubungan warga negaranya, dan keberadaan hukum lokal (adat) adalah suatu realitas sosiologis yang keberadaannya dalam perspektif historis jauh sebelum sistem hukum negara hadir. Hubungan hukum negara dengan hukum adat dapat dikatakan bersifat mendua, di satu sisi hukum negara selalu ditempatkan pada posisi yang lebih penting jika dibandingkan dengan hukum adat, dan di sisi lain hukum negara mengakui keberadaan hukum adat dengan persyaratan tertentu. Seperti “sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”, “sepanjang kenyataannya masih ada”.

Hukum negara hendaknya tidak menyingkirkan keberadaan hukum adat, namun diharapkan dapat dicari titik-titik persamaan yang ada sehingga sejalan dalam pelaksanaannya, sebab pada hakikatnya semua aturan yang baik dibuat negara maupun masyarakat adat tentunya mempunyai tujuan filosofis yang sama yaitu untuk memberikan perlindungan dan mensejahterakan rakyat.

#### **D. PENUTUP.**

Lahirnya kebijakan alih fungsi lahan hutan, terutama pada hutan hutan

yang sudah kritis atau rusak menjadi perkebunan, secara filosofis dapat dikatakan sebagai suatu usaha dalam bidang perkebunan yang mempunyai fungsi (1) aspek ekonomi, yaitu meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta penguatan struktur ekonomi wilayah dan nasional, disamping perkebunan kelapa sawit tentunya memerlukan tenaga kerja yang banyak (2) aspek ekologi, yaitu peningkatan konservasi tanah dan air, penyerapan karbon, penyedia oksigen, dan penyangga kawasan lindung; dan (3) aspek sosial budaya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa.

Kebijakan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan dalam hal ini adanya alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan tentunya tidak hanya menekankan pada pertimbangan teknis – ekonomi, melainkan juga harus melihat aspek sosial budaya, hukum dan kesejahteraan masyarakat dan dapat memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang ada di dan sekitar hutan.

Dari fenomena kebijakan alih fungsi lahan hutan diatas memperlihatkan adanya dua sistem hukum yang saling berinteraksi, yaitu sistem hukum negara dan sistem hukum adat yang berlaku secara bersama-sama

dalam konteks pemanfaatan dan penguasaan sumber daya hutan. Bilamana kemajemukan dari dua sistem hukum yang berbeda tersebut menjadi situasi yang umum atau berlangsung dalam suatu bidang. Mengingat lemahnya posisi dari masyarakat adat dilihat dari beberapa peraturan yang berlaku dewasa ini, maka upaya penguatan kelompok-kelompok masyarakat adat baik secara sosial, ekonomi, hak-hak mereka menjadi suatu hal yang sangat penting, dengan demikian sumber daya hutan tidak saja menguntungkan secara nasional akan tetapi pada saat yang bersamaan posisi masyarakat adat dapat terangkat dan eksistensi masyarakat adat tersebut masih dapat dipertahankan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- A.P. Parlindungan. 1993. *Komentar Atas Undang undang Pokok Agraria*. Penerbit Mandar Maju. Bandung.
- Ahmad Sodiki, *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*. Desertasi Program Pascasarjana, Uversitas Airlangga Surabaya. 1994.
- Artidjo Alkostar (ed.) *Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 1997.
- Dianto Bachriadi. et al.,(ed.), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa Dan Agenda Pembaharuan*, K.P.A dan Lembaga Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta. 1997.
- Falk Moore, Sally. *Law as Process An Anthropological Approach*. Routledge & Kegan Paul Ltd.London. 1978.
- Hessel Nogis S Tangkilisan. *Kebijakan Publik Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional*, Penerbit Balaiurang & Co. Yogyakarta. 2003.
- I Nyoman Nurjaya, “Menuju Penghormatan dan perlindungan hak-Hak Masyarakat Adat Atas Sumberdaya Hutan Perseptif Antropologi Hukum” – makalah dipresentasikan dalam Roundtable Discussion bertema Menuju Pengakuan Hutan Adat, Diselenggarakan oleh KpSHK bekerja sama dengan ICRAF dan Elsam, Jakarta. 1999.
- I Nyoman Nurjaya. *Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Antropologi Hukum*. Penerbit Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta. 2008.
- I. Nyoman Nurjaya. *Menuju Pengelolaan Sumber Daya Hutan Yang Berorientasi Pada Pola Kooperatif : Perspektif Legal Formal*; Makalah dalam Lokakarya : Peningkatan Fungsi dan Manfaat Sumber Daya Hutan Untuk Pengembangan Perusahaan dan Masyarakat, Yogyakarta, 29-30 Maret 1999.
- Mochamad Munir, *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat, kasus penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam masyarakat di Kabupaten Bangkalan, Madura*. Surabaya : Disertasi Pasca Sarjana Universitas Airlangga.1997.

- Otje Salman Sumadiningrat.  
*Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*. Penerbit Alumni.  
Bandung. 2002.
- R. Herlambang Perdana dan Bernadinus Stenly. *Gagasan Pluralisme Hukum Dalam Konteks Gerakan Sosial*. Dalam Andri Akbar, dkk. (penterjemah). *kumpulan tulisan Pluralisme Hukum : Sebuah Pendekatan Interdisiplin*. Penerbit Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta. 2005.
- Richard A Posner. *Frontiers of Legal Theory*. Cambridge, Massachusetts, London, England : Harvard University Press. 2001.