

## **ALIH FUNGSI LAHAN HUTAN UNTUK PERKEBUNAN PERSPEKTIF KEBIJAKAN**

**Oleh : Devrayno  
Dosen STIH Tambun Bungai Palangka Raya  
E-mail : devrayno@yahoo.com**

**Abstrak:** 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. Berlandaskan kebijakan dan kewenangan yang diberikan perundang undangan berdasarkan asas otonomi daerah, maka pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengelola sumber daya alam termasuk sektor perkebunan diterjemahkan dalam bentuk kebijakan. Kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan yang diberlakukan pemerintah daerah dengan paradigma pembangunan kapitalistik yang lebih menekankan kepada aspek ekonomi tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat adat telah menimbulkan implikasi yang serius. Implementasi kebijakan alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan ternyata menimbulkan konflik baik konflik norma maupun konflik kepentingan. Secara langsung maupun tidak langsung, dikotomi kepentingan-kepentingan ini menempatkan masyarakat adat pada posisi marginal. Hal ini membuat masyarakat terdesak dengan pilihan terbatas dan mendorong mereka menjauhi akses-akses sumber daya hutan yang selama ini mereka kuasai. Oleh karena itu salah satu rekomendasi dari tulisan ini adalah merekonstruksi kembali kebijakan, hal ini dapat dilakukan dengan membangun hubungan secara interaktif, sehingga kebijakan yang dihasilkan akan mampu mengkomunikasikan kepentingan yang ada, yaitu kepentingan negara pada satu sisi dan kepentingan pengusaha maupun masyarakat adat pada sisi lainnya.

**Kata kunci : Hutan, masyarakat adat, Kebijakan, otonomi daerah**

### **LATAR BELAKANG MASALAH**

Negara Indonesia yang sekarang ini sedang giat-giatnya menyelenggarakan pembangunan guna mengejar ketertinggalan dengan negara lain, salah satunya dengan cara memacu pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dilihat bahwa telah terjadi akumulasi dan pertumbuhan nilai investasi yang cukup tinggi

pertahunnya baik modal dalam negeri maupun modal luar negeri dalam berbagai sektor kegiatan ekonomi. Peran sektor swasta juga semakin membesar dari waktu ke waktu, bahkan untuk memperbesar peran sektor swasta ini, negara tidak segan-segan menunjukkan keberpihakkannya, berbagai kemudahan berusaha pun diagendakan supaya nilai investasi dan

volume produksi harus meningkat guna menunjang pertumbuhan perekonomian Indonesia.

Proses industrialisasi dalam bidang perkebunan dilihat dari kacamata negara tentunya membawa suatu dampak positif, sebab dapat menumbuhkan perekonomian Indonesia secara makro. Seperti kebanyakan negara lainnya, Pemerintah Indonesia telah dan masih menjalankan paradigma yang bersifat tradisional yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi melalui kebijakan-kebijakan penanaman modal baik dari dalam negeri sendiri maupun modal asing guna mendukung proses industrialisasi perkebunan, dimana kestabilan politik dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan prioritas Pemerintah.

Kebijakan negara yang berbentuk peraturan perundang-undangan seiring dengan pelaksanaan pembangunan yang telah hadir ditengah-tengah masyarakat adat dimana kehadirannya 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.

Dihubungkan dengan keberadaan industri perkebunan melalui konversi lahan hutan yang berdasarkan hukum negara tentunya membawa konsekuensi tersendiri dari pada hukum adat (lokal). Kehadiran industri perkebunan tersebut tentunya tidak serta merta dapat diterima oleh masyarakat setempat terlebih lagi apabila kehadiran perkebunan tersebut mengakibatkan tersingkirnya norma-norma hukum dalam masyarakat adat. Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum negara tentunya dapat berlaku secara efektif apabila hukum itu sesuai dengan budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Dengan adanya pengembangan usaha sektor perkebunan untuk pertumbuhan ekonomi yang dilakukan secara intensif maupun ekstra-aktif, disatu sisi membuat faktor penguasaan lahan menjadi semakin penting dalam perekonomian dalam beberapa dasa warsa terakhir ini. Namun, disisi lain perlu mendapatkan perhatian yaitu terjadinya konflik yang sering terjadi dalam bidang pertanian juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fenomena pembangunan tersebut, dimana konflik-konflik yang melibatkan masyarakat adat semakin marak sebagai akibat disingkirkannya hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya.

Di satu pihak modernisasi melihat bahwa tatanan budaya lokal merupakan hambatan yang harus “dihilangkan” atau diganti agar proses pembangunan dalam arti penumpukan hasil surplus tidak mendapat gangguan serius dari komunitas masyarakat adat. Sementara itu dari pihak masyarakat adat memandang keberadaan industrialisasi perkebunan atas lahan hutan masyarakat yang dikonversi dengan segenap nilai dan segala aparatnya sebagai ancaman bagi hak-hak adat mereka terhadap hutan.

## PERMASALAHAN

Dari fenomena diatas memperlihatkan adanya dua pergumulan sistem hukum, 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 kajian tertentu maka yang menarik bukanlah keaneka-ragaman peraturan-peraturan hukumnya, akan tetapi yang lebih penting adalah bagaimana sistem hukum tersebut berinteraksi dalam suatu arena sosial. (Benda-beckman, 1990)

Dari uraian tersebut diatas terdapat beberapa masalah yang perlu dikemukakan sebagai persoalan untuk mendapatkan perhatian :

Dapatkah Kebijakan pemerintah atas alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat dan kebijakan pemerintah dalam pengaturan tata guna alih fungsi lahan hutan untuk perkebunan

## **PEMBAHASAN**

### **1. Perlindungan hak-hak masyarakat adat atas lahan hutan**

Dalam pelaksanaan proyek pembangunan yang bernuansakan kapitalis tentunya sangat sulit memberikan pengakuan atas hak-hak rakyat sebab dalam model pembangunan kapitalisme ini masyarakat dianggap sebagai obyek, sehingga hak-hak masyarakat sulit ditegakan, oleh karenanya masyarakat sendirilah yang harus memperjuangkannya.

Untuk memahami posisi dan hak-hak rakyat, maka konsep yang dipergunakan disini adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Gramsci, dengan mempergunakan konsep Gramsci ini, maka hubungan antara negara dengan masyarakat adalah merupakan suatu proses alienasi, dimana negara yang hakekatnya dibentuk oleh rakyat, justru dalam kenyataannya mendominasi dan mengontrol pemerintahnya Dengan menggunakan monopoli kekuasaan dan kekuatannya, maka negara melegitimasi dominannya yang selalu mengkonsentrasi dan memproduksi

kekusaannya atas nama kepentingan nasional. (Mansour Fakh, 1999: 1 )

Dalam negara bercorak agraris maka pemilikan lahan / tanah merupakan kebutuhan untuk memenuhi hak mereka mendapatkan kehidupan yang layak. Hal ini menunjukkan adanya persamaan konsep penguasaan dan pemilikan oleh individu, masyarakat maupun negara yang terpadu bertujuan sama, yaitu menuju masyarakat yang sejahtera. Akan tetapi pada tataran pelaksanaannya terdapat penyimpangan, sehingga hak-hak masyarakat adat sering dikesampingkan.

Dalam konsep penguasaan tanah oleh perseorangan maupun masyarakat adat ini berdasarkan hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat hukum adat sebagai suatu kesatuan yang mempunyai wewenang ke luar maupun ke dalam, dimana dalam cakupan hak ulayat ini anggota masyarakat hukum adat diberikan kesempatan untuk menguasai lahan perladangan dari membuka hutan yang diusahakan secara terus menerus.

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 maka semakin tipis kekuasaan negara atas tanah begitu pula sebaliknya (Sodiki, 1994 : 37)

Salah satu faktor penting yang menunjang pembangunan yang memihak kepada rakyat ialah mengubah kebijakan dengan segala birokrasi pembangunan yang dianggap penting sehingga menjadi organisasi yang menghargai hak-hak masyarakat sebagai pelaksananya pembangunan itu sendiri.

Dari sisi hukum terdusurnya sektor tradisional ini telah pula memperoleh perhatian dengan diketeghkannya pendekatan yang membela hukum tradisional. Struktur-

struktur lama mencerminkan nilai-nilai kultur yang bersifat dasar dan kebutuhan-kebutuhan dari rakyat banyak. Disamping itu introduksi hukum modern, profesionalisasi hukum, lembaga-lembaga, prosedur peraturan dan pelaku-pelaku dapat menimbulkan kebingungan, keterasingan dan keruntuhan dari berbagai struktur lokal (Satjipto Raharjo., 1984 : 17)

Sebelum pemerintah memiliki kepentingan pada daerah – daerah terpencil yang dihuni oleh masyarakat adat, pemerintah tidak pernah mencampuri segala urusan yang berhubungan dengan hukum adat maupun hak-hak adat yang sangat kuat berlaku dilingkungan masyarakat adat tersebut. (Wahyudi, 2002, 25) Segala aturan hukum adat yang dikembangkan dan dipatuhi masyarakat ini lahir jauh sebelum lahirnya negara Indonesia. Masyarakat adat bukan hanya mempunyai sistem penguasaan lahan hutan sendiri guna menunjang kehidupan mereka, komunitas masyarakat adat ini memiliki berbagai aturan yang mengikat anggotanya dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam, termasuk pembukaan-

pembukaan lahan hutan untuk berladang.

Sesuai dengan konsep *semi – autonomous social field* yang diintroduksi Moore (1978 : 54) 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. Hal ini senada dengan apa yang diistilahkan oleh Savigny *Volksgeist* (Posner :2001:194), dimana hukum dalam masyarakat tumbuh dan berkembang sesuai dengan jiwa rakyatnya (masyarakat adat). Sejalan dengan pemikiran Maria Rita Ruwastuti ( 2000 : vii) Bahwa Proses pembuatan hukum sebenarnya dapat dikuasai oleh sekelompok manapun, asal saja mereka memiliki kekuatan atau ekuasaan, artinya rakyatpun dapat mengendalikan proses pembuatan hukum guna menciptakan aturan-aturan yang mendukung, menjamin, menjaga dan melindungi kepentingan mereka sendiri

Hukum sebagai sebuah sistem tatanan bukalah sesuatu yang berdiri sendiri dan bukan pula sebuah mercu suar yang dengan sendirinya akan

memimpin bagaikan panglima. Dalam kehidupan bernegara, hukum dibuat guna menjamin, menjaga dan melindungi sejumlah kepentingan – kepentingan dalam masyarakat yang nyatanya tidak selalu satu dan searah, dimana dalam negara yang berlaku prinsip “siapa yang kuat (berkuasa), dia akan menang” hukum sebagai alat politik yang diciptakan oleh kelompok yang kuat (berkuasa) dan dibutuhkan guna menjamin agar kepentingan mereka tetap terjaga dan terlindungi.

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 contoh pada masyarakat adat Dayak, misalnya seorang atau sekelompok yang telah membuka hutan untuk perladangan, dimana lahan tersebut dikelola dengan baik dengan ditanami tanaman semusim (pangan) yang kemudian dilakukan dengan menanam pohon-pohon buah maupun pohon lainnya yang dapat memberikan hasil sebelum lahan tersebut ditinggalkan karena sudah dianggap tidak subur lagi, maka secara adat terbentuklah penguasaan atau pemilikan lahan tersebut. Konsep perolehan hak atas tanah dari membuka hutan dalam masyarakat adat tersebut sejalan dengan teori "*accupatio*", yakni pendudukan tanah yang tergolong "*res nullius*", yaitu yang belum dimiliki oleh seseorang. (Pound, 1982, 119).

Sebenarnya soal hak 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.

Hak-hak rakyat atas tanah di Indonesia secara ideal dijamin secara khusus dalam UUPA sebagaimana yang tercantum dalam pasal 9 ayat (2) yang menyatakan

*"Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk dapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya".*

Kemudian berhubungan dengan azas kebangsaan, maka dalam penjelasan UUPA pada bagian II angka 6 ditambahkan "...Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya...:yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berprikemanusiaan.

Keberadaan masyarakat adat tanpa status hukum yang jelas atas penguasaan lahan hutan untuk berladang sering kali ditempatkan

sebagai penghambat untuk memperlancar proyek-proyek yang memerlukan lahan yang luas, seperti untuk proyek perkebunan, posisi tawar yang sangat lemah ini meletakkan pada pihak yang selalu dikalahkan dengan berbagai cara, mulai dengan yang halus sampai dengan cara-cara kekerasan. Dengan fenomena ini peladang berpindah cenderung berada pada posisi yang lemah manakala berhadapan dengan proyek-proyek perusahaan sumberdaya alam seperti perkebunan yang lahannya dari lahan hutan yang secara *de facto* mereka miliki,

Pengelolaan sumber daya alam yang tercermin dalam pasal 33 (3) UUD 1945 yang berbunyi "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat*". Sumber daya alam di kuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, mengandung makna adanya monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan-hubungan hukumnya tidak lepas dari pada kebijakan Negara.

Dengan demikian jelaslah bahwa konfigurasi hukum seperti dimaksud diatas adalah suatu ideologi penguasaan sumberdaya yang memberikan suatu otoritas kepada negara untuk mengatur mekanisme-mekanisme penguasaan dan perusahaan sumberdaya alam, dimana negara menjadi penguasa tunggal yang berhak menentukan kebijaksanaannya (Nurjaya, 1993:11) Konsekuensi yang muncul kemudian bahwa ideologi yang demikian membawa dampak pengabaian terhadap mekanisme-mekanisme yang dimiliki oleh masyarakat lokal atas sumber daya alam termasuk hutan yang merupakan hak ulayat suatu masyarakat adat setempat, dan menggusur komunitas-komunitas lokal termasuk tradisi dan sosial budayanya.

Dari ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa sumber daya alam sebagai salah satu sumber kekayaan Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia,



sehingga pengelolaan sumber daya hutan ini bersifat sentralisasi.

Penafsiran dari kalimat “*dikuasai oleh negara*” tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Cita-cita ideal yang terkandung dalam konsep hak menguasai dari negara ini adalah menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan segala kekayaan alam yang terkandung di negara Indonesia ini untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mencapai cita-cita ini dengan tegas mengemukakan prasyarat adanya sebuah negara yang kuat, sebab akan menjadi sentral atau pusat pengaturannya. Di sisi lain, cita-cita ini juga mensyaratkan adanya suatu bentuk negara yang netral, bebas dari kepentingan lain – kecuali kepentingan mensejahterakan rakyat.

Meminjam konsepsi negara yang berasal dari pandangan *Hegel* yang memandang negara sebagai penjelmaan dari ide universal, yaitu

menciptakan masyarakat yang lebih baik. Karena itu Negara perlu memperoleh kekuasaan yang besar agar dapat bekerja untuk mewujudkan ide besar dan universal tersebut, akan tetapi perlu diketahui dalam pandangan Hegel, kekuasaan negara yang besar tersebut diabdikan bagi kebaikan masyarakat. Pandangan Hegelian yang menegaskan perlunya suatu negara yang kuat diteruskan oleh pandangan negara organis, yang melihat negara sebagai lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri, Arif Budiman (1996), sedangkan Konsep negara yang netral, khususnya menjalankan misi mensejahterakan masyarakat sebagai kompromi dari kepentingan, merupakan konsep kaum pluralis, *kaum pluralis* memang melihat negara adalah sebuah memperjuangkan kepentingan, tetapi kepentingan itu adalah kepentingan bersama dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat yang membangun kompromi diantara mereka.

Dapat disimpulkan bahwa pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bersifat populis, karena menempatkan masyarakat sebagai kelompok utama dalam tujuan kesejahteraan atas hasil sumberdaya alam. Hal ini tidak

menutup akses masyarakat ke sumber daya alamnya, sehingga setiap penguasaan sumber-sumber daya alam termasuk dalam bidang kehutanan haruslah melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan sampai pada skala menikmati hasil pengolahan sumber-sumber tersebut.

Keterlibatan masyarakat lokal mutlak diperlukan dalam setiap pengambilan kebijakan yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber-sumber daya alam, tidak saja sebagai penentu arah tujuan suatu kegiatan, tetapi juga sebagai sarana pengawas kegiatan. Peran serta masyarakat sangat penting untuk menjaga keseimbangan hak negara yang dimandatkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

## **2. Kebijakan Pemerintah Dalam pengaturan Tata Guna Lahan Hutan Untuk Perkebunan**

Dalam pelaksanaan pembangunan, khususnya pembangunan dalam bidang industri perkebunan besar, dalam hal ini membuka suatu kawasan baru yang dulunya “dianggap “ tidak pernah ada penghuninya, tentunya tidak kosong dari dari tata nilai dan pada sasarannya bukan pada lembaran putih. Artinya,

selalu ada kegiatan berkelanjutan yang beraspek pembangunan di area tersebut. Dengan demikian gerakan pembangunan industri dalam bidang perkebunan melalui pelaksanaan yang diserahkan kepada para pemegang modal besar untuk berinvestasi dalam bidang perkebunan haruslah memperhatikan apa yang ada dalam area tersebut.

Tuntutan pelaksanaan pembangunan dalam bidang perkebunan dewasa ini tentunya tidak cukup hanya dengan perhitungan kualifikasi matematis dan normatif saja. Tetapi harus memperhatikan substansinya atau subsistem yang ada dalam area tersebut. Pembangunan itu mesti dilaksanakan dan dituntut kedalaman dan ketepatan aspek-aspek yang berkaitan dalam hal ini aspek sosial dan budaya masyarakat setempat, agar tidak memunculkan tuntutan-tuntutan dan ketidak puasan dari masyarakat, sehingga disini perlunya keberpihakan kebanyakan pada kondisi wilayah dan masyarakat.

Hukum merupakan kaidah tertinggi yang harus diikuti oleh masyarakat dalam melakukan interaksi sosial, dan oleh penguasa negara dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Konsep-

konsep, ide-ide dan cita-cita sosial yang melekat secara inheren dalam hukum tersebut merupakan pancaran sistem nilai yang hidup dalam sanubari masyarakat. Hukum memang berpijak pada basis sosial tempat ia tumbuh, berlaku dan berkembang. Dimensi substantif dari hukum memperoleh tempat yang sentral, di dalam paradigma sistem sosial. Dalam paradigma ini hukum dilihat tidak lebih dari sebuah sub sistem dari keseluruhan sistem sosial. (Nasikun, 1997 : 163).

David C Korten (dalam Sodiki, 1994 : 111) mencoba mengemukakan model pembangunan ekonomi yang berpihak kepada rakyat. Bahwa pembangunan yang mementingkan produksi bertolak dari materialistis yang sempit terhadap tujuan-tujuan masyarakat. Pembangunan yang memihak kepada rakyat mencoba memandang pembangunan dari persepektif evolusi yang mendorong berlanjutnya proses evolusi kearah mewujudkan kemampuan terpendam umat manusia. Tiga hal penting yang melandasi konsep tersebut, yaitu kelestarian hidup, harga diri dan kebebasan.

Kebijakan-kebijakan yang digulirkan pemerintah ternyata belum

dirasakan masyarakat adat yang hidupnya terpencil di berbagai daerah, hal ini dikarenakan kepentingan pemerintah daerah terpencil dirasakan masing kurang, namun dengan perkembangan sekarang ini mengingat segala sumberdaya alam sudah mulai dirasakan berkurang, maka segala proyek-proyek yang bernuansakan kapitalis mulai masuk pada tataran kehidupan masyarakat adat, oleh karena itu tidak mengherankan apabila timbulnya berbagai macam konflik yang serius. Oleh karena itu diperlukan suatu lembaga maupun konsep kebijakan yang mapan dalam mengelola urusan sumberdaya alam.

Melihat dari perkembangan yang ada dimana setiap elemen atau bagian yang ada dalam masyarakat memberikan sumbangan terhadap desintegrasi sosial, sesuai dengan *teori Konflik* yang dikemukakan oleh Ralp Dahrendorof. Teori ini menilai keteraturan yang terdapat dalam masyarakat itu hanyalah disebabkan karena adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa, konsep sentral dari pada teori ini tidak lain adalah wewenang dan posisi yang keduanya merupakan fakta sosial.(Soetomo, 1995: 32). Inti

tesisnya bahwa ketaatan masyarakat adat dalam menerima kehadiran pihak pengusaha perkebunan tentunya disebabkan karena adanya tekanan dari pihak penguasa sehingga mereka tidak berani mengajukan berbagai macam tuntutan.

Pendistribusian kekuasaan dan wewenang secara tidak merata tanpa kecuali menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis. Perbedaan wewenang yang ada dalam masyarakat adalah sebagai suatu bukti adanya berbagai posisi dalam masyarakat, maka perbedaan posisi inilah seperti antara individu dalam masyarakat itulah yang harus menjadikan perhatian utama. Kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu pada posisi atas dan posisi bawah dalam setiap struktur. Pertentangan ini terjadi dalam situasi di mana golongan yang berkuasa berusaha mempertahankan *status-quo* sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan. Pertentangan kepentingan ini selalu ada setiap waktu dan setiap struktur.

Lahirnya era reformasi sekarang ini yang juga diikuti dengan Bergulirnya tuntutan reformasi, supremasi hukum dan keberpihakan

pada rakyat. Telah melahirkan kesadaran masyarakat untuk lebih aktif berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan negara. Refleksi bangkitnya kesadaran masyarakat akan hak-haknya yang terusik dengan masuknya usaha kapitalis yang dirasakan telah melunturkan hak – hak mereka yang telah melekat dalam kehidupan sebagaimana yang tersirat dalam hukum adat yang selama ini mereka anut dan yakini dapat mendatangkan kehidupan yang damai dan sejahtera.

Makin gencarnya tuntutan reformasi diberbagai bidang membawa angin segar bagi pengelolaan sumber daya agraria yang tentunya membawa harapan yang dapat menentramkan masyarakat adat, hal ini terbukti pada tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat RI menerbitkan Ketetapan No.. Tap. IX/MPR/2001, tanggal 9 Nopember 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan sumberdaya Alam. Dimana dengan Ketetapan ini segala macam produk hukum yang tidak mengakui keberadaan masyarakat adat dan masyarakat lokal harus direvisi.

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, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;*
- c. *Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform;*
- d. *Menyelesaikan konflik – konflik yang berkenaan dengan sumber daya 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.*

Berdasarkan Ketetapan MPR tersebut diatas yang merupakan harapan bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat, namun demikian ternyata pemerintah pusat tidak pernah berupaya melaksanakan ketetapan MPR tersebut dengan sungguh-sungguh. Hal ini terlihat belum adanya pencabutan atau revisi atas peraturan perundang-undangan yang bernuansakan pelunturan terhadap akses masyarakat adat terhadap sumberdaya alam, ini dapat dikatakan bahwa komitmen pengakuan pemerintah terhadap masyarakat adat dan penguasaannya atas sumber daya alam, terutama lahan hutan belum juga terealisasi.

Dalam rangka tindak lanjut dari pada Ketetapan MPR NO. IX/MPR/2001 tersebut diatas, maka Presiden mengeluarkan suatu kebijakan hukum berupa Keputusan Presiden NO. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Tentunya diharapkan dapat memberikan kesegaran dalam mengambil kebijakan masalah pertanahan pada tingkat bawah. Sehingga apa yang menjadi tujuan

dikeluarkannya Ketetapan MPR tersebut dapat terealisasi. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 2 ayat (1) Keppres N0.34 tahun 2003, yang menyatakan “*sebagaimana kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota*”.

Dalam rangka mengambil arah kebijakan yang rasional oleh Pemerintah dalam pengaturan tata guna lahan hutan khususnya untuk perkebunan, Dror (dalam Sunggono, 1994 : 62), menyebutkan bahwa yang perlu diperhatikan ialah a). mengetahui semua nilai - nilai utama yang ada dalam masyarakat; b). mengetahui semua alternatif - alternatif kebijakan yang tersedia; c). mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan; d). memperhitungkan rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif dari suatu kebijakan.

Salah satu teori kebijakan dapat dikemukakan menurut David Truman (dalam Sunggono, 1994 :60) yaitu *Group theory* (teori kelompok), teori ini berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat adalah merupakan pusat perhatian politik, dalam hal ini

individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal untuk mendesakan kepentingan-kepentingan mereka dalam pemerintahan. Dari sudut teori kelompok ini perilaku individu akan mempunyai makna politik sebagai bagian atau atas nama kepentingan kelompok, dimana kelompok dipandang sebagai “jembatan” penghubung antara individu dengan pemerintah.

Dengan demikian kebijakan mengenai pengaturan tata guna lahan hutan yang dikonversi untuk perkebunan yang diambil oleh pemerintah hendaknya memperhatikan sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal dan dengan hak-hak masyarakat terhadap lahan hutan yang mereka kuasai selama ini untuk menunjang kehidupan mereka.

## **SIMPULAN**

Pembangunan yang dilaksanakan diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang pesat serta memberikan keuntungan, seperti perluasan kesempatan kerja, kesempatan berusaha, pemerataan pembangunan kesejahteraan masyarakat, kelestarian lingkungan dan meraih pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Dimana perkebunan merupakan salah satu alternatif dalam memanfaatkan lahan hutan yang kritis atau gundul akibat eksploitasi hutan yang tidak terkendali, sedangkan sebagian besar masyarakat adat yang hidup di dan sekitar hutan, masih bergantung lahan hutan untuk berladang, maka masalah pemilikan lahan untuk berladang yang didapat dari membuka hutan perlu pula mendapatkan perhatian.

Perlunya diungkapkan masalah dasar konsep pemilikan baik menurut hukum adat maupun hukum nasional (hukum agraria) atas lahan hutan yang diusahakan oleh masyarakat adat maupun yang dipergunakan untuk proyek perkebunan yang merupakan hasil konversi terhadap lahan hutan. Guna tercapinya suatu kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum yang merupakan penunjang

pelaksanaan pembangunan guna mencapai kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia

Adanya perbedaan konsep dalam pengertian tentang penguasaan dan pengelolaan lahan hutan antara masyarakat dengan pemerintah (negara) mengakibatkan terjadi perbedaan pendapat yang menuju kepada suatu konflik dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hutan. Oleh karenanya perlu adanya sistem (kebijakan) hukum yang tepat dalam arti dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat yang hidup di dan sekitar hutan maupun kepentingan Pemerintah (negara) melalui pemberian konversi lahan hutan untuk perkebunan guna meningkatkan pendapatan Negara yang pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Kebijakan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam dalam hal ini adanya konversi lahan hutan untuk perkebunan besar tentunya tidak hanya menekankan pada pertimbangan teknis – ekonomis, melainkan juga harus melihat aspek sosial budaya, hukum dan kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR RUJUKAN

- Budiman, Arif, (1996). *Teori Negara : Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. Jakarta : Gramedia.
- Fakih, Mansyur, (2002), *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta : Insist Press bekerja sama dengan Pustaka Pelajar.
- K. Anwar, Wahyudi, (2002), *Desentralisasi Pengelolaan Sumberdaya Hutan jalan berliku yang tak juga berujung*, Yogyakarta, BP Arupa.
- Moore, Sally Falk, (1978). *Law as Process, an Anthropological*, USA: Routhedge &
- Nurjaya, I Nyoman (Ed), (1993). *Politik Hukum Pengusahaan Hutan Di Indonesia*. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
- Posner, Richard A. (2001), *Frontiers Of Legal Theory*. Cambridge,Massachusetts, London, England : Harvard University Press.
- Pound, Roscou, (1982) , *Pengantar Filsafat Hukum*, Terjemahan Muhammad Radjab, Jakarta : Djambatan.
- Raharjo, Satjipto, (1984), Beberapa catatan tentang Sudi Sosial terhadap hukum *Makalah simposium studi hukum dan masyarakat di Indonesia*, fakultas Hukum Universitas Diponogoro, Semarang.)
- Ruwiastuti, Maria Rita (2000) “*Sesat Pikir*” *Politik Hukum Agraria Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak- Hak Adat*. Jakarta, Insist Press, KPA Dan Pustaka Pelaja
- Soetomo, (1995), *Masalah Sosial Dan Pembangunan*, Jakarta : Pustaka Jaya.
- Sunggono, Bambang, (1994), *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta. : Sinar Grafika
- Sodiki, Achmad (1994), , *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum)*, Surabaya : *Disertasi* Universitas Airlangga. Program Pascasarjana