

Catatan Hari Hak Asasi Manusia 2010
Bidang Kehutanan di Provinsi Jambi

Hak Menguasai Negara atas Kawasan Hutan dan Lahan,
Sumber Kegagalan Negara memenuhi Hak Asasi Warga



“Ideologi yang luhur dan mulia, ternyata tidak diwujudkan dalam perilaku pemerintahan yang sesuai dengan tujuan dan semangat Undang-Undang Dasar, yaitu berlangsungnya pemerintahan yang memiliki kewenangan terbatas dalam mengatur kehidupan masyarakat. Negara lalu tampak sebagai kekuasaan pihak yang memerintah, bukannya sebagai pelaksanaan sistem pemerintahan yang bercirikan kedaulatan hukum”

(Abdurrahman “Gus Dur” Wahid, “Individu, Negara dan Ideologi”, Kompas, Jum’at 4 Pebruari 1994, dalam Gus Dur Menjawab Perubahan Zaman, Warisan Pemikiran Abdurrahman Wahid, Frans M Parera, T Jakob Koekerits, Kompas Frebruari 2010)

Torehan sejarah penguasaan dan pengelolaan hutan di Indonesia tak lepas dari pola serta faham industrialisasi dan dinamika politik kontemporer yang bekerja pada zamannya. Tak bisa dinafikan gerak laju industrialisasi akan berjalan seiringan dengan derajat eksploitasi dan kehancuran hutan. Kemudian, pada titik lain, ketika hak untuk penguasaan hutan serta distribusi manfaatnya dipegang oleh Negara, maka tatanan peraturan dan kebijakan pemerintah telah menjadi bagian utuh dari wajah kehutanan di Indonesia. Pada konteks teori kedaulatan, maka sejarah, dinamika politik dan kewenangan Negara tersebut, maka kuasa Negara atas hutan tidak bisa dilihat secara inklusif, artinya, kawasan hutan berada di “ruang hampa” terlepas dari norma dan unsur lainnya, tetapi harus dilihat penguasaan hutan adalah merupakan bagian dari proses sistem politik yang dijalankan oleh pemerintah.

Kewenangan Negara atas hutan, yang dijalankan oleh Kementerian Kehutanan, haruslah beralas pada mandat yang diberikan oleh Rakyat kepada Negara, dimana pengelolaan harus ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Sebagai Negara yang meletakkan Kedaulatan Hukum sebagai landas falsafah negara, dan Kedaulatan Rakyat sebagai landas sistem politik, maka Negara haruslah menjamin segala produk peraturan dan praktek pelaksanaannya harus menjamin Keselamatan Warga.

Kewajiban dan tanggung jawab Negara untuk melindungi Keselamatan Warga, sebagai hak asasi warga negara, sebenarnya sudah diatur dalam UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Selain itu juga Undang-undang ini diperkuat dengan UU Nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, serta UU Nomor 29 tahun 1999 tentang Pengesahan International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965 (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965). Keseluruhan Undang-undang ini dengan tegas mewajibkan Negara untuk melindungi hak sipil, hak politik, hak ekonomi dan hak budaya warga negara. Pelaksanaan atas pemenuhan hak warga negara ini tidak boleh membedakan ras dan etnis.

Sejarah eksploitasi hutan di Indonesia dari sejak zaman kerajaan, kolonialisasi, Orde Lama, Orde Baru dan post-Orde Baru, didominasi oleh pengetahuan yang memberikan justifikasi kewenangan yang besar oleh Negara atas kekayaan hutan dan lahan. Di zaman kolonial, penguasa kolonial melakukan klaim terhadap semua lahan terbuka yang tidak ditanami (*uncultivated waste land*) atau dikelola atau dianggap tidak bertuan --- sekarang dikatakan sebagai lahan tidur (*woeste gronden*) merupakan milik negara. Kewenangan penguasa kolonial ini dilandasi oleh pandangan hukum tentang *domein negara*, yaitu prinsip kepemilikan tanah oleh pemerintah atau Hak Menguasai Negara.

Pengaruh dari pandangan *domein* ini masih terasa saat sekarang. Walaupun pemerintah menyatakan tidak mengadopsi pandangan *domein* dalam substansi dan penerapan kebijakan, akan tetapi di tingkat praktis sangat terasa sekali bagaimana pandangan *domein* ini bekerja di sektor kehutanan. Jika kita mengeja-baca UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, maka dengan kalimat umum bisa dikatakan bahwa kawasan hutan berada dalam *domein* negara (Pasal 4 UU No 41/1999).

Persoalannya, Hak Menguasai Negara atas kawasan hutan, tidak diimbangi dengan baik oleh tatanan kelembagaan kehutanan (institutional) dan kapasitas kelembagaan (capacity). *Domein* atas kawasan hutan ini, dalam prakteknya, justru menimbulkan kontraksi kebijakan serta dis-harmonisasi kewenangan, yang tragisnya, menjadikan rakyat sebagai tumbal dari ketidak-teraturan pelaksanaan *domein* kehutanan ini. Bahkan juga, *domein* kehutanan, tanpa disadari, menjadi unsur kausal dari bentangan jutaan hektar kawasan hutan “terlantar” dan pada gilirannya menyulut konflik tenurial dan lahan.

Penguasaan Lahan dan Kawasan Hutan

Pola pengalokasian lahan dan penguasaan sumber daya hayati di Provinsi Jambi sangat pekat berorientasi pada pola-pola pembangunan industrial yang memanfaatkan sumber bahan mentah dan agraria sebagai basis dasar pencarian laba. Alokasi lahan diprioritaskan bagi kelompok-kelompok bisnis dengan karakter ekstraktif serta memerlukan penghimpunan kontrol atas tanah dalam skala besar. Sebuah aliansi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), AMPUH (Aliansi Masyarakat Peduli Hutan) dalam Pernyataan Sikapnya pada tanggal 22 April 2010 mem-*publish* bahwa sampai dengan tahun 2010, dari total luas Provinsi Jambi 5,192,924 hektar, sekitar 60 persennya, atau 3,139,822 hektar dikontrol oleh industri. Hutan Produksi, IUPHHK, HPH, Perkebunan Kelapa Sawit dan Tambang adalah industri yang dominan mengontrol lahan di Provinsi Jambi.

Dari komposisi ini, maka logika umumnya, rakyat Jambi yang berjumlah sekitar 2,8 juta jiwa harus hidup dan memanfaatkan sekitar 40 persen lahan di Provinsi Jambi, dimana ini juga harus dikurangi dengan alokasi untuk pertokoan, perkantoran, jalan dan sarana publik lainnya. Ironisnya, tak sedikit kawasan hutan dan lahan yang dikuasai oleh industri tidak dimanfaatkan secara optimal, kerap kali kita mendengar dan melihat, satu kawasan hutan hanya dibalak kayunya saja oleh industri, kemudian setelah itu tidak ada upaya reboisasi ataupun pengelolaan sesuai dengan izin atas lahan tersebut. Situasi demikian, menjadi katalis produktif membangkitkan “lapar tanah” bagi rakyat.

Maka, Hak Menguasai Negara dalam sektor kehutanan dan lahan, telah membangun situasi ketidak-adilan bagi rakyat, dimana akses kontrol atas sumber daya hutan dan lahan lebih diprioritaskan bagi kelompok bisnis (industrialis), selain itu juga, Hak Menguasai Negara dalam prakteknya justru membangun ketidak-pastian pemanfaatan kawasan ketika pihak bisnis meninggalkan tanggung jawabnya atas pengelolaan satu kawasan, baik dengan menyatakan bangkrut atau malah pergi begitu saja. Dalam konteks pemenuhan Hak Asasi Manusia, maka Hak Menguasai Negara telah menjadi “ancaman” bagi Hak Ekonomi rakyat, dimana rakyat harus memperoleh perlindungan terhadap penggangguran (UU Nomor 40 tahun 2008). Komposisi penguasaan lahan, praktek buruk bisnis dalam kontrol lahan serta lemahnya penerapan sanksi bagi kelompok bisnis yang mentelantarkan kawasan hutan dan lahan merupakan rantai struktural dari pelanggaran Hak Asasi Manusia bagi rakyat.

Dis-Harmonisasi Definisi dan Pengetahuan atas Hutan

UU Nomor 41/1999 tentang Kehutanan menyatakan hanya ada 2 status kawasan hutan, yaitu hutan negara dan hutan hak, kemudian jika ditinjau dari fungsinya maka ada fungsi hutan, yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi. Dalam konteks Sumatra dan Jambi, maka akan sangat sulit sekali masyarakat mempunyai hak atas hutan, bahkan untuk kawasan adat sekalipun. Karena menurut UU Nomor 41/1999, hutan adat merupakan hutan negara yang berada dalam wilayah hukum masyarakat adat (Pasal 1 UU Nomor 41/1999), dimana juga harus ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Pasal 4 UU Nomor 41/1999).

Subtansi dan bagian teks Pasal diatas, selain menampilkan nyata Hak Menguasai Negara atas hutan, juga menegaskan hutan dengan dinamika sosial-politik negara ini. Sejarah mencatat bahwa strategi mono-politik Orde Baru telah menyeragamkan tata administrasi pemerintahan dari tingkat lokal sampai pusat. Tatanan pemerintahan lokal paling bawah diunifikasi dalam pemerintahan desa, sehingga tatanan adat direduksi tidak mempunyai kewenangan politik formal dan legal. Dan ini juga berpengaruh pada pola

pengetahuan dan kebijakan dalam penanganan konflik kehutanan dan lahan, dimana kerangka acuan kepemilikan lahan adalah dokumen legal negara, bukan fakta historis ataupun piagam yang dikeluarkan oleh komunitas masyarakat adat. Oleh karenanya, bangunan konflik yang bersumber dari klaim atas kawasan hutan akan terus meningkat --- yang pada banyak kasus mengakibatkan korban kekerasan, jiwa, bahkan kehilangan sumber kehidupan --- akibat masih belum tuntasnya pertentangan pengetahuan dan konflik atas Hak Menguasai lahan dan hutan antara Negara dan Masyarakat. Sebagai contoh adalah di tahun 2005-2006 rencana pengusiran kelompok Suku Anak Dalam di Taman Nasional Bukit 12 oleh BKSDA, juga penangkapan kelompok masyarakat yang tinggal didalam kawasan Hutan Produksi. Menurut catatan CAPPEDA, dalam kurun waktu 2009-2010, sekitar 20 orang masyarakat dimasukkan dalam penjara di Provinsi Jambi akibat konflik kawasan hutan dan lahan.

UU Nomor 41/1999 sebagai peraturan payung di sektor kehutanan juga mempunyai problem kontradiksi dalam pendefinisian kekuasaan mereka atas hutan. Seperti yang dikatakan diatas hanya ada 2 status hutan dan 3 fungsi hutan. Tetapi kemudian, untuk mendorong pengelolaan kawasan eks-HPH, Kementerian Kehutanan membangun pola pengelolaan hutan dengan nama Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Tanaman Rakyat. Dimana masing-masing skema ini mempunyai definisi tersendiri. Jika kemudian dikembalikan ke status hutan, maka ketiga skema hutan, yang dikatakan untuk meningkatkan partisipasi rakyat dalam pengelolaan hutan, masuk dimana? Jika merujuk pada dokumen legal kehutanan, maka semuanya berada dalam status Hutan Produksi (HP), maka perlakuannya secara dasar pasti tak berbeda dengan skema kehutanan lain diatas Hutan Produksi.

Negara melalui Kementerian Kehutanan sebaiknya jeli melihat hal ini, karena dis-harmonisasi definisi ini membawa dampak pada hak dan kewajiban masyarakat sebagai “pemegang konsesi” kawasan hutan serta proses tanggung-gugatnya. Jika tidak, maka kembali Hak Menguasai Negara atas kawasan hutan akan “menjebak” masyarakat dalam distribusi pengelolaan kawasan hutan dengan beban kewajiban yang sulit dipenuhi oleh masyarakat.

Disparitas Absolut Kewenangan Perencanaan Kehutanan dan Kapasitas Institusional Kementerian Kehutanan, Berbuah Ancaman Kehidupan Rakyat

Negara melalui UU Nomor 41/1999 melakukan penyelenggaraan kehutanan melalui Perencanaan Kehutanan. Perencanaan Kehutanan meliputi Inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penatagunaan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan (Pasal 12 UU Nomor 41/1999). Hasil dari inventarisasi hutan (nasional, wilayah, DAS dan unit pengelolaan) akan menjadi landasan Pengukuhan Kawasan Hutan, Pengukuhan Kawasan Hutan dilakukan melalui proses penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan, dimana Pengukuhan Kawasan Hutan ini harus memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah (Pasal 13, 14, 15, UU Nomor 41/1999).

Dalam prakteknya Hak Menguasai Negara yang dimaktub dalam Pasal-pasal ini justru menimbulkan kerancuan tata batas kawasan hutan, konflik sosial dan tenurial dan juga melemahkan kemandirian warga negara dalam menegakkan Hak Sipil, Hak Politik, Hak Ekonomi dan Hak Sosial Budaya (UU Nomor 40 tahun 2008), yang merupakan elaborasi dari Hak Asasi Manusia yang wajib dilaksanakan oleh Negara. Kewenangan Kementerian Kehutanan dalam Pasal Perencanaan Kehutanan, dalam prakteknya, kerap kali mengabaikan beberapa hukum positif lain, selain peraturan tentang Hak Asasi Manusia, yang berlaku di negara ini, seperti peraturan tentang Kependudukan dan Catatan Sipil dan peraturan Pemilihan Umum.

Dalam banyak kasus, ketika Kementerian Kehutanan menunjuk satu kawasan hutan untuk industri HPH dan HTI, maupun untuk alih fungsi menjadi kawasan konservasi (taman nasional) dan hutan lindung, walaupun belum ada penataan batas dan pemetaan definitif, maka diterjemahkan bahwa kawasan tersebut telah mutlak dimiliki pemegang konsesi atau pihak yang diberikan izin untuk mengelola kawasan, walau landasannya hanyalah peta sementara, tanpa melalui proses inventarisasi hutan wilayah dan tanpa proses

konsultasi dan persetujuan dua arah yang baik. Dimana kemudian, banyak sekali kita temui, peta sementara kawasan hutan yang menjadi lampiran surat penunjukan kawasan hutan, tidak faktual kondisinya di lapangan. Ternyata di lapangan kawasan hutan telah menjadi pemukiman atau perkebunan penduduk, atau kawasan hutan yang ditunjuk adalah perladangan tradisional masyarakat.

Bagi pemegang izin, tentu saja mereka akan berpatokan pada surat izin. Bagi perusahaan HPH dan HTI mereka harus mengejar target produksi, bagi pihak pemegang wewenang dan konsesi wilayah konservasi mereka harus melakukan pengamanan kekayaan hayati dan hewani. Kemudian, pada gilirannya terjadilah gesekan konflik, dimana berakhir pada penggusuran penduduk, penangkapan bahkan perampasan serta perusakan harta benda rakyat.

Contoh konflik kehutanan dan lahan antara kelompok masyarakat dengan perusahaan HTI di Provinsi Jambi berakar pada kekacauan dalam Perencanaan Kehutanan ini, yang tidak dilaksanakan dengan konsisten, partisipatif, transparan dan akuntabel oleh Kementerian Kehutanan. Contoh lain adalah, persoalan penambahan kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat, yang bernama Sipurak Hook, seluas 14,160 hektar. Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 420 tahun 2004 tentang “Perubahan Fungsi Sebagian Kawasan Hutan Produksi Tetap Pada Kelompok Hutan Sipurak Hook Yang Terletak Di Kabupaten Merangin, Provinsi Jambi Seluas 14,160 Hektar Menjadi Taman Nasional Kerinci Seblat”, menyatakan bahwa batas kawasan hanya batas sementara dan memerintahkan Kepala Badan Planologi untuk mengatur pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan. Dan belum ada pengukuhan kawasan hutan Sipurak ini menjadi bagian dari Taman Nasional.

UU Nomor 41/1999 juga memandatkan pengukuhan kawasan hutan haruslah memperhatikan tata ruang wilayah (Pasal 15 UU Nomor 41/1999). Dan, jika melihat Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jambi, kawasan ini juga masih dalam proses usulan, belum definitif. Akan tetapi, kembali pada interpretasi tentang Perencanaan Kehutanan, pihak pemegang amanah pengelola kawasan telah menganggap kawasan tersebut telah menjadi kawasan Taman Nasional, tanpa melalui tahapan dalam Perencanaan Kehutanan.

Kementerian Kehutanan sebenarnya telah menutup celah Pasal Perencanaan Kehutanan ini, melalui Permenhut Nomor 50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, dimana dalam Pasal 2 ayat (1) menyatakan “Kawasan hutan telah mempunyai kekuatan hukum apabila : a. telah ditunjuk dengan Keputusan Menteri; atau b. telah ditata batas oleh Panitia Tata Batas; atau c. Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan telah disahkan oleh Menteri Kehutanan; atau d. Kawasan Hutan telah ditetapkan dengan Keputusan Menteri”. Akan tetapi Permenhut ini kemudian mendapatkan kritikan keras dari beberapa akademisi dan LSM, karena berpotensi menetapkan kawasan secara sepihak oleh Negara, dan jelas pasti akan berpotensi besar meluasnya konflik kehutanan dan penegasian Hak Asasi Manusia dan hukum positif lainnya. Juga, dalam Siaran Pers Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tanggal 3 Desember 2010, Permenhut ini direkomendasikan untuk dicabut, dengan alasan tak ada regulasi yang menetapkan peta kawasan hutan tunggal yang menjadi acuan semua stake-holder.

Kekacauan Wewenang Atas Ruang, Peminggiran Ruang Rakyat

Luas wilayah hutan ratusan juta hektar yang begitu besar, tanpa diimbangi dengan kapasitas kelembagaan pemegang wewenang kelolanya, maka akan mengakibatkan kekacauan dalam pengelolaannya. Apalagi diimbui dengan dinamika sosial-ekonomi-politik desentralisasi. Belum tuntasnya Inventarisasi hutan wilayah, kaburnya tata batas, ketidak-adilan penegakkan hukum kehutanan dan perebutan ruang, mengakibatkan kawasan hutan, terutama eks HPH menjadi seperti “wilayah tak bertuan”. Tumpang tindih pemanfaatan dan izin kawasan hutan banyak sekali terjadi.

Keluarnya izin dan beroperasinya perkebunan kelapa sawit di kawasan Hutan Produksi, Proyek transmigrasi di Hutan Produksi atau Hutan Lindung, konsesi pertambang di Hutan Produksi maupun perladangan masyarakat di Hutan Produksi, menjadi sesuatu yang jamak terjadi di Provinsi Jambi.

Hampir semua Kabupaten di Provinsi Jambi melakukan pelanggaran terhadap UU No 41/1999 secara legal dan struktural. Kenapa? Karena mereka secara sadar dengan kewenangannya, mengeluarkan izin di sebuah kawasan Hutan Negara tanpa memenuhi prosedur yang ditetapkan.

Beberapa rangkaian “pelanggaran” atas kawasan Hutan Negara adalah keberadaan perkebunan kelapa sawit seluas 345 hektar milik satu instansi pemerintah di atas Hutan Produksi, keberadaan perkebunan kelapa sawit seluas 3,500 hektar milik perusahaan swasta di Hutan Produksi, puluhan konsesi batu bara di Kabupaten Tebo di Hutan Produksi atas izin Bupati, keberadaan perkebunan kelapa sawit seluas 2,000 hektar milik perusahaan swasta atas izin Bupati di Kabupaten Tanjung Jabung Timur dan juga pemukiman transmigrasi di Kabupaten Muaro Jambi di Kawasan Tahura.

Kekacauan wewenang atas ruang ini pada gilirannya, selain menjadi ketidakpastian bagi rakyat yang bekerja dalam proyek yang berada dalam kawasan hutan tersebut, juga menjadi satu konspirasi penguasaan ruang dengan menegasikan akses dan kontrol rakyat atas ruang. Karena pemerintah dengan tameng kewenangan memiliki posisi politik dan birokrasi, sehingga penyelesaian pelanggaran terhadap UU Nomor 41/1999 ini dilakukan dengan “sangat kooperatif”, berupa perubahan peraturan atau fungsi kawasan. Lain halnya, ketika rakyat melakukan pelanggaran, maka ancamannya adalah perampasan Hak Dasar mereka.

Catatan Kritis : Epilog

Hariadi Kartodiharjo pernah menulis, “sebagian besar hutan di Indonesia ditetapkan sebagai hutan negara dan pengurusannya diselenggarakan oleh pemerintah, sehingga kinerja pemerintah sangat menentukan keberhasilan pengelolaan kehutanan”. Kemudian Syarif Hidayat mengurai dalam Refleksinya tentang Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah bahwa yang diperlukan sekarang bukan lagi reformasi institusional, tetapi adalah pemberdayaan negara. Dan gerak reformasi dan desentralisasi harusnya menjadi momentum bagi pendekatan relasi Negara dan Masyarakat, bukan menjauhkan.

Dari dua kutip tulisan diatas, maka sudah sangat mendesak bagi pemerintah, khususnya Kementerian Kehutanan sebagai penyelenggara peraturan dan pengurusan hutan untuk melakukan koreksi total atas *domein* mereka terhadap kawasan hutan. Domein hutan oleh Negara ternyata telah mengakibatkan pelanggaran Hak Asasi Manusia secara mendasar. Dan jika hal ini diteruskan, apalagi dalam kondisi Kementerian Kehutanan tidak mempunyai skema penanganan dan penyelesaian konflik, maka piramida kekerasan, pencerabutan hak hidup dan ketidak-adilan akses kontrol atas kawasan hutan akan semakin menjulang.

Kontak :

CAPPA, Rivani Noor, 081274145333, rivani@cappa.or.id
Perkumpulan Hijau, Feri Irawan, 081221082005, bablasferi@gmail.com
Yayasan SETARA, Rukaiyah Rafik, 081366442146, uki@setarajambi.org
Serikat Petani Indonesia, Sarwadi, 081366485861, ssukiman@gmail.com
Aliansi Gerakan Reforma Agraria, Arif Ilhamsyah, 085266311925

Alamat Kontak :

CAPPA
Jl Yusuf Singedikane (dh Sri Soedewi) No 10 RT 16
Kelurahan Sungai Putri, Kecamatan Telanaipura, Jambi, 36122
www.cappa.or.id