



## Kajian SK Bupati Manokwari No.244 Tahun 2002 Tentang Hak Ulayat atas Hutan dan Pengaturan Kompensasi Pemakaiannya

### Kilas balik kebijakan & Regulasi Nasional

**W**acana seputar eksistensi masyarakat hukum adat, hak ulayat (atas hutan), atau tentang pentingnya negara mengakui keduanya, telah menjadi bahan perdebatan panjang di negeri ini. Sejak masa kolonial sampai saat diberlakukannya kebijakan otonomi daerah sekarang ini, wacana tersebut acap muncul dan menjadi isu kebijakan (*policy issue*) setiap rezim dan orde kekuasaan. Dalam kerangka itu, hadir pula satu wacana kontra untuk menandinginya, yakni menyangkut hak menguasai negara (HMN).

Demikianlah, dalam era kolonial, melalui instrumen *Domein Verklaring* 1870, dibuat suatu regulasi yang cukup akomodatif terhadap kepentingan masyarakat adat. Masyarakat adat dipersilahkan terlebih dahulu menentukan hak kepemilikannya atas sejumlah tanah, sedangkan hak negara (HMN) dibatasi karena hanya boleh menguasai atau memiliki sumber-sumber agraria yang tidak bertuan. Politik hukum agraria ini jelas memprioritaskan hak penduduk asli, lebih-lebih menyangkut hak membuka hutan (Maria Ruwastuti, 1997).

Memasuki masa kemerdekaan, preferensi kebijakan pun berganti. Di sini negara diposisikan sebagai pangkal dari hak atas sumber-sumber agraria, dengan hak menguasai negara (HMN) yang dominan. Hak negara ini mendapat pengabsahan legalnya dari sumber hukum tertinggi, yakni UUD 1945, tertulis “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (Pasal 33 ayat 3). Seterusnya, oleh UU tentang Pokok-Pokok Agraria (UU No. 05/1960) HMN itu dijabarkan lebih lanjut, dengan bobot kekuasaan yang juga memberat kepada negara. Di sini negara dipandang sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, sehingga bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai negara.

*Mainstream* serupa juga terdapat dalam sejumlah UU yang lainnya. Dalam UU yang mengatur pertambangan (UU No.11/1967), sebagai contoh, ditegaskan bahwa “Semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia ..... adalah kekayaan nasional Bangsa Indonesia, dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (pasal 1). Artinya, meskipun di dalam tanah yang dikelola oleh masyarakat adat terdapat bahan-bahan galian, mereka tidak memiliki kewenangan untuk mempergunakannya karena hak menguasai seluruh bahan galian tambang itu ada pada negara.

Demikian pula dalam UU tentang Pokok Kehutanan (UU No.05/1967) — sebelum akhirnya direvisi menjadi UU No.41/1999 — ditetapkan pembagian status hutan sebagai hutan milik dan hutan negara (pasal 2). Hutan milik adalah hutan yang berada di atas tanah milik orang lain, dan selebihnya diklaim sebagai hutan negara. Menyangkut hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat, sebagaimana tertera dalam penjelasan umum UU ini, merupakan bagian dari hutan negara karena hutan-hutan itu tumbuh di atas tanah hak ulayat (bukan tanah hak milik orang). Pada konteks ini, maka HPH pun bisa saja diberikan di atas tanah-tanah hak ulayat milik masyarakat adat tersebut.

Arus balik dengan mulai diperhatikannya eksistensi masyarakat adat, hak ulayat dan pengakuan negara atasnya terjadi seiring mengemukanya tuntutan penerapan kebijakan otonomi daerah pasca kejatuhan rezim Orde Baru. Di daerah, tendensi kelokalan dan bahkan pengerasan identitas mulai terlihat sosoknya; sementara pada level nasional perubahan regulasi mulai digagas (melahirkan UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.41/1999 tentang Kehutanan, Permen Agraria No.05/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dsb).

Namun perlu segera ditambahkan, meski jauh lebih akomodatif terhadap eksistensi masyarakat adat dan hak ulayat, berbagai produk regulasi baru ini belum sepenuhnya bebas dari sifat penguasaan negara (HMN). UU No. 41/1999, misalnya, malah mendefinisikan hutan adat (sebagai wujud penting kekuasaan masyarakat adat) sebagai “hutan negara yang berada dalam hutan adat”. Atau Permen No.05/1999, dalam penilaian sebagian pihak, justru melanggar asas utama dalam pengakuan hak ulayat masyarakat adat yakni *self-identification*, karena secara sepihak menetapkan keberadaan hak-hak ulayat masyarakat adat di daerah tertentu (Abdul Haris Semendawi, 2001).

### **SK Bupati Manokwari No. 244 Tahun 2002** (Standar Pemberian Kompensasi Bagi Masyarakat Adat atas Kayu yang Dipungut pada Areal Hak Ulayat)

Perda ini merupakan pengaturan lebih lanjut pada level kabupaten dari aturan serupa yang telah ditetapkan oleh pemerintah provinsi (SK Gubernur Irian Jaya No.50/2001). Sedangkan melihat konsideran atau acuan yuridisnya, perda ini menyandar kepada produk-produk hukum sebelum otonomi daerah saat ini berlaku (UU No.05/1960 dan UU No.12/1969) maupun sesudahnya (UU No.22/1999, UU No.41/1999, PP No.25/2000, Kepmen Agraria No.05/1999, dan sebagainya).

Sebagai landasan pengaturan pasal-pasalanya, dalam Perda ini **hak ulayat** diartikan sebagai “*kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat adat tertentu yang merupakan lingkungan hidup paraarganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus*”. Sedangkan **masyarakat hukum adat** (masyarakat setempat) adalah “*kelompok orang warga RI yang tinggal di dalam atau di sekitar hutan dan yang memiliki ciri sebagai suatu komunitas yang didasarkan pada kekerabatan, kesamaan mata pencarian yang berkaitan dengan hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal bersama serta faktor ikatan komunitas lainnya*” (Pasal 1 tentang Ketentuan Umum).

Terhadap legalitas pemanfaatan hutan pada areal hak ulayat masyarakat adat akan disahkan dalam bentuk SKSHH sebagai dokumen milik Departemen Kehutanan, dan kepada para subyek pemanfaatan akan dikenakan biaya kompensasi sebagai pengganti resiko menurunnya kualitas hutan, hilangnya akses dengan hutan sebagai lapangan kerja karena adanya dampak eksploitasi, dll. Besarnya biaya kompensasi ini berdasar pada perhitungan realisasi penjualan/penggunaan kayu bulat (gelondongan), seperti kayu merbau (Rp 25.000/m<sup>3</sup>), non merbau (Rp 10.000/m<sup>3</sup>), kayu indah (Rp 50.000/

m<sup>3</sup>) dan kayu bakau (Rp 1.000/m<sup>3</sup>). Angka-angka ini sudah mencakup biaya penggunaan lahan, jalan, *base camp*, pohon dan material pembuatan jalan (Pasal 4).

Selanjutnya, biaya kompensasi sejumlah di atas diberikan kepada pihak pemilik hak ulayat/hak adat yang ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah adat. Namun penentuan pihak keberadaan masyarakat adat atas hak ulayat pada areal kerja HPH, HPHH, IPK dan pemilik yang berhak menerima pembayaran hak ulayat ditetapkan melalui Keputusan Bupati, berdasarkan hasil musyawarah adat dan memperhatikan masukan dari Camat, pemegang HPH, Masyarakat Adat setempat, dll.

Menyangkut pemanfaatannya, Perda ini mewajibkan bahwa biaya kompensasi itu sepenuhnya dipergunakan bagi kepentingan masyarakat adat setempat, berbentuk kegiatan peningkatan ekonomi, pengembangan kelembagaan adat, pembangunan desa, pembangunan fasilitas umum, pendidikan dan keagamaan. Pilihan setiap program berdasarkan hasil musyawarah adat. Semuanya ini, dari hal pembayaran sampai kepada sasaran pemanfaatannya, berjalan dibawah pengawasan dan pembinaan Bupati dan Dinas Kehutanan Kabupaten Manokwari.

### **Sebuah Problem Utama**

Secara umum kehadiran SK Bupati ini bisa dikatakan positif dan penting bagi perlindungan eksistensi masyarakat adat dan hak ulayatnya atas hutan. Dengan adanya ketentuan biaya kompensasi bagi pungutan kayu hutan di suatu areal hak ulayat, eksploitasi hutan oleh para pemegang HPH, HPHH dan IPK maupun hak penguasaan negara tidak lagi sama sekali menafikan keberadaan masyarakat adat di sekitarnya.

Namun pada sisi kekurangannya, SK ini tidak cukup komprehensif mengatur perlindungan masyarakat adat dan hak ulayat tersebut. Muncul kesan, bahwa instrumen perlindungan terpenting adalah berupa biaya kompensasi bagi siapa pun yang mendapat hak pengusahaan hutan di areal hak ulayat. Mengapa pemerintah Kabupaten Manokwari tidak lebih dulu membuat aturan pendahulu (Perda) menyangkut pengakuan dan perlindungan masyarakat adat, dan seterusnya segi per segi seperti menyangkut biaya kompensasi semacam ini? Bahkan pengidentifikasian masyarakat adat, melalui sebuah SK Bupati, baru dan hanya dilakukan dalam kaitannya dengan penentuan pihak yang berhak untuk menerima kompensasi.

Ketiadaan aturan umum semacam di atas juga akan menyulitkan kita untuk mengetahui apakah di suatu tempat/daerah otonom terdapat hak ulayat masyarakat hukum adat. Pada hal, saat ini tidak sedikit (2)

---

warga masyarakat yang disinyalir mengatasnamakan warga masyarakat hukum adat mengajukan tuntutan ganti rugi yang tidak berdasar atas terpakainya hutan oleh para pemegang HPH, HPHT atau IPK. Ini adalah sebuah sisi samping yang potensial membawa efek tanggung jawab bagi para pelaku bisnis di suatu daerah. Kasus-kasus pendudukan lahan usaha oleh warga setempat, dengan klaim sebagai tanah adat misalnya, telah menjadi bukti bahwa ketiadaan suatu aturan-pondahulu yang mengidentifikasi masyarakat adat yang diakui secara hukum (melalui Perda) akan kontraproduktif bagi aktivitas bisnis.

UU No.41 Tahun 1999 maupun Permen No.05 Tahun 1999 secara dini telah merasakan betapa pentingnya pengidentifikasi kelompok masyarakat adat ini. Bahkan secara eksplisit dikatakan dalam kedua regulasi nasional itu untuk menggunakan cara penelitian (oleh pemda, para pakar hukum adat, perguruan tinggi, LSM dll), termasuk pembuatan peta dasar lokasi dan batas-batas geografisnya, untuk pada akhirnya ditetapkan dalam suatu peraturan daerah (Perda). Cara kerja inilah yang absen dalam pembuatan SK Bupati No.244 Tahun 2002 ini. ■

