

MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM SKEMA KEBIJAKAN KRIMINAL (CRIMINAL POLICY) DI BIDANG PERUSAKAN HUTAN

Rizka Fakhry Alfiananda**

**Fakultas Hukum Universitas Indonesia, E-mail: rizkafakhry@yahoo.co.id

Info Artikel

Masuk: 15/11/2018.

Revisi: 25/11/2018.

Diterima: 29/11/2018.

Terbit: 15/12/2018.

Keywords:

Customary Law Society, Criminal Policy and the Principle of Legality.

Kata Kunci:

Masyarakat Hukum Adat, Criminal Policy dan Asas Legalitas.

P-ISSN: 1412-310x

E-ISSN: xxxxxxxx

Abstract

Act No. 18 year 2013 on the Prevention and Eradication of forest Destruction was legitimated on August 6 2013 as a governmental effort to cover of the weakness of the regulation, particularly related to the prevention and overcome organized forest destruction. Nevertheless, the regulation that combines both of penal policy and non-penal policy within the framework of the criminal policy is apparently getting some record even when the Act was still as a draft. besides assessed cannot resolve the core of the problem of crime. The Act became a new threat to the existence of indigenous peoples who live inside and around forests. The principle of legality as representation of positivistic paradigm transformed in the formulation of clauses in the Act, lead into the excesses of the existence of indigenous peoples who live in the forest.

Abstrak

Disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan pada tanggal 6 Agustus 2013 merupakan sebuah bentuk usaha dari pemerintah untuk menutup beberapa kelemahan aturan khususnya yang berkaitan dengan upaya untuk mencegah dan menanggulangi perusakan hutan terorganisasi. Meskipun demikian, undang-undang yang mengkombinasikan antara sarana kebijakan hukum pidana (penal policy) dan sarana kebijakan di luar hukum pidana (non penal policy) dalam sebuah kerangka kebijakan kriminal (criminal policy) tersebut ternyata mendapatkan beberapa catatan bahkan saat undang-undang tersebut masih berbentuk rancangan. Selain dinilai tidak menysar jantung masalah kejahatan, undang-undang tersebut justru menjadi sebuah ancaman baru bagi keberadaan masyarakat hukum adat yang hidup di dalam dan sekitar hutan. Asas legalitas yang merupakan representasi dari paradigma positivistik dan terjelma di dalam rumusan pasal dalam undang-undang tersebut membawa ekkses bagi keberadaan masyarakat hukum adat yang selama ini hidup di sekitar kawasan hutan.

PENDAHULUAN

Sektor kehutanan merupakan salah satu sektor penting yang menjadi modal dasar pembangunan nasional Indonesia.¹ Hal ini mengingat keseluruhan kawasan hutan Indonesia yang seluas 133.694.685 hektar atau sekitar 60% dari total keseluruhan kawasan hutan dunia.² Dengan luas kawasan tersebut, menjadi sebuah keniscayaan bahwa hutan Indonesia mempunyai peran penting baik dari secara ekologis, sosial budaya, dan ekonomis. Kesemuanya itu diarahkan pada pembangunan nasional untuk mewujudkan kemakmuran rakyat sebagaimana amanat konstitusi

¹Lihat bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

²Degradasi dan Upaya Pelestarian Hutan oleh Ari Wibowo dan A. Ngakolen Gintings dalam Kedi Suradisastra, Et. al., 2010, *Membalik Kecenderungan Degradasi Sumber Daya Laban dan Air*, Bogor: PT. IPB Press, p. 68.

yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dimana pelaksanaannya harus selalu berpedoman pada Sila Kelima Pancasila yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Begitu pentingnya peran sektor kehutanan dalam melaksanakan pembangunan nasional Indonesia membawa konsekuensi terhadap perlu adanya pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan secara tepat dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan fungsi ekologis, sosial budaya, dan ekonomis. Untuk mengawal pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan tersebut, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan dengan bentuk peraturan perundang-undangan dimana salah satunya berupa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Adapun tujuan dari adanya undang-undang tersebut adalah untuk memastikan agar pemanfaatan dan pengelolaan hutan dilaksanakan dengan semangat kerakyatan, berkeadilan, dan berkelanjutan.³

Namun bagai jauh panggang dari api, pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan Indonesia masih jauh dari kata berhasil dan mencerminkan semangat kerakyatan, berkeadilan, dan berkelanjutan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang diharapkan akan memberikan payung hukum yang komprehensif terhadap pemanfaatan dan pengelolaan hutan pada kenyataannya juga belum mampu memenuhi harapan mengingat kompleksitas permasalahan yang ada di sektor kehutanan. Di satu sisi undang-undang tersebut justru menciderai hak-hak konstitusional warga negara melalui konsep teritorialisasi atau zonasi penguasaan Negara terhadap hutan yang juga merupakan warisan kolonial. Sebagai buktinya sudah sebanyak 8 kali undang-undang tersebut diuji materiilkan kepada Mahkamah Konstitusi.⁴ Di sisi yang lain, masalah mendasar mengenai penanggulangan kejahatan di bidang kehutanan belum benar-benar menjadi perhatian dari undang-undang tersebut.⁵ Padahal kejahatan di bidang kehutanan khususnya berkaitan dengan perusakan hutan terorganisasi menimbulkan dampak yang signifikan pada kerugian Negara dan kerusakan kehidupan sosial budaya dan lingkungan hidup.⁶

Kelemahan yang dimiliki oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap penanggulangan kejahatan di bidang kehutanan kemudian menjadi perhatian serius pemerintah Indonesia. Keseriusan pemerintah tersebut

³Bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁴Adapun 8 permohonan uji materiil tersebut adalah sebagai berikut : Perkara No. 003/PUU-III/2005 (Ditolak), Perkara No. 013/PUU-III/2005 (Tidak Dapat Diterima), Perkara No. 021/PUU-III/2005 (Ditolak), Perkara No. 54/PUU-VIII/2010 (Ditarik Kembali), Perkara No. 72/PUU-VIII/2010 (Ditolak), Perkara No. 34/PUU-IX/2011 (Dikabulkan Sebagian), Perkara No. 45/PUU-IX/2011 (Dikabulkan Seluruhnya), dan Perkara No. 35/PUU-X/2012 (Dikabulkan Sebagian)

⁵Bahkan Inpres Nomor 4 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Penebangan Kayu Secara Ilegal di Kawasan Hutan dan Peredarannya di Seluruh Wilayah Republik Indonesia yang dikeluarkan untuk mendukung upaya pemberantasan kejahatan perusakan hutan juga dinilai tidak berhasil dalam implementasinya.

⁶Bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

diwujudkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan pada 6 Agustus 2013 yang sekaligus menjadi *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-undang tersebut mengkombinasikan antara sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan sarana kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*) dalam sebuah kerangka kebijakan kriminal (*criminal policy*) sebagai upaya menanggulangi kejahatan perusakan hutan. Dengan mengkombinasikan antara kedua sarana tersebut diharapkan penanggulangan kejahatan perusakan hutan dapat berjalan dengan baik dan efektif mengingat gradasi, modus, dan kekuatan dari pelaku perusakan hutan semakin berkembang.

Meskipun demikian, sebenarnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan tersebut sudah mendapatkan catatan sampai penolakan dari berbagai pihak bahkan semenjak undang-undang tersebut masih berupa rancangan undang-undang. Penolakan tersebut dilandasi oleh argumen bahwa adanya undang-undang tersebut tidak akan menyelesaikan permasalahan penanggulangan kejahatan hutan karena yang disasar oleh undang-undang tersebut sebenarnya bukan jantung masalahnya, yaitu soal manajemen pengelolaan hutan yang sampai hari ini masih sangat buruk sehingga memunculkan peluang untuk melakukan kejahatan perusakan hutan. Adapun hal yang paling ditakutkan dari adanya sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dalam undang-undang tersebut adalah adanya penegasian hak-hak “masyarakat hukum adat”⁷ yang selama ini hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan. Hal yang paling potensial terjadi adalah adanya “kriminalisasi”⁸ terhadap masyarakat hukum adat. Ketakutan tersebut sangat beralasan mengingat selama ini konflik “tenurial kehutanan”⁹ khususnya terkait dengan akses masyarakat hukum adat atas tanah dan sumberdaya hutan selalu diwarnai dengan “kriminalisasi”.

Jika hal semacam itu masih saja terjadi maka sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang sebenarnya ditujukan untuk menanggulangi kejahatan perusakan hutan dapat menyasar hal lain yang sebenarnya sama sekali tidak dikehendaki oleh sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) tersebut dan justru menciderai hak-hak dari masyarakat hukum adat. Hal ini menjadi sebuah

⁷Masyarakat Hukum Adat merupakan terjemahan kata “*indigenous people*” yang terdapat di dalam sejumlah perjanjian internasional dimana salah satunya adalah ILO Nomor 169. Namun istilah tersebut mengundang banyak perdebatan dan juga inkonsistensi istilah di dalam peraturan perundangan Indonesia. Oleh karena itu, dalam makalah ini pemaknaan mengenai masyarakat hukum adat merujuk pada pemaknaan yang dikemukakan oleh Moniaga yang menyebutkan bahwa komunitas suku-suku atau orang asli di Indonesia yang masih menjalankan kehidupan turun temurunnya hingga sekarang. Lihat Agustinus Agus dan Sentot Setyasiswanto, 2010, *Setelah Kami Dilarang Masuk Hutan - Studi Dampak Pembatasan dan Pelarangan Aktivitas Tradisional Turun Temurun di Taman Nasional Bukit Baka dan Raya Terhadap Penikmatan Hak-Hak dan Kebebasan Dasar Masyarakat Hukum Adat Ketemenggungan Siyai Kabupaten Melawi Kalimantan Barat*, Jakarta: Perkumpulan HuMa, p. 13.

⁸Dalam makalah ini dibedakan antara “kriminalisasi” dengan kriminalisasi. “Kriminalisasi” merupakan istilah populer yang dipakai oleh masyarakat yang merujuk pada penegakan hukum yang dilakukan bukan untuk tujuan penegakan hukum itu sendiri tetapi dengan tujuan untuk merugikan tersangka atau orang yang dikehendaki menjadi tersangka. Karena adanya itikad buruk tersebut, masyarakat melancarkan kecaman dan perlawanan terhadap tindakan tersebut. Lihat KontraS, *Et. al.*, 2016, *Kriminalisasi (Modus dan Kasus-Kasusnya di Indonesia)*, Jakarta: KontraS, p. 5 - 6. Sedangkan kriminalisasi merupakan istilah di dalam studi kebijakan hukum pidana yang merujuk pada proses penetapan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana atau tidak ada diatur dalam hukum pidana, karena perkembangan masyarakat kemudian menjadi tindak pidana atau dimuat ke dalam hukum pidana. Lihat Teguh Prasetyo, 2013, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusamedia, p. 32.

⁹Secara sederhana tenurial kehutanan berkaitan dengan kepemilikan lahan hutan, pemanfaatan, pengelolaan, dan perihal sumber daya hutan. Disimpulkan dari Anne M. Larson, 2013, *Hak Tenurial dan Akses Ke Hutan : Manual Pelatihan Untuk Penelitian*, Bogor: CIFOR, p. 8.

anomali ketika dihadapkan pada fakta yang mengatakan bahwa masyarakat hukum adat mempunyai keterikatan sosio-kultural dengan kawasan hutan sehingga demikian mempunyai peran yang sangat luar biasa penting terhadap upaya perlindungan kawasan hutan. Bahkan sebenarnya masyarakat hukum adat juga berperan serta dalam usaha penanggulangan kejahatan perusakan hutan tentunya di luar sarana kebijakan hukum pidana (*non penal policy*). Namun sampai hari ini pemerintah terkesan abai terhadap fakta tersebut sehingga membawa konsekuensi pada karakter hukum sekaligus penegakannya yang sama sekali tidak responsif dalam menghargai keberadaan dari masyarakat hukum adat, termasuk dalam konteks Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Oleh karena itu diperlukan sebuah kajian yang bersifat sosiologis terhadap kebijakan kriminal (*criminal policy*) di bidang perusakan hutan sebagaimana diatur khusus di dalam undang-undang tersebut agar dalam pelaksanaannya dapat diselaraskan dengan keberadaan masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia

PEMBAHASAN

Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Dalam Skema Kebijakan Kriminal di Bidang Perusakan Hutan

Kebijakan kriminal (*criminal policy*) merupakan sebuah upaya rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.¹⁰ Kebijakan kriminal (*criminal policy*) sendiri pada hakikatnya merupakan bagian integral dari kebijakan sosial (*social policy*) yang menyeimbangkan antara upaya perlindungan masyarakat (*social defense*) dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).¹¹ Lebih lanjut dalam upaya perlindungan masyarakat (*social defense*), kebijakan kriminal (*criminal policy*) harus memadukan antara sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*)¹² dan sarana kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*). Adanya keterpaduan di dalam sebuah skema kebijakan tersebut diarahkan untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi masyarakat dengan tentunya dalam bingkai pembangunan nasional.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan merupakan salah satu instrumen kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang ditujukan untuk mendukung upaya pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan agar tercapai kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Kebijakan kriminal (*criminal policy*) ini hadir sebagai sebuah upaya rasional untuk menanggulangi kejahatan perusakan hutan yang terorganisasi seperti pembalakan liar, penambangan tanpa izin, dan perkebunan tanpa izin yang dilakukan secara rapi dan terorganisasi serta melibatkan banyak aktor baik nasional maupun internasional.¹³ Para aktor tersebut mempunyai kekuatan modal dan kekuatan politik yang sangat besar sehingga dalam menjalankan kejahatan sangat susah untuk terjerat proses hukum.¹⁴ Sebagai akibatnya, kerusakan hutan dari

¹⁰Lihat Sudarto, 2007, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, p. 30.

¹¹Barda Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana-Perkembangan Penyusunan KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, p. 4 - 5. Di dalam aspek *social defense* dan *social welfare* yang sangat penting adalah aspek perlindungan dan kesejahteraan masyarakat yang bersifat immateril terutama nilai kepercayaan, kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Lihat Barda Nawawi Arief, 2007, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, p. 78.

¹²Dalam fungsionalisasi atau operasionalisasinya, kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) melalui beberapa tahap yaitu: tahap formulasi (kebijakan legislatif), tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial), dan tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif). Lihat *Ibid.*, p. 79.

¹³Bagian Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

¹⁴Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kelesatrian Hutan, *Public Review Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pemberantasan Perusakan Hutan*, 2013, Jakarta: *Indonesia Corruption Watch* dan Perkumpulan HuMa, p. 11.

hari ke hari semakin meluas, kompleks, dan mengkhawatirkan serta tidak hanya terjadi di hutan produksi, tetapi juga telah merambah ke hutan lindung ataupun hutan konservasi.¹⁵

Sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya bahwa undang-undang tersebut mengkombinasikan antara kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*) dalam sebuah skema kebijakan kriminal (*criminal policy*) sebagai upaya menanggulangi kejahatan perusakan hutan. Hal ini merupakan hal yang baik dan sejalan dengan skema kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang mengharuskan adanya keterpaduan di antara kedua sarana tersebut. Namun demikian, setelah dicermati dengan seksama dari proporsi pengaturan antara keduanya ternyata mempunyai kecenderungan yang lebih pada penggunaan sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*).¹⁶ Padahal kecenderungan terhadap penggunaan sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) akan banyak menimbulkan ketidakadilan di dalam praktiknya.¹⁷

Begitu pula dalam konteks Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang ada di dalam undang-undang tersebut di satu sisi memang ditujukan untuk menanggulangi kejahatan perusakan hutan, namun di sisi lain dapat menimbulkan ketidakadilan berkaitan dengan aksesnya bagi masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar kawasan hutan termasuk bagi masyarakat hukum adat khususnya yang berada di luar Pulau Jawa.¹⁸ Hal ini bisa dilihat dari kebijakan formulasi (kriminalisasi) dalam skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) tersebut dimana beberapa diantaranya sangat berpotensi digunakan untuk melakukan tindakan “kriminalisasi” terhadap anggota masyarakat hukum adat khususnya yang berkaitan dengan kegiatan tanpa izin.

Instrumen Izin Sebagai Masalah Bagi Masyarakat Hukum Adat

Izin menjadi sebuah instrumen yang sangat penting dan dijadikan sebagai sebuah dasar dalam merumuskan kebijakan formulasi (kriminalisasi) dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Setiap tindakan yang dilakukan di kawasan hutan dimana tindakan tersebut tanpa disertai dengan izin, maka tindakan tersebut merupakan sebuah tindak pidana. Secara singkat, tolak ukur kejahatan yang dilakukan oleh seseorang maupun badan hukum di dalam kawasan hutan hanya dengan melihat ada atau tidaknya izin. Paradigma semacam ini kemudian mengkonstruksikan bahwa seseorang atau badan hukum yang telah memiliki izin maka tidak melakukan perusakan hutan.¹⁹ Jika konstruksi delik formil semacam ini dikedepankan, maka masyarakat hukum adat yang hampir bisa dipastikan tidak memiliki izin akan banyak terkena dampak dari adanya kebijakan formulasi (kriminalisasi) tersebut. Padahal jika hendak konsisten dengan tujuan dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang ditujukan untuk menanggulangi kejahatan di bidang

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Kecenderungan terhadap penggunaan sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sudah menjadi kecenderungan global dimana Indonesia merupakan salah satunya. Hal ini bisa dilihat dari tren pengaturan ketentuan pidana dalam undang-undang yang disahkan pada tahun 1998 - 2009 dimana dalam kurun waktu tersebut, terdapat 563 undang-undang yang disahkan oleh DPR dan 154 diantaranya memiliki ketentuan pidana. Lebih lanjut dari 154 undang-undang yang memiliki ketentuan pidana, terdapat total 1.601 tindak pidana dimana 885 diantaranya merupakan tindak pidana yang telah ada sebelumnya dan 716 sisanya merupakan tindak pidana baru yang ditemukan dalam 112 undang-undang. Lihat Anugerah Rizki Akbari, 2015, *Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana di Indonesia*, Jakarta: *Institute for Criminal Justice Reform* dan Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Jakp. 10 - 14.

¹⁷Douglas Husak, 2008, *Overcriminalization - The Limits of the Criminal Law*, New York: Oxford University Press, p. 3.

¹⁸“Kriminalisasi” yang terjadi di Pulau Jawa mayoritas dilakukan oleh Perhutani kepada masyarakat yang hidup di sekitar kawasan hutan.

¹⁹Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kelestarian Hutan, *Op. cit.*, p. 19.

perusakan hutan yang terorganisasi, maka tolak ukur yang dipakai seharusnya adalah ada atau tidaknya kerusakan hutan yang ditimbulkan bukan pada ada atau tidaknya izin. Jika paradigma seperti ini yang dipakai, maka seseorang atau badan hukum yang sudah memiliki izin pun dapat dipidanakan selama yang bersangkutan melakukan perusakan hutan.

Sebenarnya instrumen izin tersebut jika ditarik lebih jauh tidak hanya berkaitan dengan permasalahan kejahatan di bidang perusakan hutan namun lebih merupakan bagian dari upaya pemerintah untuk mengukuhkan teritorialisasi atau zonasi penguasaan Negara terhadap hutan.²⁰ Setiap orang yang masuk ke dalam hutan negara dan melakukan kegiatan disana tanpa seizin dari pemerintah harus ditindak tegas. Padahal di dalam proses penetapan hutan negara banyak sekali kecenderungan untuk dilakukan secara sewenang-wenang. Ini yang kemudian membuat ada semacam penegasian terhadap pengakuan hutan adat, hutan ulayat, dan hak dari masyarakat hukum adat.²¹

“Kriminalisasi” terhadap akses masyarakat hukum adat atas hutan merupakan konsekuensi dari adanya pembentukan kawasan hutan oleh Negara.²² Ada hubungan kausalitas diantara keduanya dimana dalam rangka melakukan pengukuhan terhadap kawasan hutan negara maka instrumen “kriminalisasi” itu dipakai. Karakter represif ini sebenarnya sudah menjadi karakter pemerintah semenjak masa kolonial Hindia Belanda. Bahkan karakter semacam ini yang sampai hari ini masih berlangsung dan mewarnai rezim penegakan hukum kehutanan di Indonesia pasca kolonial meskipun di dalam beberapa kebijakan legislatif yang dikeluarkan sudah mengakui dan mengakomodasi hak-hak dari masyarakat hukum adat.

Upaya teritorialisasi atau zonasi penguasaan Negara terhadap hutan yang bermuara pada penyangkalan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya termasuk hutan adat pada akhirnya memunculkan konflik yang berkepanjangan.²³ Konflik yang berkaitan dengan perebutan penguasaan sumber daya alam di kawasan hutan tersebut senantiasa diwarnai oleh keterlibatan aktor Negara, korporasi, dan masyarakat hukum adat.²⁴ Dalam skema konflik itulah kemudian sarana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dilibatkan untuk meredakan konflik. Meredakan konflik tersebut bukan dalam arti positif, namun dalam arti negatif untuk memperlemah upaya dari masyarakat hukum adat dalam memperjuangkan penguasaan kawasan hutan dengan menggunakan tindakan “kriminalisasi”.²⁵

²⁰Skema tersebut sudah terjadi semenjak zaman pendudukan Pemerintah Hindia Belanda berada di Indonesia. Pemerintah Hindia Belanda memberlakukan Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) pada tahun 1870 yang didasarkan pada prinsip “*domeinverklaring*” yang menetapkan semua tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya serta merta menjadi domein Negara. Sebagian masyarakat pribumi, termasuk masyarakat hukum adat saat itu tidak memiliki bukti tertulis atas tanah-tanah mereka sehingga sebagian besar tanah mereka beralih kepemilikannya. Lihat Komnas HAM, 2016, *Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia - Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*, Jakarta: Komnas HAM, p. 34.

²¹Tindakan tersebut sangat berkaitan dengan pengadopsian pendekatan kontrol terhadap segala perbuatan masyarakat oleh Negara terhadap tanah, hutan, dan sumber daya alam yang dijalankan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1965. Lihat *Ibid*.

²²Noer Fauzi Rachman, “Masyarakat Hukum Adat Adalah Bukan Penyandang Hak, Bukan Subjek Hukum, dan Bukan Pemilik Wilayah Adatnya”, *Wacana*, Volume XVI, Nomor 33, Tahun 2014, p. 33.

²³Pengakuan negara atas kawasan hutan adat yang baru 9.

²⁴Di negara dunia ketiga seperti Indonesia, korporasi hampir selalu menjadi salah satu aktor di dalam konflik perebutan sumber daya alam dimana salah satunya di bidang kehutanan. Korporasi merupakan salah satu pihak yang selama ini diberikan izin pemanfaatan hutan oleh negara. Dalam pemberian izin pemanfaatan tersebut, sering kali tidak memperhatikan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya. Oleh karena itu konflik tidak dapat terelakkan.

²⁵Tren “kriminalisasi” dalam skema konflik kehutanan tidak hanya terjadi di Indonesia, namun juga terjadi di beberapa negara di dunia seperti Kamerun, Peru, dan beberapa negara dunia ketiga lain dengan luasan kawasan hutan cukup luas. Lihat *Forest Peoples Programme*, Pusaka, dan Pokker SHK, 2014, *Mengamankan Hutan Mengamankan Hak*

Mengingat kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang perusakan hutan yang menekankan pada aspek ada atau tidaknya izin dalam melakukan kegiatan di dalam kawasan hutan, maka potensi “kriminalisasi” terhadap masyarakat hukum adat akan semakin bertambah. Meskipun tren “kriminalisasi” dengan menggunakan kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang perusakan hutan belum terlihat signifikan, sebenarnya tren tersebut dapat diprediksi dengan melihat tren “kriminalisasi” sebagaimana disampaikan oleh Aliansi Masyarakat Adat (AMAN) yang terjadi pada kurun waktu Oktober 2012 - Maret 2013 dimana masih menggunakan rezim Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.²⁶ Pada kurun waktu tersebut terdapat 224 anggota masyarakat hukum adat yang mengalami “kriminalisasi”.

Dengan melihat tren tersebut maka hampir dapat dipastikan bahwa tren tersebut akan berlanjut bahkan bertambah mengingat beberapa kebijakan formulasi (kriminalisasi) dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan merupakan hasil dari rekriminalisasi beberapa kebijakan formulasi (kriminalisasi) dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Hal ini harus menjadi catatan penting mengingat tindakan “kriminalisasi” khususnya yang dilakukan terhadap masyarakat hukum adat merupakan bagian dari hal-hal yang dapat melestarikan konflik itu sendiri.²⁷

Ekses Paradigma Positivistik Terhadap Keberadaan Masyarakat Hukum Adat

Terlepas dari adanya “kriminalisasi” yang mewarnai konflik dalam perebutan penguasaan kawasan hutan, kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang perusakan hutan sudah selayaknya digarisbawahi dalam kaitannya dengan keberadaan masyarakat hukum adat. Di satu sisi, penerapan instrumen izin terhadap semua orang termasuk kepada masyarakat hukum adat sebenarnya untuk mengantisipasi modus perusakan hutan yang melibatkan masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan termasuk anggota masyarakat hukum adat. Namun di satu sisi instrumen izin yang menjadi dasar formulasi kebijakan hukum pidana (*penal policy*) secara tidak langsung menegaskan keberadaan masyarakat hukum adat yang selama turun temurun hidup di sekitar kawasan hutan. Antinomi semacam ini sebenarnya diakibatkan oleh adanya pandangan yang parsial dari pembentuk dan pelaksana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dalam memandang permasalahan perusakan hutan dan keberadaan masyarakat hukum adat.

Adanya pandangan yang parsial tersebut muncul karena baik pembentuk maupun pelaksana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang perusakan hutan belum sepenuhnya memahami bahwa di dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan tersebut harus senantiasa memperhatikan kondisi ekonomi, politik, sosial dan budaya dari masyarakat sebuah Negara.²⁸

(Laporan Lokakarya Internasional tentang Deforestasi dan Hak-Hak Masyarakat Hutan), Forest Peoples Programme, Palangkaraya: Pusaka, dan Pokker SHK.

²⁶Yance Arizona, *Et. al.*, 2014, *Kembalikan Hutan Adat Kepada Masyarakat Hukum Adat : Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan*, Jakarta: Perkumpulan HuMa, p. 57.

²⁷Lihat Noer Fauzi Rahman, “Kriminalisasi Para Pejuang Agraria Membuat Konflik Agraria Menjadi Semakin Kronis dan Berdampak Luas”, Makalah disampaikan sebagai *Pendapat Ahli dalam Perkara Pidana Nomor : 250/Pid.B/2013/PN/PLG*, Palembang, 29 April 2013.

²⁸Lihat Deklarasi Nomor 2 dan 3 dalam Deklarasi Caracas yang dihasilkan oleh Kongres PBB ke-6 tahun 1980.

Selain itu juga harus memperhatikan keragaman dalam masing-masing kondisi tersebut.²⁹ Pandangan yang parsial berdampak pada karakter kebijakan hukum pidana (*penal policy*) baik dalam tahapan formulasi, aplikasi, maupun eksekusi yang sama sekali tidak responsif terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan justru memunculkan karakter represifnya.

Dalam tahap formulasi, pembentuk kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sama sekali tidak memperhatikan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai sebuah entitas yang secara konstitusional diakui dan dilindungi hak-haknya. Munculnya instrumen izin sebagai sebuah dasar dalam melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan yang dilakukan dalam kawasan hutan jelas menegaskan itu semua. Hal ini menjadi masalah karena sangat tidak mungkin bagi masyarakat hukum adat memperoleh izin untuk melakukan kegiatan di kawasan hutan mengingat untuk mendapatkan izin pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat juga susah dan sampai hari ini penetapan mekanisme pengakuan itu juga belum selesai dirumuskan.³⁰ Hal ini yang kemudian membuat kesan bahwa adanya kriminalisasi terhadap tindak pidana yang berkaitan dengan izin sangat dipaksakan perumusannya.

Masalah dalam tahap formulasi tersebut kemudian berlanjut menjadi masalah dalam tahap aplikasi. Pada tahap aplikasi, aparat penegak hukum akan menindak dan memproses anggota masyarakat hukum adat yang nyata-nyata telah memenuhi rumusan delik yang dirumuskan. Aparat penegak hukum tidak akan memperdulikan apakah itu anggota masyarakat hukum adat ataukah tidak. Apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum ini bisa dipahami karena aparat penegak hukum mempunyai pemahaman *systemic legal reasoning* yang sangat positivistik dan didasarkan atas asas legalitas dalam hukum pidana. Padahal asas legalitas sendiri digagas dengan asumsi bahwa undang-undang pidana yang dibuat adalah undang-undang yang baik karena merupakan perwujudan rasio manusia, rasa keadilan, kehendak umum, kepentingan umum, serta kedaulatan rakyat.³¹ Lantas bagaimana jika suatu aturan tersebut dibuat dengan dipengaruhi oleh anasir-anasir politis yang kemudian berakibat tidak matangnya pertimbangan di dalam merumuskan sebuah aturan. Jika demikian, maka orientasi terhadap positivisme semacam itu hanya akan memunculkan ketidakadilan di dalam penegakan hukum yang dalam konteks ini ketidakadilan bagi masyarakat hukum adat.

Pandangan yang parsial terhadap keberadaan masyarakat hukum adat ternyata tidak hanya tercermin pada kebijakan hukum pidana (*penal policy*), namun juga di dalam kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*) yang ditujukan untuk melakukan pencegahan terhadap kejahatan di bidang perusakan hutan yang terorganisasi dimana juga dirumuskan di dalam sebuah skema kebijakan kriminal (*criminal policy*) di bidang perusakan hutan. Hal ini bisa dilihat dari konstruksinya yang mengharuskan adanya pelibatan masyarakat dalam melakukan pencegahan perusakan hutan yang sekali lagi dibingkai dengan instrumen izin.³² Dengan adanya instrumen izin tersebut membawa konsekuensi langsung pada tidak dilibatkannya masyarakat hukum adat di dalam usaha pencegahan perusakan hutan utamanya di dalam kawasan hutan yang tidak dikelola oleh badan hukum atau korporasi.

Tidak dilibatkannya masyarakat hukum adat di dalam melakukan pencegahan perusakan hutan hanya karena persoalan ada atau tidaknya izin ini merupakan hal yang aneh mengingat

²⁹Lihat pertimbangan nomor 4 dalam *Milan Plan of Action* yang dihasilkan oleh Kongres PBB ke-7 Tahun 1985.

³⁰Lihat Nurul Firmansyah, "Pengakuan Masyarakat Hukum Adat : Kemana Harus Melangkah?", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt507fb134859a9/pengakuan-masyarakat-hukum-adat--kemana-mau-melangkah-broleh--nurul-firmansyah->, *Hukumonline*, diakses tanggal 5 Oktober 2016.

³¹Deni Setyo Bagus Yuherawan, 2014, *Dekonstruksi Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana - Sejarah Asas Legalitas dan Gagasan Pembaharuan Filosofis Hukum Pidana*, Malang: Setara Press, p. 84.

³²Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

dalam skema upaya pencegahan harusnya melibatkan banyak *stakeholder* termasuk peran masyarakat hukum adat yang hidup secara turun temurun di dalam maupun sekitar kawasan hutan. Pelibatan masyarakat hukum adat dalam pencegahan perusakan hutan justru akan semakin mengefektifkan skema pencegahan tersebut. Dalam banyak kasus, yang terjadi adalah masyarakat hukum adat yang bertemu langsung dengan para pelaku perusakan hutan. Atas hal tersebut kemudian masyarakat hukum adat menggunakan mekanisme penegakan hukum mereka sendiri dengan menerapkan sanksi adat mereka kepada para pelaku perusakan hutan.³³

Berdasarkan penjabaran mengenai keberadaan masyarakat hukum adat di dalam sebuah skema kebijakan kriminal (*criminal policy*) di bidang perusakan hutan, baik dalam kebijakan hukum pidana (*penal policy*) maupun kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*) maka dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa keberadaan masyarakat hukum adat tidak benar-benar diperhatikan di dalam perumusannya. Kebijakan tersebut justru semakin menempatkan keberadaan masyarakat hukum adat pada posisi yang terpinggirkan (*marginalized society*) serta tidak menguntungkan baik secara sosial, ekonomi, politik, dan juga hukum. Dengan demikian maka tujuan akhir dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat tidak terwujud, setidaknya bagi masyarakat hukum adat.

Menempatkan Kembali Masyarakat Hukum Adat Dalam Skema Kebijakan Kriminal di Bidang Perusakan Hutan

Pengakuan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu hal yang fundamental di dalam penyelenggaraan sebuah negara hukum. Hal ini juga yang kemudian diakomodasi oleh Indonesia sebagai sebuah negara hukum (*rechtsstaat*) dimana pengakuan terhadap hak asasi manusia secara khusus diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengakuan secara konstitusional tersebut membawa konsekuensi pada adanya kewajiban Negara untuk melakukan penghormatan (*to respect*), pemenuhan (*to fulfill*), dan perlindungan (*to protect*) atas hak asasi manusia itu sendiri. Pengakuan tersebut juga membawa konsekuensi pada penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang harus bertitik tolak pada hak asasi manusia.³⁴

Selain pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang bersifat universal, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengakui hak-hak tradisional dari masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur di dalam undang-undang. Rumusan Pasal 18 B ayat (2) tersebut menjadi dasar pengakuan secara konstitusional terhadap keberadaan masyarakat hukum adat sebagai salah satu entitas yang hidup di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih khusus pengakuan atas hak-hak masyarakat hukum adat diakomodasi di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan bahwa “dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah” dan “identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman”. Kedua rumusan pasal tersebut membawa konsekuensi pada adanya keharusan bagi Negara untuk melakukan penghormatan dan perlindungan terhadap hak adat yang

³³Lihat Mongabay, “Masyarakat Gohong Terapkan Sanksi Adat Untuk Lindungi Hutan”, <http://www.mongabay.co.id/2014/03/25/masyarakat-gohong-terapkan-sanksi-adat-untuk-lindungi-hutan/>, Mongabay, diakses tanggal 6 Oktober 2016. Lihat Antaranews, “Perusak Hutan Kena Hukuman Adat di Poso”, <http://www.antaranews.com/berita/410539/perusak-hutan-kena-hukuman-adat-di-poso>, Antaranews, diakses tanggal 6 Oktober 2016. Lihat Harian Haluan, “Rusak Hutan, Sanksi Adat Menanti”, <http://harianhaluan.com/mobile/detailberita/50271/rusak-hutan-sanksi-adat-menanti>, Harian Haluan, diakses tanggal 6 Oktober 2016.

³⁴Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi oleh skema hukum adat dari masyarakat hukum adat tersebut.

Pluralisme Hukum Menjadi Sebuah Keniscayaan

Pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya membawa konsekuensi pada diakuinya sebuah kemajemukan atau pluralisme di dalam hukum dimana di satu sisi ada hukum negara di satu sisi ada hukum adat yang masing-masing masyarakat hukum adat mempunyai sistem hukum yang berbeda. Berkaitan dengan hal tersebut, pandangan Marcus Tullius Cicero yang hidup pada kurun waktu 106 - 43 sebelum masehi yang menyebutkan *ubi societas ibi ius* yang berarti dimana ada masyarakat di situ ada hukum masih sangat relevan sampai hari ini. Hukum menjadi sebuah cerminan dari sebuah masyarakat betapapun primitif, sederhana, dan kecilnya masyarakat tersebut. Hal ini dikarenakan setiap masyarakat mempunyai kebudayaan tersendiri dengan corak dan sifatnya sendiri serta mempunyai struktur alam pikiran sendiri.³⁵

Masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang mempunyai kekhususan di dalam sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum yang berbeda. Kekhususan tersebut juga terlihat di dalam skema pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan. Mereka mempunyai pola tersendiri di dalam tata kelola dan pemanfaatan kawasan hutan dimana hal tersebut diwariskan secara turun temurun baik dalam tradisi dan praktik budaya maupun dalam bentuk tulis yang terus mengalami adaptasi, inovasi, dan dinamika selaras dengan perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya serta lingkungannya.³⁶

Adanya sebuah sistem nilai yang menjadi *guidance* di dalam tata kelola dan pemanfaatan kawasan hutan dilatarbelakangi oleh adanya hubungan multidimensi antara kawasan hutan dengan masyarakat hukum adat. Bagi masyarakat hukum adat, kawasan hutan tidak hanya bermanfaat dari segi ekonomi. Lebih dari itu, kawasan hutan merupakan bagian yang tidak terpisahkan bagi kehidupan masyarakat hukum adat dikarenakan adanya relasi spiritual antara mereka dengan alam. Atas relasi tersebut, masyarakat hukum adat menyelenggarakan ritual, upacara, kesenian, seluruh praktik kebudayaan yang terlembagakan baik secara formal maupun nonformal.³⁷ Kegiatan-kegiatan tersebut dilaksanakan sebagai bentuk syukur atas anugerah yang diberikan yaitu berupa kawasan hutan.

Pengelolaan dan pemanfaatan kawasan kehutanan menjadi sebuah panggilan moral bagi masyarakat hukum adat mengingat adanya relasi spiritual yang dibangun antara mereka dengan kawasan hutan. Oleh karena adanya relasi tersebut, sistem nilai yang dibangun oleh masyarakat hukum adat dalam rangka tata kelola dan pemanfaatan kawasan hutan sangat selaras dengan prinsip-prinsip keberlanjutan. Dalam beberapa kasus, di model tata kelola dan pemanfaatan kawasan hutan yang dipraktekkan masyarakat hukum adat justru lebih baik daripada model tata kelola dan pemanfaatan kawasan hutan yang dibuat oleh Negara maupun swasta. Dengan demikian, hampir dapat dipastikan bahwa tidak ada satu tendensipun bagi masyarakat hukum adat untuk melakukan eksploitasi besar-besaran di kawasan hutan yang berujung pada kerusakan hutan.

Adanya sebuah sistem nilai di dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan sebagaimana dianut oleh masyarakat hukum adat tersebut harus menjadi perhatian bagi Negara di dalam pelaksanaan setiap kebijakan yang berkaitan dengan kawasan hutan. Sistem nilai tersebut harus dipandang sebagai sebuah realitas dalam kehidupan masyarakat dalam suatu negara dimana terdapat masyarakat hukum adat di dalamnya. Dengan demikian, Negara harus

³⁵Iman Sudiyat, 1981, *Asas - Asas Hukum Adat (Bekal Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, p. 33 - 34.

³⁶Komnas HAM, *Op. cit.*, p. 27.

³⁷*Ibid.*, p. 28.

benar-benar memahami adanya sebuah pluralisme hukum yang melingkupi pengelolaan dan pemanfaatan sebuah kawasan hutan. Dalam konteks tersebut, pluralisme adanya sebuah keniscayaan.³⁸

Pluralisme hukum ini selalu menjadi perdebatan karena sangat berpotensi menimbulkan konflik akibat dari adanya relasi asimetris antar sistem, yaitu hukum negara dan hukum adat. Ketidakpastian hukum yang merupakan ciri khas dari paradigma positivistik merupakan hal yang paling diperdebatkan dalam pewacanaan pluralisme hukum. Padahal konsep pluralisme hukum utamanya dalam skema pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan lahir untuk memberikan pemahaman bagi pembentuk undang-undang maupun aparat penegak hukum agar dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan tidak hanya mengedepankan aspek yuridis formal saja. Pengintroduksian konsep pluralisme hukum dalam skema pengelolaan dan pemanfaatan hutan oleh pembentuk undang-undang maupun aparat penegak hukum akan berimplikasi pada aspek pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-haknya. Inilah yang harus dikedepankan mengingat pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-haknya sudah dijamin secara konstitusional oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan Secara Holistik

Pengintroduksian pemahaman mengenai pluralisme hukum menjadi sebuah keharusan di dalam sebuah skema kebijakan kriminal (*criminal policy*) baik itu dalam skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) maupun kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*). Hal ini mengingat kebijakan kriminal (*criminal policy*) merupakan bagian dari skema penegakan hukum sedangkan penegakan hukum bukanlah suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya.³⁹ Sedangkan masyarakat mempunyai karakteristik yang sangat plural, termasuk masyarakat hukum adat. Dengan demikian, pemahaman secara holistik harus menjadi dasar di dalam perumusan kebijakan kriminal (*criminal policy*) sebagai manifestasi dari pengintroduksian pemahaman pluralisme hukum.

Pemahaman secara holistik akan mendobrak paradigma positivistik yang selama ini menghinggapi kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dengan asas legalitasnya. Paradigma positivistik yang digunakan oleh kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dalam implementasinya membalik credo hukum adalah untuk manusia menjadi manusia untuk hukum. Hal ini terlihat jelas pada pemaksaan ketertundukan manusia terhadap rumusan tindak pidana yang ada. Atas adanya realitas sosial seperti ini maka bisa dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana (*penal policy*) memposisikan manusia lebih rendah daripada hukum.

Pemahaman demikian juga relevan digunakan untuk melihat keberadaan masyarakat hukum adat dalam skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang perusakan hutan utamanya yang berkaitan dengan tindak pidana dengan dasar izin. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa keberadaan masyarakat hukum adat dalam skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sangat tidak diperhatikan akibat adanya pandangan yang parsial dalam melihat keberadaan masyarakat hukum adat. Dikarenakan tidak adanya izin, masyarakat hukum adat dapat dipidanakan hanya karena melakukan perbuatan-perbuatan untuk memenuhi kebutuhan

³⁸Hal ini senada dengan pendapat dari B. Z. Tamanaha yang menyebutkan bahwa *legal pluralism is everywhere*. Lihat Marcus Colchester dan Sophie Chao, *Et. al.*, 2012, *Beragam Jalur Menuju Keadilan: Pluralisme Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat di Asia Tenggara*, Jakarta: Epistema Institute, p. xi. Pendapat tersebut menegaskan bahwa di area sosial keragaman sistem normatif adalah sebuah keniscayaan. Lihat Della Sri Wahyuni, "Pluralisme Hukum dalam Pembangunan Hukum Indonesia : Masalah dan Tantangan Ke Depan", Makalah ini disampaikan pada *Sesi Panel dalam Konferensi Asosiasi Filsafat Hukum Nasional (AFHI) ke-3* di Universitas Airlangga Surabaya, 27 - 28 Agustus 2013.

³⁹Satjipto Rahardjo, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, p. 31.

hidup mereka seperti mengambil kayu, berkebun, dan lain-lain. Perbuatan mereka tidak salah menurut hukum adat mereka apalagi ketika hukum adat mereka mengatakan bahwa hutan tersebut merupakan hutan adat mereka. Hal tersebut menjadi salah ketika menurut hukum negara hutan tersebut merupakan hutan negara.

Dengan adanya realitas semacam itu, para stakeholder yang terlibat di dalam kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang perusakan hutan utamanya aparat penegak hukum tidak boleh berparadigma positivistik *an sich*. Jangan hanya karena masyarakat hukum adat memenuhi perbuatan yang sesuai dengan rumusan tindak pidana kemudian mereka dipidanakan. Aparat penegak hukum harus melihat latar belakang sosio-kultural mereka sebagai bagian dari usaha menegakkan hukum secara holistik. Pemakaian paradigma positivistik dalam konteks tersebut hanya akan semakin menyudutkan keberadaan masyarakat hukum adat dan menjauhkan mereka dari keadilan substansial sebagaimana yang ingin dicapai dalam sebuah penegakan hukum.

Menyimpangi asas legalitas dalam hukum pidana sebagai sebuah manifestasi dari paradigma positivistik bisa jadi dibenarkan. Pembeneran tersebut didasarkan bahwa adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh asas legalitas. Salah satu keterbatasan tersebut berkaitan dengan ketiadaan nilai manfaat bagi kepentingan-kepentingan warga negara yang mengakibatkan asas legalitas kehilangan landasan aksiologis.⁴⁰ Ini yang kemudian dapat dijadikan dasar oleh aparat penegak hukum untuk mengesampingkan asas legalitas dalam melihat masyarakat hukum adat dalam skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) di bidang perusakan hutan karena jelas bagi masyarakat hukum adat, asas legalitas tersebut tidak membawa manfaat bagi mereka. Dengan demikian, sudah seharusnya paradigma positivistik yang selama ini menghinggapi kebijakan hukum pidana (*penal policy*) harus sedikit dikesampingkan untuk memberikan penghargaan masyarakat hukum adat sebagai manusia yang mempunyai hak-hak. Memahami mereka sebagai manusia berarti memahami mereka dalam bingkai keanekaragaman baik dari segi budaya, sosial, ekonomi, politik, etnik, dan lain-lain termasuk hukum dan itu harus diterima sebagai realitas.⁴¹

Pertimbangan yang seirama menjadi bahan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memberikan putusan terhadap perkara Nomor 95/PUU-XII/2014. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan konstitusional bersyarat atas Pasal 50 ayat (3) huruf e dan huruf i Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimana pasal tersebut menyatakan konstitusional sepanjang dimaknai “Setiap orang dilarang: e. menebang pohon atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang, *kecuali terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial*; i. menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang, *kecuali terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial*.” Meskipun Mahkamah Konstitusi hanya mengabulkan rumusan pasal tersebut, menolak beberapa rumusan pasal lain dalam undang-undang tersebut,⁴² dan menyatakan tidak dapat diterima permohonan pasal-pasal yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan,⁴³ Mahkamah Konstitusi telah melakukan sebuah upaya afirmasi atas keberadaan

⁴⁰Lihat Deni Setyo Bagus Yuherawan, *Op. cit.*, p. 83.

⁴¹Lihat Sudjito, 2012, *Memahami Manusia Indonesia Secara Holistik (Pokok-Pokok Pikiran dalam Perspektif Ilmu Hukum)*, Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, p. 17.

⁴²Pasal 50 ayat (3) huruf a, huruf b, dan huruf k, Penjelasan Pasal 12, Pasal 15 ayat (1) huruf d, dan Pasal 81 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁴³Pasal 1 angka 3, Pasal 6 ayat (1) huruf d, Pasal 11 ayat (4), Pasal 12 huruf a, Pasal 12 huruf b, Pasal 12 huruf c, Pasal 12 huruf d, Pasal 12 huruf e, Pasal 12 huruf f, Pasal 12 huruf h, Pasal 12 huruf k, Pasal 12 huruf l, Pasal 12 huruf

masyarakat hukum adat yang berada di sekitar kawasan hutan. Mahkamah Konstitusi melihat bahwa masyarakat yang mempunyai relasi kehidupan yang sangat kuat dengan hutan harus dikecualikan dari ketentuan pidana.

Atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, baik pembentuk maupun pelaksana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) harus menjadikannya sebagai panduan. Meskipun pengecualian itu hanya terhadap ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf e dan I Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, namun pembentuk dan terutama pelaksana kebijakan hukum pidana (*penal policy*) harus mempertimbangkan pelaksanaannya di dalam ketentuan lain yang bersinggungan langsung dengan masyarakat hukum adat utamanya pasal-pasal pidana di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Jika ini dapat dilakukan dengan baik, maka rezim “kriminalisasi” terhadap masyarakat hukum adat yang terjadi secara turun temurun akan berakhir. Kemudian dalam skema kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*) yang diarahkan untuk melakukan pencegahan terhadap perusakan hutan juga harus didasarkan pada pemahaman secara holistik. Pemahaman yang holistik ini akan mendorong keterlibatan masyarakat hukum adat di dalam skema pencegahan perusakan hutan. Jangan hanya karena masyarakat hukum adat tidak memiliki izin di dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan kemudian tidak dilibatkan dalam skema tersebut.

Para perumus kebijakan harus memahami adanya keterikatan yang luar biasa antara masyarakat hukum adat dengan kawasan hutan. Mereka akan mempunyai tatanan sosial sendiri di dalam perlindungan kawasan hutan. Mereka mempunyai sistem sanksi tersendiri sebagai wujud kontrol terhadap kawasan hutan dan hal itu dipatuhi oleh seluruh anggota dari masyarakat hukum adat tersebut. Ketika negara memaksakan konsep perlindungan kawasan hutan yang didasarkan pada hukum negara dan itu tidak selaras dengan hukum adat mereka maka justru akan membuka peluang yang lebih besar terhadap kerusakan hutan. Baik dalam skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*) yang memandang izin sebagai instrumen penting justru akan menghambat di dalam pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan karena sangat mengesampingkan tatanan sosial yang ada. Dalam konteks tersebut, hukum tidak dipandang sebagai hukum yang utuh. Padahal hukum yang utuh adalah sebuah tatanan, sedangkan hukum positif hanya menempati satu sudut kecil saja dalam peta tatanan yang utuh dan besar itu.⁴⁴ Oleh karena itu, sudah sepatutnya tatanan sosial yang ada dan melingkupi kawasan hutan harus benar-benar diperhatikan termasuk tatanan sosial yang menjadi dasar dalam masyarakat hukum adat bertingkah laku. Hal ini merupakan bentuk dari pemahaman secara holistik. Jika hal tersebut benar-benar diperhatikan maka dalam sebuah skema kebijakan kriminal (*criminal policy*), keberadaan masyarakat hukum adat akan sangat dihargai dan dijunjung tinggi.

PENUTUP

Keberadaan masyarakat hukum adat dalam sebuah skema kebijakan kriminal (*criminal policy*) di bidang perusakan hutan tidak diperhatikan dan justru cenderung dikesampingkan. Hal ini didasarkan pada pemaknaan instrumen izin yang wajib ada bagi masyarakat hukum adat. Ini yang

m; Pasal 16, Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 19 huruf a dan huruf b, Pasal 26, Pasal 46 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 52 ayat (1), Pasal 82 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 83 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 84 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 87 ayat (1) huruf b, huruf c, ayat (2) huruf b, huruf c, dan ayat (3), Pasal 88, Pasal 92 ayat (1), Pasal 94 ayat (1), Pasal 98 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 110 huruf b UU No. 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

⁴⁴Sudjito, *Reinterpretasi dan Sosialisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Perspektif Hukum*, (Yogyakarta, Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, 2012), p. 9.

kemudian membuat dalam sebuah skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang merujuk pada upaya pemberantasan perusakan hutan, masyarakat hukum adat menjadi obyek yang sangat mudah untuk dipidanakan karena masyarakat hukum adat tidak memiliki izin di dalam pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan. Begitu pula dalam skema kebijakan di luar hukum pidana (*non penal policy*) yang merujuk pada upaya pencegahan, masyarakat hukum adat tidak dilibatkan dalam upaya tersebut hanya karena tidak mempunyai izin pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan. Realitas tersebut disebabkan oleh adanya paradigma positivistik yang menjadi dasar di dalam pembuatan kebijakan kriminal (*criminal policy*).

Semua stakeholder yang terlibat di dalam sebuah skema kebijakan kriminal (*criminal policy*) di bidang perusakan hutan baik itu Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang maupun aparat penegak hukum yang meliputi polisi, jaksa, advokat, dan hakim harus menyamakan persepsi terkait keberadaan masyarakat hukum adat. Penyamaan persepsi ini terkait keberadaan masyarakat hukum adat yang merupakan sebuah entitas khusus di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mempunyai kekhususan dalam tatanan sosialnya khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan. Pemahaman secara holistik harus dikedepankan guna melihat realitas tersebut.

REFERENCES

- Agus, Agustinus dan Sentot Setyasiswanto, 2010, *Setelah Kami Dilarang Masuk Hutan - Studi Dampak Pembatasan dan Pelarangan Aktivitas Tradisional Turun Temurun di Taman Nasional Bukit Baka dan Raya Terhadap Penikmatan Hak-Hak dan Kebebasan Dasar Masyarakat Hukum Adat Ketemenggungan Siyai Kabupaten Melawi Kalimantan Barat*, Jakarta: Perkumpulan HuMa.
- Akbari, Anugerah Rizki, 2015, *Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana di Indonesia*, Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform dan Aliansi Nasional Reformasi KUHP.
- Arizona, Yance, *Et. al.*, 2014, *Kembalikan Hutan Adat Kepada Masyarakat Hukum Adat : Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kebutuhan*, Jakarta: Perkumpulan HuMa.
- Barda, Nawawi Arief, 2007, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Barda, Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana-Perkembangan Penyusunan KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Colchester, Marcus dan Sophie Chao, *Et. al.*, 2012, *Beragam Jalur Menuju Keadilan : Pluralisme Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat di Asia Tenggara*, Jakarta: Epistema Institute.
- Della Sri Wahyuni, "Pluralisme Hukum dalam Pembangunan Hukum Indonesia : Masalah dan Tantangan Ke Depan", Makalah ini disampaikan pada *Sesi Panel dalam Konferensi Asosiasi Filsafat Hukum Nasional (AFHI) ke-3* di Universitas Airlangga Surabaya, 27 - 28 Agustus 2013.
- Firmansyah, Nurul, "Pengakuan Masyarakat Hukum Adat : Kemana Harus Melangkah?", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt507fb134859a9/pengakuan-masyarakat-hukum-adat-kemana-mau-melangkah-broleh--nurul-firmansyah->, *Hukumonline*, diakses tanggal 5 Oktober 2016.
- Forest Peoples Programme*, Pusaka, dan Pokker SHK, 2014, *Mengamankan Hutan Mengamankan Hak (Laporan Lokakarya Internasional tentang Deforestasi dan Hak-Hak Masyarakat Hutan)*, *Forest Peoples Programme*, Palangkaraya: Pusaka dan Pokker SHK.
- Husak, Douglas, 2008, *Overcriminalization - The Limits of the Criminal Law*, New York: Oxford University Press.

- Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kelestarian Hutan, *Public Review Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pemberantasan Perusakan Hutan*, 2013, Jakarta: *Indonesia Corruption Watch* dan Perkumpulan HuMa.
- Komnas HAM, 2016, *Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia - Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*, Jakarta: Komnas HAM.
- KontraS, *Et. al.*, 2016, *Kriminalisasi (Modus dan Kasus-Kasusnya di Indonesia)*, Jakarta: KontraS.
- Larson, Anne M., 2013, *Hak Tenurial dan Akses Ke Hutan: Manual Pelatihan Untuk Penelitian*, Bogor: CIFOR.
- Mongabay, "Masyarakat Gohong Terapkan Sanksi Adat Untuk Lindungi Hutan", <http://www.mongabay.co.id/2014/03/25/masyarakat-gohong-terapkan-sanksi-adat-untuk-lindungi-hutan/>, *Mongabay*, diakses tanggal 6 Oktober 2016. Lihat *Antaranews*, "Perusak Hutan Kena Hukuman Adat di Poso", <http://www.antaraneews.com/berita/410539/perusak-hutan-kena-hukuman-adat-di-poso>, *Antaraneews*, diakses tanggal 6 Oktober 2016. Lihat *Harian Haluan*, "Rusak Hutan, Sanksi Adat Menanti", <http://harianhaluan.com/mobile/detailberita/50271/rusak-hutan-sanksi-adat-menanti>, *Harian Haluan*, diakses tanggal 6 Oktober 2016.
- Prasetyo, Teguh, 2013, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusamedia.
- Rachman, Noer Fauzi, "Kriminalisasi Para Pejuang Agraria Membuat Konflik Agraria Menjadi Semakin Kronis dan Berdampak Luas", Makalah disampaikan sebagai *Pendapat Ahli dalam Perkara Pidana Nomor : 250/Pid.B/2013/PN/PLG*, Palembang, 29 April 2013.
- _____, "Masyarakat Hukum Adat Adalah Bukan Penyandang Hak, Bukan Subjek Hukum, dan Bukan Pemilik Wilayah Adatnya", *Wacana*, Volume XVI, Nomor 33, Tahun 2014.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Sudarto, 2007, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- Sudiyat, Iman, 1981, *Asas - Asas Hukum Adat (Bekal Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Sudjito, 2012, *Memahami Manusia Indonesia Secara Holistik (Pokok-Pokok Pikiran dalam Perspektif Ilmu Hukum)*, Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada.
- _____, 2014, *Reinterpretasi dan Sosialisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Perspektif Hukum*, Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.
- Wibowo, Ari dan A. Ngakolen Gintings dalam Kedi Suradisastra, *Et. al.*, 2010, *Membalik Kecenderungan Degradasi Sumber Daya Lahan dan Air*, Bogor: PT. IPB Press.
- Yuherawan, Deni Setyo Bagus, 2014, *Dekonstruksi Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana - Sejarah Asas Legalitas dan Gagasan Pembaharuan Filosofis Hukum Pidana*, Malang: Setara Press.