

PANDANGAN  
HUKUM HUTAN  
**ADAT PAPUA  
DAN PAPUA BARAT**

**HuMa**

Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum  
Berbasis Masyarakat dan Ekologis

## **PANDANGAN HUKUM HUTAN ADAT PAPUA DAN PAPUA BARAT**

Copyright @ Perkumpulan HuMa 2018

Publikasi ini diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh Perkumpulan HuMa Indonesia pada tahun 2018 melalui tiga kali tahapan diskusi. Penulisan pandangan hukum ini didukung oleh *The Asia Foundation*. Namun, isi dalam tulisan ini tidak berarti mewakili pandangan dari The Asia Foundation.

Jakarta, 20 Mei 2018

### **Penulis:**

Herlambang P. Wiratraman  
Agung Wibowo  
Erasmus Cahyadi  
Syahrul Fitra  
Bimantara Adjie  
Nadya Demadevina

### **Pembaca Kritis:**

Rikardo Simarmata  
Abdon Nababan  
Septer Manufandu  
Dahniar Andriani  
Martua Sirait  
Mumu Muhajir  
Yustisia Rahman

### **Penerbit**

Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum  
Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) Indonesia  
Jl. Jatisari II No. 27, Jatipadang - Pasar Minggu  
Jakarta Selatan 12540 - Indonesia  
Telp. +62 (21) 788 45871, 780 6959  
Fax. +62 (21) 780 6959  
Email. [huma@huma.or.id](mailto:huma@huma.or.id) - [huma@cbn.net.id](mailto:huma@cbn.net.id)  
Website. <http://www.huma.or.id>

### **ISBN**

000-000000-0-0

## KATA PENGANTAR

---

**P**erjuangan Masyarakat Hukum Adat (MHA) terhadap ‘sebagian’ wilayah adatnya, mulai berbuah manis pada tanggal 16 Mei 2013. Pada hari itu, Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan putusan atas permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berdasarkan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 (Putusan MK 35/2012), MK menyatakan bahwa hutan adat bukan lagi merupakan bagian dari Hutan Negara. Sebagai implementasi dari putusan tersebut, sejak tahun 2015 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mulai mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk pengakuan Hutan Adat. Selain melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh KLHK, keberadaan hutan adat ini didukung pula oleh komitmen politis pemerintahan Joko Widodo. Dukungan yang diberikan pemerintah berupa terintegrasinya ruang kelola MHA melalui skema perhutanan sosial (termasuk di dalamnya hutan adat) ke dalam RPJMN 2015-2019 seluas 12,7 juta hektare.

Dari 34 (tiga puluh empat) jumlah Provinsi yang ada di Indonesia, beberapa diantaranya diberi keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Misalnya Provinsi Papua dan Papua Barat, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Meskipun telah memiliki kewenangan khusus untuk mengatur mengenai daerahnya, namun terkait dengan penetapan hutan adat, titik tekannya adalah pada penetapan status hutan

yang merupakan kewenangan murni dari pemerintah pusat yang dalam hal ini adalah Menteri LHK. Sehingga yang perlu diperdebatkan adalah mengenai penetapan hutan adat dan mengenai pilihan-pilihan pengakuan MHA di Papua dan Papua Barat sebagai wilayah yang memiliki keistimewaan.

Perkumpulan HuMa Indonesia membuat pandangan hukum mengenai keberadaan dan pengakuan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) Orang Papua, termasuk di kawasan hutan. Pembahasan dalam buku ini meliputi kerangka hukum dan implementasinya terkait pengakuan Hutan Adat Papua dan Papua Barat dalam konteks UU Otonomi khusus dan peraturan perundang-undangan lainnya tentang hutan adat, serta memberikan rekomendasi yang menempatkan konstruksi hukum yang lebih komprehensif dalam penetapan hutan adat Papua dan Papua Barat sebagai strategi hukum dalam pengakuan hutan adat di Papua dan Papua Barat.

Jakarta, September 2019

iv

**Dahniar Andriani, S.H., M.ID**  
Direktur Eksekutif  
Perkumpulan HuMa Indonesia

# DAFTAR ISI

---

<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I: PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
I.1. Latar Belakang Kajian	1
I.2. Tujuan Kajian	3
I.3. Rumusan Pertanyaan	4
<b>BAB II: ATURAN DAN KEBIJAKAN TERKAIT PENGAKUAN MHA, WILAYAH ADAT, DAN HUTAN ADAT DALAM KONTEKS NASIONAL DAN OTSUS PAPUA DAN PAPUA BARAT</b>	<b>5</b>
2.1 Peraturan Nasional terkait Pengakuan MHA	9
2.2 Peraturan Nasional terkait Pengakuan dan/ atau Pengukuhan Wilayah Adat	15
2.3 Hubungan antara Pengakuan MHA, Wilayah Adat, dan Hutan Adat	27
2.4 Peraturan Berkaitan dengan Otsus Papua dan Papua Barat termasuk di Bidang Pengelolaan SDA	28
2.5 Opsi-opsi Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua	43
2.6 Opsi-opsi Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua Barat	48
<b>BAB III: IMPLEMENTASI ATURAN DAN KEBIJAKAN: KONTEKS PAPUA DAN PAPUA BARAT</b>	<b>53</b>
3.1 Tipologi MHA Papua	53

3.2	Kontestasi Pengakuan Hutan Adat	60
3.3	Kelembagaan Adat dan Sistem Koperasi	63
3.4	Konflik, Kekerasan dan Impunitas di Papua	66
3.5	Menghentikan Kekerasan, Mematahkan Impunitas: Prasyarat Jaminan Perlindungan Hak Orang Asli Papua atas Sumber Daya Hutan	69
<b>BAB IV: REALITA AKSES PENGELOLAAN MHA ATAS HUTAN DI PAPUA DAN PAPUA BARAT</b>		<b>71</b>
4.1	Aturan Turunan dari Perdasus Papua mengenai IUPHHK-MHA dan IUIPHHK-Rakyat	71
4.2	Pelaksanaan Pengakuan MHA/Hak Ulayat/Hutan Adat di Papua	76
4.3	Norma, Standard, Prosedur dan Kriteria / NSPK	81
4.4	Hutan dan Perizinan di Papua	82
4.5	Tumpang Tindih Izin	85
4.6	“Orang Asli Papua yang Semakin Tersingkir?”	88
4.7	IUPHHK-MHA: Niat Lestari tak Terberi?	90
4.8	“Komersialisasi Kayu”	92
4.9	Masalah Anggaran dalam Program Hutan Adat	93
<b>BAB V: OPSI PENGAKUAN HUTAN ADAT, KEBIJAKAN NASIONAL DAN POLITIK HUKUMNYA: KESIMPULAN</b>		<b>95</b>
•	Pengakuan Hutan Adat sebagai Perlindungan Hak untuk Menentukan Nasib Sendiri	95
•	Kebijakan Pengakuan yang Lebih Menguatkan Posisi Masyarakat	96
•	Mengakui Masyarakat Adat dan Wilayahnya	98
•	Opsi Pengakuan	99
•	Skenario Pengakuan Wilayah Adat	100
•	Pengakuan Hutan Adat	103
•	Opsi Lain Pengelolaan/Pemanfaatan Hutan Sesuai Perdasus	104



# BAB I

## PENDAHULUAN

---

“Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”  
(Pasal 28A Undang-Undang Dasar RI 1945)

### I.1. Latar Belakang Kajian

**P**andangan Hukum Hutan Adat Papua dan Papua Barat adalah konstruksi hukum atas keberadaan dan pengakuan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) Orang Papua, termasuk di kawasan hutan. Keistimewaan Papua dan Papua Barat sudah dicantumkan dalam Undang-Undang (UU) No. 21 Tahun 2001. Selain itu, diejawantahkan pada UU No. 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus (Otsus) Papua dan Papua Barat, yang di antaranya menjelaskan mengenai kewenangan untuk mengatur rumah tangga berdasarkan prakarsa yang muncul dari mereka. Pada saat bersamaan, skema perhutanan sosial, termasuk hutan adat di dalamnya, muncul menjadi salah satu pilihan pemberian akses kelola.

Bergulirnya wacana hutan adat tidak terlepas dari lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disingkat Putusan MK 35/2012). Putusan ini menyatakan inkonstitusionalitas pengaturan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara, serta menempatkannya sebagai salah satu bentuk hutan hak yang dimiliki secara komunal oleh MHA (MHA). Operasionalisasi putusan ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya pengaturan mengenai Hutan Hak dan prosedur verifikasi dan validasi dalam rangka penetapannya.<sup>1</sup> Adanya kerangka hukum yang lebih jelas mengenai

---

<sup>1</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak Jo. Peraturan Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan No. P.1/PSKL/SET/KUM.1/2/2016 tentang Tata Cara Verifikasi dan Validasi Hutan Hak.

hutan adat ini didukung pula oleh komitmen politis pemerintahan Joko Widodo yang menargetkan pemberian wilayah kelola masyarakat dalam bentuk reforma agraria dan perhutanan sosial yang secara total ditargetkan mencapai angka 12,7 Juta Ha sampai dengan tahun 2019.<sup>2</sup>

Dalam konteks Papua, adanya dua jalur pemberian akses kelola ini, Otsus dan Perhutanan Sosial, menimbulkan problematika hukum mengenai pilihan mana yang paling tepat dan memberikan manfaat yang lebih banyak bagi masyarakat di tingkat tapak. Terlebih, pemerintah pusat masih belum membuka kran komunikasi mengenai hutan adat di Papua. Kendala klasik Norma Standard Prosedur dan Kriteria (NPSK) menjadi alasannya. Hal ini menyebabkan pengakuan hutan adat di Papua dan Papua Barat nyaris tidak berjalan sebagaimana di daerah lain, yang secara keseluruhan juga berjalan sangat lambat.

Sebagaimana kita saksikan dalam beberapa tahun pasca Putusan MK 35/2012, pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat atas hutan adatnya masih minim di negeri ini. Data resmi Kementerian Lingkungan Hidup dan kehutanan (KLHK) menunjukkan bahwa sampai Juni 2018 baru 21 (dua puluh satu) hutan adat yang ditetapkan oleh pemerintah yang mencakup areal seluas 11.577 Ha, dua hutan adat yang masih dalam status pencadangan sebagai hutan adat dengan luas 10.627 Ha, dan lima hutan adat yang saat ini masih dalam proses verifikasi dan validasi yang dengan total luas areal mencakup 2.174 Ha.<sup>3</sup> Jumlah ini masih sangat jauh dari hasil pemetaan partisipatif wilayah adat yang dilakukan oleh Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) seluas 9,3 juta Ha<sup>4</sup> maupun dari target RPJMN 2015-2019 untuk memperluas wilayah kelola masyarakat adat dalam kerangka perhutanan sosial seluas 12,7 juta Ha.<sup>5</sup>

Lambatnya realisasi pengakuan hutan adat tidak terlepas dari ketiadaan Peraturan Daerah (Perda) atau produk hukum daerah lain yang memberikan perlindungan dan pengakuan keberadaan MHA sebagai prasyarat penetapan hutan adat.<sup>6</sup> Sebagaimana disampaikan oleh Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, dari 40 produk hukum daerah terkait dengan MHA, hanya terdapat dua produk hukum yang menyebut dan secara definitif mencantumkan wilayah adat serta

<sup>2</sup> Target Program Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan dalam Matriks Bidang Pembangunan RPJMN 2015-2018, Hal. 702-704.

<sup>3</sup> Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *The State of Indonesia's Forest 2018*, (Jakarta: KLHK, 2018), Hal. 92-93

<sup>4</sup> "Hutan Adat Diperluas", *Harian Umum Kompas* (24 Januari 2018), Hal. 14

<sup>5</sup> Target Program Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan dalam Matriks Bidang Pembangunan RPJMN 2015-2018, Hal. 702-704.

<sup>6</sup> Hal ini merupakan implikasi dari ketentuan Pasal 67 UU Kehutanan yang dinyatakan tetap berlaku oleh MK.

menjadikan peta wilayah adatnya sebagai lampiran sehingga memenuhi persyaratan untuk ditetapkan sebagai hutan adat,<sup>7</sup> yakni: Peraturan Daerah Kab. Lebak, Banten tentang pengakuan keberadaan MHA Kasepuhan<sup>8</sup> dan SK Bupati Sigi, Sulawesi Tengah tentang pengakuan dan perlindungan MHA To Kaili dan To Kulawi.<sup>9</sup> Jumlah ini lebih sedikit dari data yang dihimpun oleh Perkumpulan HuMa yang menemukan sekurang-kurangnya terdapat 21 produk hukum daerah berkaitan dengan MHA atau hutan adat, dengan 13 di antaranya dilampiri oleh peta spasial wilayah adat.<sup>10</sup>

Dalam kaitannya dengan pengakuan hutan adat di Papua dan Papua Barat, aspek yang harus diperhatikan tidak melulu persoalan keberadaan norma hukum tentang hutan adat, tetapi juga perlu menelaah sejumlah isu. Ada pun antara lain: *pertama*, tekanan politik sumber daya alam; *kedua*, keberagaman budaya lokal yang membutuhkan pendekatan khusus sehingga tidak memicu konflik horizontal; dan *ketiga*, norma hukum, semisal Otsus dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus), yang memberikan keistimewaan dalam mengelola rumah tangga. Itu artinya, skema hutan adat perlu mempertimbangkan konstruksi sosial dan budaya Papua, selain hukum.

Selain itu, tentu menjadi relevan dan penting menempatkan posisi pemerintah daerah dan sinergi pemerintah pusat untuk mengupayakan secara maju komitmen politiknya dalam pengakuan hak masyarakat adat, termasuk pengakuan hutan adat sebagai salah satu akses SDA yang menjadi haknya. Oleh karena itu, Pandangan Hukum Hutan Adat Papua ini diharapkan berkontribusi kepada upaya pengembangan **Advokasi Hutan Adat Papua dan Papua Barat** yang sedang berlangsung, serta melengkapi khazanah kajian hukum yang telah ada.

## I.2. Tujuan Kajian

Hasil yang diharapkan dalam pandangan hukum ini:

1. Adanya analisis kerangka hukum terkait pengakuan Hutan Adat Papua dan Papua Barat, dan

<sup>7</sup> “Pemerintah Daerah Tentukan Keberhasilan”, *Harian Umum Kompas* (25 Januari 2018), Hal. 14

<sup>8</sup> Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak, *Peraturan Daerah Kabupaten Lebak No. 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan Perlindungan dan Pemberdayaan MHA Kasepuhan*, (LD Kabupaten Lebak Tahun 2015 No. 8, TLD Kabupaten lebak No. 20158)

<sup>9</sup> Pemerintah Daerah Kabupaten Sigi, *Surat Keputusan Bupati Sigi No. 189.1-521 Tahun 2015 tentang Pengakuan dan Perlindungan MHA To Kaili dan To Kulawi di Kabupaten Sigi*.

<sup>10</sup> Perkumpulan HuMa, *Database Produk Hukum Daerah Terkait Masyarakat Adat 2016* (tidak dipublikasikan).

2. Adanya rekomendasi yang menempatkan konstruksi hukum secara lebih komprehensif dalam penetapan hutan adat Papua dan Papua Barat.

### I.3. Rumusan Pertanyaan

Untuk memfokuskan kajian dalam pandangan hukum ini, ada tiga pertanyaan riset utama, berangkat dari pendekatan pertanyaan *lege lata* hingga *lege feranda*.

1. Bagaimana pengaturan hutan (hutan adat) di Papua dan Papua Barat? Dan bagaimana aturan tersebut menjelaskan konsep-konsep kunci turunan dari UU Otsus dan perundang-undangnya yang terkait hutan adat (mempertimbangkan pengaturan berbasis sistem hukum negara dan sistem hukum rakyat)
2. Bagaimana dinamika dalam implementasi aturan hukum terkait hutan adat? Apa saja faktor-faktor dan siapa saja aktor-aktor yang memengaruhi bekerjanya aturan hukum tersebut?
3. Apa opsi-opsi yang menjadi strategi hukum pengakuan hutan adat di Papua dan Papua Barat, baik prasyarat (hukum/non-hukum) yang harus minimal dipenuhi? Dan apa konsekuensi kebijakan terkait dalam mewujudkan pengakuan secara lebih kuat melindungi hak-hak masyarakat adat dan keadilan ekologi?

### I.4. Metode

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sosio-legal, sebagai sebuah pendekatan interdisipliner dalam melihat hukum dan bekerjanya hukum dalam segala kebijakan dan praktek, khususnya dengan melihat atau menghubungkan konteks sosial, ekonomi, dan politik yang memengaruhi hukum dan kebijakan tersebut.

Pengumpulan data maupun informasi lapangan dilakukan berdasarkan observasi yang telah banyak dilakukan oleh tim peneliti, pun masukan atau kritik dari para ahli terkait. Tentu, dalam proses kajian dan penulisannya akan lebih banyak memanfaatkan hasil riset sebelumnya. Dengan demikian akan memberi perspektif yang lebih kuat dan komprehensif atas pandangan hukumnya, termasuk perkembangan terbaru.



# ATURAN DAN KEBIJAKAN TERKAIT PENGAKUAN MHA, WILAYAH ADAT, DAN HUTAN ADAT DALAM KONTEKS NASIONAL DAN OTSUS PAPUA DAN PAPUA BARAT

---

**M**enurut doktrin, bahkan sebelum diakui dalam amandemen UUD NKRI 1945, MHA sudah dapat dikatakan subjek hukum, karena merupakan persekutuan hukum. Menurut Ter Haar, masyarakat-MHA, seperti *Deso* di Jawa, *Marga* di Sumatera Selatan, *Nagari* di Minangkabau, *Kuria* di Tapanuli, dan *Wanua* di Sulawesi Selatan adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.<sup>11</sup>

Dalam UU Dasar 1945 sebelum amandemen, tidak dimuat secara eksplisit pengertian “MHA”. Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 hanya dinyatakan bahwa *volksghemenschappen* merupakan salah satu bentuk dari daerah istimewa yang harus dihormati hak asal-usulnya:

“Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksghemenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.”

---

<sup>11</sup> Lalu Sabardi, “Konstruksi MHA dalam Pasal 18B UUD RI”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 43:2 (2013), hlm. 175.

Lebih lanjut, maksud dari perumusan Pasal 18 dan Penjelasan Pasal 18 UUD perlu merujuk pada naskah komprehensif dan risalah sidang BPUPKI. Pasal 18 ini dalam rancangan awalnya diusulkan oleh Soepomo. Usul Soepomo tersebut akhirnya disepakati dalam rapat BPUPKI. Namun, pada rancangan UUD ketiga, terjadi perubahan penomoran bab dan pasal menjadi Pasal 18, namun isinya tetap sama.<sup>12</sup> Usul Soepomo yang disampaikan pada Sidang Kedua BPUPKI 15 Juli 1945 adalah sebagai berikut:

“...Hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa harus diperingati juga.... Kedua, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli, ialah *Dorfgemeinschaften*, daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan asli seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, gampong di Aceh...”<sup>13</sup>

Menyimpulkan dari pendapat Soepomo di atas, dapat disimpulkan pengertian MHA menurut perumus UUD 1945:

- a. Menyamakan kesatuan MHA sebagai daerah. “Daerah” berdimensi hukum publik, dan secara administratif diakui sebagai bagian dari pemerintahan di Indonesia.
- b. Mengategorikan kesatuan MHA sebagai daerah istimewa yang dihormati hak asal-usulnya.
- c. Mengategorikan kesatuan MHA sebagai “daerah-daerah kecil”. Jika merujuk pada Pasal 18 UUD sebelum amandemen: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU...”, maka daerah Indonesia dapat dibagi pemerintahannya atas kesatuan-kesatuan MHA.
- d. Merupakan daerah yang mempunyai susunan asli, seperti desa di Jawa, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, huta dan kuria di Tapanuli, dan gampong di Aceh.

Secara deklaratif, dalam amandemen konstitusi, MHA diakui dan dihormati sebagai subjek hukum oleh Pasal 18B ayat (2) UU Dasar NKRI Tahun 1945 yang berbunyi: “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan MHA beserta*

<sup>12</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UU Dasar 1945*, (Jakarta: Prapantja, 1959), hlm. 46.

<sup>13</sup> Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. 274.

*hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam UU.*” Menurut Thontowi, hak tradisional adalah: “...hak-hak khusus atau istimewa yang melekat dan dimiliki oleh suatu komunitas masyarakat atas adanya kesamaan asal-usul (geneologis), kesamaan wilayah, dan obyek-obyek adat lainnya, hak atas tanah ulayat, sungai, hutan dan dipraktikkan dalam masyarakatnya.”<sup>14</sup> Itu berarti, secara deklaratif, wilayah adat telah diakui konstitusi sebagai hak tradisional yang melekat pada MHA.

Jika melihat konstruksi konstitusi, secara deklaratif telah mengakui MHA sebagai subjek hukum dan wilayah adat sebagai salah satu hak tradisionalnya. Berbeda dengan UU Pokok Agraria (UUPA) dan UU Kehutanan yang menganggap hak atas wilayah adat bersumber dari Hak Menguasai Negara. Dalam UUPA, diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, “Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-MHA, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.” Hak menguasai negara tersebut ruang lingkupnya menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Sedangkan dalam UU Kehutanan sebelum Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, wilayah adat yang berada di kawasan hutan juga berasal dari hak menguasai negara. Dalam Pasal 1 angka 6, hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah MHA. Dan menurut Pasal 5 ayat (4) disebutkan: “Apabila dalam perkembangannya MHA yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.” Dalam UU Kehutanan sebelum putusan MK 35/2012, terlihat bahwa MHA tidak memiliki hak atas wilayah adatnya yang berada di kawasan hutan.

<sup>14</sup> Jawahir Thontowi, “Pengaturan MHA dan Implementasi Perlindungan Hak-hak Tradisionalnya”, *Pandecta* 10:1 (2015), hlm. 2.

Sebab, hutan adat merupakan hutan negara. Setelah Putusan MK 35/2012, terdapat setidaknya dua perbedaan konstruksi UU Kehutanan, yaitu:

1. MHA dianggap sebagai subjek hukum dan penyanggah hak.
2. Hutan adat bukan termasuk hutan negara.

Dalam Putusan MK 35/2012 dinyatakan:

“Hal penting dan fundamental tersebut adalah MHA tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai penyanggah hak yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian MHA adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka MHA haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan.”<sup>15</sup>

Dalam bagian Pendapat Mahkamah, juga disebutkan:

“Setelah ditentukan pembedaan antara hutan negara, hutan hak (baik berupa hutan perseorangan maupun hutan adat yang tercakup dalam hak ulayat), maka tidak dimungkinkan hutan hak berada dalam wilayah hutan negara, atau sebaliknya hutan negara dalam wilayah hutan hak sebagaimana dinyatakan Pasal 5 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*, serta hutan ulayat dalam hutan negara, sehingga menjadi jelas status dan letak hutan ulayat dalam kaitannya dengan pengakuan dan perlindungan kesatuan-kesatuan MHA yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua, yaitu hutan negara dan hutan hak. Adapun hutan hak dibedakan antara hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara.”<sup>16</sup>

Sayangnya, dalam Putusan MK 35/2012 tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut subjek hukum tentang bagaimana MHA harus menuruti konstitusi. Peraturan-peraturan tentang MHA sejauh ini hanya mengatur kecakapan MHA dalam perbuatan tertentu. Misalnya, pengakuan hak komunal maupun hutan adat, bukan lagi memperdebatkan kedudukan MHA sebagai subjek hukum.<sup>17</sup> Sebagai subjek hukum, perlu dilihat

<sup>15</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, hlm. 168.

<sup>16</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, hlm. 173.

<sup>17</sup> Rikardo Simarmata dan Bernadinus Steni, “Identifikasi Subjek Hukum dalam Pengakuan Hak MHA”, *MHA Sebagai Subjek Hukum: Kecakapan Hukum MHA dalam Lapangan Hukum Privat dan Publik*, (Bogor: The Samdhana Institute, 2017), hlm. 169.

apakah MHA dianggap sebagai pribadi kodrati ataukah pribadi hukum. Selain itu, dalam lapangan mana MHA dianggap sebagai subjek hukum.

Steni dan Simarmata<sup>18</sup> menguraikan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak secara eksplisit menjelaskan latar belakang penggunaan konsep subjek hukum yang menjadi salah satu tonggak pertimbangan Putusan MK 35/2012. Tetapi jika dipahami dari perspektif yuridis dan melakukan perbandingan dengan negara-negara lain, maka istilah subjek hukum dalam Putusan MK 35 menunjuk pada MHA sebagai badan hukum publik.

Merujuk pada hukum administrasi negara dan hukum adat, sebagai badan hukum publik, MHA memiliki kewibawaan atau otoritas, harta kekayaan yang dipisahkan, dan anggota. Selaku badan hukum publik, persekutuan hukum adat dapat membentuk atau mewadahi badan-badan hukum perdata yang dibentuk untuk mengurus urusan atau kepentingan tertentu.

Meskipun Putusan MK 35 tidak menjelaskan subjek hukum seperti apakah MHA menurut konstitusi, yang penting adalah Putusan MK 35/2012 menegaskan bahwa MHA sebagai subjek hukum diakui sebagai penyandang hak dan kewajiban. Selain itu, Putusan MK 35 juga menandai beralihnya status hutan adat dari hutan negara menjadi hutan hak. Implikasinya, kepemilikan hutan adat berada di tangan MHA yang bersangkutan, sebagaimana hutan hak, bukan pada negara. Pada bagian-bagian selanjutnya akan dijelaskan bagaimana Putusan MK 35 bukan hanya mengubah ketentuan dalam UU Kehutanan, melainkan juga memengaruhi norma dalam peraturan-peraturan yang dibuat setelah terbitnya Putusan MK 35.

## 2.1 Peraturan Nasional terkait Pengakuan MHA

Setidaknya ada dua pasal yang berkaitan dengan pengakuan hutan adat di Provinsi Papua dan Papua Barat, yaitu Pasal 18B dan Pasal 33 ayat (3).

- Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU.”
- Pasal 18B ayat (2): “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan MHA beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai

<sup>18</sup> Bernadinus Steni dan Rikardo Simarmata, Subjek Hukum MHA, Paper, 2017, Doc. AMAN.

dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam UU.”

- Pasal 33 ayat (3) berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

UUD 1945 melalui Pasal 18B ayat (2) jelas telah mengakui keberadaan MHA (MHA) di Indonesia. Namun, pengakuan konstitusi tersebut tidak cukup ketika dihadapkan dengan klaim hak MHA atas wilayah adat dan sumber daya alam, termasuk hutan yang berada di dalam wilayah adatnya (hutan adat). Diperlukan suatu kerangka hukum yang menjelaskan bahwa sekelompok orang (yakni MHA) adalah benar memiliki hak atas suatu objek tertentu.

MHA sebagai subjek hukum telah menjadi diskursus kebijakan yang terus menerus dilakukan dalam—kurang lebih—lima tahun terakhir ini. Terutama setelah Putusan MK 35. Ia telah hadir dalam usaha-usaha pengakuan melalui pembentukan hukum dan kebijakan di tingkat nasional maupun daerah. Dalam diskursus pengakuan MHA, Perda maupun Keputusan Kepala Daerah dianggap sebagai produk kebijakan yang menetapkan status MHA sebagai subjek hukum. Sehingga, oleh karena status tersebut, maka MHA yang bersangkutan dapat mengklaim hak, termasuk hak atas hutan di dalam wilayah adatnya.

Salah satu peraturan yang telah mengatur mengenai hal tersebut adalah UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pengukuhan keberadaan MHA diatur pada Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan<sup>19</sup>. Sementara itu, penetapan hutan adat sebagai hutan hak MHA diatur di dalam Pasal 5 ayat (3) UU Kehutanan<sup>20</sup>.

Namun, Pengukuhan MHA sebagaimana dimandatkan oleh Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan akan dilakukan. Dengan syarat, MHA yang bersangkutan masih ada (setelah Putusan MK 35 dimaknai “masih hidup) sesuai dengan apa yang dimaksud oleh Pasal 67 ayat (1). Di dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1) dinyatakan bahwa MHA diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;

<sup>19</sup> Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan, “Pengukuhan keberadaan dan hapusnya MHA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

<sup>20</sup> Pasal 5 ayat (3) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa, “Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya MHA yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”.

- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
- e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Maria SW Sumardjono<sup>21</sup> mengemukakan beberapa catatan penting terkait hal tersebut. Pertama, semangat yang seharusnya melandasi Pasal 67 setelah Putusan MK adalah penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak MHA, termasuk hak atas hutan adatnya. Kedua, perda yang ada terkait hak ulayat MHA, termasuk hak mereka atas hutan adatnya, adalah sah dan mengikat sepanjang sesuai dengan semangat konstitusi dan menjamin kepastian hukum yang berkeadilan. Pemahaman yang tidak utuh atas argumentasi MK akan memberikan peluang untuk “bermain”, yakni dengan cara halus melalui argumentasi yuridis-formal yang dapat berujung pada pengingkaran semangat konstitusi”.

Lebih lanjut, Sumardjono menyampaikan pula bahwa setidaknya ada empat masalah akibat dua syarat—MHA masih hidup dan keharusan pengukuhan MHA melalui Perda—yang diatur UU Kehutanan ini. Pertama, syarat yang ditetapkan dalam Penjelasan Pasal 67 ayat (1) UU Kehutanan tidak pernah digunakan di dalam peraturan-peraturan daerah terkait hak ulayat MHA yang sudah terbit. Kedua, jelas bahwa ketentuan itu didasarkan pada semangat untuk mempersulit pengakuan MHA, sebagaimana diatur di dalam Pasal 67 UU Kehutanan. Ketiga, bila Kementerian Kehutanan menggunakan argumen bahwa Pasal 67 ayat (1) tidak dibatalkan oleh MK—itu berarti bahwa secara yuridis-formal masih berlaku—, maka cara berpikir demikian dapat dikategorikan sebagai “sesat pikir”. Suatu rumusan peraturan perundang-undangan hanya bermakna jika mampu menerjemahkan semangat konstitusi. Walaupun tidak dibatalkan oleh MK, tetapi jika substansinya menghalangi tercapainya tujuan “menghormati, melindungi, dan memenuhi” hak MHA terhadap hutan adatnya, maka rumusan itu menjadi tidak bernilai dan harus ditinggalkan. Keempat, seandainya Kementerian Kehutanan berargumentasi bahwa ketentuan tentang keberadaan dan hapusnya MHA merupakan kewenangan Kementerian Kehutanan, maka dari itu harus menaati persyaratan dalam Pasal 67 ayat (1). Sebab, itu merupakan *lex specialis*, argumen “berkelit” itu juga dipatahkan dengan kata kunci

<sup>21</sup> Maria SW Sumardjono, Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumberdaya Alam, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2014, hlm. 23.

“menjabarkan semangat konstitusi”. Peraturan yang secara substansial bertentangan dengan semangat konstitusi, validitasnya dipertanyakan walaupun tidak dibatalkan oleh MK.<sup>22</sup>

Terlepas dari catatan kritis yang disampaikan di atas, posisi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) hingga hari ini belum berubah. Pengakuan MHA melalui Perda diletakkan sebagai prasyarat yang wajib dipenuhi sebelum penetapan hak MHA atas hutan di wilayah adatnya (hutan adat). Dengan kata lain, pembentukan Perda Pengakuan MHA diposisikan sebagai proses di wilayah “hulu”, sementara penetapan hutan adat sebagai hak MHA adalah proses dan kebijakan di area “hilir”.

Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan meletakkan Perda Pengakuan MHA di tingkat Provinsi atau Kabupaten sebagai syarat diterbitkannya penetapan hutan adat (di dalam kawasan hutan) sebagai hak MHA melalui Keputusan Menteri LHK. Namun, apabila hutan adat MHA berada di luar kawasan hutan atau berada di Areal Penggunaan Lain (APL), maka Perda tidak menjadi prasyarat penetapan hutan adat oleh Menteri LHK.

Pengakuan keberadaan MHA juga diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 52 Tahun 2014. Melalui Permendagri tersebut, gubernur/bupati/walikota diberikan wewenang untuk menetapkan keberadaan suatu MHA melalui keputusan.

Berbeda dengan Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan yang menjadikan Perda sebagai produk hukum daerah untuk pengakuan MHA di kawasan hutan, Permendagri justru tidak menjadikan status kawasan hutan sebagai indikator pembentukan produk hukum daerah keberadaan MHA. Sepanjang memenuhi kriteria Permendagri, suatu MHA ditetapkan melalui Keputusan Kepala Daerah, terlepas dari apakah MHA itu ada di dalam kawasan hutan atau di luar kawasan hutan. Secara sederhana, proses pengakuan MHA yang diatur di dalam Permendagri tersebut digambarkan skema di bawah ini:

Prosedur yang diatur dalam Permendagri ini telah dilakukan di Kabupaten Enrekang, Sulawesi Selatan. Namun, sebelumnya, pada Februari 2018 Pemerintah Daerah Enrekang telah mengeluarkan Perda yang mengatur tata cara pengakuan dan perlindungan MHA. Kemudian Bupati Enrekang menetapkan Panitia MHA sebagaimana dimandatkan oleh Permendagri No. 52 Tahun 2014, sekaligus juga mengikut Perda yang mengatur tata cara Pengakuan dan Perlindungan MHA. Pada

<sup>22</sup> *Ibid.* hlm. 31-34.

### Pengakuan MHA Berdasarkan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014



Februari 2018, Bupati Enrekang telah menetapkan keberadaan 6 MHA di Enrekang melalui Keputusan Bupati dengan mengikuti skema yang diatur di dalam Permendagri 52 tahun 2014. Keenam Surat Keterangan Penetapan MHA tersebut dapat dipakai sebagai dasar hukum pengajuan permohonan penetapan hutan ada kepada Menteri LHK.

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) juga memberi kewenangan kepada Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota untuk membentuk dan menetapkan kebijakan mengenai masyarakat adat dalam hubungannya dengan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Melalui UU PPLH, pemerintah berwenang menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan MHA, kearifan lokal, dan hak MHA yang terkait dengan PPLH (Pasal Pasal 63 (1) huruf t). Pemerintah daerah provinsi berwenang untuk menetapkan Kebijakan mengenai Tata Cara Pengakuan keberadaan MHA, Kearifan Lokal, dan hak MHA yang terkait dengan PPLH pada tingkat Provinsi (Pasal 63 ayat (2) huruf n). Pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang untuk melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan MHA dan, kearifan lokal, dan hak MHA yang terkait dengan PPLH pada tingkat kabupaten/kota (Pasal 63 ayat (3) huruf k).

Tabel di bawah ini menunjukkan kewenangan apa saja yang dimiliki pemerintah daerah dan pemerintah melalui kementerian.

**Tabel 1:**

**Kewenangan Pembentukan Produk Hukum Daerah Pengakuan Subjek Hukum MHA**

No	Jenis Kewenangan	Instansi Yang Berwenang	Sumber Kewenangan
1	Menetapkan Kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan MHA, kearifan lokal, dan hak MHA yang terkait dengan PPLH	Pemerintah	Pasal 61 ayat (1) huruf t UU PPLH
2	<b>Pembentukan Produk Hukum Daerah Provinsi</b>		
	a. Menetapkan Kebijakan mengenai Tata Cara Pengakuan keberadaan MHA, Kearifan Lokal, dan hak MHA yang terkait dengan PPLH pada tingkat Provinsi	Gubernur dan DPRD Provinsi	Pasal 63 ayat (2) huruf n UU PPLH
	b. Membentuk Peraturan Daerah Provinsi Pengakuan/Pengukuhan MHA	Gubernur dan DPRD Provinsi	Pasal 67 ayat (2) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
	c. Menetapkan Panitia MHA Provinsi	Gubernur	Permendagri 52/2014
	d. Melaksanakan Identifikasi, Verifikasi keberadaan MHA	Panitia MHA Provinsi	Permendagri 52/2014
	e. Melakukan Penetapan MHA	Gubernur	Permendagri 52 Tahun 2014
3	<b>Pembentukan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota</b>		
	a. Melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan MHA dan, kearifan lokal, dan hak MHA yang terkait dengan PPLH pada tingkat Kabupaten/Kota	Pemerintah Kabupaten/Kota	Pasal 63 ayat (3) huruf k UU PPLH
	b. Membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota Pengakuan/Pengukuhan MHA	Bupati/Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota	UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
	c. Melakukan identifikasi, verifikasi keberadaan MHA Kabupaten/Kota	Panitia MHA Kabupaten	Permendagri No. 52/2014
	d. Melaksanakan Penetapan MHA di Kabupaten/ Kota	Bupati/Walikota	Permendagri No. 52/2014

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada area “hulu” pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota masing-masing memiliki kewenangan pembentukan produk hukum daerah terkait pengakuan MHA sebagai subjek hukum berdasarkan kebijakan nasional yang ada. Namun, jenis produk hukum yang diinginkan oleh masing-masing kebijakan sektoral di tingkat nasional berbeda-beda. Permendagri No. 52 Tahun 2014 menghendaki Keputusan Kepala Daerah (SK Gubernur/Bupati/Walikota) sebagai bentuk produk hukum daerah tentang pengakuan MHA. Sementara itu, UU Kehutanan menghendaki Perda sebagai bentuk produk hukum daerah Pengakuan MHA (khusus untuk MHA yang berada di dalam kawasan hutan).

## 2.2 Peraturan Nasional terkait Pengakuan dan/atau Pengukuhan Wilayah Adat

### A) Peraturan Nasional tentang Pengakuan Hutan Adat

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, UU Kehutanan telah diuji materi dengan Putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 (Selanjutnya disingkat Putusan MK 45/2011) dan Putusan MK 35/2012. Putusan MK No. 45/2011 menghilangkan frasa “ditunjuk atau” pada Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan. Sehingga bunyi Pasal 1 ayat 3 menjadi: “Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”

Sedangkan Putusan MK 35/2012 mengubah beberapa pasal di UU Kehutanan, yaitu:

1. Pasal 1 angka 6 menjadi: “Hutan adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat.”
2. Pasal 4 ayat (3) menjadi: “Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU.”
3. Pasal 5 ayat (1) menjadi: “Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat.”

Dalam bagian Pendapat Mahkamah juga disebutkan:

“Setelah ditentukan pembedaan antara hutan negara, hutan hak (baik berupa hutan perseorangan maupun hutan adat yang tercakup dalam hak ulayat), maka tidak dimungkinkan hutan hak berada dalam wilayah hutan negara, atau sebaliknya hutan negara dalam wilayah hutan hak sebagaimana dinyatakan Pasal 5 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*, serta hutan ulayat dalam hutan negara, sehingga menjadi jelas status dan letak hutan ulayat dalam kaitannya dengan pengakuan dan perlindungan kesatuan-kesatuan MHA yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak. Adapun hutan hak dibedakan antara hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara.”<sup>23</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa hutan adat merupakan bagian dari hutan hak. Sehingga aturan-aturan dalam UU Kehutanan dan peraturan di bawahnya terkait hutan hak, juga berlaku pada hutan adat.

Secara normatif kewenangan penetapan hutan adat dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam pelaksanaannya, penetapan hutan adat dilakukan oleh menteri, dalam hal ini Menteri LHK. Selain di dalam Pasal 5 ayat (3) UU Kehutanan, kewenangan penetapan hutan adat oleh Menteri LHK juga ditemukan di dalam Surat Edaran Menteri Kehutanan No. SE. 1/Menhut-II/2013 dan juga di dalam Permen LHK No: P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak dan juga di dalam Peraturan Dirjen PSKL No. 1 Tahun 2016 tentang Tata Cara Verifikasi dan Validasi Hutan Hak.

Dalam melakukan penetapan hutan adat, Kementerian LHK membedakan dua jenis produk hukum daerah yang disesuaikan dengan status kawasan di mana masyarakat adat dan hutan adat itu berada. **Pertama**, dalam hal masyarakat adat dan hutan adatnya berada di dalam kawasan hutan, maka produk hukum pengakuan masyarakat adat (sebagai subjek hukum) harus dalam bentuk Perda. **Kedua**, dalam hal masyarakat adat dan hutan adat berada di luar kawasan hutan maka produk hukum daerah pengakuan masyarakat adat sebagai subjek hukum dapat berupa Keputusan Kepala Daerah.

Penetapan hutan adat diatur di dalam Peraturan Menteri LHK No: P.32 / Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak (Permen Hutan Hak). Adapun syarat permohonan

<sup>23</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, hlm. 173.

penetapan hutan adat menurut Pasal 6 ayat (1) peraturan ini meliputi:

- a. Terdapat MHA atau hak ulayat yang telah diakui oleh pemerintah daerah melalui produk hukum daerah;
- b. Terdapat wilayah adat yang sebagian atau seluruhnya berupa hutan; dan
- c. Surat pernyataan dari MHA untuk menetapkan wilayah adatnya sebagai hutan adat.

Salah satu mandat dari Permen Hutan Hak ini (Pasal 4) adalah mendorong Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (Dirjen PSKL) menerbitkan suatu aturan. Aturan ini diejawantahkan dalam Peraturan Dirjen PSKL No. 1 tahun 2016 tentang Tata Cara Verifikasi dan Validasi Hutan Hak.

Dalam Pasal 4 ayat (3) Permen Hutan Hak, Menteri LHK berwenang melakukan verifikasi dan validasi terhadap permohonan penetapan hutan hak. Dalam hal ini termasuk hutan adat yang disampaikan oleh MHA. Verifikasi dan validasi tersebut dilakukan setelah terlebih dahulu melibatkan Dirjen dengan para pemangku kepentingan menyusun pedoman verifikasi dan validasi (ayat 4). Dirjen atas nama Menteri LHK menetapkan hutan hak (dalam hal ini hutan adat) dalam jangka waktu 14 hari kerja (ayat 5). Selanjutnya, hutan hak yang telah ditetapkan itu dicantumkan di dalam peta kawasan hutan (ayat 6). Jika ada MHA yang tidak mengajukan permohonan penetapan hutan hak, maka menteri bersama pemerintah daerah melakukan identifikasi dan verifikasi masyarakat adat dan wilayahnya yang berada di dalam kawasan hutan untuk mendapat penetapan MHA dan hutan adat (ayat 7).

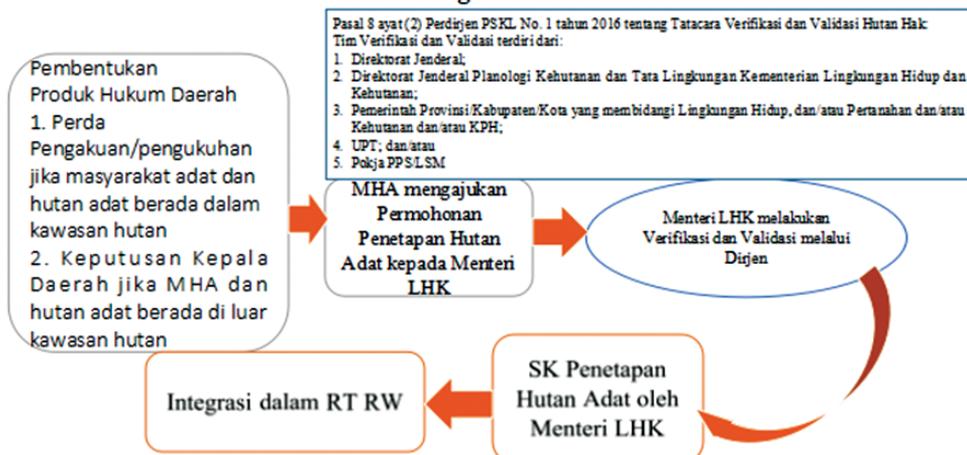
Di dalam Pasal 3 Perdirjen PSKL No. 1 Tahun 2016 tentang Tata Cara Verifikasi dan Validasi Hutan Hak diatur bahwa yang dapat mengajukan permohonan hutan hak adalah: orang perseorangan, badan hukum berbentuk koperasi yang dibentuk oleh masyarakat setempat, dan MHA. Sementara itu, di bagian ketentuan umum diatur bahwa hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Perdirjen mengatur secara berbeda antara validasi dan verifikasi. Validasi permohonan hutan hak dilakukan oleh Direktur atas nama Dirjen. Sementara untuk melaksanakan verifikasi lapangan, Dirjen membentuk tim verifikasi yang terdiri dari: Dirjen PSKL, Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Kementerian LHK, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) (sekarang Organisasi Perangkat Daerah/OPD) pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota yang membidangi kehutanan, Unit Pelayanan Terpadu (UPT), Kelompok Kerja Percepatan Perhutanan Sosial (Pokja PPS)/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Proses verifikasi berlangsung selama tujuh hari kerja

sejak terbitnya surat perintah tugas kepada tim verifikasi. Di bagian akhir proses verifikasi, dibuat berita acara verifikasi hutan hak yang ditandatangani oleh ketua tim (unsur Dirjen PSKL) dan disetujui pemohon. Berita acara tersebut disampaikan kepada Dirjen (PSKL) untuk kemudian dalam lima hari Dirjen melaporkannya kepada Menteri LHK. Setelah itu, Dirjen atas nama Menteri LHK menetapkan hutan hak.

Pengajuan hutan hak dilakukan dengan difasilitasi oleh UPT, Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), Perhutani, Pokja PPS, perguruan tinggi setempat, atau LSM. Fasilitas dimaksud mencakup pembuatan peta sebagai lampiran permohonan hutan hak kepada Menteri LHK. Permohonan tersebut divalidasi oleh Direktur atas nama Dirjen selama tiga hari. Direktur melakukan verifikasi lapangan jika permohonan hutan hak telah memenuhi syarat berdasarkan proses validasi. Jika tidak memenuhi syarat, maka Direktur mengembalikan berkas permohonan dalam waktu tiga hari untuk dilengkapi. Pokja PPS dapat membantu pemohon hutan hak untuk melengkapi berkas permohonan. Setelah lengkap diajukan kembali kepada menteri.

Alur Penetapan Hutan Adat yang diatur dalam dua kebijakan terangkum di bawah ini:

### Penetapan Hutan Adat Berdasarkan Permen LHK No.32/2015 Tentang Hutan Hak



### B) Peraturan Nasional tentang Pengakuan Hak Komunal Di Luar Kawasan Hutan dengan Permen ATR 10/2016

Tahun 2015, Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang (Permen ATR) No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara

Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat dan MHA yang berada dalam Kawasan Tertentu (Permen Hak Komunal/HK). Satu tahun kemudian, Permen ini diganti dengan Permen ATR No. 10 Tahun 2016, dengan judul yang sama.

Permen ini menuai banyak kritik. Dalam artikelnya yang dimuat Harian Kompas pada 6 Juli 2015, Prof. Maria SW Sumardjono secara garis besar mengemukakan beberapa persoalan yang terkandung di dalamnya. Pertama, Permen ATR ini lebih menonjolkan sisi prosedural dari penetapan Hak Komunal meskipun konsepsi Hak Komunal itu sendiri tidak jelas atau tidak dikenal di dalam UU Pokok Agraria (UUPA). Kedua, Permen ini didasarkan pada suatu konsepsi membangun fiksi hukum dengan menyamakan Hak Komunal dengan Hak Ulayat. Ketiga, bahwa Permen ini menghapus Permen Agraria No. 5 Tahun 1999, sementara HK yang diaturnya tidaklah sama dengan hak ulayat dari perspektif hukum maupun pada faktanya, sehingga terjadi kekosongan hukum dalam hal pendaftaran hak ulayat<sup>24</sup>. Keempat, Permen merefleksikan pemahaman pemerintah terhadap kawasan hutan yang tidak berubah, yang masih menyamakan begitu saja “kawasan hutan” sebagai “hutan negara”. Cara pandang ini setidaknya dapat dilihat pada pasal 10 Permen yang menyatakan bahwa “dalam hal hasil analisis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9<sup>25</sup> diketahui tanah yang dimohon berada di dalam kawasan hutan, tim Inventari Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatn (IP4T) menyerahkan hasil analisis kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan. Dirjen yang mempunyai tugas di bidang planologi kehutanan, *untuk dilepaskan dari kawasan hutan*”<sup>26</sup>

<sup>24</sup> “Ihwal Hak Komunal”, Maria SW Sumardjono, Kompas, 6 Juli 2015. Artikel yang sama menjadi salah satu bahan dalam diskusi terfokus “Quo Vadis Permen ATR/BPN tentang Hak Komunal atas Tanah”, yang diselenggarakan Epistema Institut di Hotel Royal Kuningan, Jakarta, 21 Agustus 2015.

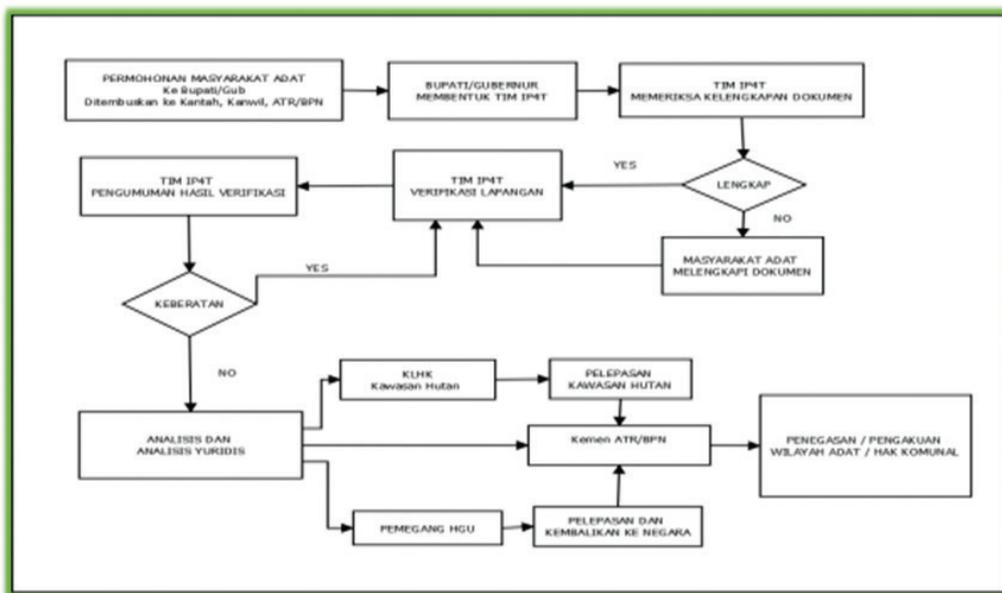
<sup>25</sup> Pasal 9 Permen ATR pada pokoknya menggambarkan bahwa setelah tim IP4T melakukan pemeriksaan lapangan, maka tim IP4T kemudian melakukan analisa data fisik dan data yuridis bidang tanah masyarakat adat yang berada di kawasan tertentu.

<sup>26</sup> Huruf miring dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai cara pandang pemerintah, dalam konteks ini adalah Menteri Agraria dan Tata Ruang, yang tidak berubah terhadap kawasan hutan pasca putusan MK 35/2012. Ketentuan Pasal 10 dalam Permen ATR ini akan berbeda jika pemahaman tentang kawasan hutan itu berubah seturut maksud dari putusan MK 35/2012. Sebagaimana kita ketahui bahwa putusan MK 35/2012 tidak memindahkan hutan adat dari dalam kawasan hutan keluar kawasan hutan. Putusan MK 35/2012 hanya memindahkannya dari dalam “hutan negara” ke dalam “hutan hak”. Ini artinya bahwa di dalam kawasan hutan itu ada dua jenis hutan. Pertama adalah hutan negara, dan kedua adalah hutan hak. Melalui putusan MK 35/2012, hutan adat tidak lagi dijadikan sebagai bagian dari hutan negara, tetapi menjadi salah satu jenis hak atas hutan di dalam hutan hak. Artinya adalah bahwa kawasan hutan itu tidak sama dengan hutan negara. Dengan demikian, maka tidaklah benar jika hutan adat atau wilayah adat atau dalam konteks permen ATR adalah hak komunal, dikeluarkan dari kawasan hutan.

Meskipun banyak kritik disampaikan, faktanya Permen ini digantikan dengan Permen ATR No. 10 Tahun 2016 dengan judul yang sama dan tanpa perubahan substansi. Sehingga Permen ini masih relevan untuk dibicarakan dalam kajian ini. Penetapan hak komunal yang diatur di dalam Permen ATR No. 10 Tahun 2016 berbeda dengan syarat penetapan hutan adat. Jika penetapan hutan adat mensyaratkan adanya produk hukum daerah pengakuan MHA terlebih dahulu, Permen ATR No. 10 Tahun 2016 tidak meletakkan adanya produk hukum daerah pengakuan MHA sebagai syarat dari penetapan hak komunal.

Alur Penetapan Hak Komunal berdasarkan Permen ATR No. 10 tahun 2016.

### Penetapan Hak Komunal MHA berdasarkan Permen ATR No.10/2016



**Tabel 2:**  
**Kewenangan Penetapan Hak MHA termasuk Hutan Adat**

Kewenangan yang diuraikan dalam tabel di bawah ini mengerucut pada penetapan hutan adat sebagai proses di wilayah “hilir”, yaitu penetapan hak MHA atas hutan adat. Sementara itu, kewenangan terkait dengan menyediakan prasyarat formal berupa produk hukum daerah Pengakuan atau Pengukuhan MHA sebagai subjek hukum telah diuraikan pada tabel pertama.

No	Jenis Kewenangan	Instansi Yang Berwenang	Sumber Kewenangan
<b>A</b>	<b>Penetapan Hutan Adat</b>		
1	Mengajukan Permohonan Penetapan Hutan Adat	MHA	Permen Hutan Hak
2	Memfasilitasi pemerintah daerah untuk menyusun produk hukum yang mengakui MHA atau hak ulayat.	Menteri LHK	Permen Hutan Hak
3	Melakukan identifikasi dan verifikasi masyarakat adat dan wilayahnya yang berada di dalam kawasan hutan untuk mendapat penetapan MHA dan hutan adat.	Menteri LHK bersama dengan pemerintah daerah (apabila MHA tidak mengajukan permohonan penetapan hutan hak)	Permen Hutan Hak
4	Memfasilitasi pemetaan wilayah adat	Menteri LHK bersama pemerintah daerah (apabila Produk Hukum Daerah Pengakuan MHA tidak mencantumkan peta wilayah adat)	Permen Hutan Hak
5	Menyusun Pedoman Tatacara Verifikasi dan Validasi	Dirjen PSKL	Permen Hutan Hak
6	Melakukan Validasi terhadap Dokumen Permohonan Penetapan Hutan Adat dari MHA (paling lama 3 hari)	Dirjen (PSKL) atas nama Menteri LHK Direktur atas nama Dirjen	Permen Hutan Hak Perdirjen No. P.1/PSKL/Set/KUM.1/2/2016
7	Melakukan Verifikasi lapangan (jika berdasarkan validasi dokumen permohonan telah memenuhi syarat)	Direktur	Perdirjen No. P.1/PSKL/Set/KUM.1/2/2016

No	Jenis Kewenangan	Instansi Yang Berwenang	Sumber Kewenangan
8	Membentuk tim verifikasi yang anggotanya: Unsur Dirjen PSKL (ketua), Dirjen Planologi dan Tata Lingkungan Kemen LHK, SKPD/OPD Provinsi/ Kabupaten/Kota yang membidangi Kehutanan, UPT, dan/atau Pokja PPS/ LSM	Direktur	Perdirjen No. P.1/PSKL/ Set/KUM.1/2/2016
9	Mencadangkan hutan hak	Menteri LHK (dalam hal areal yang dimohonkan sebagai hutan hak masih terdapat konflik dengan pemegang izin atau pemangku hutan yang lain)	Permen Hutan Hak
10	Menetapkan Hutan Adat	Dirjen untuk dan atas nama Menteri	
11	Mengintegrasikan hutan hak dalam revisi RTRW	Pemerintah daerah (dalam hal RTRW belum menampung keberadaan hutan hak)	Permen Hutan Hak
<b>B</b>	<b>Penetapan Hak Komunal MHA</b>		
1	Membentuk Tim IP4T	Bupati/Walikota	Permen ATR 10/2016
2	Melakukan Verifikasi Lapangan atas Pengajuan Hak Komunal	Tim IP4T	Permen ATR 10/2016
3	Mengeluarkan Hak Komunal dari kawasan hutan	Dirjen Planologi	Permen ATR 10/2016
4	Melakukan Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)	Pemerintah Provinsi/ Kabupaten/Kota	Permen ATR 10/2016
5	Menerbitkan Keputusan Perubahan Kawasan Hutan	Menteri yang membidangi Kehutanan	Permen ATR 10/2016
6	Membentuk Perda yang Mengintegrasikan Keputusan Menteri yang membidangi kehutanan ke dalam RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/ Kota	Pemerintah Provinsi/ Kabupaten/Kota	Permen ATR 10/2016
7	Menyampaikan kepada Gubernur/ Bupati/Walikota bahwa hak komunal telah dikeluarkan dari kawasan hutan	Tim IP4T	Permen ATR 10/2016

No	Jenis Kewenangan	Instansi Yang Berwenang	Sumber Kewenangan
8	Dalam hal hak komunal berada di dalam HGU, maka tim IP4T meminta pemegang hak untuk melepaskan hak komunal dari konsesinya. Jika pemegang hak menolak maka Tim IP4T keberatan, maka kepala Kantor Wilayah BPN mengajukan pembatalan sebagian HGU kepada Menteri	Tim IP4T	Permen ATR 10/2016
9	Menolak atau menerima usulan pembatalan sebagian HGU	Menteri ATR	Permen ATR 10/2016
10	Keputusan Pembatalan HGU (jika setuju)	Menteri ATR	Permen ATR 10/2016
11	Melaporkan hasil kerja kepada Gubernur/Bupati/Walikota	Tim IP4T	Permen ATR 10/2016
12	Menetapkan Hak Komunal	Bupati/Walikota (jika hak komunal berada di dalam satu Kabupaten/Kota)	Permen ATR 10/2016
13	Menetapkan Hak Komunal	Gubernur (jika hak komunal berada di dua atau lebih Kabupaten/ Kota)	Permen ATR 10/2016
14	Mendaftarkan Hak Komunal	Kepala Kantor Pertanahan (dalam hal hak komunal berada di satu Kabupaten/ Kota)	Permen ATR 10/2016
15	Mendaftarkan Hak Komunal	Kepala Kantor Wilayah BPN (dalam hal hak komunal berada di dua atau lebih Kabupaten/ Kota)	Permen ATR 10/2016

### Di Dalam Kawasan Hutan dengan Perpres 88/2017

Dengan diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres) No. 88 Tahun 2017, penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, termasuk bagi MHA, tidak lagi menggunakan rezim Permen ATR No.10/2016. Menurut Pasal 7 Perpres ini, pola penyelesaian untuk bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/

atau telah diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan dilakukan dengan mengeluarkan bidang tanah dari dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan.

Dapat disimpulkan, karena semua MHA telah ada dan menguasai tanah ulayat sebelum adanya negara Indonesia. MHA telah menguasai tanah tersebut sebelum kawasan tersebut ditetapkan menjadi kawasan hutan oleh pemerintah. Oleh karena itu, model penyelesaiannya adalah dengan perubahan batas kawasan hutan, dengan mengeluarkan tanah tersebut dari kawasan hutan.

Menurut Perpres ini, dalam rangka melakukan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan, gubernur membentuk Tim Inventarisasi dan Verifikasi dalam Kawasan Hutan (Tim Inver PTKH). Tim Inver PTKH ini bertugas:

- a. Menerima pendaftaran permohonan inventarisasi dan verifikasi secara kolektif yang diajukan melalui bupati/walikota;
- b. Melaksanakan pendataan lapangan;
- c. Melakukan analisis: data fisik dan data yuridis bidang tanah dalam kawasan hutan; dan analisis lingkungan hidup; dan
- d. Merumuskan rekomendasi berdasarkan hasil analisis dan menyampaikannya kepada gubernur.

Adapun susunan keanggotaan Tim Inver PTKH terdiri dari:

- a. Ketua yaitu Kepala Dinas Provinsi yang menyelenggarakan urusan di bidang kehutanan;
- b. Sekretaris yaitu Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN); dan
- c. Anggota yang terdiri dari: Kepala Kepala Dinas Provinsi yang membidangi urusan penataan ruang; Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan; Kepala Balai Perhutanan Sosial; Kepala KPH setempat; Kepala Kantor Pertanahan; Camat; dan Lurah/Kepala Desa.

Setelah Tim Inver PTKH selesai melakukan verifikasi, gubernur menyampaikan rekomendasi kepada Menteri Koordinator Perekonomian, selaku Ketua Tim Percepatan PPTKH, dan tembusan kepada Menteri LHK paling lambat tujuh hari kerja sejak diterimanya laporan Tim Inver. Menteri Perekonomian melakukan koordinasi dan sinkronisasi, yang menghasilkan pertimbangan penyelesaian penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan. Atas dasar pertimbangan tersebut, Menteri LHK

memutuskan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan untuk dapat diproses lebih lanjut atau ditolak.

Setelah keputusan dibuat, Menteri LHK menerbitkan surat keputusan perubahan batas kawasan hutan setelah dilakukan penataan batas sesuai peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 28 Perpres 88/2017 ini, keputusan perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri LHK menjadi dasar penerbitan hak atas tanah yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan. Penerbitan sertifikat hak atas tanah dapat dilakukan dengan penataan melalui konsolidasi tanah.

### C) Peraturan Nasional tentang Desa Adat

Menurut Pasal 6 UU Desa, desa terdiri atas Desa dan Desa Adat. Menurut Pasal 8 ayat (2) UU ini, pembentukan desa ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa.

Dalam Pasal 14 UU ini juga diatur: “Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 atau kelurahan menjadi Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ditetapkan dalam Peraturan Daerah.” Rancangan Perda (Raperda) tersebut, menurut Pasal 15, yang telah mendapat persetujuan bersama bupati/walikota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diajukan kepada gubernur untuk dievaluasi. Keputusan Gubernur—menerima atau menolak—dihitung dalam jangka waktu paling lama 20 hari sejak pengajuan, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota penetapan Raperda menjadi Perda.

Menurut Pasal 17 ayat (1), Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa diundangkan setelah mendapat nomor registrasi dari gubernur dan kode Desa dari menteri. Dan menurut Pasal 17 ayat (2), Perda Kabupaten/Kota tersebut disertai lampiran peta batas wilayah Desa.

Menurut Pasal 67 ayat (1), Desa berhak:

- a) Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- b) Menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan
- c) Mendapatkan sumber pendapatan.

Selanjutnya, Pasal 76 mengatur tentang aset Desa. Menurut Pasal 76 ayat (1), aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa. Dan menurut Pasal 76 ayat (4), kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa.

Mengenai Desa Adat, terdapat ketentuan khusus dalam Bab XIII, yang terdiri dari Pasal 96 sampai 111. Menurut Pasal 96, pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penataan kesatuan MHA dan ditetapkan menjadi Desa Adat. Dalam penjelasan Pasal 96 disebutkan, “Penetapan kesatuan MHA dan Desa Adat yang sudah ada saat ini menjadi Desa Adat hanya dilakukan untuk 1 (satu) kali.” Sehingga, berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa Perda penetapan Desa Adat juga berupa Perda Pengakuan Kesatuan MHA.

Menurut Pasal 98, Desa Adat ditetapkan dengan Perda Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 100 ayat (1), Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

Kewenangan Desa Adat, menurut Pasal 103, meliputi: pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli; pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat; pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat; penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah; penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat. Salah satu kewenangan Desa Adat adalah pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat. Dalam penjelasan pasal tersebut, yang dimaksud dengan “ulayat atau wilayah adat” adalah wilayah kehidupan MHA. Sedangkan menurut Pasal 109, susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam Perda Provinsi.

Dalam Penjelasan Umum atas UU Desa, penetapan desa adat menjadikan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

sebagai acuan. Sehingga pengaturan tentang hutan adat sebagai hutan hak menjadi semangat dari UU ini.

### 2.3 Hubungan antara Pengakuan MHA, Wilayah Adat, dan Hutan Adat

Secara singkat dapat digambarkan bahwa kebijakan nasional mengenal dua jalur pengakuan/penetapan terkait MHA dan haknya. Pertama adalah pengakuan/penetapan MHA sebagai subjek hukum, dan kedua adalah jalur pengakuan/penetapan hak sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut:

No	Jalur Pengakuan/ Penetapan	Sumber Kebijakan	Produk Pengakuan/ Penetapan di Daerah
1	Pengakuan/Penetapan MHA sebagai subjek hukum	✓ UU Kehutanan (Pasal 67 ayat 2)	✓ Peraturan Daerah
		✓ Permendagri No. 52 tahun 2014	✓ Keputusan Kepala Daerah
2	Pengakuan/Penetapan Hak MHA		
	> Penetapan Hak Komunal	Permen ATR No. 10/2016	✓ Keputusan Kepala Daerah yang ditindaklanjuti dengan pendaftaran Hak Komunal oleh Kantor Pertanahan atau Kantor Wilayah BPN
	> Penetapan Hutan Adat sebagai Hutan Hak	UU Kehutanan No. 41/1999 (Pasal 5 ayat 3) Permen 32/2015 tentang Hutan Hak	✓ Keputusan Menteri LHK ✓ Keputusan Menteri LHK

Urian di atas menunjukkan bahwa kebijakan nasional disusun dengan paradigma parsial dan sektoral. Padahal jika Putusan MK 35/2012 dibaca secara menyeluruh, maka akan diketahui suatu kerangka legal yang penting. Ini mengharuskan pengambil kebijakan untuk bekerja secara teratur, holistik, dan tidak parsial. Antara MHA dan hak MHA atas hutan adat terdapat satu ruang yang luput atau tidak serius digarap pemerintah, yaitu mengenai istilah “wilayah MHA atau wilayah adat”.

Hal tersebut penting karena logika parsial mengenai pengakuan MHA—wilayah adat—dan legalitas hutan adat bisa berakibat pada masalah hukum yang pelik, di mana

hutan adat yang sudah ditetapkan oleh Menteri LHK melalui prosedur penetapan hutan adat yang ada saat ini bisa dipandang sebagai “masalah hukum”. Dipandang demikian muncul setelah Putusan MK 35/2012 hutan adat yang didefenisikan dalam Pasal 1 angka (6) UU Kehutanan menjadi “hutan yang berada di wilayah MHA”. Di sisi lain, hutan adat juga dipahami sebagai hutan hak MHA, yang juga harus berstatus sebagai hak atas tanah, antara lain: hak milik, hak guna usaha, hak pakai, dan sebagainya.

Perda Pengakuan MHA hanya menjawab tentang masih ada atau tidaknya MHA, juga tidak membahas produk hukum penetapan hak MHA atas wilayah adatnya. Padahal sudah jelas. Tidak mungkin suatu MHA diakui keberadaannya jika wilayah adat—yang menjadi salah satu indikator keberadaan MHA—itu tidak ada lagi.

Perda pengakuan MHA berimplikasi pada lahirnya penetapan hak MHA atas wilayah adatnya. Selanjutnya, penetapan wilayah adat tersebut menjadi dasar dari penetapan hak MHA atas hutan adat. Ini disebabkan karena penetapan status hutan mengikuti status hak atas tanah, di mana hutan tersebut berada.

## 2.4 Peraturan Berkaitan dengan Otsus Papua dan Papua Barat termasuk di Bidang Pengelolaan SDA

### A) UU Otsus Papua dan Papua Barat

Memahami tujuan dan batasan Otsus bagi Provinsi Papua dapat dicermati di dalam UU No. 21 Tahun 2001. “... *Otsus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam*

*Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum ada”<sup>27</sup>*

Berdasarkan Pasal 1 huruf a UU Otsus, Provinsi Papua dan Papua Barat diberikan Otsus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 huruf b disebutkan bahwa Otsus adalah kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Dalam Pasal 4 ayat (1) diatur: “Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Dalam penjelasan lebih lanjut dikatakan: “Kewenangan tertentu di bidang lain yang dimaksud dalam UU ini adalah kewenangan Pemerintah yang meliputi: kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, kewenangan pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan SDA serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.”

Kemudian Pasal 4 ayat (2) mengatur: “Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan Otsus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan UU ini.”

Pada Pasal 4 ayat (3), UU Otsus ini mendelegasikan Provinsi Papua dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana pada Pasal 4 ayat (1) dan (2), untuk diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi.

Berbeda dengan itu, UU Otsus mengatur kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, maupun berdasarkan UU Otsus yang diatur lebih lanjut dengan Perdasus dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi).

UU Otsus juga mengatur beberapa hal pokok mengenai masyarakat adat, seperti penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat di dalam melaksanakan usaha

<sup>27</sup> Agung Djojosekarto, Rudiarto Sumarwono, Cucu Suryaman, (eds.), Kebijakan Otsus Di Indonesia, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 36.

perekonomian di Provinsi Papua. Penghormatan tersebut diatur di dalam Pasal 38 ayat (2) yang menyatakan: “Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan SDA dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus”.

UU Otsus Papua pun mengklasifikasikan pengakuan, penghormatan, perlindungan, pemberdayaan, dan pengembangan hak-hak masyarakat adat sebagai kewajiban Pemerintah Provinsi Papua sebagaimana diatur di dalam Pasal 43 ayat (1). Secara spesifik, hak-hak yang wajib diakui, dihormati, dilindungi, dan seterusnya oleh Pemerintah Provinsi Papua adalah meliputi hak ulayat MHA dan hak perorangan para warga MHA yang bersangkutan, sebagaimana diatur demikian di dalam Pasal 43 ayat (2).

Berdasarkan UU Otsus tersebut, Gubernur Provinsi Papua diwajibkan menyusun sejumlah Perdasus dan Perdasi.

Dalam Pasal 29 diatur bahwa Perdasus dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) bersama-sama gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP, menurut Pasal 1 huruf g, adalah: “representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam UU ini.” Sedangkan, Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRP bersama-sama gubernur. Menurut ketentuan Pasal 30 ayat (1), pelaksanaan Perdasus dan Perdasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Setelah berlakunya UU Otsus, Pemerintah Provinsi Papua mengeluarkan tiga Perdasus terkait pengakuan MHA dan sumber daya alam, yakni Perdasus No. 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua, Perdasus No. 22 tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan SDAMHA Papua, serta Perdasus No. 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat MHA Dan Hak Perorangan Warga MHA atas Tanah. Secara umum, ketiga Perdasus tersebut adalah kebijakan pelaksana UU Otsus dalam menyelenggarakan pengakuan MHA dan pengelolaan SDAMHA di Provinsi Papua. Menariknya, ketiga Perdasus tersebut ditetapkan secara bersamaan yaitu pada tanggal 22 Desember 2008 dan diundangkan pada tanggal yang sama pula yaitu tanggal 23 Desember 2008.

Jika urutan penomoran Perdasus menggambarkan Perdasus mana yang lebih dahulu ditetapkan, maka dapat disimpulkan bahwa Perdasus No. 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan ditetapkan terlebih dahulu. Lalu kemudian diikuti dengan Perdasus No. 22 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam MHA Papua, dan terakhir Perdasus No. 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat MHA dan Hak Perorangan Warga MHA atas Tanah.

## B) UU Pemerintahan Daerah

Dalam Pasal 399 UU Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 (UU Pemda) diatur: “Ketentuan dalam UU ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UU yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.” Rumusan ini mempertegas kekhususan penyelenggaraan urusan pemerintahan di Provinsi Papua dan Papua Barat sebagaimana sebelumnya telah diatur dan diakui dalam UU Otsus.

Berkenaan dengan pengelolaan hutan (dan sumber daya hutan) serta kaitannya dengan hutan adat, perlu diperhatikan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dijabarkan di lampiran UU 32 Tahun 2014 sebagai berikut:

NO.	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/ KOTA
1	2	3	4	5
1	Perencanaan Hutan	a. Penyelenggaraan Inventarisasi hutan. b. Penyelenggaraan pengukuhan kawasan hutan. c. Penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan. d. Penyelenggaraan pembentukan wilayah pengelolaan hutan. e. Penyelenggaraan rencana kehutanan nasional.	---	---

NO.	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/ KOTA
2	Pengelolaan Hutan	a. Penyelenggaraan tata hutan. b. Penyelenggaraan rencana pengelolaan hutan. c. Penyelenggaraan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. d. Penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan. e. Penyelenggaraan perlindungan hutan. f. Penyelenggaraan pengolahan dan penatausahaan hasil hutan. g. Penyelenggaraan pengelolaan Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus (KHDTK).	a. Pelaksanaan tata hutan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK). b. Pelaksanaan rencana pengelolaan kesatuan pengelolaan hutan kecuali pada KPHK. c. Pelaksanaan pemanfaatan hutan di kawasan hutan produksi dan hutan lindung, meliputi: 1) Pemanfaatan kawasan hutan; 2) Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu; 3) Pemungutan hasil hutan; 4) Pemanfaatan jasa lingkungan kecuali pemanfaatan penyimpanan dan/atau penyerapan karbon. d. Pelaksanaan rehabilitasi di luar kawasan hutan negara. e. Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung, dan hutan produksi. f. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan bukan kayu. g. Pelaksanaan pengolahan hasil hutan kayu dengan kapasitas produksi <6000 m <sup>3</sup> /tahun. h. Pelaksanaan pengelolaan KHDTK untuk kepentingan religi.	---

NO.	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/ KOTA
3	Konservasi dan SDAHayati dan Ekosistemnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.</li> <li>b. Penyelenggaraan konservasi tumbuhan dan satwa liar.</li> <li>c. Penyelenggaraan pemanfaatan secara lestari kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam.</li> <li>d. Penyelenggaraan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pelaksanaan perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari Taman Hutan Raya (TAHURA) lintas Daerah kabupaten/kota.</li> <li>b. Pelaksanaan perlindungan tumbuhan dan satwa liar yang tidak dilindungi dan/ atau tidak masuk dalam lampiran (<i>Appendix</i>) <i>CITES</i>.</li> <li>c. Pelaksanaan pengelolaan kawasan bernilai ekosistem penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.</li> </ul>	Pelaksanaan pengelolaan TAHURA kabupaten/kota

Sebagaimana terlihat dalam tabel perbandingan urusan kewenangan bidang kehutanan di atas, kewenangan pemerintah provinsi dibatasi hanya dalam aspek pengelolaan (minus kewenangan dalam pemanfaatan hasil hutan kayu) dan perlindungan ekosistem hutan. Urusan perencanaan hutan yang mencakup penetapan status dan fungsi kawasan hutan (sebagai bagian dari kewenangan pengukuhan dan penatagunaan hutan) masih sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat.

Dalam kaitannya dengan hutan adat, hal ini menjadi pokok persoalan. Sebab, berdasarkan Putusan MK 35/2012, hutan adat merupakan perubahan status kawasan. Adapun persoalan penetapan fungsi juga turut memengaruhi ruang yang dimiliki oleh MHA ketika mereka mendapatkan penetapan hutan adat. Dengan provisi seperti ini, maka pemerintah pusat memainkan peran yang teramat penting dalam realisasi

pemenuhan hak masyarakat adat atas hutan adat sebagai bagian dari wilayah adat, yang seharusnya dikembalikan penguasaannya berdasarkan TAP MPR IX/2001.

Dalam kaitannya dengan hutan adat di Provinsi Papua dan Papua Barat, kekhasan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan ditegaskan dalam UU Pemda sendiri. Secara faktual, Provinsi Papua telah memiliki Perda yang secara khusus mengatur urusan kehutanan dan tanah ulayat di tanah Papua. Ini sesuai pelaksanaan mandat UU Otsus. Penjelasan mengenai dua Perda ini akan dijelaskan kemudian.

### **C) Perdasus 21/2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua**

Pembentukan Perdasus ini dilakukan dalam rangka melaksanakan UU Otsus. Salah satu semangatnya adalah menjalankan Pasal 38 ayat (2) UU Otsus, yang menyatakan “Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan SDAdilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus”. Pembentukan Perdasus ini didukung pula dengan pembentukan Perdasus Provinsi Papua No. 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat MHA dan Hak Perorangan Warga MHA atas Tanah.

Perdasus ini menggunakan istilah Hutan MHA untuk menyebut Hutan Adat (Pasal 1 angka 13). Sementara, MHA didefinisikan sebagai warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya (Pasal 1 angka 10). Perdasus mengakui bahwa MHA di Provinsi Papua memiliki hak atas hutan alam sesuai dengan wilayah adatnya masing-masing. Pengelolaan dan pemanfaatan hutan alam diatur oleh Pemerintah Daerah (Pasal 6).

- Pasal 13 ayat (1): Pemerintah kabupaten/kota melakukan identifikasi MHA yang perlu disiapkan sebagai pengelola hutan dan pemanfaat hasil hutan.
- Pasal 13 ayat (2): Identifikasi MHA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup kepemilikan, struktur sosial, dan bentuk ketergantungan pada sumberdaya hutan.
- Pasal 13 ayat (3): Hasil identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berbentuk dokumen yang disetujui bersama oleh pemerintah kabupaten dan MHA.

- Pasal 13 ayat (4): Gubernur menetapkan kriteria dan tata cara identifikasi MHA melalui Peraturan Gubernur.

Dalam Pasal 5 peraturan ini disebutkan bahwa: “MHA di Provinsi Papua memiliki hak atas hutan alam sesuai dengan batas wilayah adatnya masing-masing.” Kemudian dalam Pasal 6 dijelaskan, “Pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan hutan alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilakukan oleh pemerintah daerah.”

Berkenaan dengan hak MHA atas hutan dan sumber daya hutan, Pasal 8 Perdasus No. 21/2008 menyebutkan bahwa MHA memiliki hak untuk:

- a. Mengelola dan memanfaatkan hutan yang berada di dalam wilayah hukum adatnya;
- b. Menggunakan pengetahuan, teknologi dan kearifan lokal;
- c. Memperoleh pendampingan dan fasilitas pemerintah provinsi dan kabupaten/kota;
- d. Berpartisipasi dalam perencanaan, pengawasan, dan pengendalian pengelolaan hutan; dan
- e. Bermitra dengan pihak lain.

Kemudian Pasal 10 huruf b mengatur bahwa MHA dalam pemanfaatan hasil hutan wajib memanfaatkan hutan sesuai dengan fungsi pokoknya. Dalam Perdasus ini diatur pula mengenai identifikasi dan pemetaan wilayah MHA. Namun, bukan dalam kerangka penetapan hutan adat, melainkan untuk pertimbangan pengelolaan hutan dan pemanfaatan hasil hutan. Pasal 13 peraturan ini menyatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota melakukan identifikasi terhadap MHA yang perlu disiapkan sebagai pengelola hutan dan pemanfaat hasil hutan. Hasil identifikasi tersebut berbentuk dokumen yang disetujui bersama dan oleh pemerintah kabupaten dan MHA.

Selanjutnya, dalam Pasal 14 sampai 16 diatur pemetaan hutan MHA untuk menjadi bagian dari RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota. Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah kabupaten/kota dapat memfasilitasi dan atau mendukung MHA untuk membuat peta kawasan hutan yang berada di wilayah MHA. Hasil pemetaan tersebut ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Jika wilayah adat tersebut berada di wilayah yang melintasi kabupaten/kota, maka peta hutan tersebut dibuat oleh bupati/walikota bersama dengan MHA, dan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Berkenaan dengan bentuk pengelolaan dan pemanfaatan hutan oleh masyarakat, peraturan ini diatur dalam Pasal 31. Pasal ini menyatakan bahwa pemanfaatan hutan oleh MHA dalam bentuk kegiatan usaha dapat dilaksanakan pada semua kawasan hutan sesuai jenis perizinan pada fungsi kawasan hutan. Kegiatan usaha tersebut, menurut Pasal 36 ayat (3), meliputi:

- a. Pemanfaatan kawasan;
- b. Pemanfaatan jasa lingkungan;
- c. Pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu; dan
- d. Pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu.

Menurut Pasal 36 ayat (2), untuk melaksanakan kegiatan usaha pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan, badan usaha milik masyarakat adat dan badan usaha lainnya harus memiliki ijin.

#### **D) Perdasus 22/2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan SDAMHA Papua**

Perdasus ini mengatur dua hal pokok. Pertama, mengatur pengakuan MHA di Provinsi Papua, dan kedua, mengatur pengelolaan hak ulayat MHA dan hak perorangan warga MHA. Untuk dapat diakui, Perdasus menetapkan sejumlah kriteria yang harus dipenuhi MHA (Pasal 2 ayat 1), yaitu:

- a. adanya wilayah adat dengan batas-batas yang diakui oleh MHA Disekitarnya;
- b. adanya norma-norma hukum, struktur kelembagaan adat dan sistem kepemimpinan yang secara nyata berfungsi untuk mengatur para warga MHA yang bersangkutan;
- c. adanya hubungan saling ketergantungan yang bersifat religi antara MHA dan wilayah yang menjadi hak MHA.

Perdasus ini mengatur bahwa pengakuan MHA ditetapkan melalui Perda Kabupaten/Kota untuk MHA yang ada di dalam satu wilayah kabupaten/kota (Pasal 2 ayat 2)/ Pun mesti melalui Perda Provinsi untuk MHA yang berada di lintas kabupaten/kota atas usul bersama pemerintah daerah/kota—di mana MHA itu berada (Pasal 2 ayat 3). Perdasus memuat larangan bahwa pengakuan itu (produk hukum pengakuan) tidak boleh mencampuri materi atau isi sistem kepemimpinan, sistem kelembagaan, norma hukum, dan adat istiadat yang telah dimiliki oleh masing-masing MHA (Pasal 2 ayat 4).

Jumlah MHA di suatu kabupaten atau MHA yang berada di lintas kabupaten, nama-nama MHA, batas wilayah, norma hukum, bahasa, struktur kelembagaan, dan sistem kepemimpinan masing-masing MHA harus dimuat di dalam Perda Pengakuan MHA, baik di kabupaten/kota maupun provinsi (Pasal 3). Terkait dengan hal tersebut Perdasus mewajibkan pemerintah kabupaten/kota untuk mendampingi MHA dan wajib menyediakan biaya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk melaksanakan pemetaan adat secara partisipatif (Pasal 4 ayat 1 dan ayat 3) yang hasilnya memuat informasi tentang: a. wilayah adat dan batas-batasnya; b. jumlah suku dan bahasa; c. struktur kelembagaan adat; dan d. sistem kepemimpinan (Pasal 4 ayat 2).

Hal penting lain yang perlu dicermati adalah adanya kewenangan yang diberikan kepada penguasa adat (Pasal 5) untuk:

- a. mewakili setiap MHA dalam melakukan hubungan hukum dalam memanfaatkan dan mengalihkan hak milik MHA kepada pihak lain; dan
- b. mengambil keputusan berdasarkan saran dan pendapat MHA dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Adapun penguasa adat didefinisikan sebagai warga MHA yang ditetapkan untuk memimpin MHA dalam melakukan hubungan sosial, ekonomi, politik, hukum dan budaya dengan pihak lain berdasarkan ketentuan hukum adat yang bersangkutan (Pasal 1 angka 14). Di dalam menjalankan kewenangannya dalam mengikat perjanjian kerjasama pemanfaatan SDA itu, penguasa adat wajib terlebih dahulu mendengarkan saran dan mendapatkan persetujuan tertulis dari MHA (Pasal 5 dan Pasal 6). Namun, nampaknya kewenangan yang diberikan kepada penguasa adat ini tidak terbatas pada melakukan perjanjian pemanfaatan SDA suatu MHA, tetapi juga berwenang mengalihkan hak MHA (Pasal 5 ayat 1). Meskipun demikian, penguasa adat bersangkutan wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari MHA.

Meskipun tidak ada definisi mengenai apa yang disebut dengan wilayah adat, Perdasus ini mengatur beberapa ketentuan mengenai wilayah adat. Pertama, batas wilayah adat menjadi salah satu hal yang dimuat dalam Perda Pengakuan MHA di tingkat Provinsi atau di tingkat Kabupaten/Kota. Selain batas wilayah adat, hal lain yang harus disebut di dalam Perda tersebut adalah jumlah MHA, nama MHA, norma hukum, bahasa, struktur kelembagaan, dan sistem masing-masing MHA. Hal-hal tersebut diperoleh melalui kegiatan pemetaan adat secara partisipatif yang dilakukan oleh MHA dan wajib didampingi oleh pemerintah kabupaten/kota.

Perdasus ini kembali menegaskan bahwa MHA berhak atas SDA. Namun, nampaknya hak MHA dapat dialihkan. Peralihan hak MHA atas SDA tersebut bukanlah kewenangan MHA bersangkutan. Dalam keputusan pemanfaatan SDA oleh MHA untuk pembangunan, pemerintah pusat atau pemerintah daerah wajib memperoleh persetujuan tertulis warga MHA disertai pemberian kompensasi atau ganti rugi (Pasal 10 ayat 1). Nampaknya, persetujuan tertulis dari MHA dan pemberian ganti rugi kepada MHA tidak saja mendorong pihak lain untuk memanfaatkan SDA yang dimiliki MHA, tetapi juga memberikan hak kepada pihak lain tersebut untuk mengalihkan hak milik MHA.

Dalam mengelola SDA, individu MHA wajib melakukan pengelolaan sesuai dengan ketentuan adat (Pasal 12 ayat 1 dan 3). Sementara itu, jika MHA melakukan pengelolaan SDA secara bersama-sama, maka MHA bersangkutan wajib membentuk badan usaha milik MHA dalam bentuk koperasi atau jenis badan usaha lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 14 ayat 2). Pemanfaatan oleh pihak lain pun harus dilakukan melalui suatu badan usaha dan adanya suatu kewajiban bagi pihak lain melalui badan usahanya untuk bekerja sama dengan badan usaha MHA (pasal 14 ayat 2 dan ayat 3).

Badan usaha pihak lain dimaksud adalah badan usaha milik swasta, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik negara (Pasal 16). Jenis usaha yang wajib dikerjasamakan antara badan usaha MHA dan badan usaha pihak lain adalah:

- a. usaha pemanfaatan hasil hutan dan industri pengolahannya;
- b. usaha pemanfaatan sumber daya tambang, dan industri pengolahannya;
- c. usaha pemanfaatan sumber daya laut, dan industri pengolahannya;
- d. usaha pemanfaatan sumber daya air dan industri pengolahannya;
- e. usaha perkebunan dan industri pengolahannya; dan
- f. usaha pertanian dan industri pengolahannya.

Dalam melakukan pengelolaan SDA melalui berbagai jenis usaha di atas, koperasi atau badan usaha MHA harus memperoleh izin usaha. Sama dengan badan usaha yang lain, yang tata cara pemberian izin usaha diatur dengan Peraturan Gubernur. Pemegang izin usaha termasuk koperasi atau badan hukum MHA akan mendapatkan sanksi administratif jika di dalam pengelolaan SDA melakukan pelanggaran. Tata cara pemberian sanksi ini diatur melalui Peraturan Gubernur. Sanksi administratif yang diperkenalkan Perdasus ini meliputi:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian pemberian dokumen usaha;
- c. penghentian sementara kegiatan di lokasi;
- d. pengenaan denda administratif;
- e. pengurangan penetapan areal usaha; dan
- f. pencabutan izin usaha.

Pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan dan pemanfaatan SDA serta menetapkan syarat dan tata cara pelaksanaan pemberian izin usaha pemanfaatan SDA merupakan wewenang pemerintah provinsi (Pasal 24). Sementara itu, pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang untuk mengatur rencana pemanfaatan SDA dan memberikan izin usaha pemanfaatan SDA (Pasal 26).

Pengakuan MHA melalui Perda, di mana wilayah adat menjadi salah satu indikatornya, tidak diarahkan untuk menetapkan status hak atas wilayah adat. Dilihat dari peraturannya, seolah-olah pengakuan tersebut juga termasuk pengakuan terhadap wilayah adatnya. Ini agak berbeda dengan kebijakan nasional yang menempatkan pengakuan MHA secara terpisah dengan penetapan hak atas wilayah adat dan hutan adatnya. Selain itu, pengakuan MHA terlihat tidak sesuai dengan ketentuan mengenai pengelolaan SDA. Perda Pengakuan MHA yang dimandatkan oleh Perdasus ini mestinya dimaknai bahwa negara mengakui pengetahuan dan hukum adat yang ada di dalam MHA. Ini berarti bahwa sistem pengelolaan SDA oleh MHA didasarkan pada pengetahuan dan hukum adatnya.

#### **E) Perdasus 23/2008 tentang Hak Ulayat MHA dan Hak Perorangan Warga MHA atas Tanah (selanjutnya menggunakan frasa Perdasus Hak Ulayat)**

Perdasus Hak Ulayat pertama kali mengumumkan suatu komitmen negara melalui pemerintah daerah untuk mengakui hak ulayat MHA dan hak perorangan warga MHA di Provinsi Papua (Pasal 2 ayat 1). Pengakuan terhadap hak ulayat MHA dan hak perorangan warga MHA harus didasarkan pada hasil penelitian di tingkat kabupaten/kota (Pasal 2 ayat 2 dan Pasal 3 ayat 1), yang dilakukan oleh satu panitia peneliti yang beranggotakan: para pakar hukum adat; lembaga adat/tetua adat atau penguasa adat yang berwenang atas hak ulayat dan atau hak perorangan warga dari MHA yang bersangkutan; LSM; pejabat dari Badan Pertanahan Nasional Republik

Indonesia; pejabat dari Bagian Hukum Kantor Bupati/Walikota; dan Pejabat dari instansi terkait lainnya.

Anggaran penelitian disediakan oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota. Susunan Panitia Peneliti ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota (Pasal 3 ayat 4), dan lokasi penelitian hak ulayat MHA ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota (Pasal 3 ayat 3). Sementara itu, jika hak ulayat MHA yang akan diteliti ada di lintas Kabupaten/Kota, maka lokasi penelitian akan ditunjuk oleh gubernur dan susunan panitia peneliti akan ditetapkan oleh gubernur. Aspek yang diteliti (Pasal 4 ayat 1) adalah:

- a. tatanan hukum adat yang berlaku dalam MHA yang bersangkutan serta struktur penguasa adat yang masih ditaati oleh warganya;
- b. tata cara pengaturan, penguasaan, dan penggunaan hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah berdasarkan hukum adat asli MHA yang bersangkutan;
- c. penguasa adat yang berwenang mengatur peruntukan dan penggunaan serta penguasaan hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah; dan
- d. batas-batas wilayah yang diakui sebagai hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah ditentukan oleh MHA yang bersangkutan.

Tahap selanjutnya, panitia melaporkan hasil penelitian kepada bupati/walikota untuk hak ulayat MHA dan hak perorangan warga MHA atas tanah di dalam satu kabupaten/kota dan kepada gubernur untuk hak ulayat MHA dan hak perorangan warga MHA atas tanah yang berada di lintas kabupaten/kota (Pasal 5 ayat 1). Laporan ini dilampiri dengan peta yang menunjukkan batas hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah yang bersangkutan (Pasal 5 ayat 3).

Selanjutnya berdasarkan penelitian tersebut, bupati/walikota/gubernur menetapkan ada atau tidak adanya hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah dengan keputusan (Pasal 6 ayat 1) yang dilampiri dengan peta hasil penelitian (Pasal 6 ayat 3). Peta hasil penelitian yang hanya berupa hasil pemetaan lapangan di atas peta dasar harus ditindaklanjuti dengan pengukuran. Sementara itu, peta hasil pengukuran yang dilakukan oleh pihak yang bukan dari instansi pertanahan dipetakan dalam peta pendaftaran sesuai petunjuk teknis dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN). Selanjutnya (Pasal 7 ayat 4) BPN melakukan pengukuran secara kadasteral batas-batas tanah hak ulayat MHA dan

atau hak perorangan warga MHA atas tanah, yang telah disetujui di lapangan, dan peta hasil pengukuran tersebut dicatat dalam daftar-daftar tanah dan menjadi acuan dalam pemberian hak-hak atas tanah dalam wilayah hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah yang bersangkutan.

Dari proses yang dilalui nampak bahwa keputusan bupati/walikota/gubernur—mengenai adanya hak ulayat suatu MHA dan hak perorangan warga MHA—mengarah pada adanya suatu pencatatan hak ulayat dalam daftar-daftar tanah yang digunakan sebagai acuan bagi BPN dalam memberikan hak-hak atas tanah. Meski begitu, diatur pula bahwa hukum adat dan kewenangan MHA diakui sebagai sumber hukum yang dapat mendistribusikan sebagian atau seluruh hak ulayat kepada warga untuk dikuasai oleh masing-masing warga sebagai hak perorangan (Pasal 8 ayat 1 huruf c).

Penetapan hak ulayat melalui keputusan bupati/walikota atau gubernur menimbulkan kewenangan bagi MHA dan perorangan warga MHA untuk melakukan pengelolaan (Pasal 8 ayat 1), antara lain:

- a. melaksanakan pengelolaan hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah sesuai dengan hukum adat yang berlaku dalam MHA yang bersangkutan;
- b. melakukan musyawarah dengan pihak ketiga diluar warga MHA yang memerlukan tanah untuk berbagai kepentingan; dan
- c. menyerahkan sebagian atau seluruh hak ulayat kepada warga untuk dikuasai oleh masing-masing warga sebagai hak perorangan.

Hak ulayat MHA maupun perorangan warga MHA dapat pula dialihkan sebagian atau seluruhnya kepada pihak ketiga jika dalam musyawarah dengan pihak ketiga yang memerlukan tanah. Ketentuan tersebut sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) huruf b memutuskan untuk itu dengan ganti kerugian yang disepakati bersama di dalam musyawarah itu. Hasil musyawarah dapat juga berupa kesepakatan untuk meminjamkan sebagian atau seluruh hak ulayat MHA dan atau hak perorangan warga MHA atas tanah dalam jangka waktu tertentu, untuk di kelola oleh pihak lain dalam bentuk sewa menyewa atau bagi hasil atau bentuk lain yang disepakati bersama (Pasal 8 ayat 3).

Perdasus ini tidak menjelaskan mengenai siapa yang berwenang dan bagaimana prosedur pelepasan hak ulayat MHA. Hanya disebut melalui musyawarah. Ini agak berbeda dengan Perdasus No. 22 Tahun 2008. Di dalam Pasal 5 Perdasus ini diatur bahwa Penguasa Adat berwenang untuk mewakili setiap MHA dalam melakukan

hubungan hukum dalam memanfaatkan dan mengalihkan hak milik MHA kepada pihak lain. Apabila pihak yang memerlukan tanah telah bermusyawarah dengan MHA atau perorangan warga MHA dan telah menemukan kata sepakat, maka pemerintah kabupaten/kota memiliki wewenang untuk memberikan ijin lokasi. Sementara itu, pengelolaan hak ulayat oleh MHA sendiri tidak berlaku terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Perdasus ini sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dalam banyak hal kebijakan nasional dan kebijakan Otsus Papua memiliki irama yang sama, yaitu mengenal pengakuan MHA dan hak MHA melalui produk hukum daerah secara terpisah. Kebijakan Otsus Papua mengenal jalur pengakuan MHA sebagai subjek hukum dan jalur pengakuan atau penetapan hak MHA digambarkan dalam tabel berikut:

No	Jalur Pengakuan/Penetapan	Sumber Kebijakan	Produk Pengakuan/ Penetapan di Daerah
1	Pengakuan/Penetapan MHA sebagai subjek hukum	UU Otsus	Kewenangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota untuk menetapkan Kebijakan
	Penetapan MHA	Perdasus No. 22 tahun 2008	Keputusan Kepala Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota
	Penetapan Kriteria dan Identifikasi MHA (oleh Bupati/ Walikota)	Perdasus No. 21 tahun 2008 (berpedoman pada Perdasus MHA)?--Penjelasan Perdasus No. 21/2008 Pasal 13.	Peraturan Gubernur mengatur kriteria dan Tatacara Identifikasi
	Penetapan Kriteria Keberadaan MHA	Perdasus No. 21/2008 (Penjelasan Pasal 7).	Perdasus Keterangan: Nampaknya Perdasus yang dimaksud adalah Perdasus No. 22/2008.
2	Pengakuan/Penetapan Hak MHA		
	Penetapan Hak Ulayat	Perdasus No. 23/2008	Keputusan Kepala Daerah yang dtindaklanjuti dengan pendaftaran Hak Ulayat oleh BPN
	Penetapan Hutan Adat	Tidak diatur	Tidak diatur

## 2.5 Opsi-opsi Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua

Berdasarkan peraturan-peraturan sebagaimana dijabarkan di atas, terdapat berbagai jalur untuk pengakuan hak atas wilayah MHA di Papua dan Papua Barat. Sebelum membahas opsi-opsi yang tersedia untuk pengakuan hak MHA di Papua dan Papua Barat, terlebih dahulu perlu ditekankan beberapa hal.

Pengakuan MHA dan Pengakuan Hak Ulayat merupakan tindakan hukum yang berbeda dengan Penetapan Hutan Adat. Untuk pengakuan MHA, titik tekannya adalah pengakuan komunitas tersebut sebagai subjek hukum. Mengenai kewenangan untuk mengakui MHA, mekanismenya bisa beragam, karena diatur di banyak peraturan, misalnya: Pasal 67 UU Kehutanan; Permendagri No. 52 Tahun 2014; dan Perdasus Papua No. 22 Tahun 2008. Begitu pula dengan pengakuan Hak Ulayat, kewenangan untuk mengakui hak ulayat dan/atau hak komunal tersebar di banyak peraturan, seperti: Permen ATR 10/2016; Perpres 88/2017; dan Perdasus Papua 23/2008.

Sedangkan untuk penetapan hutan adat, titik tekannya adalah *penetapan status hutan*, yang murni merupakan kewenangan pemerintah pusat—dalam hal ini Menteri LHK. Hal itu sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU Kehutanan. Selain itu, menurut UU Pemda 23/2014, disebutkan bahwa ketentuan dalam UU Pemda berlaku juga bagi daerah khusus termasuk Papua dan Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus oleh UU Otsus. Dan dalam UU Pemda ini, diatur pembagian urusan konkruen dalam lampiran UU Pemda. Dalam pembagian tersebut, kegiatan-kegiatan berkenaan dengan perencanaan kawasan hutan, termasuk di dalamnya penetapan status kawasan hutan, sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat. Sedangkan pengelolaan hutan terdapat sebagian kewenangan daerah.

Memang Perdasus 21 Tahun 2008 mengatur mengenai Pengelolaan Hutan, namun rezimnya berbeda dari perencanaan kehutanan. Sebab, definisi dalam Perdasus 21/2008 juga masih mengikuti definisi operasional dari UU Kehutanan. Sebagaimana Pasal 10 ayat (2) UU Kehutanan, pengurusan hutan meliputi kegiatan: (1) perencanaan kehutanan; (2) pengelolaan hutan; (3) penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan; dan (4) pengawasan.

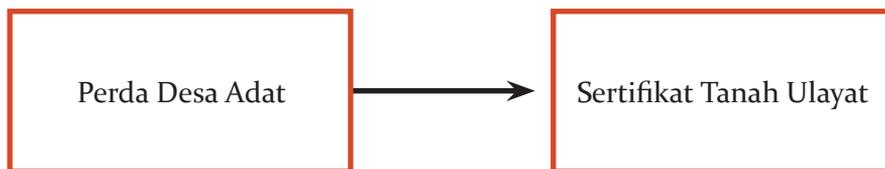
Sehingga, yang diperdebatkan adalah banyaknya mekanisme untuk pengakuan MHA dan/atau hak ulayat, namun penetapan hutan adat tetap merupakan kewenangan Menteri LHK—sesuai UU Kehutanan dan Permen LHK 32/2015.

Opsi-opsi pengakuan hak MHA di Papua dan Papua Barat tentu berbeda, karena Papua telah memiliki beberapa Perdasus yang berhubungan dengan pengakuan

hak MHA, seperti Perdasus 20 sampai dengan 23 Tahun 2008. Ada sejumlah opsi-opsi pengakuan hak MHA di Papua, yang akan diuraikan secara lengkap berikut. Dari uraian tersebut, akan dilihat kembali posisi yang lebih memungkinkan dalam kerangka politik hukum yang lebih baik dalam proses-proses bekerjanya negara mengakui, melindungi, dan memenuhi hak-hak MHA.

### 1. Penetapan tanah ulayat menggunakan instrumen Desa Adat dalam UU Desa

Berkaca pada terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Jayapura No. 8 Tahun 2016 tentang Kampung Adat, maka opsi pengakuan MHA melalui Perda Desa Adat sudah ada praktiknya di Papua. Berdasarkan Pasal 76 ayat (4) UU Desa, kekayaan milik desa (atau desa adat) yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah desa. Dalam hal ini, karena desa adat merupakan kesatuan MHA, dan pemerintahannya sesuai susunan asli, maka tanah desa adat merupakan tanah kesatuan MHA.



### 2. Penetapan hutan adat di Desa Adat menggunakan instrumen UU Desa

Berdasarkan UU Desa, yang salah satunya menjadikan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai acuan, hutan dapat menjadi aset desa adat. Sehingga alur penetapan hutan adat bagi desa adat adalah sebagai berikut



### 3. Penetapan hak ulayat atas tanah menggunakan instrumen Perdasus 23/2008

Sejatinya pengaturan mengenai Hak Komunal payung hukumnya menggunakan Permen ATR 10/2016. Namun, untuk Papua, ketentuan dalam Permen ATR 10/2016 dikesampingkan oleh Perdasus No. 23 Tahun 2008 yang merupakan realisasi dari pelaksanaan UU Otsus yang memberikan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan kepada pemerintah Provinsi Papua, yang diatur lebih lanjut berdasarkan Perdasus dan Perdasi. UU Otsus dapat mengecualikan ketentuan dalam Permen ATR 10/2016, karena selain sebagai *lex superior* (secara hierarkis UU berada di atas Permen), juga merupakan *lex specialis* (karena Papua mendapat Otsus). Adapun mengenai pengaturan urusan tanah ulayat, UU Pemda 23/2014 sendiri telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melakukan penetapan tanah ulayat sesuai wilayah yurisdiksinya.

Perlu diingat juga urusan pemerintahan ini mencakup wewenang pemerintahan yang terdiri dari DPRD dan kepala daerah, bukan hanya urusan pemerintah—dalam hal ini hanya kepala daerah. Sehingga urusan pemerintahan daerah ini juga meliputi kewenangan untuk mengatur dalam produk hukum daerah. Oleh karena itu, penetapan hak ulayat atas tanah di Papua mengacu pada prosedur dalam Perdasus 23/2008 yang secara garis besar tahapannya adalah sebagai berikut:



### 4. Penetapan hutan adat di kawasan hutan dan APL menggunakan instrumen Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Hutan Hak

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, saat ini penetapan hutan adat merujuk pada Permen 32/2015 tentang Hutan Hak yang tetap menjadikan pasal 67 UU Kehutanan sebagai acuan utama. Dengan ketentuan tersebut, pengakuan keberadaan MHA dengan menggunakan payung hukum Perda menjadi persyaratan instrumental bagi dilakukannya tindakan penetapan hutan adat. Ketentuan ini tetap

dimasukan dalam Permen LHK 32/2015, namun membuka peluang penggunaan produk hukum daerah berkaitan dengan pengakuan keberadaan MHA, selain Perda sebagai persyaratan untuk pengajuan permohonan penetapan hutan adat (Pasal 6 ayat (1)). Selain itu, rumusan Permen 32/2015 juga membuka peluang penggunaan produk hukum daerah yang tidak secara spesifik memberikan pengakuan keberadaan MHA (subjek hukum), namun memberikan pengakuan keberadaan tanah ulayat (objek hukum). Hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 6 ayat (1) yang memberikan opsi pilihan dengan penggunaan kata “atau” dalam salah satu syarat permohonan penetapan hutan adat: “...terdapat MHA atau hak ulayat yang telah diakui oleh pemerintah daerah melalui produk hukum daerah.”

Dengan rumusan tersebut, maka proses penetapan hutan adat di Papua dengan menggunakan instrumen Permen LHK 32/2015 dapat pula dilakukan dengan prosedur pengakuan MHA yang diatur dalam Perdasus No. 22/2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan SDA MHA Papua *atau* pengakuan tanah ulayat yang diatur dalam Perdasus No. 23/2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga MHA Atas Tanah. Jika pilihan pertama memberikan pengakuan keberadaan MHA (subjek hukum), maka pilihan kedua memberikan pengakuan tanah ulayat yang merupakan objek hak dari MHA. Perlu juga diperhatikan bagaimana halnya UU 41/1999, pengakuan keberadaan MHA oleh Perdasus 22/2008 juga memandatkan dilakukan penetapan dengan payung hukum Perda (Pasal 2 ayat (2)). Sementara itu, pengakuan tanah ulayat berdasarkan Perdasus 23/2008 dapat dilakukan oleh kepala daerah dengan membuat penetapan melalui penerbitan surat keputusan (Pasal 5 ayat (1)).

Atas dua pendekatan Perdasus dalam mendorong penetapan hutan adat menggunakan prosedur yang disediakan oleh Permen 32/2015 ini terdapat dua problem hukum:

- a. Mekanisme pengakuan mana yang digunakan sebagai syarat permohonan penetapan hutan adat, apakah Perdasus 22 (pengakuan MHA) atau Perdasus 23 (pengakuan tanah ulayat)?
- b. Apakah bisa pengakuan berdasarkan SK Kepala Daerah (pengakuan tanah ulayat) untuk penetapan hutan adat di kawasan hutan, sementara Pasal 67 UU Kehutanan mensyaratkan Peraturan Daerah?

Menjawab problematika hukum pertama, kita perlu melihat kembali rumusan persyaratan penetapan hutan adat yang diatur dalam Permen 32/2015 yang membuka

peluang pengakuan tanah ulayat selain pengakuan keberadaan MHA dalam pasal 6 ayat (1):

Syarat permohonan penetapan hutan adat meliputi:

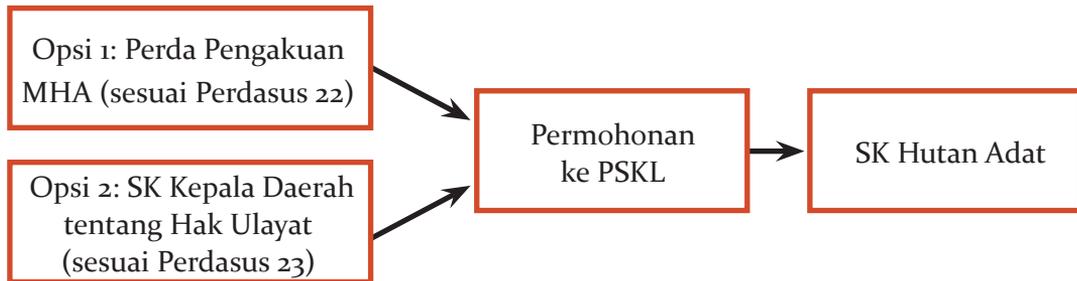
- a. Terdapat MHA **atau** hak ulayat yang telah diakui oleh pemerintah daerah melalui produk hukum daerah

Menyimpulkan dari bunyi pasal di atas, ketentuan persyaratan di atas bersifat alternatif, sehingga dapat dipilih produk hukumnya: mengakui MHA atau hak ulayat. Sehingga, mekanisme pengakuan **dapat memilih** antara melalui Perdasus 22/2008 (pengakuan MHA dengan Perda) atau Perdasus 23/2008 (pengakuan tanah ulayat dengan SK Kepala Daerah).

Sementara itu, untuk menjawab problematika hukum yang kedua, perlu dilihat kembali kedudukan UU Otsus Papua dan Perdasus yang diterbitkan sebagai pelaksanaannya. Mnenilik pada rumusan Pasal 67 UU Kehutanan yang mensyaratkan produk pengakuan harus berupa Perda, hal ini sejatinya sudah dipenuhi di Provinsi Papua, dengan diterbitkannya Perdasus 23/2008 (dan di Prov. Papua Barat dengan UU Otsus itu sendiri). Perdasus ini merupakan produk hukum yang **menjamin pengakuan** hak ulayat di Papua, hanya saja pengakuan lebih lanjutnya didelegasikan kepada Keputusan Kepala Daerah. Sehingga, dapat dikatakan, Perdasus 23 Tahun 2008 dikatakan sebagai **Perda Umum**, yang membutuhkan SK lebih lanjut.

Hal ini sudah lumrah dalam prakteknya, di mana Perda-Perda di daerah lain juga menggunakan mekanisme ini. Contoh di daerah lain adalah Perda Kabupaten Malinau No. 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau atau Perda Kabupaten Enrekang No. 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan terhadap MHA di Kabupaten Enrekang. Kedua Perda ini merupakan Perda Umum, yang mendelegasikan Keputusan Kepala Daerah untuk penetapan lebih lanjut. Sehingga dengan demikian syarat adanya Perda dalam Pasal 67 UU Kehutanan pada dasarnya sudah terpenuhi.

Sehingga secara garis besar penetapan hutan adat di kawasan hutan sebagai berikut:



Adapun opsi untuk penetapan hutan adat di luar kawasan hutan atau di Areal Penggunaan Lain (APL), berupa penggunaan produk hukum berupa penetapan pengakuan keberadaan MHA atau pun penetapan pengakuan tanah ulayat tidak menimbulkan persoalan hukum yang berarti. Sebab berdasarkan Permen 32/2015, Perdirjen PSKL No. 1/2016 tentang Tata Cara Verifikasi dan Validasi Hutan Hak, usulan penetapan hutan adat yang berasal dari APL dapat diterima cukup dengan keberadaan produk hukum daerah setingkat keputusan kepala daerah saja.

## 2.6 Opsi-opsi Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua Barat

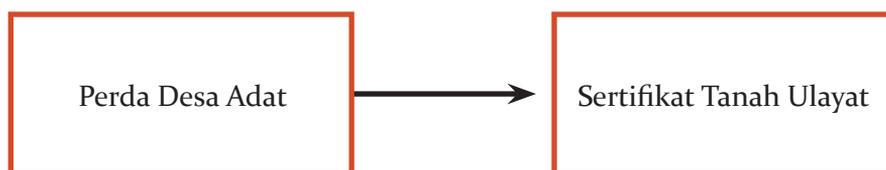
Pada hakikatnya, Provinsi Papua Barat merupakan hasil pemekaran dari Provinsi Papua yang mendapatkan status Otsus berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus Bagi Provinsi Papua. Atas pemekaran tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2008, yang mengubah ketentuan UU Otsus No. 21/2001, dengan memberikan penegasan bahwa status Otsus juga didapatkan oleh Provinsi Papua Barat—yang sebelumnya menjadi bagian dari Provinsi Papua yang secara legal mendapatkan status Otsus melalui UU 21/2001. Dengan demikian, kekhasan status beserta keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan juga dimiliki oleh Provinsi Papua Barat.

Meski demikian, sampai saat ini Provinsi Papua Barat belum memiliki Perdasus yang berkaitan dengan pengakuan MHA sebagaimana yang dimiliki oleh Provinsi Papua. Atas kondisi ini, akhirnya bisa Provinsi Papua Barat dapat menggunakan

perangkat peraturan hukum nasional yang mengatur mengenai MHA, tanah ulayat, maupun hutan adatnya. Kendati pun dapat berubah atau dikesampingkan jika kemudian Perdasusnya diterbitkan. Oleh karena itu, opsi-opsi pengakuan hak MHA di Papua Barat dapat berupa:

### 1. Penetapan Tanah Ulayat di Desa Adat

Berdasarkan Pasal 76 ayat (4) UU Desa, kekayaan milik desa (atau desa adat) yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah desa. Dalam hal ini, oleh karena desa adat merupakan kesatuan MHA, dan pemerintahannya sesuai susunan asli, maka tanah desa adat merupakan tanah kesatuan MHA.



### 2. Penetapan Hutan Adat di Desa Adat

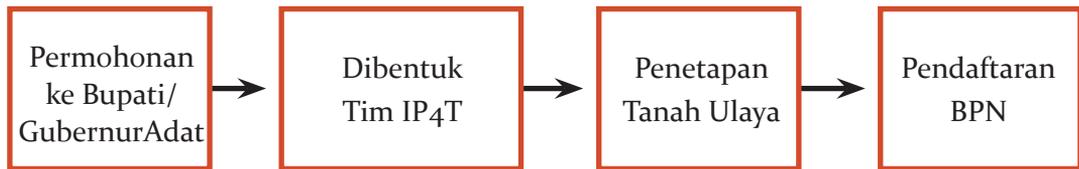
Berdasarkan UU Desa juga, yang salah satunya menjadikan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai acuan, hutan dapat menjadi aset desa adat. Sehingga alur penetapan hutan adat bagi desa adat adalah sebagai berikut:



### 3. Penetapan Tanah Ulayat di Luar Kawasan Hutan dan HGU

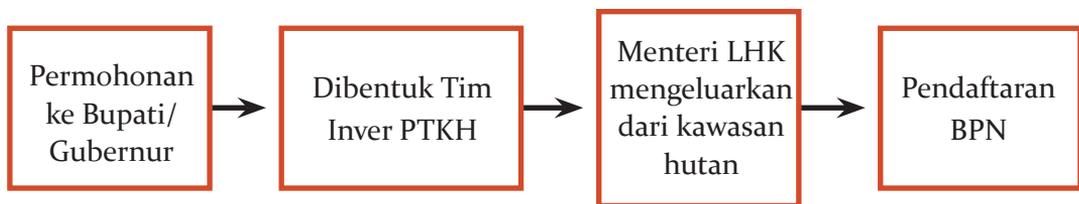
Karena Papua Barat belum memiliki Perdasus mengenai penetapan tanah ulayat, berbeda dengan Provinsi Papua, maka mekanismenya mengikuti aturan dalam Permen ATR 10/2016. Dalam Permen ATR 10/2016, hak komunal ditetapkan melalui

keputusan kepala daerah. Secara garis besar tahapan penetapannya yaitu:



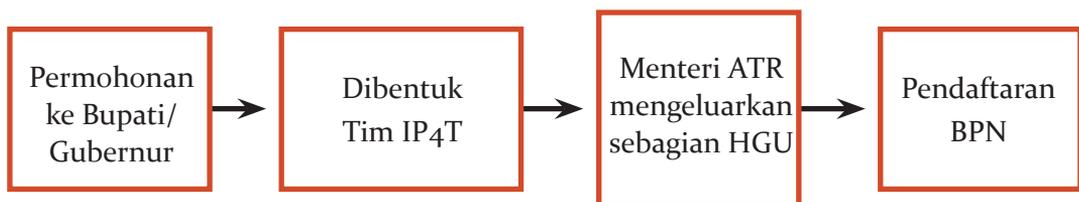
#### 4. Penetapan Tanah Ulayat di Kawasan Hutan

Dalam Permen ATR 10/2016 diatur juga prosedur penetapan tanah komunal dalam kawasan hutan, namun ketentuan ini dikesampingkan setelah terbitnya Perpres 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Untuk model ini, digunakan prosedur penetapan sesuai Perpres 88 Tahun 2017, yaitu:



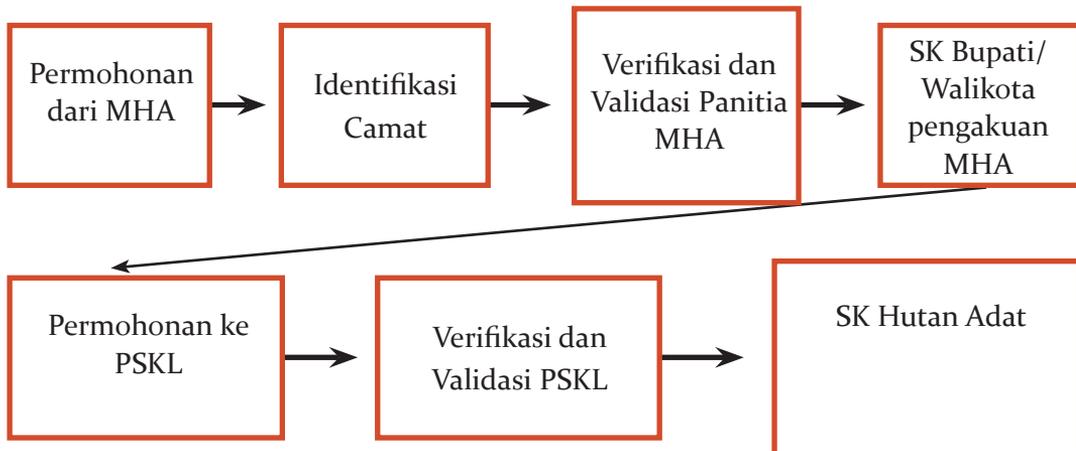
##### 1. Penetapan Tanah Ulayat di Kawasan Hak Guna Usaha (HGU)

Untuk model ini, digunakan prosedur penetapan sesuai Permen ATR 10/2016. Dalam Permen ATR 10/2016, hak komunal ditetapkan melalui keputusan kepala daerah. Senada dengan itu, dalam Perdasus 23/2008, sebagaimana telah dibahas dalam Bab II, keberadaan hak ulayat ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Secara garis besar, tahapan penetapannya yaitu:



## 2. Penetapan Hutan Adat di Luar Kawasan Hutan

Untuk model ini, menggunakan rezim Permen Hutan Hak. Namun, karena tidak memerlukan Perda, apapun bentuk produk hukum daerah, gubernur dan bupati/walikota dapat menerbitkan SK Pengakuan MHA, sehingga diatur juga oleh Permendagri No. 52 Tahun 2014. Sehingga prosedurnya adalah sebagai berikut:



## 3. Penetapan Hutan Adat di Dalam Kawasan Hutan

Untuk model ini, menggunakan rezim Permen Hutan Hak, kewenangan gubernur terbatas, karena membutuhkan Perda. Yang bisa dilakukan gubernur hanya sebatas asistensi MHA. Sehingga, tahapan pengakuan untuk hutan adat di dalam kawasan hutan terdiri dari dua tahap:

### A. Tahap 1: Pengakuan MHA melalui Perda

Apabila belum ada pengakuan MHA melalui Perda, gubernur atau bupati/walikota dapat memprakarsai Perda Pengakuan MHA, dengan prosedur sesuai ketentuan PP Pelaksana UU 12/2011:



## B. Tahap 2: Setelah Perda Pengakuan Terbit

Setelah Perda pengakuan terbit, gubernur dapat mengasistensi MHA memohonkan SK Hutan Adat ke PSKL sesuai Permen Hutan Hak:



Sejumlah opsi yang demikian, akan dilihat konteks politik hukum yang bekerja, terutama memastikan sejauh mana relevansi dan kemungkinan terbaik dalam akhir pandangan hukum ini sebagai rekomendasi yang secara lebih tepat diargumentasikan.



## BAB III

# IMPLEMENTASI ATURAN DAN KEBIJAKAN: KONTEKS PAPUA DAN PAPUA BARAT

---

### 3.1 Tipologi MHA Papua

**B**icara mengenai MHA dan Papua kerap menuai pertanyaan klasik *ala* Gayatri Spivak dalam gerakan sosial, yakni “dapatkah kaum marjinal bicara? (*Can the subaltern speak?*)”<sup>28</sup> Bagi kelompok yang ingin melakukan solidaritas bagi Papua, tampak beban akan menuai pelbagai tanya seperti, bagaimana membela orang Papua yang berusaha diklaim oleh kita sebagai kalangan di luar Papua yang dengan keistimewaannya telah berbeda. Juga memperlihatkan apa saja kelemahan ketika bermaksud untuk menyuarakan kaum marjinal di Papua atas bias-bias pengetahuan yang kita dapatkan.

Kondisi-kondisi yang membatasi orang-orang marjinal dan pinggiran di belahan tempat untuk berbicara terjadi karena operasi hegemonik dari warisan proyeksi pengetahuan kolonialistik dengan segenap kepentingan dari pusat-pusat kekuasaan ekonomi-politik dan pengetahuan dari negeri metropolis. Sehingga hampir seluruh upaya untuk mewakili kepentingan dari kaum marjinal akan terjebak pada narasi logosentrisme oposisi biner, esensialistik dan beroperasinya narasi eurosentrisme dan patriarki yang saling tumpang-tindih di dalamnya. Dengan kata lain, masalah yang dimunculkan Spivak coba kita pahami dalam sebuah dekonstruksi yang memang

---

<sup>28</sup> Gayatri Chakravorty Spivak, “Can the Subaltern Speak?” artikel dari C. Nelson and L. Grossberg (ed), *Marxism and the Interpretation of Culture*, Macmillan Education: Basingstoke, 1988, pp. 271—313.

berasal dari luar, namun ia merupakan suatu sistem keseluruhan yang terangkai dalam sebuah alat (*tools*) perjuangan dari pemiskinan yang telah terjadi.<sup>29</sup> Untuk itulah opini hukum itu hadir.

Dalam ilmu hukum sudah menjadi konsensus yang pragmatis bahwa unsur-unsur tertentu (atau elemen-elemen tertentu merupakan hukum), sedangkan yang lain adalah tidak. Kelengkapan suatu sistem hukum, menyangkut unsur-unsur yang berpengaruh terhadap penegakan hukum, yakni adanya hukum, penegak hukum, fasilitas dan warga masyarakat. Setiap unsur tersebut harus memenuhi syarat tertentu, dan keempat unsur tersebut saling berkaitan dan saling pengaruh-memengaruhi. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak lengkap, maka implementor hukum wajib melakukan penemuan hukum dengan, melakukan penafsiran, yakni penafsiran gramatikal, sejarah, sistematis atau teleologis.

Untuk itu, maksud penulisan kajian ini adalah untuk mendapatkan suatu gambaran yang diambil dari kenyataan di Papua—bukan untuk mengadili kebenaran kehidupan mereka—untuk dimasukkan ke dalam kerangka perkembangan dari perilaku hingga menjadi panduan dalam memahami konteks hukum adat, yang pendekatannya bersifat interdisipliner. Di masa pemulihan konflik tanah melalui skema Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) saat ini, secara garis besar ada dua faktor yang patut didudukan, yaitu sebab dan akibat. Dalam sebuah tatanan masyarakat yang terbuka luas kini, maka diperlukan penjelasan suatu uraian implementasi hukum negara dan kaitannya dengan hukum yang berkembang dari perilaku manusia tersebut.

Perihal MHA Papua sendiri telah memiliki kebijakan yang bersifat afirmatif berupa “pengakuan” terhadap masyarakat adat dan wilayahnya di Papua yang kemudian telah dituangkan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua yang telah diubah menjadi Perpu No. 1 Tahun 2008. Selanjutnya, Perpu tersebut menjadi UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Otsus Papua tersebut memandatkan pada Pasal 1 huruf r:

*“MHA adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.”*

<sup>29</sup> Dekonstruksionis meyakini bahwa apa yang diteliti oleh peneliti adalah riil, sehingga ia menolak pendapat yang menyatakan bahwa realitas objektif itu tidak dapat ditemukan. Ia lebih lanjut mengatakan, “terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara fakta dan fiksi serta antara pernyataan yang didasarkan atas bukti dan pernyataan literer yang tidak didasarkan atas bukti”, maka itu penting mendudukan gerakan sosial sebagai masa lalu yang direkonstruksi tak hanya di dalam pikiran, tapi juga sebagai realitas. Eric Hobsbawm, *On History*. London: Abacus, 1999.

Jika melihat dari Pasal 1 huruf r, maka unsur MHA adalah: 1.) masyarakat asli Papua, 2.) sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu, 3.) terikat serta tunduk pada hukum adat tertentu, dan 4.) rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.

Meski peraturan perundang-undangan sudah menyediakan ruang afirmatif untuk pengakuan MHA di Papua, kita juga perlu memahami gradasi MHA itu secara faktual. Untuk memahami konteks hak atas tanah dan hutan oleh orang asli Papua, mungkin sebaiknya kami menggunakan istilah yang disarankan oleh J. Spter Manufandu seorang peneliti dari Jerat Papua mengenai “hak asal usul”.<sup>30</sup> Hak asal usul ini dimaksudkan untuk coba membedakan dengan hak-hak atas tanah yang terkontruksi dalam macam-macam hak yang diberikan oleh negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2, Pasal 4 ayat (1), Pasal 16 UU Pokok Agraria.

Diskursus mengenai masyarakat Papua dan sumber daya alam, seperti hutan selalu menjadi isu yang kompleks. Kerumitan yang diidentikan dengan masyarakat adat, dan proses kontestasi yang terus berlangsung antara para pihak (*stakeholders*) dalam memanfaatkan SDA di Papua.<sup>31</sup> Wewenang masyarakat adat cenderung dimanipulasi melalui kerja sama pemerintah dan para pengusaha hutan, sehingga cita-cita ideal pemberdayaan dan peningkatan mutu hidup, khususnya rakyat Papua.

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Papua 2015—2019, wilayah adat di Tanah Papua (Provinsi Papua dan Papua Barat) diklasifikasikan menjadi tujuh wilayah adat, yang terdiri dari Wilayah Adat *Anim Ha, Me Pago, La Pago, Domberai, Bomberai, Saereri dan Mamta*.<sup>32</sup> Dari ketujuh klasifikasi wilayah adat tersebut, perlakuan kepada MHA juga memiliki perbedaan yang mendasar. MHA yang mendiami pegunungan tengah cenderung terisolir dan terpencil—memiliki topografi 500 sampai 4.500 mdpl. Sementara itu, pada wilayah pesisir MHA relatif lebih maju dengan memiliki sistem perhubungan laut dengan perniagaan antar pulau dan penyuplai kebutuhan domestik.

<sup>30</sup> J. Septer Manufandu. “Respons Terhadap Pandangan Hukum Hutan Adat Papua”. Presentasi dalam FGD di DiaLoGue Kemang, Jakarta 26 Maret 2018.

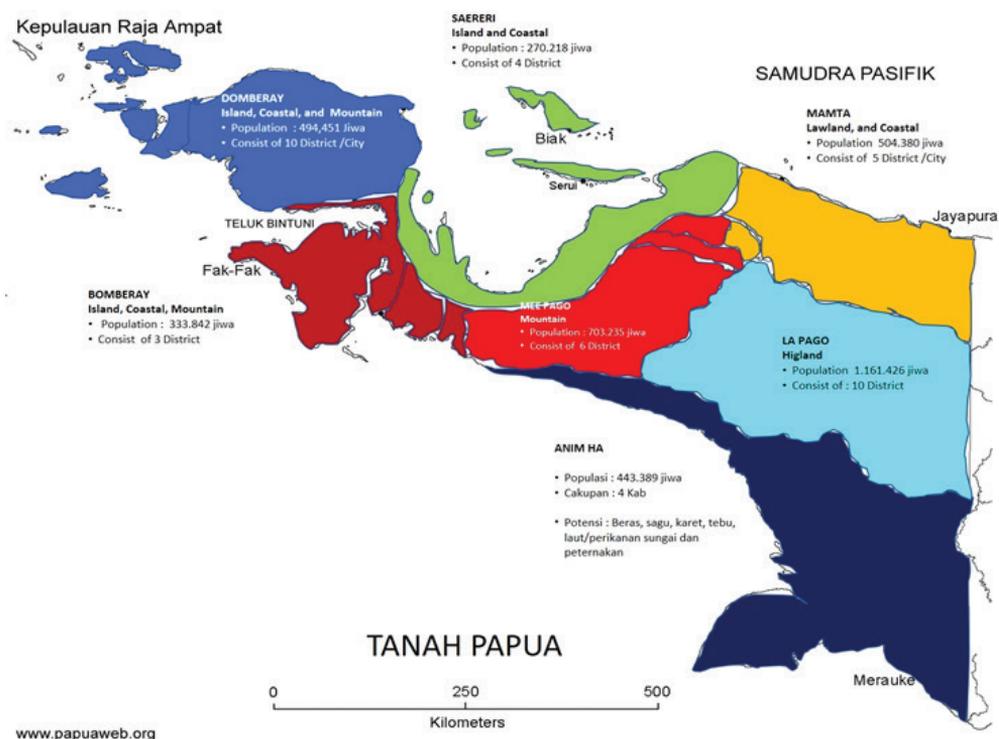
<sup>31</sup> Herman Hidayat, *Pengelolaan Hutan Lestari: Partisipasi, Kolaborasi dan Konflik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2015, hlm. 89.

<sup>32</sup> Pendekatan pembangunan di Papua dan Papua Barat yang berbasis *wilayah adat atau sosiokultural* ini sudah dimasukkan dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional, yakni dalam RPJMN 2015-2019 Buku III. (J. Septer. *Ibid*).

Tabel Profil Tanah Papua Berdasarkan Tujuh Wilayah Adat<sup>33</sup>

Profil Tanah Papua							
		WILAYAH ADAT					
		Ha Anim	Me Pago	Saireri	Mamta	BOMBERAY	DOMBERAY
		La Pago					
<b>Geografis</b>	✓ Pegunungan Tengah ✓ 1.161.426 Jiwa	✓ Pesisir, sebagian Pegunungan ✓ 443.389 Jiwa	✓ Pesisir sebagian Pegunungan ✓ 703.235 Jiwa	✓ Pesisir (Pulau) ✓ 270.218 Jiwa	✓ Pesisir, sebagian Pegunungan ✓ 504.380 Jiwa	✓ Kepulauan, Pesisir, dan Pegunungan ✓ Population : 333.842 jiwa	✓ Pulau, Pesisir, Pegunungan, ✓ Population : 494,451 Jiwa
<b>Jumlah Penduduk</b>	✓ Sagu, Kopi, Buah merah, Ubi jalar	✓ Padi, Karet, Tebu, Perikanan laut/darat, dan Peternakan	✓ Sagu, Kopi, Buah merah, Ubi jalar, (Hulu dan hilir) serta Pariwisata	✓ Ikan dan Hasil Laut Lainnya (Hulu), Industri pengalangan ikan, industri hasil laut serta Pariwisata	✓ Kakao (coklat), Kelapa Dalam (Hulu) industri cokelat dan kelapa (hilir), dan Pariwisata Danau Sentani	✓ Pala, Perikanan, Migas, Hutan, ✓ Consist of 3 District	✓ Consist of 10 District /City
<b>Potensi Wilayah</b>	(Hulu dan hilir), Pariwisata						

Peta 7 Wilayah Adat Papua<sup>34</sup>



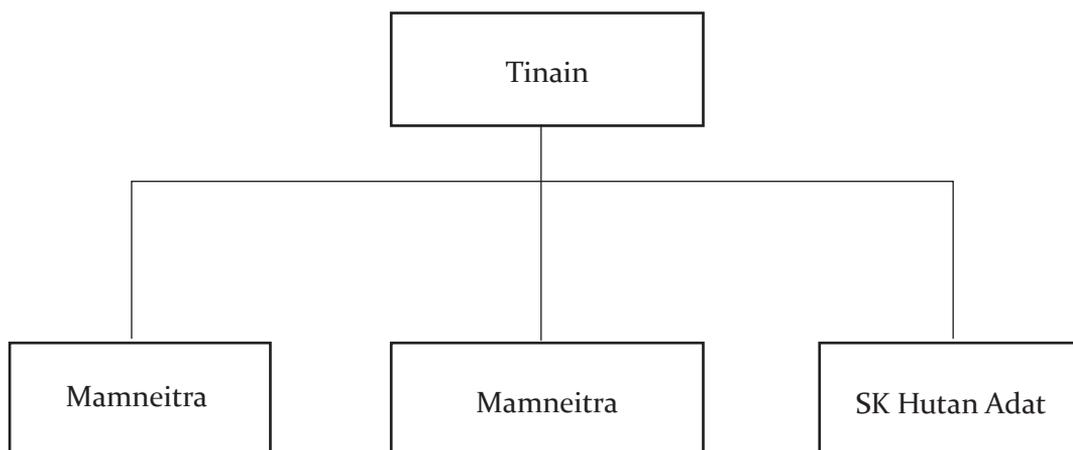
<sup>33</sup> J. Septer, *Ibid.*

<sup>34</sup> J. Septer, *Ibid.*

Di daerah dataran tinggi Papua, mereka hidup secara klan yang masing-masing mendiami daerah sendiri-sendiri. Sementara itu, di wilayah pesisir mereka hidup berdasarkan golongan yang disebut dengan *keret*. *Keret* mendiami sebuah teritori tanah tertentu, sementara klan dari dataran tinggi kerap hidup dalam sebuah ruang untuk menjelajah. Di dalam penerapannya. UU tersebut tidak atau kurang atau belum mempertimbangkan kenyataan bahwa masyarakat Papua merupakan suatu masyarakat majemuk, dinamis, dan bergantung pada letak geografisnya.

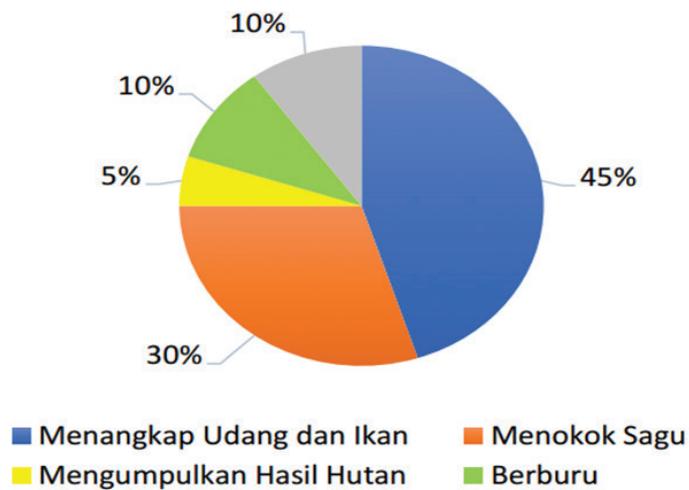
Di Pegunungan Arfak, MHA tinggal di wilayah Cagar Alam di distrik Menyambouw, Kabupaten Manokwari mengenal dan mengakui pembagian wilayah pengelolaan hutan menjadi tiga kelompok. *Pertama*, Kawasan Bahamti merupakan lokasi hutan sumber “air susu ibu” yang menyimpan segala kekayaan alam dan isinya yang masih asli. Mereka meyakini sebagai tempat kramat wilayah ini. *Kedua*, kawasan Nimhati sebagai kawasan pengelolaan terbatas, untuk pengambilan obat-obatan, bahan pembuatan rumah, dan sebagai sumber protein bagi masyarakat. *Ketiga*, Kawasan Susti diperuntukan bagi lahan untuk berkebun, bertani, beternak dan permukiman masyarakat (Situmorang, 2005:87).

MHA Suku Sebyar Kabupaten Teluk Bintuni, Papua memiliki sistem kelembagaan adat suku Sebyar hanya mengenal kepala suku dan kepala-kepala marga. Struktur kelembagaannya tidak kompleks. Oleh karenanya, pola pengambilan keputusan tentang urusan-urusan adat memiliki rantai pengambilan keputusan yang pendek dan hanya melibatkan sedikit orang. Para tetua adat posisinya membantu kepala suku dan kepala marganya masing-masing.



Gambar 2. Struktur Asli Lembaga Adat Suku Sebyar

Mayoritas kehidupan masyarakat Sebyar masih mengandalkan sumber-sumber pangan yang berada di sekitar wilayah pemukimannya. Ketimbang mengonsumsi nasi, menokok sagu serta mencari ikan dan udang merupakan aktivitas kehidupan sehari-hari. Dari kedua aktivitas ini, hanya menangkap udang yang menjadi aktivitas ekonomi untuk memperoleh uang tunai. Aktivitas berkebun hanya dilakukan oleh masyarakat yang permukimannya jauh dari daerah pesisir pantai. Mengumpulkan bahan-bahan makanan di hutan, seperti sayuran, buah dan berburu masih dilakukan. Berikut persentase aktivitas hidup sehari-hari masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga dan dijual (komoditas) berbasis alam:



Gambar 3. Sumber Mata Pencaharian Suku Sebyar

Dari grafik di atas terlihat bahwa pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat Sebyar sangat bergantung dari aktivitas perikanan tangkap (45%) dan menokok sagu (30%). Kemudian dari mengolah tanah-berkebun (10%) dan berburu binatang di hutan (10%). Sedangkan sisanya dari mengumpulkan bahan makanan di hutan (5%).<sup>35</sup>

Dari gambaran faktual tersebut, bila setiap MHA di Papua ditelaah secara seksama, maka masing-masing memiliki dasar dan bentuknya. MHA tersebut secara garis besar didasarkan pada sebuah pertalian keturunan (genealogis) dan yang berdasarkan lingkungan daerah (teritorial). Dalam advokasi belakangan ini, skema

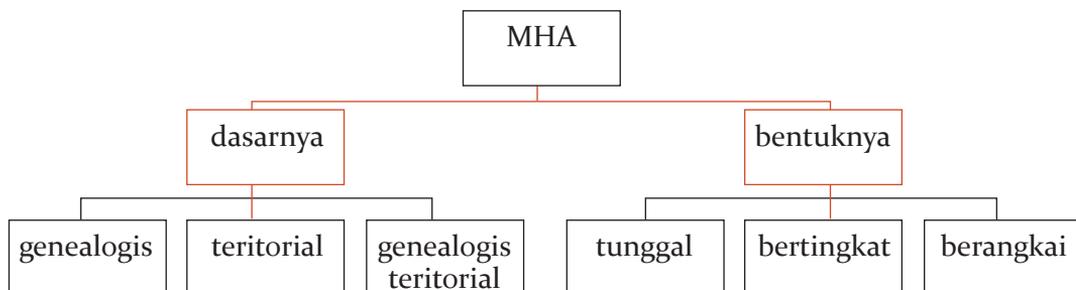
<sup>35</sup> Laporan Sosio-Antropologis Paradisea dan Silva Papua, 2017.

dengan garis genealogis tersebut disebut sebagai orang asli Papua. Kemudian ada pula dasar masyarakat yang bersifat perpaduan (genealogis-teritorial), di situ tidak ada golongan yang menumpang atau pun golongan yang menguasai tanah, tetapi segala golongan yang bertempat tinggal dalam suatu daerah dengan kedudukan yang sama dan memiliki perasaan perjuangan yang sama.<sup>36</sup>

Pengakuan berdasarkan hak asal-usul yang mengikuti teritori atau wilayah hidup komunitas orang asli Papua, tentulah tidak dapat mengakomodasi hak yang terkonstruksi dalam hak-hak yang diberikan oleh negara. Orang asli Papua mengenal berbagai variasi status hak atas tanah dan tingkatan pada status hak tersebut. Status hak atas tanah umumnya merupakan hak bersama. Ini yang sering disebut hak komunal atau hak kolektif. Hak ini sifatnya bertingkat mulai dari tingkatan suku, tingkatan kampung. Tingkatan *keret* sampai pada tingkatan keluarga inti (bapa, mama dan anak-anak). Dalam status hak tersebut, pada sebagian besar suku bangsa di Papua, status hak atas tanah ada pada tingkatan keret, atau bahkan pada tingkatan keluarga inti. Sedangkan pada tingkatan suku lebih bersifat perlindungan, pengaturan, dan pemanfaatan bersama.

Sebagai masukan bagi pembuat kebijakan kita harus memahami bahwa dari sudut bentuknya sendiri MHA dapat terbagi menjadi MHA yang berdiri sendiri (tunggal), menjadi bagian dari MHA yang lebih tinggi atau mencakup beberapa MHA yang lebih rendah (bertingkat), serta merupakan perserikatan dari beberapa MHA yang sederajat (berangkai).<sup>37</sup> Suatu analisa sistematis dapat memberikan kita cara pandang ilmiah untuk memetakan gradasi MHA tersebut.

Gambar 1. Karakteristik MHA



<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, Soleman B. Taneko (ed). *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. 2016, hlm 95.

<sup>37</sup> *Ibid.*

Karakteristik masyarakat ini bukanlah merupakan standar baku dalam memahami keadaan secara riil MHA di Papua, melainkan pembagian ini dapat menegaskan bahwa MHA bersifat kompleks dan adat-adat yang cenderung tidak mudah untuk dikodifikasikan dengan bersifat paksaan serta mempunyai akibat hukum. Untuk itu amatlah penting mendekati pelbagai lintas keilmuan sebelum sebuah produk hukum daerah mengenai pengakuan MHA diundangkan.

### 3.2 Kontestasi Pengakuan Hutan Adat

Sektor kehutanan Indonesia kini mengalami perubahan yang drastis dan mendasar. Perubahan terutama dalam pemberian hak akses dan pemanfaatan hutan bagi masyarakat lokal dan/atau MHA. Perubahan tersebut bisa dilihat di beberapa peraturan perundang-undangan. Pada 16 Mei 2013, Mahkamah Konstitusi (MK) memutus perkara 35/PUU-X/2012 (MK 35). Putusan tersebut mengeluarkan hutan adat dari hutan negara. Namun, tidak menjadikan hutan adat sebagai kategori khusus yang berbeda dengan hutan hak, tetapi memasukkan keberadaan hutan adat sebagai salah satu jenis dalam hutan hak.

Berdasarkan catatan advokasi yang dilakukan masyarakat sipil, paling tidak ada empat skema perubahan yang tengah berjalan: *pertama*, dalam hal penyelesaian hak pihak ketiga melalui Peraturan Menteri Kehutanan No. P.44/MENHUT-II/2012 *juncto* Peraturan Menteri Kehutanan No. P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan No. P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan; *kedua*, dalam hal pemulihan hak komunal melalui Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah MHA dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu; *ketiga*, pemulihan hutan adat melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak, dan *keempat*, skema perhutanan sosial melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial.

Hutan adat yang diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak merupakan sebuah upaya memenuhi janji nawacita dalam hal menciptakan reforma agraria dan strategi membangun Indonesia dari pinggiran. Untuk itu, diperlukan sebuah agenda percepatan penetapan hutan adat. Hutan adat sendiri tidak dapat berjalan hanya dengan tupoksi yang harus dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan

Kehutanan. Dari pengalaman advokasi hutan adat yang telah ditetapkan, sinergisitas terjadi antarlembaga negara baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.

Dalam prosesnya paling tidak ada enam problem besar dalam proses penetapan hutan adat,<sup>38</sup> yaitu:

- a. Lokasi Hutan Adat yang sudah memiliki Perda Pengaturan tentang MHA secara umum, dan belum memiliki Surat Keputusan Kepala Daerah mengenai Penetapan MHA/Wilayah Adat (subyek dan obyek) MHA tersebut;
- b. Lokasi Hutan Adat yang sudah memiliki Profil MHA, Peta Wilayah Adat/Hutan Adat, tetapi belum memiliki sama sekali Perda ataupun Keputusan Kepala Daerah terkait Pengakuan MHA;
- c. Lokasi Hutan Adat yang sudah memiliki profil MHA, Peta Wilayah Adat/Hutan Adat, Perda Pengakuan, namun masih berkonflik dengan pemegang izin dan/atau pemangku hutan;
- d. Lokasi Hutan Adat yang sudah memiliki Profil MHA tetapi belum memiliki Peta Wilayah Adat/Hutan Adat dan Perda Pengakuan MHA;
- e. Lokasi Hutan Adat yang sedang berproses untuk membuat Profil MHA, melakukan pemetaan Wilayah Adat/Hutan Adat dan sedang mendorong Perda Pengakuan MHA; dan
- f. Lokasi Hutan Adat yang sudah lengkap dan siap diverifikasi. MHA ini telah memiliki Profil MHA, memiliki Peta Wilayah Adat/Hutan Adat dan memiliki Perda Pengakuan MHA/produk hukum daerah. Namun, sampai saat ini belum diverifikasi oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Aktor yang terlibat dalam advokasi hutan adat, baik yang telah ditetapkan maupun yang sedang berproses, membutuhkan sinergisitas antarlembaga. Kurang lebih dalam mewujudkan proses penetapan hutan adat ada beberapa lembaga yang terlibat untuk agenda percepatan penetapan hutan adat ke depan; Menteri LHK menjalankan tugasnya; *pertama*, memfasilitasi pemerintah daerah untuk menyusun produk hukum daerah yang mengakui MHA atau hak ulayat. *Kedua*, menerbitkan SK Penetapan Hutan Adat maupun Pencadangan Hutan Adat didasarkan pada Pasal 7 ayat (3) Permen LHK 32/2015 guna membantu mempercepat proses yang ada. *Ketiga*, mengimbau direktorat jenderal untuk segera melakukan proses penetapan

<sup>38</sup> Agung Wibowo dan Erwin Dwi Kristianto. "Kertas Posisi Percepatan Penetapan Hutan Adat", Kantor Staf Presiden, 2017.

hutan adat bagi MHA yang telah memenuhi syarat penetapan hutan ada. Direktorat jenderal tersebut antara lain:

- a. Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (Dirjen PSKL), terkait tupoksi pengajuan, verifikasi, dan penetapan hutan adat;
- b. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Tata Lingkungan (Dirjen PKTL), terkait dengan pemetaan areal hutan adat;
- c. Direktorat Jenderal Konservasi SDA dan Ekosistem (Dirjen KSDAE), terkait dengan wilayah hutan adat yang berada pada kawasan hutan fungsi konservasi;
- d. Direktorat Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (Dirjen PHPL), terkait dengan wilayah hutan adat yang berada pada kawasan hutan fungsi produksi; dan
- e. Direktorat Jenderal Pengendalian Daerah Aliran Sungai dan Hutan Lindung (Dirjen PDASHL), terkait dengan wilayah hutan adat yang berada pada kawasan hutan lindung.

Pemerintah Daerah (tingkat Provinsi dan/atau tingkat Kabupaten/Kota) dapat menjalankan tugasnya: *pertama*, untuk menerbitkan produk hukum daerah dalam hal belum ada produk hukum daerah tentang pengakuan dan/atau penetapan masyarakat hukum daerah. *Kedua*, mengamanatkan dinas-dinas terkait untuk menginventarisasi data profil dan peta MHA di tingkat daerah.<sup>39</sup>

Ada beberapa kendala lain dalam proses pengakuan hutan adat pada tingkat implementasi. Salah satu contohnya adalah adanya standarisasi baru dalam proses permohonan hutan adat. Misalnya: *pertama*, selain masih dibutuhkannya Perda<sup>40</sup> kini kendala kerap bertambah dengan perlu disahkannya lampiran kelembagaan adat oleh perangkat desa. Formalisme ini tentu tidak diatur dalam mandat proses penetapan hutan adat (Permen 31/2015). Sementara kelembagaan adat tak bisa serta merta harus dituliskan secara tekstual. Terkadang MHA mewarisinya secara lisan. *Kedua*, adanya proses identifikasi maupun sosialisasi awal yang bukan merupakan bagian dari verifikasi dan validasi. Ini tentu akan membuang anggaran dalam perhutanan sosial. Kenapa tidak masuk saja ke dalam tahap verifikasi dan validasi—sesuai mandat

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Frasa “produk hukum daerah” di Pasal 6 ayat (1) Permen LHK 32/2015 sejatinya menjawab kerumitan yang selama ini terjadi. Kerumitan itu salah satunya adalah beragamnya dasar hukum untuk menetapkan MHA yang dikehendaki oleh berbagai peraturan. Dengan menggunakan frasa “produk hukum daerah”, maka pengakuan MHA bisa melalui berbagai jenis bentuk hukum. Agung Wibowo, *et.al*, “Penetapan Hutan Adat Menuju Pengakuan Hak Masyarakat Adat”, Perkumpulan HuMa Indonesia dan Djojodiguno Institute FH UGM, 2015.

Permen 32/2015? *Ketiga*, tidak tersedianya data sosial di BPSKL atau kementerian LHK pusat. Sehingga mereka terkadang meminta lagi data di Dinas Kehutanan tingkat provinsi. kenapa tidak berkoordinasi sebelumnya dengan lembaga (CSO) pendamping? Selain itu, masih ada hambatan untuk memasukkan kawasan hutan adat ke dalam rencana tata ruang dan tata wilayah di tingkat provinsi karena belum adanya pewarnaan kawasan hutan dengan status hutan adat.

Masalah paradigmatik politik kehutanan juga masih menghantui beberapa pihak. Pola hutan adat di wilayah konservasi (cagar alam dan taman nasional) masih ditakuti pihak di Balai Taman Nasional. Padahal fungsi dan luasan konservasi akan tetap sama. Dan malah dapat menghemat anggaran di tingkat Balai Taman Nasional karena adanya skema perubahan status. Ketakutan luasan pengelolaan juga masih jadi malapetaka bahwa MHA tidak perlu hutan yang luas dan harus dihitung cacah berdasarkan kepala keluarga.

Dalam dinamika hutan adat sendiri penting untuk mendudukkan bahwa skema hutan adat masihlah berada di bawah kendali perhutanan sosial. Ini bak dua keping mata uang. Di satu sisi penting bagi kita untuk menghormati otoritas kepemimpinan orang asli Papua (*ondoafi, iram, kepala suku, mananarwir mnu, manarwir keret, mambaiseng/kepala keret atau kepela keluarga*, dsb.). Di sisi lain, orang Papua tidak perlu harus menuntut untuk lebih dihargai, dihormati, diutamakan, atau lebih dipentingkan dalam negara ini. Kita harus mahfum bahwa mereka juga memiliki kekhasan dan keunikan sendiri. Sama seperti komunitas-komunitas masyarakat lain di Indonesia. Hal terpenting di sini adalah perbedaan-perbedaan ini telah membentuk sebuah ikatan kebersamaan yang kita sebut sebagai Indonesia. Untuk itu, seharusnya pemerintah tidak memaksakan mekanisme-mekanisme kebijakan Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial di Papua hanya untuk target capaian semata. Sehingga tak berpotensi menimbulkan konflik baru di kemudian hari.

### 3.3 Kelembagaan Adat dan Sistem Koperasi

Syarat untuk mendapatkan Hutan Adat yang diamanatkan oleh UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah adanya kelembagaan adat.<sup>41</sup> Bentuk ini diharapkan

<sup>41</sup> Pada 16 Mei 2013, Mahkamah Konstitusi (MK) memutus permohonan pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Putusan MK, dengan No. perkara 35/PUU-X/2012 (Putusan MK 35), tersebut pada intinya menyangkut dua isu konstitusional, antara lain: tentang keberadaan hutan adat dan pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat adat, salah satunya adalah adanya kelembagaan adat yang masih menjalankan pranata hukum adat.

agar hutan adat menjadi salah satu skema kepastian areal kelola MHA dengan skema pemulihan hak dan tetap mempertahankan fungsi kawasan hutan. Kelembagaan adat diharapkan jadi pengampu pengelolaan hutan yang relatif dapat terus dikembangkan oleh Kementerian Kehutanan untuk mengelola hutan. Hutan adat diyakini dapat mengurangi kerusakan hutan akibat eksploitasi yang selama ini sering dilakukan oleh pemegang izin usaha dan pembalakan liar.

Sebelum skema hutan adat muncul, sebenarnya sudah ada skema Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Adat (PHBMA) di Papua. Namun, terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam PHBMA, antara lain adalah kurangnya kapabilitas masyarakat *kampung* (adat) untuk memenuhi persyaratan perizinan, kurangnya fasilitasi, dan pendampingan oleh pemda. Selain itu proses pembangunan dan pemberian hak PHBMA perlu disederhanakan untuk meminimalkan biaya transaksi.

Respon Pemerintah Daerah Papua diwujudkan dengan mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur tentang Pengaturan Hasil-Hasil Kayu oleh MHA. Salah satu isi penting dari dokumen izin ini adalah memperoleh izin pengelolaan hutan adat. Oleh karena itu, pemerintah lokal wajib mengakui keberadaan kelompok MHA atau Lembaga MHA (LMHA) atau komunitas adat lokal di Papua—yang belum diakui atau belum berbadan hukum dapat bergabung dalam organisasi seperti koperasi.

Dasar hukum seperti LMHA atau kelompok masyarakat adat yang bergabung dalam organisasi, seperti koperasi, dapat menampung anggota masyarakat adat dinamakan Kopermas. Kopermas yaitu koperasi yang memfokuskan usaha di sektor kehutanan. Kopermas merupakan pegangan bagi masyarakat adat Papua untuk mendapatkan izin pemungutan kayu oleh masyarakat adat, sehingga mendapatkan keuntungan dari setiap kegiatan di sektor kehutanan. Kopermas bertujuan, *pertama*, Agar masyarakat adat memperoleh hak-hak mereka melalui sebuah organisasi independen, tetapi masih terkait erat dengan lembaga tradisional masyarakat. *Kedua*, melalui Kopermas, MHA dapat mengajukan permohonan IPK-MA dari pemerintah provinsi untuk melakukan penebangan seluas 500-1000 Ha di kawasan hutan produksi,<sup>42</sup> atau di dalam dan di luar konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH).

Kopermas hadir bukan tanpa kritik. secara realita, koperasi ini tidak memiliki modal kerja, pengetahuan akan pengelolaan bisnis, bahkan mungkin sebelum itu pertanyaan mendasarnya terlebih dahulu adalah untuk siapa koperasi itu dibuat? Mitra lokal seperti HPH, BUMN dan BUMD belum sepenuhnya memperlakukan

<sup>42</sup> Hidayat, *Op-Cit.* 95.

warga Kopermas secara setara. Program mitra dilakukan sekadar meminjam konsesi yang dimiliki Kopermas. Dan lagi, status Kopermas sebagai koperasi justru mengatasnamakan adat dalam mengeksploitasi hutan bagi kepentingan mereka.<sup>43</sup>

Program Kopermas didirikan untuk memperkuat, memberdayakan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat adat di Papua. Penguatan masyarakat adat hanya dapat terwujud kalau pengelolanya sanggup mengadopsi pengetahuan lokal masyarakat dalam menetapkan kebijakan Kopermas. Walaupun Kopermas dibentuk oleh pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten), dalam perjalanan organisasi adat ini, pemerintah kurang memberikan dukungan dengan mempersiapkan sumber daya manusia, keterampilan administrasi, membangun jaringan, dan pengetahuan mengenai organisasi, termasuk dukungan finansial yang memadai sebelum Kopermas dapat mandiri.<sup>44</sup> IPPHHK-MA seluas 250 Ha dan dikelola dengan mempergunakan alat sederhana. Pemerintah daerah mendirikan Kopermas sekadar untuk meredam keresahan masyarakat di sekitar hutan. Sehingga masyarakat ada tidak memperoleh hasil apapun termasuk kompensasi atas lahan dan tanah yang dipergunakan.

Secara garis besar, pasca reformasi, gerakan di Papua telah mengalami transformasi dan pergeseran aktor gerakan ke arah kaum muda dan mahasiswa yang mengusung identitas kepapuaan. Generasi baru perlawanan ini sebagian besar pernah dididik di pelbagai kampus. Menurut Wilson, dalam organisasi para aktor senior masih mengidap penyakit elitisme-feodal dan patronisme seperti terlihat dari kecenderungan dominasi figur yang berasal dari tipe kepemimpinan tradisional lama: kepala suku, ondoafi, dan raja.<sup>45</sup> Hubungan patronisme tampak dari pengkultusan pimpinan dan senioritas. Pemimpin tertinggi dianggap penggerak utama organisasi. Keputusan pimpinan dan aktor senior adalah perintah yang harus diikuti, meskipun tidak melalui mekanisme pembuatan keputusan secara kolektif dan demokratis. Sebuah rencana transformasi masyarakat sipil penting dalam gerakan politik kaum muda untuk memperkuat perjuangan politik dengan basis SDA dengan melakukan perlawanan sipil non kekerasan. Hal ini penting untuk mendudukkan kembali kebutuhan mengenai koperasi dan kelembagaan MHA di Papua.

<sup>43</sup> Meskipun ini peluang dan langkah positif tapi banyak ditemukan fakta di lapangan MHA tidak terwakili dengan keberadaan koperasi tersebut.

<sup>44</sup> *Ibid*, 96.

<sup>45</sup> Wilson, "Transformasi Gerakan Kaum Muda Papua", dalam *Updating Papua Roadmap: Proses Perdamaian, Politik Kaum Muda dan Diaspora Papua*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia-LIPI. 2017. 103.

### 3.4 Konflik, Kekerasan dan Impunitas di Papua

Kebijakan dan upaya menegakkannya, selalu berkaitan dengan realitas sosial politik yang menopang implementasinya. Tanpa dukungan dan upaya sungguh-sungguh, terutama dalam memajukan dan melindungi hak asasi manusia, maka kebijakan kemungkinan akan mengingkari konstitusionalisme tentang hak asasi manusia itu sendiri.

Persoalan mendasar, dalam konteks perlindungan hak asasi manusia, di Papua adalah seringkali terjadinya kekerasan. Contohnya, penyiksaan, pembunuhan (*extra judicial killings*), bahkan pengusiran paksa dari tempat tinggal, termasuk direnggutnya hak dalam menggunakan SDA.

Situasi ini terus berlangsung. Bukan hanya di masa rezim otoritarian Order Baru Soeharto, melainkan hingga saat ini, pasca pemerintahan Soeharto. Sementara itu, pelaku kekerasan lebih didominasi oleh pasukan militer maupun aparat kepolisian. Dalih yang kerap digunakan adalah tuduhan ‘separatisme’ atau ‘melawan/merongrong NKRI’, yang selalu diasosiasikan dengan Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Situasi kekerasan yang terus berlanjut tersebut diperparah dengan mata rantai impunitas atas pertanggungjawaban hukum. Penegakan hukum bekerja secara diskriminatif terhadap orang asli Papua. Sehingga seringkali hukum menysasar pada mereka untuk memenjarakan dan membungkam kritik.

Kondisi tersebut—kekerasan, impunitas, dan penegakan hukum yang diskriminatif—telah menjadi laporan banyak lembaga hak asasi manusia, baik nasional maupun internasional. Misalnya, laporan Papuans Behind Bars mengungkapkan bahwa telah terjadi peningkatan tindakan penangkapan sewenang-wenang untuk membungkam protes di Papua oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2015. Desakan bagi Pemerintah Indonesia untuk menjawab situasi impunitas yang terus berlanjut, lantaran kekerasan negara dan meningkatnya tindakan penangkapan sewenang-wenang di Papua.<sup>46</sup>

Hal ini didasarkan pada data dan testimoni yang dikumpulkan dan diverifikasi oleh Papuan Behind Bars. Data ini menunjukkan bahwa 1083 orang Papua telah ditangkap secara sewenang-wenang di seluruh Indonesia pada tahun 2015. Ini merupakan jumlah tertinggi penangkapan sewenang-wenang yang didokumentasikan dalam

<sup>46</sup> Indonesia: Hentikan Impunitas dan Penangkapan Sewenang-wenang di Papua, <http://www.tapol.org/id/news/indonesia-hentikan-impunitas-dan-penangkapan-sewenang-wenang-di-papua>

satu tahun melalui pendokumentasian komprehensif yang dilakukan sejak tahun 2012. Sebanyak 80% dari mereka yang ditahan telah ditangkap karena berpartisipasi atau merencanakan demonstrasi secara damai.<sup>47</sup>

Di tahun berikutnya, sebagaimana diungkap Kepala Divisi Pembelaan Hak Asasi Manusia Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) Arif Nur Fikri, mengatakan sejak Agustus 2016 sampai Agustus 2017, ada 16 peristiwa penembakan di Papua yang menewaskan tiga orang tewas dan melukai 44 lainnya. Kekekerasan-kekerasan tersebut terjadi di beberapa lokasi, seperti Jayapura, Abepura, Merauke, Sorong, Manokwari, Boven Digoel, Nabire, Wamena, Yapen, Timika, Puncak Jaya, dan terakhir di Deiyai. Arif menjelaskan motif kekerasan yang didominasi oleh aparat kepolisian muncul pada isu pembubaran paksa kegiatan berkumpul publik secara damai, disertai penggunaan senjata api tidak terukur. Dalam beberapa kasus disertai penganiayaan. Berdasarkan laporan KontraS, motif pengejaran anggota OPM dan pemburuan simbol Bintang Kejora masih menjadi alasan paling kuat terjadinya kekerasan oleh polisi.

Tahun 2017 lalu, kembali diungkap KontraS melalui laporan “Penyiksaan Bukan Solusi Penegakan Hukum”, memperlihatkan eskalasi kekerasan dan terjadinya 17 kasus penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi yang terjadi di tanah Papua.

Sedangkan dari data Elsam (2017), setidaknya sudah ada 240 izin tambang, 79 izin HPH raksasa, dan 85 izin perkebunan sawit di Papua. Negara juga membangun pos-pos militer baru, sebagai pendukung proyek-proyek strategis.<sup>48</sup>

Kisah kekerasan dan intimidasi yang terus menerus terjadi membuat tidak sedikit warga Papua yang masuk dan mengungsi ke wilayah hutan. Pengungsi ini menjadikan hutan sebagai tempat yang aman untuk perlindungan diri. Sebagaimana dikutip dalam laporan bagian Kekerasan Negara dan Impunitas,<sup>49</sup> menyebutkan,

*“Kekerasan negara di wilayah yang lebih terpencil di Papua Barat, seperti di Kabupaten Lanny Jaya dan Yahukimo, telah menyebabkan perpindahan ribuan orang Papua. Menurut laporan dari kelompok HAM Papua, hingga 20,000 orang telah mengungsi akibat kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian dan militer di tahun-tahun terakhir ini. Masyarakat yang secara paksa harus pindah dilaporkan telah melarikan*

<sup>47</sup> Papuan Behind Bars 2015 “Aksi Protes Makin Meninggi, Penangkapan Makin Meningkat: Melihat Situasi di Papua 2015”

<sup>48</sup> Elsam: Kekerasan yang melibatkan aparat terus terjadi di Papua (13 Desember 2017) <https://suarapapua.com/2017/12/13/elsam-kekerasan-yang-melibatkan-aparat-terus-terjadi-di-papua/>

<sup>49</sup> Papuan Behind Bars. 2015. “Aksi Protes Makin Meninggi, Penangkapan Makin Meningkat: Melihat Situasi di Papua 2015”, hal. 23.

*diri ke hutan untuk mencari perlindungan sementara dari kekerasan dan sebagai akibatnya menghadapi kelaparan dan penyakit. Wilayah konflik semacam itu sering kali berada di pelosok terpencil dan sangat dikontrol oleh aparat keamanan, sehingga sulit untuk pelaporan independen tentang pelanggaran HAM. Lebih lanjut lagi, sistem yang kompleks yang diberlakukan oleh pemerintah Indonesia dalam memberikan akses kepada lembaga-lembaga kemanusiaan seperti Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi dan Komite Internasional Palang Merah untuk memasuki Papua membatasi ketersediaan bantuan untuk masyarakat pengungsi. Selain itu, kurangnya akses bebas dan terbuka untuk lembaga kemanusiaan internasional membuat tidak mungkin untuk mendapatkan informasi yang tepat dan akurat mengenai skala masalah pengungsi di Papua. Menurut informasi yang diterima dari kelompok-kelompok masyarakat sipil Papua, perpindahan tersebut menyebabkan krisis kemanusiaan yang berkembang di daerah-daerah konflik terpencil ini.”*

Praktik kekerasan dalam konteks korporasi dan monopoli bisnis kehutanan terus terjadi dan menyasar pada warga Papua. Praktik itu didokumentasikan oleh Koalisi Penyelamatan Hutan Papua (2015) dalam Laporan Kejahatan Kehutanan dan Monopoli Bisnis Kehutanan di Papua Barat, sebagaimana dalam kasus-kasus kekerasan yang melibatkan aparatus negara di PT. Arfak Indra.

Sebuah kasus, dalam peristiwa Februari 2015, salah seorang warga Papua, Yeremias Temongmere asal Kampung Mbaham Dandara, menemukan hutan dusun pala miliknya di Dusun Bogoma dirobokkan dan digusur oleh bulldozer perusahaan PT. Arfak Indra (AI). Perusahaan juga menggusur dusun pala milik Dominggus Muri, Lukas Muri, Neleton Muri, Pene Wagap, Mikael Muri, Yudas Muri, Wenan Murisan, dan Musa Muri, yang terjadi sepanjang Januari hingga Juni 2015.

Penggusuran ini tanpa musyawarah dan persetujuan masyarakat. Selain itu, bukan hanya hutan di dusun yang digusur, melainkan terjadi pula pengrusakan kawasan hutan pala. Itu artinya hal itu berakibat pada kerugian dan kehilangan sumber pendapatan bagi warga. Menggusur dusun pala berarti ‘membakar tabungan dan kehidupan’ masyarakat. Kekerasan tersebut melibatkan aparat keamanan brimob untuk mengamankan bisnis pembalakan kayu.

### 3.5 Menghentikan Kekerasan, Mematahkan Impunitas: Prasyarat Jaminan Perlindungan Hak Orang Asli Papua atas Sumber Daya Hutan

Kekerasan yang difasilitasi oleh negara, termasuk pembiaran atas kekerasan yang berulang tanpa ada kejelasan penegakan hukum yang adil dan tanpa diskriminasi, melahirkan tekanan terhadap pemerintah agar adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak orang asli Papua atas sumber daya hutannya.

Kekerasan yang terjadi bukan semata persoalan mendasar hak-hak sipil dan politik, melainkan pula berdampak luas terhadap aspek lain, seperti ekonomi, sosial, dan budaya. Pencerabutan hak dari tanah dan tempat tinggalnya, pengusiran, kekerasan yang terus terjadi, pada akhirnya melahirkan situasi yang tidak akan pernah dirasakan adil oleh orang asli Papua.

Persoalan hak-hak sosial, ekonomi dan budaya terkait akses SDA bagi warga Papua, dapat dicontohkan dari studi kasus Yerisiam Gua. Kasus ini memperlihatkan bagaimana kehadiran proyek pembangunan dan pemanfaatan SDA berskala besar di tanah Papua telah menimbulkan beragam masalah sosial budaya, ekonomi, hukum dan lingkungan.

Kedatangan perusahaan kelapa sawit mengubah drastis corak produksi dan relasi budaya di masyarakat. Laju deforestasi mengharuskan warga Papua beradaptasi, pun memaksa mereka menjadi sesuatu yang berbeda dari tradisinya. Perubahan juga mendatangkan ketegangan dan konflik, terutama potensi konflik antara penduduk setempat dan penduduk dari luar yang baru datang. Juga menimbulkan konflik dengan pihak perusahaan dan pemerintah.<sup>50</sup>

Dalam konteks demikian, pemerintah harus merubah paradigma dalam melihat isu Papua ini. Kalau terus menerus meniupkan isu 'separatisme', pembungkaman kritik atas kebijakan kehutanan, apalagi disertai kian masifnya pendekatan keamanan yang begitu mudah mengorbankan masyarakat sipil di tengah monopoli bisnis kehutanan, maka pelanggaran HAM akan semakin sistematis dan kian tak kondusif untuk memberikan perlindungan hak-hak orang asli Papua secara lebih baik.

Proses untuk mengawasi dan menghentikan kekerasan hanya bisa dilakukan melalui proses pertanggungjawaban hukum secara terbuka dan adil. Pelanggaran HAM di Papua, baik oleh TNI dan Polri, harus dievaluasi kebijakan serta pendekatan

<sup>50</sup> Perempuan Papua, Deforestasi dan Kekerasan. (4 Desember 2017) <http://pusaka.or.id/2017/12/perempuan-papua-deforestasi-dan-kekerasan/>

keamanannya yang salah kaprah, dan kekerasan harus dihentikan. Akses informasi harus dibuka seluas mungkin, sebagaimana mandat Presiden Joko Widodo yang mempersilahkan jurnalis (termasuk jurnalis asing) untuk menjalankan profesi jurnalistiknya tanpa syarat pembatasan yang menghalangi kebebasan pers. Sehingga publik akan semakin terlibat dalam pengawasan.



## BAB IV

# REALITA AKSES PENGELOLAAN MHA ATAS HUTAN DI PAPUA DAN PAPUA BARAT

---

### 4.1 Aturan Turunan dari Perdasus Papua mengenai IUPHHK-MHA dan IUIPHHK-Rakyat

Sebagaimana telah dibahas dalam Bab II, Otsus Papua dan Papua Barat telah memberikan kewenangan kepada keduanya untuk mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan Otsus dalam Perdasus dan Perdasi. Untuk pengelolaan hutan sendiri, khusus di Provinsi Papua telah diterbitkan Perdasus 21/2008, 22/2008, dan 23/2008. Sejauh ini, Perdasus di atas telah melahirkan setidaknya dua kebijakan yang masing-masing diuraikan berikut:

#### *Pergub IUPHHK-MHA*

Pada tahun 2010, Gubernur Papua menerbitkan Peraturan Gubernur Papua No.13 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu MHA di Provinsi Papua (IUPHHK-MHA). Pergub ini memberi kewenangan kepada Gubernur Papua untuk mencadangkan dan menunjuk areal hutan untuk kepentingan perizinan IUPHHK-MHA atas dasar usulan pencadangan dari bupati/walikota (Pasal 2). Usulan yang disampaikan kepada gubernur tersebut ditembuskan kepada kepala dinas provinsi. Usulan pencadangan dari bupati/walikota tersebut dilengkapi dengan peta lokasi dengan skala 1: 50.000 atau 1: 25.000 (Pasal 3 ayat 2). Kepala dinas provinsi melakukan

verifikasi terhadap usulan pencadangan tersebut yang meliputi: kesesuaian fungsi kawasan dan status perizinan kawasan (Pasal 3 ayat 6). Selanjutnya kepala dinas provinsi membentuk tim dan menyampaikan pertimbangan teknis kepada gubernur (Pasal 3 ayat 7) untuk selanjutnya gubernur menerbitkan pencadangan lokasi IUPHHK-MHA dengan keputusan (Pasal 3 ayat 8).

Di dalam Pasal 5 diatur bahwa pemohon izin IUPHHK-MHA adalah kelompok pemilik hak ulayat hutan setempat yang memiliki:

- a. koperasi masyarakat pemilik hak ulayat; dan
- b. badan usaha milik MHA yang dibentuk oleh kelompok MHA setempat.

Gubernur Papua berwenang untuk menerbitkan IUPHHK-MHA setelah direkomendasikan oleh bupati/walikota dan pertimbangan teknis dari Kepala Dinas Kehutanan dan Konservasi Provinsi Papua (Pasal 6 ayat 1). Sementara kepala dinas provinsi berwenang untuk mengesahkan Rencana Kerja Umum (RKU) selama jangka waktu usaha IUPHHK-MHA (Pasal 6 ayat 2) dan kepala dinas kabupaten/kota berwenang untuk mengesahkan Rencana Kerja Tahunan (RKT) IUPHHK-MHA (Pasal 6 ayat 3).

Bagi MHA yang mengajukan permohonan IUPHHK-MHA maka harus terlebih dahulu membentuk koperasi atau badan hukum yang lain. MHA melalui koperasi atau badan usaha tersebut mengajukan permohonan IUPHHK-MHA kepada gubernur dengan tembusan kepada bupati/walikota, kepala dinas provinsi, kepala dinas kabupaten dengan kelengkapan persyaratan administrasi (Pasal 7 ayat 1):

- a. surat permohonan;
- b. akta badan usaha, SIUP dan SITU;
- c. hasil inventarisasi tegakan;
- d. rekomendasi bupati/walikota;
- e. struktur organisasi dan copy KTP pengurus/ketua;
- f. peta kerja yang diketahui oleh ketua lembaga adat, kepala distrik dan kepala dinas kabupaten/kota;
- g. daftar peralatan yang digunakan;
- h. surat keterangan dan persetujuan ketua lembaga adat setempat; dan
- i. pertimbangan teknis Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota.

Disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa kepala dinas provinsi melakukan penilaian kelengkapan persyaratan dokumen pemohon sebagaimana dimaksud

pada ayat (1). Dalam hal dokumen tidak lengkap maka gubernur akan menerbitkan surat penolakan selambat lambatnya 14 hari kerja sejak permohonan diterima (Pasal 7 ayat 3). Sementara apabila berkas permohonan lengkap maka Kepala Dinas Kehutanan Provinsi bersama pemohon dan kepala dinas kabupaten akan melakukan (Pasal 7 ayat 4):

- a. pemeriksaan areal hutan yang dimohon untuk mengetahui keadaan fisik lapangan.
- b. timber cruising untuk mengetahui potensi tegakan intensitas 10 persen.

Laporan pemeriksaan areal hutan dan *timber cruising* masing-masing dituangkan dalam bentuk berita acara pemeriksaan yang selanjutnya berdasarkan berita acara tersebut kepala dinas provinsi memberikan pertimbangan teknis IUPHHK-MHA kepada gubernur dalam jangka waktu paling lama tujuh hari kerja sejak laporan diterima. Gubernur akan menyetujui atau menolak permohonan berdasarkan pertimbangan teknis dari kepala dinas provinsi dan dengan memperhatikan berita acara pemeriksaan serta rekomendasi dari bupati/walikota. Selain pada proses perizinan, gubernur, bupati/walikota memiliki kewenangan dalam hal melakukan pembinaan atas pelaksanaan IUPHHK-MHA. Sementara dalam kepala dinas provinsi dan kepala dinas kabupaten/kota memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan dan pengendalian teknis atas pelaksanaan IUPHHK-MHA.

Sebagai sebuah izin, IUPHHK-MHA terikat pada hak dan kewajiban yang telah diatur di dalam Pergub ini termasuk tunduk pada ketentuan larangan dan sanksi. Beberapa sanksi yang diperkenalkan dalam Pergub ini: **Sanksi jenis pertama** adalah pencabutan IUPHHK-MHA. Sanksi ini diberikan oleh gubernur (Pasal 31 ayat 3 huruf a) untuk situasi yang digambarkan di dalam Pasal 32 ayat (1) yaitu jika pemegang IUPHHK-MHA:

- a. tidak melaksanakan usahanya secara nyata dalam waktu 60 hari sejak diterbitkannya IUPHHK-MHA;
- b. tidak membayar iuran izin, PSDH dan DR; dan
- c. melakukan tindak pidana kehutanan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Sanksi jenis kedua** adalah Penghentian Kegiatan dan Pengenaan denda yang diberikan oleh kepala dinas provinsi. Sanksi ini diberikan jika pemegang IUPHHK-MHA melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (3) yaitu: pohon yang dapat ditebang adalah

pohon dengan diameter 40 cm ke atas untuk hutan rawa dan 50 cm untuk hutan kering dengan potensi minimal 20 M<sup>3</sup>/Ha pada semua jenis kayu komersial. Sanksi ini juga diberikan kepada pemegang IUPHHK-MHA apabila pemegang IUPHHK-MHA melanggar ketentuan Pasal 27 huruf a sampai dengan huruf f, yaitu:

- a. merusak, memindahkan dan menghilangkan tanda batas serta merusak sarana dan prasarana perlindungan hutan;
- b. menggunakan peralatan berat perusahaan hutan seperti traktor, *logging*, *truck bulldozer*, *loader*, *skidder*, *grader*, *wheel loader*, *exavator* untuk kegiatan penebangan, penyaradan, pengangkutan;
- c. melakukan penebangan sebelum dikeluarkan IUPHHK-MHA;
- d. memindahtangankan IUPHHK-MHA kepada pihak lain;
- e. melakukan pembakaran atas material yang ada di dalam hutan dan atau melaksanakan kegiatan yang dapat menyebabkan kebakaran hutan;
- f. melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan dengan radius atau jarak sampai dengan:
  - 1) 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau;
  - 2) 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa;
  - 3) 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai;
  - 4) 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anak sungai;
  - 5) 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang; dan
  - 6) 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai.

**Sanksi jenis ketiga** adalah penghentian pelayanan. Sanksi ini diberikan oleh kepala dinas kabupaten/kota jika pemegang IUPHHK-MHA tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a sampai dengan huruf I yaitu:

- a. melaksanakan kegiatan IUPHHK-MHA berdasarkan Rencana Kerja Usaha dan Rencana Kerja Tahunan;
- b. membayar Iuran Kehutanan (PSDH, DR dan IUPHHK-MHA) sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c. memperhatikan asas-asas konservasi sesuai ketentuan yang berlaku;
- d. melakukan tata batas areal kerja IUPHHK-MHA;
- e. melaksanakan Penatausahaan Hasil Hutan;
- f. melaksanakan kegiatan pembinaan hutan (Penanaman dan Pemeliharaan);

- g. mengamankan areal hutan dari berbagai macam gangguan keamanan dan kebakaran hutan;
- h. membuat dan menyampaikan laporan bulanan atas pelaksanaan kegiatan IUPHHK-MHA sesuai peraturan perundang-undangan;
- i. membuat sarana dan prasarana perlindungan hutan;
- j. membagi keuntungan kepada persekutuan MHA;
- k. membuka rekening di bank atas nama pemegang IUPHHK-MHA; dan
- l. menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.

### ***Pergub IUIPHHK Rakyat***

IUIPHHK Rakyat adalah izin mendirikan industri yang diberikan kepada MHA untuk mengolah Kayu Bulat (KB) dan/atau Kayu Bulat Kecil (KBK) menjadi barang setengah jadi atau barang jadi (Pasal 1 angka 15), yang diberikan berdasarkan permohonan tertulis (Pasal 9 ayat 1 dan ayat 2) dari:

- a. perorangan;
- b. koperasi; dan
- c. badan usaha milik masyarakat adat (BUMMA).

Kewenangan untuk memberikan izin ada pada gubernur atau bupati/walikota tergantung pada seberapa besar kapasitas industri yang diusulkan atau diajukan. Jika kapasitas industrinya di bawah 2.000 M<sup>3</sup>/tahun maka izin diajukan kepada bupati/walikota dengan tembusan disampaikan kepada gubernur, kepala dinas provinsi, kepala dinas kabupaten/kota, Kepala BP2HP dan Kepala UPTD (Pasal 10 ayat 1). Jika kapasitas industri berada pada kisaran 2.000-6.000 M<sup>3</sup>/tahun pemohon menyampaikan permohonan IUIPHHK Rakyat kepada gubernur dengan tembusan disampaikan kepada menteri, bupati/walikota, kepala dinas provinsi, kepala dinas kabupaten/kota, Kepala BP2HP, dan Kepala UPTD (Pasal 10 ayat 2). Permohonan izin tersebut kemudian diperiksa oleh kepala dinas provinsi atau kepala dinas kabupaten/kota (Pasal 12 ayat 1), untuk selanjutnya menerbitkan pertimbangan teknis pemberian IUIPHHK Rakyat kepada gubernur/bupati/walikota (Pasal 12 ayat 2). Pertimbangan teknis kepala dinas tersebut menjadi bahan perhatian gubernur/bupati/walikota dalam melakukan penilaian terhadap berkas permohonan. IUIPHHK Rakyat diberikan gubernur/bupati/walikota apabila berdasarkan penilaian persyaratan administrasi dan teknis terpenuhi. Kewenangan gubernur/bupati/walikota dalam memberikan

IUIPHHK Rakyat dapat dilimpahkan kepada kepala dinas provinsi/kabupaten/kota.

Kepala dinas provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap pemegang IUIPHHK Rakyat di dalam melaksanakan usaha berdasarkan izin yang diterimanya. Sementara itu, kepala dinas kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemegang IUIPHHK Rakyat di dalam menjalankan usaha berdasarkan izin yang diterimanya. Selain itu, kepala dinas provinsi dapat membentuk tim untuk kepentingan pengawasan dan pengendalian peredaran hasil hutan (Pasal 21 ayat 1, ayat 2 dan ayat 3).

Sebagaimana umumnya sebuah izin, IUIPHHK Rakyat juga dapat hapus. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22, IUIPHHK Rakyat hapus jika:

- a. masa berlakunya telah berakhir;
- b. diserahkan kembali kepada gubernur/bupati/walikota sebelum masa berlakunya berakhir; atau
- c. dicabut karena pemegang izin melanggar ketentuan dalam peraturan gubernur ini.

Sanksi yang dikenal di dalam Pergub ini antara lain: sanksi teguran, penghentian pelayanan, penghentian kegiatan, dan pencabutan izin. Sanksi pencabutan izin dilakukan oleh gubernur/bupati/walikota. Kepala dinas provinsi/kepala dinas kabupaten/kota berwenang memberikan sanksi teguran, penghentian pelayanan dan penghentian kegiatan.

#### 4.2 Pelaksanaan Pengakuan MHA/Hak Ulayat/Hutan Adat di Papua

Beberapa publikasi yang tersedia menunjukkan bahwa pelaksanaan sejumlah perdasus di Papua khusus berkaitan dengan pengakuan MHA/Hak Ulayat/Hutan Adat tidak efektif dalam hal ini jika diukur dari pelaksanaan mandat pembentukan kebijakan daerah pengakuan MHA dan Hak Ulayat.

Studi Yusak E. Reba, misalnya, menengarai bahwa tidak efektifnya pelaksanaan serangkaian Perdasus terkait masyarakat adat dan haknya di Papua. Hal itu disebabkan oleh aspek pembentukan hukum, masyarakat tidak terlibat secara aktif, dan efektif. Kadang kala masyarakat yang hadir dalam proses pembentukan kebijakan adalah orang yang tidak representatif.

Sementara dari sisi implementasi kebijakan setidaknya masalah yang muncul berkisar pada lemahnya komitmen pelaksana kebijakan. Hal lain adalah tidak dilakukannya suatu pengawasan sistematis dalam pelaksanaan kebijakan. Jarang dilakukan sosialisasi, bahkan tidak pernah dilakukan. Terakhir adalah tidak adanya alokasi anggaran yang berarti dalam pelaksanaan kebijakan<sup>51</sup>. Yuli Prasetyo, Kasubdit Hutan Adat di Direktorat Jendral Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Dirjen PSKL, KLHK), pun menyampaikan persoalan ketiadaan kebijakan daerah di Papua merupakan sebab dari belum adanya penetapan hutan adat di Papua. Ia menyampaikan bahwa masyarakat terkendala dengan belum adanya kebijakan daerah yang mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

Meskipun demikian, KLHK dapat mengusahakan dan mendorong pemerintah daerah untuk aktif melakukan pemenuhan hak masyarakat sepanjang ada usulan hutan adat dari masyarakat adat bersangkutan.<sup>52</sup> Sebab itu juga terbaca dari Pernyataan Bersama yang dikeluarkan pada konferensi dimaksud.

Beberapa point dari Pernyataan Bersama itu antara lain:

- Menuntut dan mendesak pemerintah daerah untuk merumuskan dan menerbitkan kebijakan Perda khusus tentang perlindungan hak-hak atas tanah dan peradilan adat di tanah Papua.
- Mendesak dan menuntut pemerintah melakukan pengkajian dan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang kontroversial dan bertentangan dengan hak-hak dasar orang asli Papua, yang pelaksanaannya melibatkan masyarakat adat Papua<sup>53</sup>.

Sejauh ini, menariknya telah ada inisiatif-inisiatif pengakuan terhadap hak masyarakat adat. Misalnya, Kabupaten Jayapura telah memiliki Perda No. 8 Tahun

<sup>51</sup> Yusak E. Reba, Efektivitas Implementasi Peraturan Daerah Khusus Dalam Rangka Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat di Provinsi Papua, makalah dipresentasikan pada Seminar dan Lokakarya tentang Peninjauan Kembali Kebijakan RTRWP Papua Barat dan Tatakelola Kehutanan yang Menghormati dan Melindungi Pengetahuan dan Hak Masyarakat Adat Papua, yang diselenggarakan oleh Yayasan Pusaka dan Paradisea melalui dukungan dari FPP-CLUA dan RFN, Hotel Manise Sorong, 8 – 9 Mei 2015. Dokumen diperoleh dari <http://pusaka.or.id/assets/2015/05/Efektivitas-Perdasus-Perlind-Hak-Masy-Adat-di-Prov-Papua.pdf>.

<sup>52</sup> Yuli Prasetyo, Presentasi, Konferensi Masyarakat Adat Papua Korban Investasi Kehutanan dan Lahan, pada tanggal 2-4 Desember 2016 di Kota Sorong, Sumber: <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2017/03/laporan-konferensi-masy-adat-papua-sorong-des-2016.pdf>.

<sup>53</sup> Pernyataan Bersama, Konferensi Masyarakat Adat Papua Korban Investasi Kehutanan dan Lahan, pada tanggal 2-4 Desember 2016 di Kota Sorong, Sumber: <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2017/03/laporan-konferensi-masy-adat-papua-sorong-des-2016.pdf>.

2016 tentang Kampung Adat. Pada bagian ketentuan umum, tidak ditemukan defenisi tentang Kampung Adat. Rujukan untuk memahami apa yang dimaksud sebagai Kampung Adat justru terdapat di dalam bagian pertimbangan yang menyatakan bahwa Kampung Adat merupakan kesatuan MHA yang diakui eksistensinya di dalam UU Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 dan memiliki otoritas untuk melakukan penataan para anggotanya secara mandiri berdasarkan kewenangan asli yang dimiliki guna terwujudnya kesejahteraan yang adil dan merata. Jelas bahwa Kampung Adat yang dimaksud Perda ini adalah MHA. Pasal 5 Perda ini mengatur bahwa Kampung Adat memiliki ciri:

- Mempunyai rumpun masyarakat adat dan wilayah yang dihuni;
- Mempunyai hubungan genealogis;
- Memiliki kesatuan teritorial dan/atau kesatuan genealogis teritorial;
- Sebagian atau seluruh anggota masyarakat adat masih menggunakan bahasa lokal/bahasa ibu;
- Masih berlaku adat istiadat dan hukum adat bagi masyarakat adat setempat;
- Memiliki pola kepemimpinan tradisional yang masih hidup berdasarkan adat istiadat setempat;
- Memiliki hak-hak ulayat tradisional yang diwariskan secara turun temurun; dan
- Memiliki peradilan adat.

Perda ini membedakan antara “Pemerintahan Kampung Adat” dengan “Pemerintah Kampung Adat”. Di dalam Pasal 1 angka (6) didefenisikan Pemerintahan Kampung Adat adalah ondoafi atau dengan sebutan lainnya dengan perangkatnya yang sudah terbentuk secara turun temurun. Sementara di dalam Pasal 1 angka (7) didefenisikan Pemerintah Kampung Adat adalah Kepala Kampung Adat dan jajarannya yang diangkat oleh Pemerintahan Kampung Adat. Adapun wilayah kampung adat didefenisikan sebagai batas wilayah adat yang ditetapkan berdasarkan kearifan lokal masyarakat adat setempat (Pasal angka 28).

- Pasal 6 mengatur bahwa wilayah pemerintahan kampung adat dapat terdiri dari 1 (atau) kampung adat atau lebih yang dipimpin oleh 1 (satu) Kepala Pemerintahan Kampung Adat (ayat 1) yang disebut dengan ondoafi (ayat 2).
- Pasal 7: (ayat 2) Penetapan peta wilayah Pemerintahan Kampung Adat dilakukan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan: a) struktur

masyarakat adat, b) hak-hak tradisionalnya, dan c) peraturan pemerintahan adat yang ada. Wilayah Pemerintahan Adat ditetapkan melalui Peraturan Bupati (ayat 3)

- Pasal 8 ayat (1): Pemerintah Daerah dapat melakukan penataan kesatuan MHA dan ditetapkan menjadi Kampung Adat dengan Perda. Penataan dimaksud dilakukan dengan cara perubahan status, penggabungan, pembentukan, dan penataan kampung adat (Pasal 9 ayat 2).

Jelas bahwa Perda ini dimaksudkan untuk melaksanakan mandat pembentukan Desa Adat di dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karena itu maka menjadi penting untuk melihat beberapa hal penting yang diatur di dalam UU Desa tersebut. Penataan MHA merupakan kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten (Pasal 96). Penetapan Desa Adat dilakukan melalui Perda Kabupaten/Kota (Pasal 98 ayat 1). Selain kewenangan yang pada umumnya dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, salah satu kewenangan desa adat berdasarkan UU Desa adalah pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat (Pasal 103 huruf b).

Sebagai tindak lanjut dari UU Desa, secara normatif Perda Kampung Adat di Kabupaten Jayapura dapat dipakai sebagai pintu masuk bagi MHA di Jayapura untuk pengakuan hak ulayat maupun penetapan hutan adat. Khusus untuk penetapan hutan adat terdapat catatan penting bahwa ketika suatu MHA ditetapkan sebagai Desa Adat (untuk konteks Jayapura disebut Kampung Adat), maka pengaturan tentang hutan desa (untuk desa adat) harus pula dimaknai sebagai hutan hak. Ini berarti bahwa ada kepentingan untuk merevisi Permen LHK tentang Hutan Hak dan Permen LHK tentang Perhutanan Sosial. Sebagai pengingat bahwa Permen LHK tentang Perhutanan Sosial meletakkan hutan desa ke dalam skema perhutanan sosial. Dalam skema ini, hutan di suatu wilayah desa diposisikan sebagai hutan negara dan masyarakat desa mempunyai hak untuk mengakses dengan cara mengajukan izin kepada pemerintah.

Sementara itu, Kabupaten Sorong di Provinsi Papua Barat telah menetapkan Perda No. 10 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan MHA Moi di Kabupaten Sorong. Dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa “Dengan Peraturan Daerah ini, Pemerintah Kabupaten Sorong memberikan pengakuan dan perlindungan hak MHA Moi”. Pengakuan ini jelas dilakukan setelah dalam proses penyusunan maupun pembahasan Perda dilakukan suatu proses pengujian terhadap unsur-unsur

keberadaannya sebagaimana dinyatakan demikian di dalam Pasal 3 bahwa MHA Moi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 merupakan kesatuan masyarakat yang telah memenuhi unsur:

- Masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
- Pranata pemerintahan adat;
- Harta kekayaan dan/atau benda adat;
- Wilayah adat; dan
- Perangkat norma hukum adat.

Adapun MHA Moi yang dimaksud adalah terdiri dari sub suku Kelim, Sigin, Abun Taat, Abun Jii, Klabra, Salkhma, Lemas dan Maya yang secara turun-temurun bermukim di Kabupaten Sorong yang melaksanakan hukum adat Moi (Pasal 1 angka 6). Dinyatakan pula bahwa MHA Moi adalah subjek hukum yang karenanya berwenang untuk melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan hak-haknya (Pasal 7). Pasal 10 menguraikan bahwa wilayah adat Moi disebut dengan Malamoi dan dimiliki oleh delapan sub suku di atas dan masing-masing sub suku menyebut wilayah adat dengan bahasa yang berbeda satu dengan lainnya. Wilayah-wilayah adat kedelapan sub suku tersebut tersebar di beberapa wilayah administratif, antara lain:

- Wilayah Adat Sigin terdapat dalam wilayah administratif distrik Segun, Moi Sigin dan Salawati;
- Wilayah Adat Lemas terdapat dalam wilayah administratif distrik Seget;
- Wilayah Adat Maya terdapat di dalam wilayah administratif Distrik Salawati Selatan dan Salawati Tengah;
- Wilayah Adat Abun Taat terdapat dalam wilayah administratif Distrik Maudus dan Sunook;
- Wilayah Abun Jii terdapat dalam wilayah administratif distrik Saingkeduk;
- Wilayah Salkhma terdapat dalam wilayah administratif distrik Sayosa Timur, dan Wemak; dan
- Wilayah Klabra terdapat dalam wilayah administratif Distrik Beraur, Klabot, Bagun, Botain, Hobart, Konhir, Klawak dan Buk.

Perda ini juga menyertakan peta Wilayah Adat yang menunjukkan persebaran sub suku Moi. Marga menjadi unit sosial yang ditetapkan sebagai pemegang otoritas atas penguasaan dan pemanfaatan tanah ulayat (Pasal 11) yang dikategorikan sebagai milik bersama dan tanah kelola pribadi (Pasal 12 ayat 1). Berdasarkan tata guna lahan,

tanah ulayat milik bersama tersebut terdiri dari: tanah adat; hutan adat; kawasan pesisir, laut, dan pulau adat (Pasal 12 ayat 2). Sementara, lahan kelola pribadi adalah pemukiman, ladang, dan pekarangan.

Perda ini memang secara spesifik mengakui MHA Moi di Kabupaten Sorong. Ketimbang Perda yang lebih banyak mengatur tentang tata cara menemukan MHA sebagai subjek hukum, Perda ini berhasil mengatasi debat tak berakhir mengenai subjek hukum MHA dengan cara langsung mengakui suatu MHA di dalam materi pengaturannya. Wilayah adat MHA juga dilampirkan di dalam Perda dan menyebutkan secara spesifik sub suku apa saja yang berhak atas satu bagian tertentu di dalam wilayah adat Malamoi. Perda Pengakuan MHA Moi ini memiliki kemiripan dengan Perda Pengakuan MHA Amatoa Kajang di Kabupaten Bulukumba. Dalam konteks percepatan penetapan hutan adat, sangat mungkin perda-perda seperti inilah yang dikehendaki oleh kementerian terkait. Jika itu benar, maka anggaran yang diperlukan dalam pembentukan Perda Pengakuan MHA sangatlah besar.

### 4.3 Norma, Standard, Prosedur dan Kriteria / NSPK

Kewenangan terkait hutan sudah diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini memberikan kewenangan hanya kepada pemerintah (pusat) untuk menetapkan NSPK. Ini berbeda dengan UU Pemerintahan Daerah yang lama di mana daerah juga diberikan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan NSPK. NSPK merupakan kebutuhan bagi pemerintah pusat untuk memberikan panduan interpretasi pelaksanaan atas suatu kebijakan. Sementara bagi pemerintah provinsi, kabupaten maupun kota, NSPK memberikan arahan agar interpretasi pelaksanaan atas suatu kebijakan kurang lebih sama sehingga ada konsistensi antara pelaksanaan di daerah dengan perencanaan di tingkat pusat<sup>54</sup>. Akan tetapi, menumpuknya kewenangan penyusunan dan penetapan NSPK di tangan pemerintah, dalam hal ini (Kemen LHK) akan menimbulkan persoalan implementasi ke daerah, yakni acapkali standar, kriteria, dan prosedur yang dibentuk oleh pemerintah pusat tidak bisa menjawab konteks dan kebutuhan daerah yang beragam<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Bernadinus Steni, *Membedah UU Pemerintahan Daerah yang Baru*, INOBU (Institut Penelitian Inovasi Bumi), Mei 2016

<sup>55</sup> *Ibid.*

Steven Yohanes Kambey<sup>56</sup> bahkan menengarai situasi inkonstitusional di dalam UU Pemerintahan Daerah. Dikatakan bahwa UU Pemerintahan Daerah yang mereduksi sebagian besar kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota memberikan kesan inkonstitusional, yaitu pertentangan terhadap norma yang lebih tinggi yaitu Pasal 18 ayat 2 UUD NKRI 1945 yang mengatur bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Namun di sisi yang lain, mengacu pada Pasal 18 ayat 5 UUD NKRI 1945 yang mengatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah.

Pengaturan kewenangan terkait kehutanan termasuk penyusunan dan penetapan NSPK lebih jauh akan mereduksi status Otsus Provinsi Papua apabila gagal memahami konteks khusus dari kondisi MHA di Papua.

#### 4.4 Hutan dan Perizinan di Papua

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada penghujung Januari 2018 merilis analisis data penutupan lahan tahun 2017 (periode Juli 2016-Juni 2017). Hasil analisis tersebut, sebagaimana disampaikan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan—Siti Nurbaya—menyebut luas deforestasi nasional adalah 479 ribu hektar, dengan rincian di dalam kawasan hutan seluas 308 ribu hektar, dan di Areal Penggunaan Lain (APL) seluas 171 ribu hektar.<sup>57</sup> Lebih lanjut Siti Nurbaya sebagaimana dikutip dalam rilis resmi Kementerian mengatakan bahwa luas deforestasi tersebut turun sebesar 73,6% dibanding tahun 2014. Tidak ditemukan penjelasan lebih lanjut apa penyebab terbesar deforestasi tersebut. Beberapa studi menyebut perkebunan kelapa sawit serta industri pulp dan kertas merupakan biang penyebabnya (Wijaya, 2017).<sup>58</sup> Akan tetapi, *statement* ini masih menjadi perdebatan, bahkan Menteri LHK

<sup>56</sup> Steven Yohanes Kambey (mahasiswa program studi magister ilmu hukum Universitas Tadulako), “Pembagian Urusan Pemerintah Di Bidang Kehutanan (antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah kabupaten/kota), file:///C:/Users/Erasmus%20cahyadi/Desktop/Hutan%20Adat%20Papua/Jurnal%20UNTAD.pdf, 10 Maret 2018.

<sup>57</sup> <http://ppid.menlhk.go.id>, diakses pada 3 Maret 2018.

<sup>58</sup> Arief Wijaya, 19 Juli 2017, *Satu Dekade Deforestasi di Indonesia, di Dalam dan di Luar Areal Koneksi*, dapat diakses di <http://www.wri-indonesia.org/id/blog/satu-dekade-deforestasi-di-indonesia-di-dalam-dan-di-luar-area-koneksi>. Diakses pada 3 Maret 2018.

dalam rilisnya menyinggung akan adanya perbedaan definisi hutan dan deforestasi. *Statement* ini tentu tak lepas dari diskursus yang sempat hangat pada pertengahan 2017 lalu, ketika ada penelitian yang menyebut bahwa kelapa sawit bukanlah penyebab deforestasi.<sup>59</sup>

Terlepas dari perdebatan tersebut, faktanya saat ini sisa area hutan primer di beberapa wilayah di Indonesia sangat sedikit. Di wilayah Sumatera bahkan hutan primer tersisa seluas 321.000 hektar terletak di wilayah pegunungan dan lereng curam sepanjang bukit barisan yang sulit dijangkau (Wijaya, 2017). Bergerak ke arah timur Indonesia, kondisi tutupan hutan primer sedikit lebih baik. Namun, semakin terancam seiring bertebarannya izin pembangunan hutan tanam dan pembukaan lahan untuk perkebunan.

Papua bisa dikatakan sebagai pertahanan terakhir hutan primer di Indonesia. Namun, perlahan tapi pasti mulai terancam seiring semakin sulitnya untuk pengembangan investasi berbasis hutan dan lahan di wilayah tengah dan barat Indonesia. Papua (dalam hal ini Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat) memiliki luas tutupan hutan sebesar 33.551.030 Ha (KLHK, 2015). Papua saat ini dengan keberadaan hutan yang sangat luas dengan berbagai potensi kekayaan alamnya berisiko menjadi daerah dengan deforestasi tertinggi. Terlihat dari angka hilangnya tutupan hutan yang meningkat sejak 2018 dengan kenaikan tajam di tahun 2015, yaitu di angka sekitar 106,413 Ha/tahun (WRI,2017).



**Gambar 1:** Tutupan Hutan Primer di Indonesia, WRI Indonesia, 2017.

<sup>59</sup> <https://www.antaraneews.com/berita/619297/akademisi-sawit-bukan-penyebab-deforestasi>

Kalau dilihat dari pembukaan hutan dan lahan untuk keperluan izin di Papua dimulai sejak tahun 1967 ketika PT Freeport Indonesia memperoleh Kontrak Karya pertama dengan luas 2 juta hektar. Kemudian diikuti dengan diberikannya Hak Pengusahaan Hutan (HPH)—saat ini dikenal dengan IUPHHK-HA—kepada perusahaan skala besar. Berdasarkan SK izin HPH yang ada di Papua, pemegang izin pertama yaitu PT Wapoga Mutiara Timber yang terletak di Sarmi. Perusahaan tersebut memperoleh izin pada tahun 1990 dengan No. SK IUPHHK-HA 744/Kpts-II/90. Sejak saat itu hingga kini, terdapat 20 HPH di Provinsi Papua Barat dan 20 HPH di Provinsi Papua. Kesemua HPH tersebut, berdasarkan hasil monitoring kinerja IUPHHK-HA pada 2016 ada yang berstatus aktif, perlu didorong meningkatkan kinerja, dan perlu evaluasi. Berdasarkan terbit izin, tahun 2009 merupakan tahun terbit izin terluas dibanding tahun-tahun lainnya. Di Provinsi Papua saja pada tahun tersebut terbit izin HPH seluas 653.385 hektar.<sup>60</sup>

Selain izin HPH, pada 2009 Kementerian Kehutanan menerbitkan izin Hutan Tanam Industri (HTI)—saat ini disebut IUPHHK-HT. Izin tersebut diberikan kepada PT Selaras Inti Semesta (PT SIS) seluas 74.870 hektar. Selain PT SIS tersebut, terdapat dua izin lainnya di Provinsi Papua dan dua izin di Provinsi Papua Barat. Izin HTI terakhir yang terbit di Papua diberikan kepada PT Wanamulia Sukses Sejati Uni I dan II melalui SK No. 3/1/IUPHHK-HTI/PMDN/2015 seluas 112.245 hektar (KLHK, 2016).

Di luar urusan kehutanan, izin berbasis lahan lainnya yaitu izin usaha pertambangan dan izin usaha perkebunan terutama kelapa sawit. Setidaknya, di Papua terdapat 2.650.586 hektar luas perkebunan kelapa sawit yang dimiliki oleh 95 perusahaan (Franky, 2015). Pada tahun 2017, Menteri LHK menerbitkan izin pelepasan kawasan hutan untuk tiga perusahaan perkebunan kelapa sawit dan industri pangan

<sup>60</sup> Auriga, 2017, *Laporan Analisis Singkat Aktivitas Logging di Papua/Gap Pasokan-Produksi Industri Kehutanan Papua*, tidak diterbitkan; Y.L. Franky dan Selwyn Morgan, 2015, *Atlas Sawit Papua: Dibawah Kendali Pengusaha Modal*, Jakarta; Pusaka, *Perluas 2400 Hektar di Merauke, Korindo Dituding Langgar Moratorium*, <http://tabloidjubi.com/m/artikel-4014-perluas-2400-hektar-di-merauke-korindo-dituding-langgar-moratorium.html>, diakses pada 3 Maret 2018; <http://auriga.or.id/svlk-violation-the-anti-forest-mafia-coalition-files-a-report-on-7-sawmill-companies-in-papua/>, diakses pada 3 Maret 2018; <https://koran.tempo.co/konten/2017/11/30/424566/Perdagangan-Kayu-Ilegal-Rambah-Papua>, diakses pada 3 Maret 2018. Alosius Susanto, Cecep Subarya, dan Aris Poniman, 2016, *Kebijakan Satu Peta; Momentum Reformasi Penyelenggaraan Informasi Geospasial Nasional*, diakses di <http://semnas.big.go.id/index.php/SN/article/view/99>, diakses pada 4 Maret 2018; Komisi Pemberantasan Korupsi, *Kajian Sistem Pengelolaan Komoditas Kelapa Sawit*, Jakarta; Komisi Pemberantasan Korupsi, 2016; Komisi Pemberantasan Korupsi, *Gerakan Nasional Penyelamatan SDAIndonesia*, Presentasi pada saat penandatangan rencana aksi bersama GNPSDA Papua, di Jayapura, 1 Maret 2018; Walhi Papua, Pusaka, Jerat Papua, dkk, *Catatan Akhir Tahun 2017: Perampasan Tanah, Kekerasan, dan Deforestasi di Papua*, 2017; Mumu Muhajir, Syahrul Fitra, 2018, *IUPHHK-MHA dan Masa Depan Pengelolaan Hutan oleh Masyarakat Adat di Papua*, Jakarta: Yayasan Auriga Nusantara.

seluas 53.806 hektar. Untuk izin pertambangan terdapat 249 IUP dan KK dengan luas 5.848.513 hektar.

Pada tahun 2008, lahirnya Perdasus Provinsi Papua No. 21 Tahun 2008. Peraturan Gubernur Provinsi Papua No. 13 Tahun 2010, telah melahirkan model izin baru yang diperuntukkan bagi MHA. Izin yang diberikan untuk MHA tersebut khusus untuk pemanfaatan hasil hutan kayu yang berada di atas tanah ulayat masyarakat adat, yang dikenal dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu MHA (IUPHHK-MHA). Setidaknya saat ini ada 22 izin yang telah diberikan dan sedang berproses di Gubernur. Dengan estimasi luas keseluruhan lebih dari 96.640 hektar yang tersebar di berbagai daerah di Provinsi Papua.

#### 4.5 Tumpang Tindih Izin

Dari berbagai izin yang ada di Provinsi Papua, khususnya maupun Tanah Papua secara umum, terdapat beberapa di antaranya yang saling tumpang tindih. Seperti izin usaha perkebunan dengan HPH atau antara HPH dengan IUPHHK-MHA. Tidak hanya itu, beberapa izin justru diberikan di atas lahan perkampungan masyarakat yang akhirnya memicu konflik.

Tumpang tindih izin ini, bisa dilihat dari akar masalahnya. Pertama, belum selesainya pengukuhan kawasan hutan. Kajian KPK pada 2010 mengenai Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan, salah satunya menunjukkan belum selesainya pengukuhan kawasan hutan, menimbulkan persoalan serius terkait dengan izin-izin yang telah diterbitkan baik oleh menteri maupun kepala daerah.<sup>61</sup> Bahkan lebih jauh, KPK melihat belum selesainya pengukuhan ini karena tidak konsistennya regulasi yang mengatur kepastian hukum kawasan hutan. Kelemahan ini dapat dimanfaatkan untuk mengambil keuntungan pribadi sehingga tidak hanya merugikan negara, tetapi juga menimbulkan kesewenangan terhadap masyarakat. Salah satunya, keluarnya izin di atas tanah masyarakat tanpa melalui proses musyawarah dan lainnya.

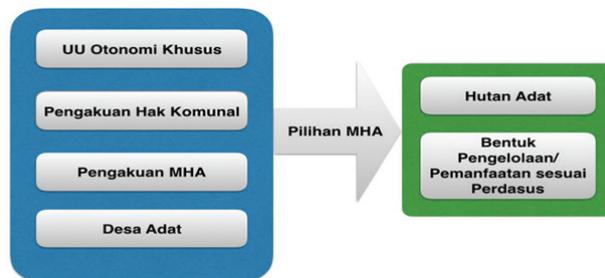
Belum lagi proses penetapan kawasan hutan yang sudah ada saat ini juga memiliki persoalan. Salah satunya, proses penetapan yang tidak partisipatif. Sehingga ketika suatu wilayah ditetapkan sebagai kawasan hutan, ternyata lokasi tersebut sudah tidak

<sup>61</sup> Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK, 2010, *Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan*, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi., hlm. 28.

berfungsi sebagai hutan. Ketika kondisi ini terjadi, masyarakat merupakan pihak yang selalu dirugikan.

Kedua, belum adanya satu referensi peta dasar yang sama dalam penerbitan izin. Semisal, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk pelepasan kawasan hutan menggunakan peta skala 1:50.000, sementara ATR/BPN dalam memberikan Hak Guna Usaha menggunakan peta dasar skala 1:25.000. perbedaan ini sangat memungkinkan terjadinya kesalahan dalam penentuan batas luas suatu izin. Hal ini yang menjadi salah satu temuan kajian KPK tahun 2015, di mana menemukan tumpang tindih izin antara HGU dengan izin pertambangan (3.017.851 hektar), HTI (534.512 hektar), HPH (349.664 hektar), dan Kubah Gambut (801.707) (KPK, 2016). Di Papua tumpang tindih HGU dengan semua perizinan tersebut seluas 160.816 hektar.

Ketiga, perbedaan antara regulasi/kebijakan daerah dengan pusat. Hal ini khususnya berhubungan dengan situasi di Provinsi Papua. Provinsi Papua melalui regulasinya menginginkan adanya model kemitraan atau kerjasama antara MHA dengan pemilik izin yang diberikan pemerintah pusat dan aktif. Karena itu, pengaturan IUPHHK-MHA memberi ruang bagi pemilik izin untuk memiliki izin di atas izin yang sudah ada dengan model kemitraan. Konsep ini, kalau berpijak pada alokasi ruang wilayah adat tentu sangat memungkinkan.



Sumber: KLHK, Pemprov Papua, diolah.

Di satu lokasi wilayah adat, bisa saja terdapat berbagai peruntukan alokasi ruangnya termasuk izin. Lalu, ketika MHA ingin mengelola hutan mereka sendiri khususnya pemanfaatan kayu sementara di wilayah adat mereka sudah ada izin, maka model kemitraan menguntungkan kedua pihak. Karena pemilik izin pertama masih bisa menerima manfaat dari pemanfaatan kayu di lokasi izinnya oleh MHA dan MHA tetap bisa mendapat akses untuk memanfaatkan potensi sumber daya hutan di atas tanah ulayat mereka.

Menyikapi persoalan tumpang tindih izin ini, pemerintah telah membentuk kebijakan satu peta. Bertujuan untuk mengintegrasikan referensi geospasial yang selama ini menjadi penyebab tumpang tindih izin, konflik, dan menghambat perekonomian daerah. Bahkan Presiden Jokowi menegaskan kembali pentingnya percepatan realisasi kebijakan satu peta ini.<sup>62</sup>

Belum selesainya persoalan tumpang tindih izin ini, secara langsung atau tidak, akan berpengaruh terhadap penetapan wilayah MHA. Apalagi keberadaan izin-izin sebagaimana dijelaskan di atas tidak bisa dilihat terpisah dengan keberadaan MHA di Papua. Kampung-kampung tempat hidup MHA di beberapa lokasi berada di areal izin perusahaan.

Berdasarkan data sebaran desa BPS tahun 2013, terdapat 1,4 juta anggota rumah tangga di sekitar kawasan hutan di Papua, di mana sebagian besar di antaranya tidak mengetahui bahwa tempat hidup mereka itu merupakan kawasan hutan apalagi mengetahui fungsi kawasan hutan tersebut.<sup>63</sup> Dari 1,4 juta anggota rumah tangga di sekitar kawasan hutan tersebut tentu ada yang masuk di areal izin. Salah satunya seperti di Kampung Samorkena, Kabupaten Sarmi, Provinsi Papua. Seluruh wilayah kampung Samorkena berada di lokasi HPH PT BBU. Bahkan jalan menuju kampung, yang bisa ditempuh menggunakan kendaraan satu-satunya melewati jalan loging HPH. Siapa pun yang masuk ke kampung tersebut harus terlebih dahulu melapor ke HPH.

Dilihat dari sejarah keberadaan kampung. Justru Kampung Samorkena lebih dahulu ada di banding HPH. Masyarakat di Samorkena sudah mengenal cocok tanam jauh sebelum Papua bergabung dengan NKRI. Tidak hanya di Samorkena, masih banyak lagi kampung-kampung lain yang berada di lokasi izin yang dimiliki oleh perusahaan. Tidak sedikit kemudian kampung yang ada di lokasi izin tersebut terusir. Seperti di Samorkena,

<sup>62</sup> <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/02/05/jokowi-kebijakan-satu-peta-dapat-selesaikan-konflik-tumpang-tindih>, diakses pada 4 Maret 2018.

<sup>63</sup> Badan Pusat Statistik, 2015, *Analisis Tematik ST2013 Subsektor Analisis Rumah Tangga Usaha Bidang Kehutanan dan Rumah Tangga Sekitar Hutan*, Jakarta: Sari Intan Perdana, Hlm. 37-44

ketika tidak ada transportasi menuju kampung selain yang disediakan perusahaan, perlahan masyarakat meninggalkan lahan pertanian mereka dan pindah ke kota. Alasan kuat pindah ke kota untuk memudahkan akses anak-anak ke sekolah.

Sehingga persoalan tumpang tindih izin ini, yang perlu segera diselesaikan adalah pendataan sebaran kampung/desa di kawasan hutan. Ketika ada kampung atau desa di kawasan hutan yang sudah dibebani izin, maka pemerintah bisa mengajukan *enclave* terhadap kampung tersebut. Tanpa dilakukan proses perbaikan data tersebut sulit kemudian untuk mendorong proses penetapan hutan adat di wilayah tersebut, karena saat ini posisi kampung/desa itu terhitung sebagai lokasi izin.

#### 4.6 “Orang Asli Papua yang Semakin Tersingkir?”

Dalam konsep hak asasi manusia, hak-hak asasi sesungguhnya melekat dalam kehidupan pribadi manusia atau kelompoknya (*entitled*). Tanpa kelengkapan hak yang melekat itu, sesungguhnya ia akan merasakan dirinya bukan sebagai manusia individu atau kelompok.

Tatkala memperbincangkan orang asli Papua, maka konsepsi itu juga sesungguhnya melekat pada kehidupan mereka dengan seperangkat hak yang tidaklah mungkin menceraibera hak dari kehidupannya, seperti relasi dengan alam atau lingkungannya.

Berkaitan dengan posisi MHA, merujuk pada konsep yang ada untuk bisa dikatakan sebagai subjek hukum adalah ketika ada penegasan dalam Perda yang mengakui keberadaan MHA. Adanya pengakuan melalui Perda tersebut, yang kemudian menempatkan MHA yang diakui itu sebagai subjek hukum. Setelah adanya pengakuan MHA, baru kemudian MHA bisa mengakses haknya selaku MHA, seperti hak atas wilayah adatnya.

Untuk pengakuan MHA, terdapat beberapa pengaturan yang tersedia. Seperti yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Salah satu instrumen hukum yang mengatur mengenai pengakuan dimuat dalam Permendagri No. 52 Tahun 2014. Permendagri *a quo* menghendaki gubernur/bupati/walikota untuk menetapkan keberadaan MHA melalui keputusan. Permendagri ini tidak mengharuskan MHA tersebut harus berada di kawasan hutan atau tidak. Sehingga MHA di mana pun keberadaan komunitasnya bisa mendapat pengakuan menggunakan instrumen hukum ini.

Sementara, di bawah rezim UU Kehutanan, sejak adanya MK No. 35 yang kemudian diikuti dengan lahirnya aturan turunan setingkat peraturan menteri.

Pengakuan MHA dilakukan menggunakan instrumen Perda. Selain itu, MHA yang diakui ini adalah MHA yang berada di kawasan hutan. Di samping itu, juga terdapat instrumen hukum berupa Perdasus di Provinsi Papua, sebagaimana di atur dalam Perdasus No. 21/2008 dan Perdasus No. 22/2008.

Dalam konteks Papua, untuk pengakuan subjek hukum yang menguntungkan MHA berdasarkan kebijakan pusat adalah model pengakuan MHA sebagaimana diatur dalam Permendagri 52/2014. Karena, posisi MHA di Papua yang ada saat ini tidak semuanya berada di kawasan hutan. Ada beberapa yang berada di areal yang sudah dikategorikan sebagai areal penggunaan lain atau di luar kawasan hutan.

Karena berdasarkan Permendagri pengakuan dapat dimuat dalam surat keputusan gubernur/bupati/walikota. Dalam konteks Papua, pengakuan menggunakan instrumen keputusan gubernur dinilai jauh lebih menguntungkan. Hal ini tidak terlepas dari posisi wilayah adat di Papua yang terletak lintas kabupaten atau kota.

Oleh sebab itu, secara umum, keberadaan (pengakuan sebagai) hutan adat tidak otomatis menjawab persoalan MHA di Papua. Apalagi hutan adat hanya bagian kecil wilayah MHA di Papua.

Sekalipun demikian, hutan bagi MHA Papua atau dalam terminologi Otsus disebut orang Asli Papua (OAP)<sup>64</sup> memiliki peran penting. Hutan menjadi sumber pengetahuan, sumber makanan (*kehidupan*), sumber kepercayaan, dan lain-lain (Sani, 2017). Karena itu ketika muncul izin-izin berbasis lahan dalam skala yang sangat besar menimbulkan keresahan di tengah-tengah masyarakat. Aktivitas perusahaan di sumber kehidupan orang Papua telah menimbulkan kerugian bagi mereka yang menggantungkan hidup pada hutan. Perlahan tapi pasti kondisi ini menjadikan OAP semakin tersingkir.

Catatan kelompok LSM pada penghujung tahun 2017 lalu, menunjukkan bahwa kasus perampasan tanah-tanah masyarakat terus terjadi (Walhi Papua, Pusaka, dkk, 2017). Seperti pembongkaran dan penggusuran hutan milik masyarakat adat suku Iwaro tanpa ada musyawarah mufakat ketika PT Permata Putera Mandiri membangun perkebunan kelapa sawit. Kasus masyarakat Iwaro ini mengakibatkan terjadinya kekerasan terhadap Yan Ever Mengge asal kampung Purangi, Distrik Metamani, Sorong Selatan. Proses penggusuran menggunakan pendekatan kekerasan dan ancaman dengan menyertakan oknum-oknum kepolisian dari kesatuan Brimob.

<sup>64</sup> Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.

Tindakan perampasan tanah, tersebut tidak berdiri sendiri atas kehendak investor atau aparat yang mengamankannya. Laksmi A. Savitri justru mengidentifikasi lebih jauh pada aspek regulasi (Savitri, 2014). Menurutnya, pemerintah melalui kewenangan pembentukan kebijakan dan regulasi dengan sengaja membentuk regulasi yang sangat teknikalisis sehingga menjebak masyarakat pemilik tanah dalam *term-term* legal yang tidak dipahaminya. Savitri mencontohkan keberadaan Perdasus No. 23 Tahun 2008. Perdasus tersebut oleh Savitri diidentifikasi menjadi sarana untuk menekan orang Malind agar melepaskan tanah ulayat mereka untuk kepentingan MIFEE. Hal itu terjadi karena berdasarkan ketentuan Perdasus proses negosiasi pelepasan lahan diserahkan kepada pemilik lahan untuk berhadapan langsung dengan pihak perusahaan. Menghilangnya pemerintah dalam proses tersebut, menjadikan proses transfer hak atas tanah semakin terprivatisasi, dan upaya mewujudkan proses yang adil menjadi khayali (Savitri, 2014).

Terlepas dari masifnya investasi dan perampasan tanah MHA Papua tersebut. Dengan berlakunya Otsus yang lebih menekankan pada perlindungan hak-hak MHA/OAP, telah mendorong Pemerintahan Papua menyusun serangkaian regulasi untuk menjamin agar OAP juga dapat mengelola sumber daya alamnya sendiri. Pada 2008, selain menyusun Perdasus No. 23 Tahun 2008 yang menurut Savitri sangat teknikalisis nan cenderung merugikan tersebut, DPR Papua bersama gubernur juga membentuk Perdasus No. 21 Tahun 2008 dan Perdasus No. 22 Tahun 2008. Ketiga Perdasus tersebut pada dasarnya harus dibaca dalam satu kesatuan. Namun, penulis hendak mengajak kita fokus pada perlakuan berbeda yang diterima OAP ketika mereka hendak mengelola hutan di atas tanah ulayatnya sendiri secara lestari.

#### 4.7 IUPHHK-MHA: Niat Lestari tak Terberi?

Otsus Papua telah memberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan apresiasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Hal menarik dari Otsus ini sebagaimana ditegaskan oleh Mumu Muhajir adalah dalam hal menempatkan pengelolaan SD dalam kerangka pengakuan dan penguatan atas hak ulayat MHA di Papua (M. Muhajir, S. Fitra, 2018). Pengelolaan hutan memang tidak disebut secara implisit dalam UU Otsus sebagai bagian kewenangan penuh pemerintah provinsi. Urusan kehutanan menurut UU harus dijabarkan dalam Perdasus.

Hampir delapan tahun sejak ditetapkan sebagai daerah Otsus, baru pada tahun 2008, Pemerintah Papua membentuk Perdasus mengenai pengelolaan hutan dan

masyarakat adat beserta tanah ulayatnya. Salah satu Perdasus tersebut mengatur hubungan antara MHA dengan hutannya, yaitu Perdasus No. 21 Tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan SDAMHA Papua (Perdasus No. 21 Tahun 2008). Salah satu yang menarik perhatian dari Perdasus No. 21 Tahun 2008 tersebut adalah adanya *term* izin kehutanan di luar yang selama ini dikenalkan oleh Pemerintah Pusat. Perdasus mengenalkan model Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu bagi Masyarakat Adat (IUPHHK-MHA).<sup>65</sup> Tidak hanya berbeda dalam hal nama, IUPHHK-MHA ini berdasarkan Perdasus diberikan oleh gubernur. Dan, untuk lokasi IUPHHK-MHA ini haruslah berada di atas tanah ulayat pemilik izin dengan status kawasan hutan produksi tetap, hutan produksi yang dapat dikonversi/APL, dan **areal yang sudah dibebani izin pemanfaatan kayu**.

Dalam pengoperasiannya IUPHHK-MHA diwajibkan melakukan proses administrasi pemanfaatan kayu layaknya IUPHHK-HA/HPH, yaitu menyusun IHMB hingga RKT. Bagi MHA yang ingin mengajukan IUPHHK-MHA harus membentuk koperasi dan badan usaha. Koperasi atau badan usaha tersebut hanya bisa memiliki IUPHHK-MHA dengan luas maksimal 5.000 hektar dengan masa berlaku maksimal 10 tahun. Perdasus juga mengatur tata cara pemanfaatan kayunya, yang diatur lebih rinci di Pergub No. 13 Tahun 2010 yaitu tiap tahun hanya bisa memanfaatkan maksimal 100 m<sup>3</sup> dan tidak boleh menggunakan alat berat.

Pengaturan yang ketat dalam Perdasus No. 21 Tahun 2008 ini lahir untuk menutupi kesalahan semasa berlakunya Izin Pemungutan Kayu Masyarakat Adat (IPK-MA) sejak 1999, yang dicabut pada 2005 karena menjadi celah bagi pelaku *illegal logging*. Hingga saat ini setidaknya ada 22 IUPHHK-MHA di Provinsi Papua (M. Muhajir, S. Fitra, 2018). Namun, sangat disayangkan dengan aturan yang begitu ketat. Berdasarkan *assessment* yang dilakukan Auriga belum ada satu pun IUPHHK-MHA tersebut yang beroperasi (dalam arti pemegang izin dapat memotong kayu yang berada dalam RKT, mengolah, dan mengedarkannya tidak hanya di Papua, tetapi juga ke luar Papua).

Assesmen yang dilakukan Auriga tersebut dilakukan di tiga lokasi IUPHHK-MHA, yaitu KSU Jibogol di Kabupaten Jayapura, Kopermas Tetom Jaya, dan Kopermas Sapusaniye di Kabupaten Sarmi. Para pemilik IUPHHK-MHA merasa mereka dijadikan kelinci percobaan oleh pemerintah. Sejak memperoleh izin tahun 2011, bahkan sudah menyusun RKT dan mengikutkan anggotanya pelatihan tenaga teknis

<sup>65</sup> Izin pemanfaatan kayu pada hutan produksi di bawah rezim UU No. 41 Tahun 1999 yaitu Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) Hutan Tanam (HT), Hutan Alam (HA), Restorasi Ekosistem (RE), dan Hutan Tanam Rakyat (HTR).

yang diselenggarakan KLHK mereka belum bisa beroperasi. Alasan yang mengemuka ke publik tidak beroperasinya IUPHHK-MHA ialah karena adanya perbedaan pengaturan, sebagaimana disebut pada paragraf sebelumnya. Namun, menurut Muhajir alasan pertentangan antara Perdasus No. 21 Tahun 2008 di bawah rezim UU Otsus dengan UU Kehutanan mestinya tidak terjadi jika masing-masing pihak melihat gambar besar dalam rangka penyelesaian konflik di Papua. Apalagi dari sisi UU posisi IUPHHK-MHA ini sejalan dengan UU Kehutanan pasca Putusan MK. 35/PUU-X/2012 yang menganulir hutan adat dari hutan negara.

Wawancara yang dilakukan Auriga dalam rangka assesment IUPHHK-MHA dengan salah seorang pejabat di KLHK juga menyebut bahwa pada dasarnya, IUPHHK-MHA tidaklah ilegal atau bertentangan dengan aturan sektoral karena muncul dari kamar UU yang berbeda. Menurutnya, izin-izin itu sah dan mengikat. Namun, pun sah dan mengikat menurut pejabat KLHK tersebut IUPHHK-MHA sulit untuk diintegrasikan karena tidak dikenal dalam sistem administrasi perkebunan (M. Muhajir, S. Fitra, 2018)

Lahirnya usulan NSPK untuk menjembatani persoalan IUPHHK-MHA juga tidak menjadi jawaban karena 1) pengaturan usulan draft NSPK lemah dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan; 2) muatan draft NSPK membuka ruang bagi masyarakat selain masyarakat adat untuk mengakses izin pemanfaatan kayu; 3) keberadaan menteri selaku pemberi izin berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum; dan 4) menimbulkan ketidakpastian bagi pemilik IUPHHK-MHA yang ada saat ini dan berpotensi membebani mereka untuk penyesuaian izin (M. Muhajir, S. Fitra, 2018).

Kondisi di atas kontras sekali dengan apa yang didapat investor besar. Perusahaan-perusahaan begitu mudah memperoleh izin, seharusnya Pemerintah memfasilitasi niat baik MHA/OAP untuk mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya hutan mereka secara lestari, bukannya melepaskan kawasan hutan lalu menyerahkan kepada perusahaan yang berujung konflik.

#### 4.8 “Komersialisasi Kayu”

Ketika MHA/OAP dengan kesungguhan mengupayakan pengelolaan dan pemanfaatan hasil hutan secara lestari terhambat produk legislasi dan *political will* pemerintah. Kayu-kayu ilegal terus berseliweran di Papua.

Laporan beberapa LSM sejak awal tahun 2000an telah menguraikan dengan sangat jelas bagaimana aktivitas pembalakan liar dilakukan secara terorganisir. Dari

penebangan hingga kayu-kayu tersebut beredar ke luar dari Papua, terutama dikirim ke negara-negara seperti Cina, negara-negara Timur Tengah, Malaysia, Australia, bahkan hingga ke Eropa dan Amerika. Setelah beberapa tahun tak terdengar penindakan terhadap pembalakan liar di Papua, terutama sejak berlakunya SVLK, pada penghujung 2017 lalu, Koalisi Antimafia Hutan kembali melaporkan kasus pembalakan liar (auriga.or.id, 2017 (Koran Tempo, 30 November 2017). Pembalakan liar tidak saja terjadi oleh mereka yang tidak memiliki izin, justru sebagaimana temuan Koalisi Antimafia Hutan tersebut, perusahaan penampung adalah perusahaan yang telah memiliki izin bahkan telah mendapat label legalitas kayu. Bahkan, kegiatan pembalakan liar juga dilakukan oleh perusahaan HPH dan perusahaan perkebunan yang memperoleh izin pelepasan kawasan hutan.

Perusahaan-perusahaan yang berizin itu terlibat pembalakan liar biasa berupa penebangan kayu atau pembukaan kawasan hutan di luar lokasi izinnya, atau di luar rencana kerja tahunan mereka. Sementara, perusahaan yang memperoleh izin pelepasan kawasan hutan yang melakukan penebangan kayu tidak pernah melaporkan produksi kayu mereka dan tidak membayarkan kewajiban keuangan negara.

Menurut Pemerintah Kabupaten Sarmi, salah satu kabupaten di Provinsi Papua aktivitas pembalakan liar tersebut telah menimbulkan kerugian mencapai 17.344.800.000 per tahun (Presentasi KPK, 2018). Hitungan tersebut belum lagi kerugian yang dialami masyarakat yang selama ini menggantungkan hidup mereka pada hasil hutan bukan kayu atau mereka yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan.

#### 4.9 Masalah Anggaran dalam Program Hutan Adat

Kebijakan terkait program hutan adat tak lepas dari persoalan ketersediaan anggaran. Masalah juga muncul dari segi anggaran dalam mendorong produk hukum daerah terutama Peraturan Daerah (Perda). Dalam pembuatan sebuah Perda pengakuan masyarakat adat yang tersebar di beberapa daerah membutuhkan biaya berkisar antara Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) sampai dengan Rp. 800.000.000,- (delapan ratus juta rupiah).<sup>66</sup> Alokasi dana tersebut disiapkan DPRD provinsi dan kabupaten/kota untuk penyusunan untuk kegiatan perjalanan dinas

<sup>66</sup> Malik, "Politik Anggaran Pengakuan MHA", makalah disampaikan pada FGD panel 3 Pra Konferensi Tenurial 25-27 di Hotel Ibis Slipi, Jakarta Barat tanggal, 6 Oktober 2017 dengan tema "Dinamika Pengukuhan Hutan Adat Sebagai Perlindungan MHA" diselenggarakan oleh Perkumpulan HuMa.

konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri, Biro Hukum pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, studi komparasi, kajian akademis, uji publik dan sosialisasi hingga proses penetapan. Selain itu, anggaran untuk membuat rancangan peraturan daerah (Raperda) hingga menjadi Perda berkisar Rp. 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).

Anggaran sebesar itu sudah termasuk biaya konsultasi maupun kunjungan kerja, namun belum termasuk biaya tenaga ahli anggaran sebesar itu. Bukan hanya itu, Raperda usulan eksekutif terkait urusan rutin pemerintahan maupun Raperda inisiatif DPRD terkait warga masyarakat, satu Perda menelan biaya sedikitnya Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).<sup>67</sup> Jadi selain penetapan hutan adat bukan merupakan perkara yang mudah, ia juga merupakan bukan sebuah perkara yang murah. Ada biaya politik yang cukup besar dalam pengakuan MHA.

Salah satu peluang lain yang dapat dicoba adalah melalui skema Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS) di tingkat kabupaten. Peluang anggaran ini dapat dirancang lebih baik dengan menggunakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) lima tahun yang kemudian dimaktubkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), kemudian dituangkan lagi dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), contohnya di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah. Namun, bila hal ini tidak dapat dilakukan dalam penyusunan awal tahun pemerintah daerah, maka strategi pendanaan dapat dilakukan melalui revisi/perubahan RAPBD atau menggunakan dana inovasi di dalam *slot budget* yang dianggarkan sebelumnya.

Dari skema RAPS, paling tidak ada peluang memasuki isu masyarakat sipil kepada pemerintah daerah saat ini. Ke depan melalui skema RAPS dan hutan adat ini harapannya tentu dapat membuktikan bahwa justru kabupaten dengan skema hutan adat atau RAPS ternyata tutupan hutan bertambah dan ketimpangan ekonomi rakyatnya berkurang, ketimbang kabupaten yang tidak melakukan program tersebut. Selain itu ada peluang dalam menyusun Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) sesuai mandat UU Lingkungan Hidup 32/2009. Tentu ini akan jadi pembuktian bahwa RAPS bukanlah sebuah program yang buruk dari sisi ekologi. Selain itu, transformasi gerakan masyarakat sipil yang selama ini terbelah karena perihal ideologis dapat bersatu dalam berjuang melakukan perubahan dengan skema RAPS di tingkat kabupaten maupun provinsi.



---

<sup>67</sup> *Ibid.*

## BAB V

# OPSI PENGAKUAN HUTAN ADAT, KEBIJAKAN NASIONAL DAN POLITIK HUKUMNYA: KESIMPULAN

---

**D**i bagian akhir ini, akan tiga hal yang hendak diuraikan berbasis rumusan pertanyaan awal, yakni bagaimana pengaturan hutan (hutan adat) di Papua dan Papua Barat, bagaimana dinamika dalam implementasi aturan hukum terkait hutan (hutan adat), serta apa opsi-opsi yang menjadi strategi hukum pengakuan hutan adat di Papua dan Papua Barat dalam mewujudkan pengakuan secara lebih kuat melindungi hak-hak masyarakat adat dan keadilan ekologi.

95

### ***Pengakuan Hutan Adat sebagai Perlindungan Hak untuk Menentukan Nasib Sendiri***

Memaknai pengakuan hukum negara terhadap hutan adat sesungguhnya tidak terpisahkan dengan pengakuan terhadap subyek hukum MHA itu sendiri. Pengakuan hukum negara yang demikian sesungguhnya merupakan bagian dari peneguhan hak-hak dalam prinsip *self determination*.

Prinsip *self determination* (menentukan nasib sendiri) diatur dalam dua kovenan hukum HAM internasional yang telah menjadi bagian dari hukum Indonesia, yakni melalui ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya maupun Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Dalam konstruksi hukumnya, konsep tersebut pula merujuk pada '*right of peoples to self*

*determination*' (*le droit de disposer de'eux-memes*). Sekalipun demikian, dalam konteks hari ini, konsep tersebut menjadi prinsip *peremptory norm* atau *jus cogens* dalam hukum internasional. Prinsip yang demikian, berbeda dengan konsepsi hak lainnya dalam kovenan, yakni sifat dari karakter kolektifnya, atau *right of all peoples* (Manfred Nowak, 2005. UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary. Kehl: Engel Publisher, hal. 15).

Pertanyaannya adalah bagaimana kewajiban negara dalam menegakkan prinsip tersebut? Dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (UN Charter), pasal 1 ayat (3) mewajibkan negara pihak untuk 'mempromosikan realisasi hak untuk menentukan nasib sendiri'. Kewajiban ini bukan semata ditujukan pada negara kolonial, melainkan pula berlaku bagi semua negara pihak, baik terhadap rakyatnya sendiri maupun penghormatan terhadap orang-orang yang berjuang hak untuk menentukan nasib sendiri (Nowak 2005, hal. 16), atau dalam bahasa Casese disebutnya sebagai eksternal dan internal hak menentukan nasib sendiri. Menentukan nasib sendiri dalam arti 'internal', termasuk hak-hak masyarakat untuk tidak dirampas hak-hak dan akses atas penghidupan layak dan sumberdaya alam sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan kehidupan kesehariannya.

Oleh sebab itu, berbasis pada penjelasan ini, maka dorong untuk membentuk kebijakan nasional haruslah menempatkan posisi hak-hak rakyat untuk menentukan nasib sendiri, termasuk mengupayakan pengakuan hukum negara terhadap subyek hukum MHA berikut hak yang melekat dalam kehidupannya, sebagai tanggung jawab yang mendasar dalam konteks hukum HAM internasional.

### ***Kebijakan Pengakuan yang Lebih Memperkuat Posisi Masyarakat***

Kebijakan nasional memandang bahwa pengakuan MHA (sebagai subyek hukum) adalah prasyarat dari pengakuan/penetapan hak MHA, atau dalam arti lain, jika tidak ada Perda atau kebijakan daerah yang mengakui atau menetapkan MHA sebagai subjek hukum maka klaim hak MHA bersangkutan atas wilayah adat dan hutan adat tidak diakui. Pandangan seperti ini bersumber dari pemahaman terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, utamanya memaknai lebih formalisme UU Kehutanan. Pandangan formalisme demikian jelas menghambat tercapainya semangat konstitusi atas pengakuan MHA dan haknya.

Selain soal formalisme, kebijakan nasional tentang pengakuan MHA, hak ulayat, dan hutan adat realitasnya masih disusun secara parsial dan sektoral. Hal ini

menunjukkan bahwa kewenangan menjalankan harmonisasi peraturan di Pemerintah tidak berjalan efektif.

Misalnya soal kewenangan. Kementerian LHK berwenang untuk menetapkan hutan adat. Sekalipun demikian, kewenangan itu baru dapat digunakan jika pemerintah daerah terlebih dahulu telah membentuk produk hukum daerah pengakuan MHA. Masalahnya, jenis produk hukum daerah dimaksud dibedakan sesuai dengan status kawasan. Apabila hutan adat MHA berada di dalam kawasan hutan maka produk hukum daerah pengakuan MHA harus berupa peraturan daerah. Tetapi apabila hutan adat tersebut berada di luar kawasan hutan maka produk hukum daerah pengakuan MHA dapat berupa keputusan kepala daerah maupun peraturan daerah. Di sisi lain, ada pula kebijakan nasional yang memandatkan bahwa pengakuan MHA di daerah cukup dilakukan melalui keputusan kepala daerah.

Kebijakan di sektor pertanahan mengatur dengan cara yang berbeda sebagaimana ditunjukkan melalui Permen ATR No. 10 tahun 2016. Melalui Permen ATR ini, gubernur/bupati/walikota dimandatkan untuk melakukan serangkaian kegiatan yang bermuara pada penetapan hak komunal MHA atas tanah di dalam kawasan hutan dan perkebunan melalui keputusan gubernur/bupati/walikota. Permen ini tidak menjadikan pengakuan MHA sebagai syarat dari penetapan hak komunal MHA atas tanah. Penetapan hak komunal tersebut baru dapat dilakukan jika di dalam proses yang dilakukan oleh Tim IP4T ditemukan bahwa suatu MHA telah memenuhi indikator keberadaannya. Meskipun demikian, pertanyaan lebih jauh adalah apakah Keputusan Kepala Daerah yang menetapkan hak komunal berdasarkan Permen ATR ini dapat dijadikan dasar bagi MHA untuk mengajukan permohonan hutan adat? Sejauh ini belum ada preseden yang dapat dijadikan rujukan untuk menjawab pertanyaan tersebut. Salah satu sebabnya adalah bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang sejauh ini masih belum menjalankan kebijakan hak komunal tersebut.

Dalam konteks Papua dengan atributnya sebagai Daerah Otsus, pengakuan MHA, penetapan hutan adat belum cukup untuk menjadikan MHA di Provinsi Papua dapat dengan mudah melakukan pengelolaan SDA di dalam wilayah adatnya termasuk hutan. Memang ada ketentuan di dalam serangkaian kebijakan Otsus yang memberikan pengakuan terhadap hukum adat dalam pengelolaan sumberdaya alam. Akan tetapi penghormatan terhadap hukum adat tersebut tidak tampak karena serangkaian Perdasus dan Pergub tentang pengelolaan hutan mengatur hal yang sangat teknis yang barangkali tidak dikenal dalam hukum adat MHA di Papua. Dalam melakukan pengelolaan hutan dan wilayah adat, MHA di Papua harus dalam

bentuk koperasi atau badan usaha yang lain. Proses yang harus dilalui pun tidak dapat dikatakan mudah, apalagi jika dikaitkan dengan anggaran yang diperlukan oleh sebuah koperasi atau badan usaha yang lain. Lagi pula pengelolaan wilayah adat termasuk hutan oleh MHA baik melalui skema IUPHHK-MHA maupun IUIPHHK Rakyat maupun skema pengelolaan hak ulayat dikonstruksikan sebagai izin dari negara yang dapat dicabut. Pada konteks ini, sulit dikatakan bahwa antara pengakuan MHA berikut hukum adatnya, penetapan hak ulayat, dan pengelolaan hutan adat terdapat hubungan yang logis.

Kebijakan Provinsi Papua dalam banyak hal seirama dengan kebijakan nasional tentang pengakuan MHA, hak ulayat, dan hutan adat. Beberapa Perdasus yang telah dibentuk Provinsi Papua mengatur mengenai bagaimana langkah-langkah pengakuan MHA, hak ulayat MHA, dan pengelolaan hak ulayat dan hutan adat. Bedanya, kebijakan Otsus tidak mengatur tentang skema penetapan hutan adat. Absennya pengaturan penetapan hutan adat dalam kebijakan Otsus berarti bahwa ketika MHA di Papua ingin mendorong penetapan hutan adat maka yang bisa dirujuk adalah kebijakan nasional.

Dalam konteks inilah perlu diupayakan mencipta peluang untuk mengembangkan politik hukum yang lebih berpihak kepada perlindungan MHA sekaligus mendorong keberlanjutan ekologis di tanah Papua.

### **Mengakui Masyarakat Adat dan Wilayahnya**

Wilayah adat bukanlah suatu istilah yang asing. Meskipun belum menjadi terma baku di dalam teks-teks hukum pertanahan, istilah wilayah adat telah hidup bahkan telah masuk ke dalam diskusi-diskusi akademik. Istilah wilayah adat menjadi penting untuk diangkat ke ranah diskursus hukum, terutama di tengah macetnya pemenuhan hak masyarakat adat atas tanah dan hutan dengan menggunakan istilah-istilah baku saat ini semisal hak ulayat dan hak komunal.

UU 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah memuat istilah “wilayah adat” ke dalam suatu rangkaian definisi hutan adat. Istilah ini mendapatkan momentum yang layak untuk dibicarakan dalam diskursus hukum ketika MK mengeluarkan putusan MK No. 35/2012 yang menempatkan wilayah adat sebagai tempat beradanya hutan adat. Dalam posisi demikian maka status hutan adat pada dasarnya sangat tergantung pada dua hal yang saling berkaitan: pertama, ada atau tidaknya masyarakat adat; dan kedua, ada atau tidaknya wilayah adat. Karena itu, kebijakan di daerah termasuk

kebijakan Otsus Papua mestinya didayagunakan untuk menemukan dimana saja masyarakat adat dan wilayah adatnya.

Sekalipun demikian, pengakuan wilayah adat ternyata tidak semudah yang dibayangkan jika dihadapkan pada fakta begitu beragamnya sistem penguasaan dan kepemilikan tanah di suatu wilayah adat. Ada bagian tertentu dari wilayah adat yang merupakan hak keluarga, hak suku, sub suku, dan sebagainya, yang semuanya merupakan anggota dari suatu masyarakat adat. Mendorong kebijakan negara yang masuk terlampau dalam mengurus legalitas hak anggota masyarakat adat di dalam wilayah adat berarti tidak percaya pada kapasitas hukum dan lembaga adat untuk melakukan distribusi tanah dan sumber daya di dalam wilayah adat.

Padaahal, sejak lama gagasan pengakuan masyarakat adat dan wilayah adat tidak hanya dikonstruksikan untuk mendapatkan legalitas hak atas tanah masyarakat adat, tetapi juga diwarnai dengan kepentingan maupun tujuan untuk merevitalisasi hukum dan lembaga adat dan memberi ruang yang luas bagi masyarakat adat untuk mengurus kehidupan di dalam masyarakat adat sesuai dengan hukum dan kearifannya.

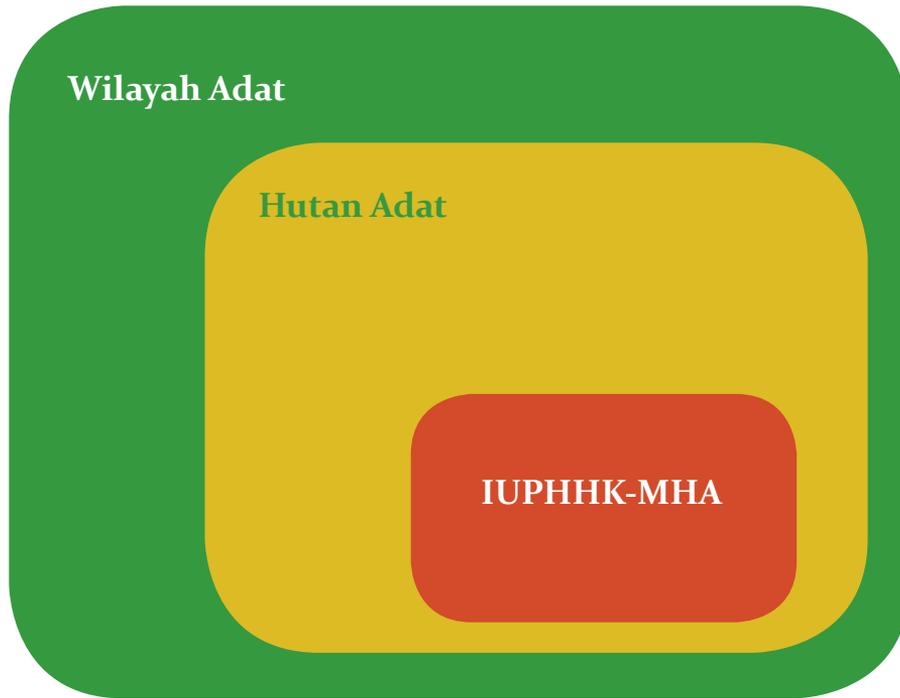
### **Opsi Pengakuan**

Dengan mempertimbangkan konteks bekerjanya politik hukum dan realitas lapangan, serta dasar hukum yang menjadi pondasi kebijakannya, berikut sejumlah opsi yang dapat dipertimbangan sebagai upaya menuju pengakuan hutan adat di Papua dan Papua Barat.

Opsi-opsi ini didasarkan atau dipengaruhi oleh keberadaan sejumlah produk hukum baik di pusat maupun di daerah yang mendasarinya. Bahkan untuk produk hukum di daerah pun, antara Papua dan Papua Barat memiliki perbedaan. Namun demikian, perbedaan produk hukum tersebut tidak memengaruhi skenario pengakuan yang akan ditempuh.

Pada bagian ini perlu ditegaskan bahwa hutan adat merupakan bagian kecil dari keseluruhan wilayah adat masyarakat hukum adat. Sehingga untuk memberikan perlindungan terhadap ruang hidup masyarakat adat, perlu terlebih dahulu dilakukan melalui penetapan wilayah adat. Namun, antara penetapan wilayah adat dengan penetapan hutan adat ini tidaklah hierarkis, sehingga bisa saja penetapan hutan adat didahulukan setelah itu diikuti penetapan wilayah adat. Hal ini tergantung pilihan masyarakat adat yang mengusulkan, mana yang akan didahulukan.

Untuk penetapan wilayah adat ini terdapat beberapa opsi yang bisa dilakukan, yaitu:



### Skenario Pengakuan Wilayah Adat

#### 1. UU Otsus

UU Otsus menekankan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat di Papua dan Papua Barat. Pasal 43 ayat (2) UU Otsus menyebut hak-hak tersebut meliputi hak ulayat MHA dan hak perorangan para warga MHA yang bersangkutan.<sup>68</sup> Lebih lanjut disebutkan bahwa pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukn oleh penguasa adat MHA yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah (Pasal 43 ayat (3) UU Otsus).<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Lebih lanjut lihat Pasal 43 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2001

<sup>69</sup> Lebih lanjut lihat Pasal 43 ayat (3) UU No. 21 Tahun 2001

Berpijak pada Pasal 43 ayat (2) dan ayat (3) tersebut, dapat dipahami bahwa UU Otsus secara tidak langsung telah memberikan pengakuan terhadap MHA beserta hak ulayatnya di Papua dan Papua Barat. Sehingga, atas dasar itu, masyarakat adat dapat mengusulkan pengakuan hutan adat dengan mendasarkan pada UU Otsus. Penjelasan dari Pasal 43 ayat (3) menerangkan lebih lanjut keberadaan hak ulayat di lingkungan masyarakat adat dibuktikan dengan: 1) masih adanya sekelompok warga masyarakat yang terikat oleh tatanan hukum adat; 2) masih adanya wiayah tertentu yang merupakan tempat hidup masyarakat adat; 3) masih adanya penguasa adat yang menjalankan hukum adat. Ketiga prasyarat tersebut, hingga saat ini masih hidup di tengah-tengah masyarakat adat di Papua.

Untuk membuktikan tiga hal yang diprasyaratkan dalam UU Otsus di atas, setidaknya bisa dilakukan melalui instrumen hukum yang ada. Untuk Papua Barat, karena tidak mengatur tahapan pembuktian tersebut, maka model pembuktiannya bisa mengacu pada mekanisme yang berlaku secara nasional yaitu melalui peraturan daerah maupun keputusan gubernur atau bupati/walikota.

Salah satu contoh model pengakuan di Papua Barat yaitu pengakuan dan perlindungan masyarakat adat Moi di Kabupaten Sorong. Perda tersebut, selain mengakui keberadaan masyarakat Moi juga menentukan wilayah adat Moi yang ada di Kabupaten Sorong

Sementara di Provinsi Papua, tahapan untuk pembuktian tersebut diatur lebih lanjut di dalam Perdasus No. 23 Tahun 2008.

## 2. Pengakuan Hak Komunal (Perdasus 23)

Terdapat perbedaan bagi masyarakat adat di Papua dan Papua Barat. Bagi masyarakat adat di Papua Barat untuk mendapat pengakuan hak komunal harus berdasarkan ketentuan yang berlaku secara nasional. Yaitu Permen ATR No. 10/2016, tanpa lepas dari konteks Pasal 43 UU Otsus.

Untuk Provinsi Papua, model pengakuan hak komunal ini diatur lebih khusus dalam Perdasus No. 23 Tahun 2008. Perdasus 23 tidak menyebut sebagai hak komunal melainkan hak ulayat. Untuk pengakuan hak ulayat ini, dilakukan melalui serangkaian kegiatan penelitian yang dilakukan oleh *multistakeholders* termasuk melibatkan ATR/BPN. Hasil penelitian itu menjadi dasar penetapan gubernur atau bupati/walikota yang dituangkan dalam keputusan Gubernur atau Bupati/Walikota.

### 3. Pengakuan MHA (Perdasus 22)

Mekanisme pengakuan MHA dapat juga sebagai dasar untuk penetapan wilayah adat selain pilihan yang ada di atas. Seperti yang dilakukan di Kabupten Sorong, pengakuan MHA yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, sekaligus memuat batas wilayah MHA.

Sementara di Provinsi Papua, untuk pengakuan MHA diatur lebih lanjut dalam Perdasus No. 22 Tahun 2008. Sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (1) Perdasus 22 Tahun 2008 untuk mendapat pengakuan MHA harus ada wilayah adat dengan batas-batas yang diakui, struktur adat, dan ikatan spritual MHA dengan wilayahnya. Pengakuan MHA dalam Perdasus 22 Tahun 2008 dilakukan melalui peraturan daerah kabupaten/kota untuk MHA dalam satu wilayah kabupten/kota, dan melalui peraturna daerah provinsi untuk MHA di lintas kabupaten/kota.

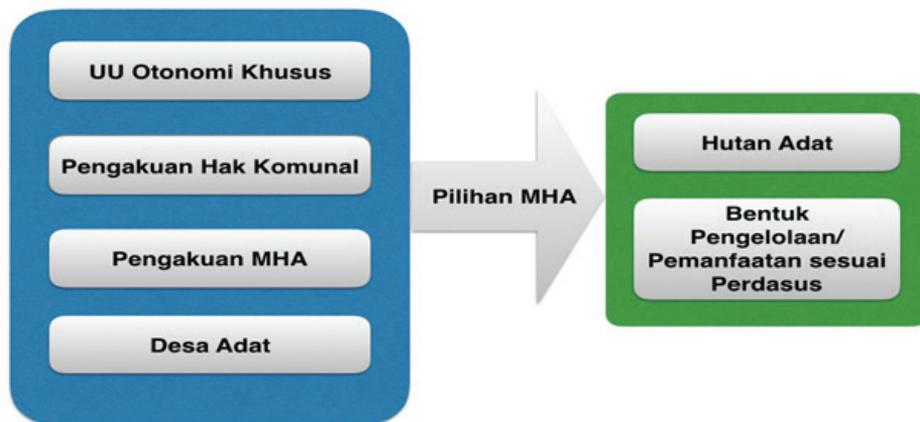
Dalam rangka penyusunan perda tersebut, pemerintah kabupaten/kota wajib mendampingi pemetaan adat partisipatif. Hasil pemetaan tersebut, memuat informasi batas-batas wilayah adat, jumlah suku dan bahasa, struktur kelembagaan adat, dan sistem kepemimpinan.

### 4. Desa Adat

Skema desa adat ini, baru dikenal setelah lahirnya UU Desa. Skema ini juga bisa dijadikan dasar untuk mendapat pengakuan hutan adat. Karena menurut UU Desa, hutan dapat menjadi aset dari desa adat. Sehingga untuk mendapat pengakuan hutan adat melalui desa adat, daerah terlebih dahulu membentuk

perda desa adat, kemudian atas dasar perda tersebut dilakukan verifikasi dan validasi oleh KLHK untuk kemudian dikeluarkan keputusan mengenai hutan adat. Pilihan desa adat ini, bisa jadi alternatif yang bisa diterapkan di Papua dan Papua Barat.

Keempat mekanisme tersebut, pada dasarnya dapat menjadi pilihan bagi masyarakat adat untuk mendapat kepastian wilayah adatnya. Walau terdapat beberapa perbedaan teknis dan peristilahan, tetapi pada dasarnya kesemua opsi di atas sama-sama mengharuskan adanya penetapan wilayah adat dan sama-sama memungkinkan untuk dijadikan dasar pengusulan hutan adat.



### Pengakuan Hutan Adat

Selanjutnya, untuk pengakuan hutan adat, dapat merujuk pada Permen LHK P.21/2019 mengenai hutan hak. Khusus di Provinsi Papua, tata cara pemetaan hutan adat dapat juga mengacu pada Pergub No. 16 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemetaan Hutan MHA.

Permen LHK P.21/2019 tentang Hutan Hak tersebut menetapkan untuk mendapat pengakuan hutan adat harus berdasarkan pada pengakuan MHA atau pengakuan hak komunal. Terdapat dua opsi untuk mendapat pengakuan hutan adat. Di mana empat opsi untuk penetapan wilayah adat tersebut bisa jadi dasar untuk mengusulkan pengakuan hutan adat.

Berkaitan dengan tata cara pemetaan, khusus di Provinsi Papua dapat merujuk pada Pergub 16 Tahun 2010. Menurut Pergub No. 16 Tahun 2010, untuk pemetaan melibatkan berbagai pihak, di mana hasil pemetaan dituangkan dalam berita acara pemetaan hutan MHA (Pasal 22 ayat (1)).

### **Opsi Lain Pengelolaan/Pemanfaatan Hutan Sesuai Perdasus**

Khusus di Provinsi Papua, masyarakat adat dapat mendapat akses untuk pengelolaan atau pemanfaatan hutan sebelum adanya pengakuan hutan adat. Opsi untuk pengelolaan/pemanfaatan ini, dimuat dalam Perdasus 21 Tahun 2008 dan Perdasus 22 Tahun 2008. Khusus Perdasus 21 Tahun 2008, terdapat dua bentuk izin usaha pemanfaatan hasil hutan yaitu hasil hutan kayu dan hasil hutan bukan kayu. Untuk Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu MHA (IUPHHK-MHA) tata cara perizinannya diatur dalam Pergub Provinsi Papua No. 13 Tahun 2010. Sedangkan tata cara perizinan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu diatur dalam Pergub Provinsi Papua No. 17 Tahun 2010. Khusus untuk hutan tanaman diatur dalam Pergub Provinsi Papua No. 11 Tahun 2010.

Lokasi izin, di ketiga model tersebut sama-sama harus berada di atas tanah ulayat masyarakat adat. Di mana untuk lokasi yang akan dialokasikan untuk lokasi izin harus dicadangkan terlebih dahulu oleh bupati/walikota.

Demikian pandangan hukum yang perlu menjadi bahan pertimbangan untuk meneguhkan bagaimana sebaiknya penyelenggara kekuasaan memberikan pengakuan hukum yang terbaik bagi tidak semata menyeimbangkan antara upaya keberlanjutan ekologi hutan, dengan upaya sungguh-sungguh melindungi dan memenuhi kesejahteraan MHA di Papua maupun Papua Barat.





