



Epistema  
Institute

HuMa

Okt  
2017

# Opini Hukum

## DARI REFORMASI KEMBALI KE ORDE BARU

### Tinjauan Kritis Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017

Oleh:  
Agung Wibowo, Muhammad Arman,  
Desi Martika Vitasari, Erasmus Cahyadi,  
Erwin Dwi Kristianto, Siti Chaakimah,  
Yustina Ambarini Murdiningrum, Malik  
dan Tommy Indyanto,

sumber : [alexhyde.photoshelter.com](http://alexhyde.photoshelter.com)

#### I. Pendahuluan

Dalam beberapa tahun terakhir, sektor kehutanan Indonesia mengalami perubahan yang drastis dan mendasar. Perubahan terutama dalam pemberian hak akses dan pemanfaatan hutan bagi masyarakat lokal dan/atau masyarakat hukum adat. Perubahan tersebut bisa dilihat di beberapa peraturan perundang-undangan.

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 Nomor 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 Masyarakat Hukum Adat 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.

Walau mendapat kritik dari sisi substansi maupun pelaksanaan, dengan melandaskan pada peraturan-peraturan tersebut, masyarakat tetap dapat mengelola hutan melalui berbagai skema. Baik perizinan, kemitraan maupun hutan adat. Pengelolaan oleh masyarakat dipercaya akan memberi kontribusi positif pada tata kelola hutan dalam jangka panjang.

Pada situasi itu-lah, di 6 September 2017, Presiden Joko Widodo menandatangani Peraturan Presiden No: 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Perpres ini merupakan hasil penantian panjang atas mandeknya Peraturan Bersama Empat Menteri tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah Yang Berada Di Dalam Kawasan Hutan (Perber). Perber yang lahir pada Oktober 2017 mengikat Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, Badan Pertanahan Nasional, dan Kementerian Pekerjaan Umum untuk menyelesaikan konflik yang berada di dalam kawasan hutan. Namun karena posisi status hukum Perber dianggap kurang kuat, Kementerian Kehutanan mengusulkan untuk menaikkan status Perber menjadi Perpres.

Namun, apakah aturan Perpres ini akan lebih baik dari Perber? Ditegaskan dalam Perpres tersebut, Pemerintah melakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat. Kawasan hutan sebagaimana dimaksud merupakan kawasan hutan pada tahap penunjukan serta kawasan hutan, yang meliputi kawasan hutan dengan fungsi pokok: a. hutan konservasi; b. hutan lindung; dan c. hutan produksi.

Dalam rangka penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud, disusun Rencana Aksi penyelesaian penguasaan

tanah dalam kawasan hutan. Rencana aksi sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan yang selanjutnya disebut Tim Percepatan PPTKH.

\*\*\*

Opini Hukum ini dibuat dengan latar belakang di atas sehingga dengan demikian, tujuannya adalah memberikan gambaran mengenai tantangan pelaksanaan Perpres 88/2017 serta irisan norma dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

Opini Hukum ini disusun dengan cara: pertama, melakukan penapisan masalah dan proses pengalaman advokasi yang berjalan dalam bentuk pengakuan lokal untuk penetapan masyarakat hukum adat berdasarkan hasil kerja lapangan (*fieldwork*) di Indonesia; Kedua, mengumpulkan pilihan-pilihan hukum nasional terkait dengan pengakuan masyarakat dalam klaim konflik pertanahan dan kehutanan; Ketiga melakukan kajian hukum yang menghasilkan analisa kritis terhadap perpres ini. Ketiga langkah tersebut dilakukan melalui sebuah lokakarya sehari. Analisa Perpres ini dikaji melalui sebuah lokakarya pada Senin 25 September 2017 di Rumah AMAN, Jakarta. Lokakarya ini dihadiri oleh tiga lembaga Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Epistema Institute dan Perkumpulan HuMa.



sumber : [www.winrock.org](http://www.winrock.org)

## II. Pembahasan

### Perpres Berpotensi Membuat Konflik Lebih Masif

Bab III, Pasal 7-13 memuat pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan. Secara khusus Pasal 7 Perpres No. 88/2017 menyebutkan: “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.” Tidak ada penjabaran lebih lanjut pada bidang tanah yang belum ditunjuk sebagai kawasan hutan. Pola penyelesaian satu-satunya adalah mengeluarkan bidang tanah dari kawasan hutan, seperti tabel di bawah ini:

#### Pola Penyelesaian Bagi Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah berdasarkan Pasal 7

Kawasan Hutan	SEBELUM DITUNJUK			
	Propinsi	Tidak terkait luas kawasan hutan		
Pemanfaatan	Semua Propinsi			
Pola penyelesaian	Pemukiman	Fasilitas Sosial & Umum	Garapan	Adat *
<b>Fungsi Hutan:</b>	Bidang tanah dikeluarkan dari kawasan Hutan (K)			
Konservasi	(K)	(K)	(K)	
Lindung	(K)	(K)	(K)	
Tidak memenuhi kriteria sebagai Hutan Lindung (?)	(K)	(K)	(K)	
Produksi				

\* Hutan adat yang dikelola oleh masyarakat hukum adat ditetapkan sesuai peraturan-perundangan

(Hariadi Kartodihardjo, 2017)

Pola penyelesaian bagi penguasaan dan pemanfaatan tanah di atas menyisakan pertanyaan: **pertama, di mana lokasi kawasan hutan yang tahapannya masih penunjukan? dan bagaimana tahapan proses pelaksanaan penguasaan kawasan hutan dilapangan?** Karena masyarakat sangat sulit untuk mendapatkan informasi dan mengawal proses perencanaan sampai penetapan kawasan hutan. **Kedua, jika pemanfaatannya adalah sebagai hutan adat maka pola penyelesaiannya dikeluarkan dari kawasan hutan?** Karena pola penyelesaian satu-satunya adalah mengeluarkan bidang tanah dari kawasan hutan.

Pengaturan lain ada di Pasal 8 ayat (1) Perpres No. 88/2017 yang menyebutkan: “Pola penyelesaian untuk bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut **ditunjuk** sebagai kawasan hutan berupa: a. mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan; b. tukar menukar kawasan hutan; c. memberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial; atau d. melakukan resettlement. Selanjutnya Pasal 8-13 Perpres ini mengatur pola penyelesaian bagi penguasaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana seperti di tabel di bawah ini:

#### Pola Penyelesaian Bagi Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah berdasarkan Pasal 8-13

Kawasan Hutan	Luas Kawasan Hutan < 30%				Luas Kawasan Hutan > 30%			
	Provinsi Lampung, Pulau Jawa & Bali				Lainnya			
Propinsi	Provinsi Lampung, Pulau Jawa & Bali				Lainnya			
Pemanfaatan	Pemukiman	Fasilitas Sosial & Umum	Garapan	Adat	Pemukiman	Fasilitas Sosial & Umum	Garapan	Adat *
Pola penyelesaian	Dikeluarkan (K), Tukar Menukar (T), Perhutanan Sosial (PS), Resettlement (R)							
<b>Fungsi Hutan:</b>	Resettlement (seluruh kondisi)							
Konservasi	Resettlement (seluruh kondisi)							
Lindung	R	R	PS		R	R	>20th: K (dlm TORA) <20th: PS??	
Tidak memenuhi kriteria sebagai Hutan Lindung (?)	T	T	??		K	K		
Produksi					K	K	>20th: K (dlm TORA) <20th: PS??	

\* Hutan adat yang dikelola oleh masyarakat hukum adat ditetapkan sesuai peraturan-perundangan

(Hariadi Kartodihardjo, 2017)

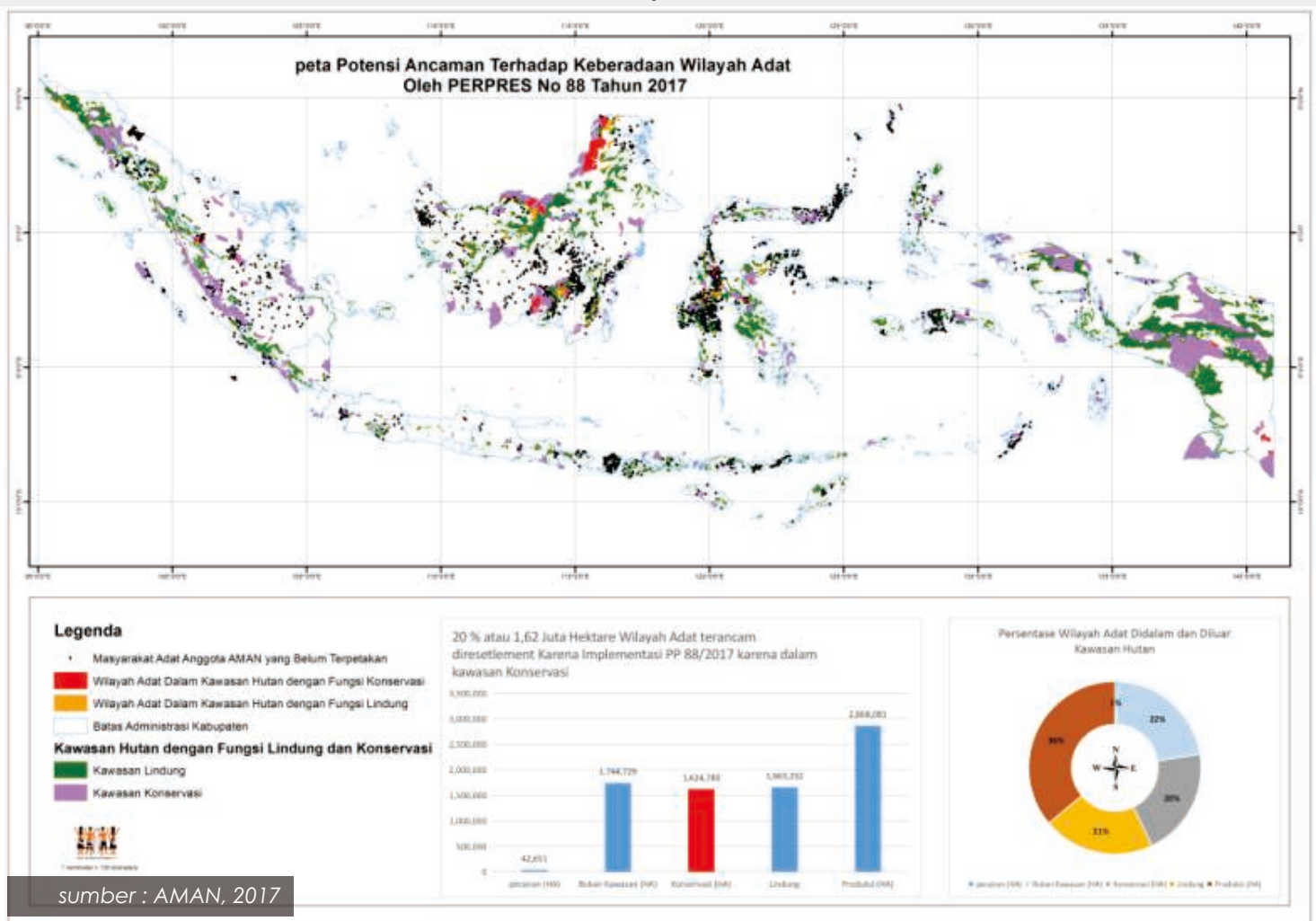
Dengan membatasi objek penyelesaian bagi penguasaan dan pemanfaatan tanah hanya pada kawasan hutan yang masih dalam tahapan "ditunjuk" dan bukan kriteria "ditetapkan", Perpres ini menutup ruang penyelesaian konflik pada kawasan hutan secara luas. Penguatan kawasan hutan yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam kawasan hutan sesuai dengan putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 belum selesai. Hingga Juli 2017, total lebih dari 87 juta hektar atau 86.80% yang ditetapkan dari luas kawasan hutan yang telah ditunjuk seluas lebih dari 122 juta hektar. (Ditjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, 2017). **Artinya kurang dari 14% hutan yang tahapannya masih penunjukan, yang dapat diselesaikan konfliknya melalui mekanisme yang diatur dalam Pepres Pasal 8-13.**

Penguatan kawasan hutan itu yang sudah 86.80% itu-pun masih menyisakan persoalan. Kawasan hutan yang *clear* didefinisikan oleh Pemerintah hanya melalui selebar kertas tata batas belaka. Padahal harusnya mengandung komponen *legal* yang *legitimate*. Yaitu sebuah kondisi kawasan yang

sah menurut hukum formal (*legal*) dan diakui oleh para pihak di dalamnya (*legitimate*), dalam hal ini adalah masyarakat lokal/adat. (Hariadi Kartodihardjo, 2016).

Secara khusus, satu-satunya penyelesaian konflik di kawasan hutan yang telah ditunjuk dengan fungsi konservasi dan lindung (pemanfaatan pemukiman & fasosum) adalah melalui program *resettlement* yang tata caranya akan diatur melalui keputusan Tim Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPKTH).

Program *resettlement* ini mengancam masyarakat dan berpotensi menyebabkan kriminalisasi. Berdasarkan data sementara AMAN, potensi wilayah adat yang terancam *resettlement* karena berada dalam kawasan konservasi seluas 1,62 juta hektar. Angka itu merupakan 20 % dari 8,2 juta hektar wilayah adat yang telah terdaftar di Kementerian LHK, Kementerian ATR/BPN, Badan Informasi Geospasial (BIG) dan Badan Restorasi Gambut (BRG).



## Menambal Atau Menabrak Peraturan Yang Ada?

Pasal 34 Perpres menyebutkan: *Pada saat Peraturan Presiden ini mulai berlaku, semua kegiatan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan yang telah dilakukan tetap dilanjutkan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden ini.* Dengan pengaturan itu, Perpres menciptakan ketidakjelasan dan menghambat proses pengukuhan kawasan hutan; perhutanan sosial; penetapan hutan adat; dan penetapan hak komunal.

Walaupun posisi Perpres dalam tata urutan peraturan perundang-undangan lebih tinggi dari peraturan menteri, Perpres ini menghilangkan pembelajaran baik dari proses yang sudah berjalan, yaitu:

**Pertama**, Tidak sejalan dengan 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 Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Proses penyelesaian hak-hak pihak ketiga dalam Permenhut lebih demokratis karena melibatkan masyarakat dalam tahap penataan batas kawasan hutan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Permenhut tersebut. Masyarakat yang berada di sepanjang trayek batas akan dikeluarkan dari trayek batas, sedangkan masyarakat di dalam kawasan hutan (*enclave*) akan dikeluarkan dari kawasan hutan.

**Kedua**, Tidak sinkron dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No: P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial. Perpres tersebut mengatur perhutanan sosial sebagai salah satu pola penyelesaian bagi penguasaan dan pemanfaatan tanah yang ditunjuk sebagai kawasan hutan dengan *fungsi lindung* atau *produksi*. Sementara kawasan hutan dengan *fungsi konservasi* adalah *resettlement*. Padahal, berdasarkan Keputusan MenLHK No. 22 Tahun 2017 tentang Peta Indikatif dan Areal Perhutanan Sosial (PIAPS), di amar kedelapan: pemanfaatan hutan adat yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat pada kawasan hutan dengan fungsi konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. Selain itu di

amar kesembilan, pada hutan konservasi masih bisa diberikan akses perhutanan sosial kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba taman nasional. Sehingga, Perpres ini menghambat dalam memberikan ruang kelola kepada 6.195 desa penyangga konservasi bagi masyarakat di dalam dan sekitar taman nasional. Perpres ini juga menghambat usaha Dirjen Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem dalam menyelesaikan konflik tenurial dan lahan di lokasi prioritas 17 Taman Nasional melalui perhutanan social (Kompas, Kompas. 5 Juli 2017. *Konflik Lahan Mulai Diselesaikan.*)

**Ketiga**, Menghambat penerapan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No: P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak, yaitu: 1) Perpres menciptakan ketidakpastian hukum bagi penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk hutan adat. Perpres memang menjadikan hutan adat menjadi bagian dari pola penyelesaian. Tapi ia tidak mengatur di jalur mana hutan adat ini dijadikan pola penyelesaian; 2) Perpres juga menutup kemungkinan penetapan hutan adat dilakukan di kawasan hutan dengan fungsi *konservasi*. Padahal, Permen LHK No. 32 Tahun 2015, mengakui hutan adat dapat berfungsi konservasi. Sehingga, menjadi tidak masuk akal apabila dilakukan *resettlement* bagi masyarakat hukum adat yang mengelola hutan adat dengan fungsi konservasi di atas bidang tanah yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai kawasan hutan dengan fungsi konservasi; 3) Pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk hutan adat yang berdasarkan pertimbangan “sebelum atau setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan” menghambat penerapan Permen LHK No. 32 Tahun 2015 yang tidak melihat hal tersebut sebagai syarat dan pertimbangan dalam penetapan hutan adat.

**Terakhir**, Menghambat pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No: 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Perpres ini menciptakan ketidakjelasan peran Tim IP4T. Sebelum Perpres ini, menurut Permen ATR, tugas

identifikasi hak komunal dilakukan oleh Tim IP4T. Setelah Perpres ini dikeluarkan, tidak disebutkan dengan jelas apakah Tim IP4T masih berwenang melakukan identifikasi hak komunal di kawasan hutan atau tidak. Perpres ini hanya mengatur Tim Inver PTKH yang kewenangannya sebatas menerima pendaftaran permohonan inventarisasi dan verifikasi, melaksanakan pendataan lapangan, dan membuat rekomendasi. Selain itu proses pembuktian dalam Permen ATR lebih ringan. Masyarakat cukup membuktikan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang mereka lakukan selama 10 tahun. Sedangkan dalam Perpres lebih lama, yaitu 20 tahun. Permen ATR juga menawarkan mekanisme penyelesaian konflik yang lebih baik, melalui musyawarah. Sementara dalam Perpres, meskipun kementerian lainnya menjadi bagian dari tim percepatan maupun tim pelaksana, keputusan penyelesaian hanya dapat dilakukan oleh Menteri LHK, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (4).

### III. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, opini hukum ini berpendapat : **Pertama**, Perpres 88/2017 membuat rancu definisi kawasan hutan. Perpres ini menggunakan frase "ditunjuk" dan bukan "ditetapkan" yang dalam UU 41/1999 tentang Kehutanan merupakan tahap akhir dalam proses pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Putusan MK 45/2011. **Kedua** Perpres 88/2017 membuat penyederhanaan pola penyelesaian bagi penguasaan dan pemanfaatan tanah di kawasan hutan dengan fungsi konservasi. Setelah kawasan hutan ditunjuk, pola penyelesaiannya hanya dengan cara dipindahkan (*resettlement*) dan sebelum kawasan hutan ditunjuk, hanya terdapat pola penyelesaian berupa dikeluarkan dari kawasan hutan. **Ketiga**, Perpres 88/2017 mengancam hidup ribuan masyarakat adat yang berada di 1,62 juta hektar wilayah adat di kawasan konservasi. **Keempat** Perpres 88/2017 menciptakan ketidakjelasan dan menghambat proses pengukuhan kawasan hutan; perhutanan sosial; penetapan hutan adat; dan penetapan hak

komunal **Kelima**, Perpres 88/2017 mengatur pengakuan Masyarakat Adat harus dengan Perda. Artinya menutup peluang menggunakan instrumen hukum pengakuan melalui Keputusan Kepala Daerah dan Sertifikat/SK Hak Komunal

Secara khusus program *resettlement* membuka luka lama masyarakat hukum adat. Program ini tidak ubahnya perlakuan rezim orde baru. Orde baru melakukan pengabaian atas kelembagaan adat dengan segenap kebudayaannya dalam mengelola tanah, hutan, dan sumber daya alam serta menggantikannya secara sepihak dengan cara-cara baru atas nama modernisasi, pembangunan, dan penyeragaman kebijakan, seperti desa, pemukiman kembali (*resettlement*), dan transmigrasi. Ujungnya adalah penggerusan nilai, norma, dan pengetahuan lokal masyarakat hukum adat. Apakah Perpres 88/2017 akan mengembalikan perlakuan terhadap masyarakat hukum adat seperti masa Orde Baru?

\*\*\*



sumber : [www.wipo.int](http://www.wipo.int)