

# OUTLOOK:

## Meretas Mimpi Hutan Adat

**Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019**, mencantumkan komitmen Pemerintah untuk mengalokasikan sedikitnya 12,7 juta hektar kawasan hutan untuk berbagai skema perhutanan sosial, termasuk hutan adat. Dari sisi jumlah, capaiannya masih jauh dari target. Hingga November 2018, perhutanan sosial baru mencapai 2,13 juta hektar, atau 16,8% dari target.

Dari 2,13 juta hektar perhutanan sosial yang ditetapkan, terdapat 33 (tiga puluh tiga) hutan adat yang sudah ditetapkan dengan luas 17.243,61 hektar dengan 10.919,62 hektar berasal dari area di luar kawasan hutan, atau disebut Areal Penggunaan Lain (APL). Hanya 1 (satu) hutan adat seluruhnya berasal dari kawasan hutan seluas 313,99 hektar. Lainnya berasal dari kombinasi APL dan kawasan hutan, atau berasal dari APL saja.

### KRONIK HUTAN ADAT

**16 MEI 2013** Mahkamah Konstitusi (MK) melakukan koreksi UU 41/1999 tentang Kehutanan melalui putusan No. 35/PUU-X/2012. MK menyatakan pasal-pasal terkait status dan penetapan hutan adat bertentangan dengan konstitusi. Sementara, pasal-pasal terkait bentuk dan tata cara pengakuan masyarakat hukum adat tidak bertentangan dengan konstitusi.

**7 JUL 2015** Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) mengeluarkan Peraturan Menteri LHK No. P.32/Menlhk/Setjen/2015 tentang Hutan Hak.

**5 OKT 2015** Dengan dasar P.32/Menlhk/Setjen/2015 itu, pendaftaran hutan adat pertama kali diajukan oleh 4 masyarakat hukum adat, yaitu: 1) Marga Serampas di Kab. Merangin, Jambi; 2) Ammatoa Kajang di Kab. Bulukumba, Sulawesi Selatan; 3) Lipu Wana Posangke di Kab. Morowali, Sulawesi Tengah; dan 4) Kasepuhan Karang di Kab. Lebak, Banten.

**OKT 2016** Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengeluarkan P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial. Program ini dilaksanakan melalui: Hutan Desa /Nagari (HD); Hutan Kemasyarakatan (HKM); Hutan Tanaman Rakyat (HTR); Kemitraan Kehutanan (KK); dan Hutan Adat (HA).

**30 DES 2016** Presiden Joko Widodo menyerahkan Surat Keputusan (SK) Hutan Adat kepada 9 masyarakat hukum adat dengan luas 7.949,99 hektar. Itu belum termasuk skema pencadangan untuk Hutan Adat Tombak Haminjon seluas 5.172 hektar.

**16 AGU 2017** Di sidang paripurna MPR RI dalam rangka Pidato Kenegaraan dan penyerahan Nota Keuangan serta RAPBN 2018, Presiden menyampaikan "...Pemerintah juga sedang menjalankan redistribusi aset tanah untuk masyarakat dan sudah memberikan 707.000 hektar kawasan hutan kepada masyarakat adat untuk dikelola secara produktif..." Jika dibandingkan dengan data KLHK, per-Agustus 2017 ketika pidato tersebut disampaikan, angka tersebut tidak tepat.

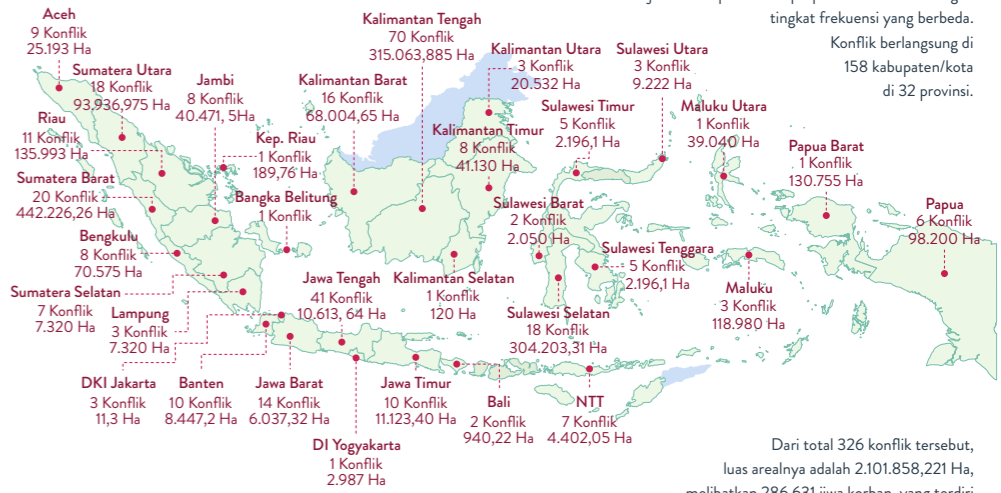
**25-27 OKT 2017** Diselenggarakan Konferensi Tenurial 2017 di Jakarta. Secara khusus terkait hutan adat, menghasilkan rekomendasi, yaitu : "...Mengingat tingginya urgensi dan besarnya tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaannya, Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial perlu diposisikan setara dengan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang memungkinkan dilakukan diskresi untuk percepatan pelaksanaannya; Menetapkan kebijakan dan/atau regulasi yang terkait: Membuka jalan lebih luas (selain Perda) bagi penetapan hutan adat/MHA serta wilayah adat yang berada di luar kawasan hutan; ..."

**25-27 OKT 2017** Dalam Konferensi Tenurial 2017, Presiden kembali menyerahkan SK Hutan Adat kepada 9 masyarakat hukum adat dengan luas mencapai 3.341,35 hektar.

**23-24 JAN 2018** KLHK merangkul para pihak terkait yang terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, akademisi, komunitas serta masyarakat, dalam Rakornas Percepatan Penetapan Hutan Adat di Jakarta Hasil dari Rakornas tersebut adalah meningkatnya klaim hutan adat. Total klaim potensi Hutan Adat mencapai 152 klaim dengan luas 2,25 juta hektar.

**2018** Pada "Rembuk Nasional 2018", Presiden kembali menyerahkan SK Hutan Adat dengan area mencapai 5,952.00 hektar kepada 16 komunitas.

### DATA HUMAWIN 2018



Perkumpulan HuMa Indonesia mengembangkan tools pendokumentasian konflik yang disebut HuMaWin. Data konflik yang didokumentasikan berupa data primer & sekunder yang dikumpulkan oleh jejaring HuMa & Pendamping Hukum Rakyat (PHR). Hingga Desember 2018, Perkumpulan HuMa Indonesia mendokumentasikan 326 konflik sumberdaya alam dan agraria. Ratusan konflik tersebut terjadi di hampir seluruh provinsi di Indonesia dengan tingkat frekuensi yang berbeda.

Dari total 326 konflik tersebut, luas arealnya adalah 2.101.858,221 Ha, melibatkan 286.631 jiwa korban, yang terdiri dari 176.337 jiwa masyarakat adat dan 110.294 jiwa masyarakat lokal. Masyarakat adat dengan komunitas lokal sengaja dibedakan untuk menjelaskan perbedaan klaim historis atas lahan konflik. Sementara kelompok petani diidentifikasi bagi pihak yang terkait dengan relasi kontraktual dengan perusahaan.

Jika dibagi berdasarkan sektor, konflik perkebunan dan kehutanan menjadi konflik yang paling sering terjadi di Indonesia. Konflik di 2 sektor ini mengalahkan konflik pertanahan, pertambangan, dan konflik lainnya. Konflik perkebunan dengan jumlah 156 konflik seluas 619.959,04 Ha, melibatkan 46.934 jiwa korban, yang terdiri dari 25.149 jiwa masyarakat adat dan 21.785 jiwa masyarakat lokal. Sementara konflik kehutanan dengan jumlah 86 konflik seluas 1.159.710,832 Ha, melibatkan 121.570 jiwa korban, terdiri dari 95.001 jiwa masyarakat adat & 26.569 jiwa masyarakat lokal.

Di sisi lain, perusahaan menjadi para pihak yang paling sering menjadi pelaku konflik dalam konflik agraria dan sumber daya alam. Perusahaan terlibat dalam 221 konflik. Disusul kemudian kemementerian yang membidangi kehutanan dan/atau taman nasional dengan 31 konflik. Dari konflik itu terdapat 47 kasus penangkapan dengan jumlah korban 777 orang; 39 kasus pemidanaan dengan jumlah korban 374 orang; 25 kasus penganiayaan dengan jumlah korban 309 orang, dan 12 kasus yang mengakibatkan hilangnya nyawa dengan jumlah korban 29 orang. Undang-Undang yang sering dipakai menjadi dasar pemidanaan adalah UU 41/1999 Tentang Kehutanan dan UU 18/2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Kenyataan bahwa konflik sektor kehutanan merupakan sektor dengan areal terluas, dan melibatkan masyarakat adat sebagai korban terbanyak menjadi latar belakang Perkumpulan HuMa Indonesia untuk menyusun laporan ini. Ketika dari sisi kebijakan, Pemerintah berkomitmen untuk mengalokasikan sedikitnya 12,7 juta hektar kawasan hutan untuk berbagai skema Perhutanan Sosial, termasuk Hutan Adat. Naskah ini akan mengevaluasi penetapan Hutan Adat.

Secara substantif, peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat belum harmonis. Akibatnya pengakuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya terbelah, tidak holistik, dan tersendat akibat tarik menarik kewenangan sektoral. Misalnya, sektor Kehutanan hanya merujuk ke UU 41/1999. Masalah substantif lainnya adalah mengenai “pengakuan bersyarat”. Pengakuan bersyarat mempersulit masyarakat hukum adat untuk menikmati hak tradisionalnya, yang sebenarnya adalah hak bawaan/hak asal-usul mereka.

Secara struktural, struktur dan budaya hukum dalam tata pemerintahan dan perumusan kebijakan telah begitu eksekutif dalam memaknai “hak menguasai negara”. Dalam konteks kehutanan, paradigma yang eksekutif ini seringkali menyebabkan disamakannya “kawasan hutan” dengan “hutan negara”.

Sentralisasi kewenangan penetapan hutan adat di pemerintah pusat juga memberi ruang yang luas bagi KLHK untuk melakukan interpretasi produk hukum daerah, seperti dalam kasus Malalo Tigo Jurai. Dalam surat bernomor S.94/PKTHA/PHAPKL/PSL.1/3/2018, KLHK pada pokoknya menyatakan Perda Tanah Datar tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk pengakuan Hutan Adat Malalo Tigo Jurai.

Dalam hal pemerintah daerah sudah membentuk produk hukum daerah, hambatan prosedural lain muncul. Pemeritah lamban dalam melakukan penetapan hutan adat. Tidak ada kepastian hukum, berapa lama penetapan hutan adat bisa dilakukan. Belum dimasukkannya potensi hutan adat dalam PIAPS dan/atau pencadangan hutan adat juga menyebabkan proses hutan adat lebih tersendat. Skema ini seharusnya bisa menjadi diskresi dalam situasi produk hukum daerah pengakuan masyarakat hukum adat sebagai pemangku hutan adat belum optimal.

Tersendatnya penetapan hutan adat ini mengakibatkan masyarakat hukum adat yang hidup di areal konflik setiap harinya hidup dalam kesulitan untuk bertahan hidup, karena pelarangan dan intimidasi terhadap masyarakat sekitar untuk menggunakan lahan konflik untuk berkebun dan berladang. Secara lebih luas, keterbatasan lahan ini mengurangi keragaman pangan, dan membuat banyak anggota masyarakat hukum adat mencari mata pencaharian lain, seperti menjadi buruh tani dan kuli kasar. Sementara di banyak masyarakat adat, hutan merupakan bagian dari adat istiadat. Tersendatnya penetapan hutan adat berarti pembiaran negara terhadap hilangnya kemampuan masyarakat hukum adat bertahan hidup, juga penghapusan paksa adat istiadat masyarakat.

Menteri LHK Siti Nurbaya sebenarnya berinisiatif melakukan percepatan dengan menggelar Rakornas Percepatan Penetapan Hutan Adat di Jakarta, 23-24 Januari 2018. Namun paska rakornas itu, tidak ada percepatan yang terjadi.



Sementara itu, terkait hutan adat di Aceh dan Papua menemui jalan buntu. Mukim Beungga di Aceh misalkan, pada 27 Oktober 2016, mengusulkan penetapan hutan adat namun hingga kini belum ada tindak lanjutnya. Masyarakat hukum adat Yawadatum, Marga Manasefadan, Marga Yesaya Sawat di Papua dan Papua Barat juga mengalami situasi yang sama. Jika dikonfirmasi terkait hutan adat di dua Provinsi itu, KLHK menjawab perlu menyusun Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) sebelum penetapan hutan adat.

Dari sisi UU, UU yang mengatur mengenai Otonomi Khusus (Otsus) Aceh adalah UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sementara Otsus Papua dan Papua Barat ditetapkan dengan UU 21/2001 j.o. UU 35/2008 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dalam UU 11/2006 secara spesifik tidak ada pengaturan bersyarat untuk keberadaan masyarakat hukum adat. Mukim dan Gampong langsung ditetapkan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Aceh. Otsus Papua juga secara langsung mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat yang ada di Papua. Sehingga berdasarkan UU tersebut, produk hukum daerah –sebagai syarat hutan adat– seharusnya tidak diperlukan lagi.



Ketika masyarakat hukum adat akhirnya berhasil mendapatkan penetapan hutan adat, belum tentu serta merta mereka dapat langsung menikmati hak tradisional mereka. Penyelesaian konflik dengan pihak lain seperti pemangku hutan dan perusahaan yang belum selesai menyebabkan hak tradisional masyarakat hukum adat belum terjamin, sekali-pun telah mendapat keputusan penetapan. Kepastian hak atas hutan adat sejatinya harus dikuatkan dengan administrasi pertanahan, pencantuman dalam peta kawasan hutan, dan integrasi ke RTRW; yang kesemuanya sampai saat ini belum dilakukan.

## REKOMENDASI

Perkumpulan HuMa Indonesia merekomendasikan rekonstruksi kerangka hukum dalam hal penetapan hutan adat. Rekonstruksi itu bisa dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu: harmonisasi dan integrasi. Pendekatan harmonisasi berfokus pada menyelaraskan ketentuan-ketentuan berkaitan dengan masyarakat hukum adat yang telah ada dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan integrasi menekankan pada menyatukan atau menarik semua persolan mengenai masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya ke dalam satu UU khusus soal masyarakat hukum adat.

Pendekatan harmonisasi merujuk pada bunyi Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang mengandung frasa “diatur dalam undang-undang”. Sehingga menurut tafsiran dalam beberapa Putusan MK, frasa tersebut tidak mensyaratkan pengaturan secara khusus dalam satu UU. Pendekatan harmonisasi juga dianggap perlu untuk memberi konteks pada UU 41/1999 pasca Putusan 35/PUU-X/2012.

Harmonisasi sendiri dilakukan dengan cara: (1) memastikan kewenangan daerah dalam menetapkan masyarakat hukum adat; (2) merumuskan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dalam bentuk peraturan bersama Menteri-Menteri untuk menjembatani kementerian dan lembaga yang masing-masing memiliki peraturan terkait masyarakat hukum adat; (3) menyelesaikan tata batas kawasan hutan; (4) memasukkan hutan adat dalam peta kawasan hutan; (5) pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan hak menguasai negara; (6) pendaftaran hak atas tanah di hutan adat; serta (7) pencadangan hutan adat.

Sedangkan pendekatan integrasi merujuk Putusan MK 35/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa UU khusus masyarakat hukum adat merupakan mandat konstitusi. Selain itu, sektoralisme dianggap tidak akan teratasi jika peraturan mengenai masyarakat hukum adat masih tersebar di berbagai peraturan sektoral. Peraturan sektoral yang tumpang tindih harus dinyatakan tidak berlaku dalam UU baru.

Untuk itu diperlukan UU khusus mengenai masyarakat hukum adat. Tidak hanya untuk mengatasi sektoralisme, UU baru ini harus menata ulang hubungan masyarakat hukum adat dengan negara. Selain itu, UU baru ini dapat mengatasi masalah “pengakuan bersyarat” yang selama ini diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

## HuMa

Perkumpulan HuMa Indonesia adalah organisasi non pemerintah bersifat nirlaba yang memusatkan perhatian kerjanya pada isu pembaharuan hukum pada bidang sumberdaya alam. Konsep pembaharuan hukum SDA menekankan pentingnya pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat dan lokal, keragaman sistem sosial/budaya dan hukum dalam penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam, dan memelihara kelestarian ekologis. Info selengkapnya di [www.huma.or.id](http://www.huma.or.id)

