



Kertas Kebijakan

**Pelambatan Hutan Adat
Pada Periode Kedua
Pemerintahan Joko Widodo**

Disusun Oleh:

Nora Hidayati dan Mega Dwi Yulyandini

Kontributor:

Zulfikar Arma (JKMA); First San Hendra Rivai (QBar); Adi Junedi (WARSI); Erwin Basrin (AKAR); Wahyubinatar Fernandez (RMI); Agustinus Agus (LBBT); Ahmad Su'udi Jawahir Asyamy (PADI); Amran Tambaru (YMP); Jasmadi Akbar (AMAN Sulsel); Perkumpulan Bantaya; Basri Andang (Wallacea)

April 2020



A. Pendahuluan

Undang-Undang 41/1999 tentang Kehutanan mengelompokkan status hutan menjadi dua, yaitu Hutan Hak dan Hutan Negara. Hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat masuk ke dalam Hutan Negara. Mahkamah Konstitusi merevisi pengaturan tersebut dalam putusan perkara Nomor 35/PUU-X/2012. Hutan adat bukan lagi bagian dari Hutan Negara, tetapi Hutan Hak.

Paska putusan tersebut, semangat lembaga pendamping dan masyarakat hukum adat untuk memperjuangkan hak atas hutan adatnya muncul. Salah satunya mendorong pemerintah mengeluarkan aturan pelaksana. Upaya ini terwujud. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengeluarkan Peraturan Menteri P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak.

Pada Mei 2019, sebelum berakhirnya periode pertama pemerintahan Jokowi, KLHK mengeluarkan Peraturan Menteri nomor P.21/Menlhk-Setjen/Kum.1/4/2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak. Permen ini menggantikan Permen LHK 32/2015. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Permen ini adalah guna mewujudkan keadilan bagi masyarakat hukum adat terkait hutannya. Hal ini secara khusus dilakukan melalui mekanisme identifikasi potensi atau indikasi keberadaan hutan adat sebagai bentuk rekognisi sementara -sebelum benar-benar ditetapkan- melalui penetapan Peta Hutan Adat dan Wilayah Indikatif hutan adat (PWILHA).



Kehadiran Permen 21/2019, belum mampu mendorong percepatan pengembalian hutan adat kepada masyarakat hukum adat. UU 41/1999 tentang Kehutanan masih mewajibkan masyarakat hukum adat untuk terlebih dahulu diakui keberadaannya sebagai subjek hukum melalui Peraturan Daerah. Hambatan di atas berimplikasi pada pencapaian target RPJMN 2015-2019. Pencapaian target peningkatan akses pengelolaan hutan oleh masyarakat sangat rendah.

Pada periode pertama, Pemerintah terang dan jelas menyampaikan program-program pemulihan hak masyarakat hukum adat. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2015-2019 yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Dalam RPJMN 2015-2019 Pemerintah secara jelas juga menyebutkan hal yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yaitu mengidentifikasi dan mengakui keberadaan masyarakat hukum adat melalui produk hukum daerah.

Namun, pada periode kedua, Pemerintah tidak secara jelas menyebutkan komitmennya terkait dengan hutan adat ataupun tentang pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat secara umum. Pemerintah memilih untuk fokus pada isu peningkatan ekonomi, pembangunan infrastruktur, pembukaan lapangan kerja seluas-luasnya dan peningkatan investasi dengan memberikan segala kemudahan bagi pengusaha.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Presiden Joko Widodo dalam pidato pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, 20 Oktober 2019. Presiden menyampaikan 5 (lima) program prioritas pada pemerintahannya periode 2019-2024. *Pertama*, pembangunan sumber daya manusia. *Kedua*, melanjutkan pembangunan infrastruktur. *Ketiga*, penyederhanaan regulasi melalui *Omnibus Law*. *Keempat*, penyederhanaan birokrasi perizinan. *Kelima*, transformasi ekonomi, dari ketergantungan pada sumber daya alam menjadi daya saing manufaktur dan jasa modern.

Sesuai dengan program prioritas, Pemerintah mulai menyusun *Omnibus Law*, RUU Cipta Kerja. Dalam proses penyusunannya, *Omnibus Law* ini mengubah 1.224 pasal dalam 79 undang-undang. Semua isinya berorientasi pada kemudahan dan percepatan investasi yang dianggap mampu menciptakan lapangan kerja. Upaya ini mengabaikan perlindungan lingkungan dan HAM termasuk hak masyarakat hukum adat. Tendensi ini tampak dari pernyataan Presiden Joko Widodo di media, "*Prioritas yang saya ambil memang di bidang ekonomi terlebih dahulu, tapi memang bukan saya tidak senang dengan urusan HAM, atau tidak senang dengan lingkungan, tidak, kita juga kerjakan itu,*" kata presiden Jokowi. "*tapi memang, kita baru memberikan prioritas yang berkaitan dengan ekonomi karena rakyat memerlukan pekerjaan, rakyat perlu ekonominya tambah sejahtera,*" tambahnya.



Badan Legislasi DPR mempercepat pembahasan RUU Cipta Kerja tersebut. Padahal saat ini rakyat Indonesia termasuk masyarakat hukum adat, sedang menghadapi pandemi covid-19. Seharusnya hal ini yang menjadi fokus utama dan bersama Pemerintah dan DPR. Namun, mereka malah lebih memprioritaskan membahas omnibus law daripada pandemi covid-19.

Dengan kondisi yang demikian, maka Koalisi Hutan Adat yang terdiri dari Perkumpulan HuMa Indonesia, Rimbawan Muda Indonesia (RMI), JKMA Aceh, Perkumpulan Qbar, KKI Warsi, Akar Foundation, PADI Indonesia, Lembaga Bela Banua Talino, AMAN Sulawesi Selatan, Perkumpulan Wallacea, Yayasan Merah Putih dan Perkumpulan Bantaya menuliskan naskah ini. Naskah ini bertujuan untuk menarasikan ulang capaian hutan adat dalam lima tahun terakhir hambatan-hambatan dalam penetapan hutan adat dan rekomendasi kepada Pemerintah.

B. Capaian Hutan Adat

Pemerintahan Presiden Joko Widodo pada periode pertamanya berkomitmen untuk meningkatkan akses pengelolaan hutan oleh masyarakat seluas 12,7 juta hektar. Peningkatan akses pengelolaan hutan oleh masyarakat dalam RPJMN 2015–2019 dapat diakses melalui lima skema Perhutanan Sosial. Lima skema yang dimaksud yaitu Hutan Desa (HD), Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), Kemitraan Kehutanan (KK) dan Hutan Adat (HA).

Perhutanan Sosial merupakan salah satu langkah yang diambil Pemerintah pada periode sebelumnya untuk turut serta meningkatkan perekonomian. Hal ini sebagaimana juga yang tertuang dalam konsideran menimbang dari Peraturan Menteri LHK Nomor P.83/Menlhk/Setjen/Kum.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial (Permen 83/2016). Salah satu pertimbangan adanya kegiatan Perhutanan Sosial adalah untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan pengelolaan/pemanfaatan kawasan hutan. Hal ini dilakukan dengan cara memberikan akses pengelolaan hutan yang berada dalam kawasan hutan negara kepada masyarakat.

Hutan Adat (HA) merupakan salah satu skema Perhutanan Sosial. Seharusnya, hutan adat sendiri berbeda dengan skema Perhutanan Sosial yang lain. *Pertama*, secara definisi, Perhutanan Sosial merupakan pemberian akses kepada masyarakat terhadap hutan yang berada pada kawasan hutan negara. Sementara itu berdasarkan

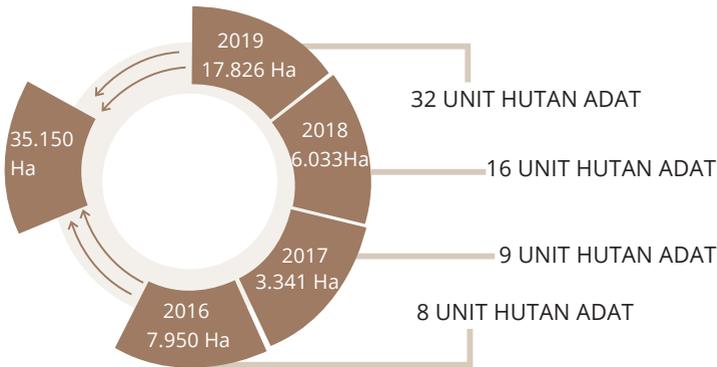


Putusan MK 35/2012, Hutan Adat bukan merupakan bagian dari hutan negara melainkan hutan hak. *Kedua*, alas hak Hutan Adat berbeda dengan skema Perhutanan Sosial lainnya. Skema Perhutanan Sosial selain hutan adat, alas hak yang diberikan berupa izin. Sementara untuk Hutan Adat, tenurialnya adalah penetapan dan pencantuman hutan adat.¹

Selain itu, indikatif hutan adat tidak dicantumkannya dalam Peta Indikatif dan Areal Perhutanan Sosial (PIAPS). Sebagaimana diatur dalam Permen 83/2016, PIAPS adalah peta yang dibuat oleh KLHK untuk memberikan arahan atau gambaran terkait area pada kawasan hutan yang dicadangkan untuk Perhutanan Sosial. Dalam Pasal 5 Permen 83/2016 disebutkan bahwa pemberian HPHD, IUPHKm dan IUPHHK-HTR berdasarkan PIAPS. Tidak dicantumkannya indikatif hutan adat dalam PIAPS berkonsekuensi pada tidak dicadangkannya area-area potensi hutan adat dalam PIAPS. Sehingga untuk mencadangkan hutan adat, sejauh ini memerlukan produk hukum tersendiri. Hal ini berlangsung hingga dikeluarkannya Permen 21/2019 yang memberikan produk hukum tersendiri yang berisi indikatif hutan adat yaitu PWILHA.

¹<http://pkps.menlhk.go.id/>

Adanya beberapa fakta di atas menjadi bukti bahwa meskipun berdasarkan pada Permen 83/2016 hutan adat merupakan salah satu skema dalam Perhutanan Sosial, namun keberadaan hutan adat sendiri berbeda dengan skema Perhutanan Sosial yang lainnya.



Capaian Hutan Adat 2016-2019

Sumber: Presentasi Kasubdit Hutan Adat KLKH dalam Webinar “Menuju Pengakuan Wilayah Adat dan Kontribusi Masyarakat dalam Konservasi dan Pembangunan Post 2020

Capaian hutan adat selama 5 (lima) tahun periode pertama hanya mencapai angka luasan 35.150 hektar. Capaian ini terdiri dari 65 unit hutan adat yang tersebar di 13 (tiga belas) provinsi di Indonesia. 32 dari 65 unit hutan adat yang sudah ditetapkan, SK hutan adatnya belum diserahkan. Sehingga untuk hutan adat yang sudah ditetapkan dan telah diserahkan SK-nya hingga akhir



tahun 2018, sejumlah 33 SK Hutan Adat dengan luasan hanya seluas 17.323,84 (tujuh belas ribu tiga ratus dua puluh tiga dan delapan puluh empat perseratus) hektar.

Angka 35.150 hektar tersebut jauh lebih kecil dibanding skema perhutanan sosial lainnya. Capaian Hutan Desa (HD) seluas 1.709.282 hektar, Hutan Kemasyarakatan (HKm) seluas 779.835 hektar, Hutan Tanaman Rakyat (HTR) seluas 578.420 hektar dan Kemitraan Konservasi (KK) seluas 807.410 hektar.

Capaian hutan adat selama 5 (lima) tahun periode pertama hanya mencapai angka luasan 35.150 hektar. Capaian ini terdiri dari 65 unit hutan adat yang tersebar di 13 (tiga belas) provinsi di Indonesia. 32 dari 65 unit hutan adat yang sudah ditetapkan, SK hutan adatnya belum diserahkan. Sehingga untuk hutan adat yang sudah ditetapkan dan telah diserahkan SK-nya hingga akhir tahun 2018, sejumlah 33 SK Hutan Adat dengan luasan hanya seluas 17.323,84 (tujuh belas ribu tiga ratus dua puluh tiga dan delapan puluh empat perseratus) hektar.

Angka 35.150 hektar tersebut jauh lebih kecil dibanding skema perhutanan sosial lainnya. Capaian Hutan Desa (HD) seluas 1.709.282 hektar, Hutan Kemasyarakatan (HKm) seluas 779.835 hektar, Hutan Tanaman Rakyat (HTR) seluas 578.420 hektar dan Kemitraan Konservasi (KK) seluas 807.410 hektar.

C. Hambatan – Hambatan Penetapan Hutan Adat

Koalisi Hutan Adat mengidentifikasi hambatan-hambatan yang mengakibatkan lambatnya penetapan hutan adat, baik secara substansi maupun teknis, diantaranya adalah:

1. Pengakuan Bersyarat: Peraturan Daerah

Pengaturan mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat masih tersebar di berbagai perundang-undangan. Seluruh peraturan tersebut mengatur pengakuan bersyarat melalui Peraturan Daerah dan/atau produk hukum daerah lainnya. Tidak terkecuali dengan UU 41/1999 tentang Kehutanan. Undang-undang ini secara spesifik menyebutkan bahwa keberadaan masyarakat hukum adat melalui Peraturan Daerah. Adanya pengaturan ini mempersulit masyarakat hukum adat untuk menikmati hak-haknya.

Misalnya pada masyarakat hukum adat di Kecamatan Seko, Kabupaten Luwu Utara, Sulawesi Selatan. Di Seko terdapat 9 (Sembilan) unit sosial masyarakat hukum adat, yaitu Hono, Hoyane, Lodang, Pohoneang, Singkalong, Ambalong, Beroppa, Kariango, dan Turong. Dari 9 (Sembilan) unit sosial tersebut, 3 (tiga) diantaranya sudah memiliki peta wilayah adat dan juga data sosial. Masyarakat hukum adat di Seko telah diakui keberadaannya melalui Surat Keputusan Bupati Luwu Utara Nomor 300 tahun 2004 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Seko.



Berdasarkan pemetaan partisipatif, lebih dari 95% hutan adat Seko berada di Hutan Negara. Sehingga, berdasarkan UU 41/1999 *jo.* Permen 21/2019, maka masyarakat hukum adat Seko harus terlebih dahulu diakui keberadaannya melalui Peraturan Daerah. Faktanya, pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat Seko yang ada saat ini adalah Surat Keputusan Bupati. Sehingga sampai saat ini masyarakat hukum adat Seko masih belum memperoleh pengakuan atas hutan adatnya.

Hal serupa terjadi di Kabupaten Mamuju, Sulawesi barat. Empat masyarakat hukum adat telah memperoleh pengakuan melalui Surat Keputusan Bupati Mamuju, yaitu: Makaliki (Surat Keputusan Bupati Mamuju Nomor: 188.45/121/KPTS/I/2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Makkaliki di Kecamatan Kalumpang Kabupaten Mamuju), Kopeang (Surat Keputusan Bupati Mamuju Nomor: 188.45/122/KPTS/I/2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Kopeang di Kecamatan Tapalang Kabupaten Mamuju), Rantedoda (Surat Keputusan Bupati Mamuju Nomor: 188.45/123/KPTS/I/2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rantedoda di Kecamatan Tapalang Kabupaten Mamuju), dan Bela (Surat Keputusan Bupati Mamuju Nomor: 188.45/124/KPTS/I/2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Bela di Kecamatan Tapalang Kabupaten Mamuju).

Keempat produk hukum pengakuan masyarakat hukum adat di Mamuju tersebut telah dilampiri dengan peta wilayah adat masing-masing komunitas, serta telah ditanda tangani oleh Bupati. Namun, karena seluruh hutan adat yang akan diajukan masyarakat hukum adat berada dalam Hutan Negara, maka mereka masih menunggu Peraturan Daerah yang mengakui keberadaan mereka.

Di Kalimantan Barat sudah ada tujuh peraturan daerah kabupaten tentang pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dan 16 SK Bupati tentang Pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Luas wilayah adat mencapai 166.587,18 hektar dengan potensi hutan adat mencapai 66.986,10 hektar. Dengan potensi hutan adat yang ada di Kalimantan Barat tersebut, jumlah hutan adat yang diakui sampai saat ini baru sembilan hutan adat dengan total luas 4.625,30 hektar. Masih banyak hutan adat di Kalimantan Barat yang sudah memiliki baik Peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah tentang pengakuan masyarakat hukum adat namun belum ada kepastian untuk diverifikasi oleh KLHK.

Pengakuan bersyarat dalam bentuk Peraturan Daerah menyebabkan pendampingan masyarakat hukum adat terjerumus pada agenda-agenda legislasi daerah yang menguras waktu dan biaya yang besar. Pengalaman di Sulawesi Tengah misalnya, untuk melahirkan satu produk hukum daerah, masyarakat hukum adat dan



pendampingnya harus mengeluarkan biaya kurang lebih 600-700 juta rupiah. Biaya ini digunakan untuk advokasi pembentukan peraturan daerah pengakuan masyarakat hukum adat. Advokasi yang dilakukan misalnya dalam hal konsultasi publik, *lobby*, *hearing* dan lainnya.

Kondisi di atas menggambarkan tidak mudahnya langkah yang harus ditempuh masyarakat hukum adat untuk mendapatkan hutan adat. Meskipun keberadaannya telah diakui oleh Pemerintah Daerah melalui Surat Keputusan Kepala Daerah, hal tersebut belum cukup untuk pengakuan hutan adat.

2. Tafsir Pejabat Administratif di KLHK Terhadap Peraturan Daerah Pengakuan MHA

Belum cukup dengan adanya pengaturan tentang pengakuan bersyarat, masyarakat hukum adat masih dipersulit dengan adanya tafsir-tafsir yang diberikan oleh pejabat administratif di KLHK terkait substansi Peraturan Daerah. Seperti yang terjadi pada masyarakat hukum adat Malalo Tigo Jurai, Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat. Masyarakat adat Malalo Tigo Jurai sudah diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar 4/2008 tentang Nagari.

Menggunakan dasar Peraturan Daerah tersebut, masyarakat mengajukan penetapan hutan adat ke KLKH.

Masyarakat mengajukan usulan langsung kepada Kasubdit Pengukuhan Hutan Adat dan Pengakuan Kearifan Lokal KLHK pada 26 Oktober 2017. Usulan tersebut baru ditanggapi oleh KLHK pada 21 Maret 2018, setelah masyarakat mengirim surat untuk meminta klarifikasi atas usulan mereka di bulan Oktober.

Direktur PKTHA memberi tanggapan melalui surat bernomor S.94/PKTHA/PHAPKL/PSL.1/3/2018, yang pada pokoknya menyatakan Perda Tanah Datar tidak dapat dijadikan *legal standing* untuk pengakuan hutan adat karena hanya mengatur tentang lembaga kenagarian sebagai lembaga pemerintahan lokal, stuktur kelembagaan, tata cara pemilihan, hak dan kewajiban unsur-unsur kenagarian secara umum di Tanah Datar. Perda itu tidak menyebutkan secara khusus masyarakat hukum adat Malalo Tigo Jurai, wilayah adatnya dan hutan adatnya. Dalam surat itu juga disarankan untuk memulai pembahasan bersama Pemerintah Kabupaten, Bupati dan DPRD membentuk Perda secara spesifik.

Masyarakat Hukum Adat Mului, Kabupaten Paser juga mengalami kisah yang tidak jauh berbeda. Masyarakat hukum adat Mului memperoleh pengakuan melalui SK Bupati bernomor 413.3/Kep-268/2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Mului di Kabupaten Paser. SK tersebut merupakan tindak lanjut dari Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1/2015 tentang Pedoman Pengakuan dan perlindungan



Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Kalimantan Timur. Selanjutnya Kabupaten Paser mengakui SK tersebut di aturan peralihan Peraturan Daerah 4/2019 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Pada 5 November 2018, masyarakat hukum adat Mului melakukan pengajuan hutan adat langsung kepada Menteri LHK. Landasan pengajuan yang digunakan pada waktu itu adalah Perda Provinsi Kalimantan Timur dan SK Bupati Paser yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat Mului. Namun, hingga pertengahan tahun 2019, tidak ada kabar lebih lanjut terkait dengan proses pengajuan yang sudah dilakukan. Kemudian, pada Agustus 2019, keluarlah Peraturan Daerah Kabupaten Paser Nomor 4 tahun 2019 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Di dalam perda tersebut salah satunya menyebutkan tentang keberadaan masyarakat hukum adat Mului. Perda tersebut kemudian menjadi landasan baru adanya pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat Mului. Perda Paser 4/2019 kemudian langsung diantarkan oleh Kabid Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (BPMD) Kabupaten Paser kepada Direktorat PKTHA. Namun hingga akhir tahun 2019, belum ada proses dan info lebih lanjut.

Hingga awal Februari 2020, barulah dilaksanakan verifikasi lapangan untuk hutan adat Mului tersebut. Dilaksanakannya verifikasi lapangan ini tidak lepas dari adanya proses advokasi secara politik melalui salah satu

staff ahli wakil Menteri. Melalui salah satu staff wakil Menteri tersebut, pendamping masyarakat hukum adat Mului menjelaskan bahwa sejak akhir tahun 2018, belum ada kejelasan terkait dengan hutan adat Mului. Bahkan setelah Kabid BPMD menyerahkan secara langsung kepada staff PKTHA Perda Kabupaten yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat Mului. Tidak lama setelah komunikasi dengan staff ahli Wakil Menteri, akhirnya Direktur PKTHA melalui surat bernomor S.10/PKTHA/PHAPKL/PSL.1/1/2020 mengumumkan bahwa akan segera diadakan verifikasi hutan adat Mului pada awal Februari 2020.

Selain Mului, Mukim sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Aceh juga mengalami banyak kendala dalam proses pengajuan hutan adatnya. Pada 18 Oktober 2018, PKTHA menyelenggarakan rapat pembahasan usulan hutan adat di Mukim Kunyet, Mukim Paloh, dan Mukim Beungga Kabupaten Pidie. Dalam rapat tersebut Direktur PKTHA menyampaikan bahwa salah satu alasan diselenggarakannya rapat ini adalah adanya kesepahaman bersama para peserta rapat khususnya pihak Direktorat PKTHA Ditjen PSKL KLHK terhadap mukim sebagai basis masyarakat hukum adat di Aceh, khususnya di Kabupaten Pidie. Hal ini dikarenakan PKTHA belum berani menyimpulkan bahwa mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum adat. Padahal pengaturan tentang keberadaan mukim sebagai kesatuan masyarakat hukum adat telah diakui dalam Qanun Pidie Nomor 7 tahun 2011.



Hal yang demikian ini kemudian memperlama proses menuju pengakuan hutan adat. Karena meskipun telah diakui melalui Qanun (Perda Syariah), tetapi KLHK masih mempertanyakan keberadaan mukim itu sendiri sebagai masyarakat hukum adat.

Berdasarkan fakta di atas, proses menuju pengakuan hutan adat sangat berlapis. *Pertama*, ketika hutan adat berada dalam kawasan hutan, tidak akan memproses pengajuan hutan adat bila masyarakat hukum adat terkait belum diakui melalui Peraturan Daerah. *Kedua*, meskipun masyarakat hukum adat terkait sudah diakui melalui peraturan daerah, pejabat administratif KLHK memberikan tafsir bahwa peraturan daerah yang dijadikan dasar pengajuan hutan adat, haruslah menyebutkan subjek hukum pemegang hak atas hutan adat yang sedang diajukan. *Ketiga*, persyaratan ini yang membuat terpisahnya pengakuan subjek (melalui peraturan daerah dan/atau produk hukum daerah) dan pengakuan hak (SK Hutan adat) menjadi dua proses yang berbeda. Sehingga, meskipun masyarakat hukum adat telah melalui jalan panjang untuk diakui sebagai subjek hukum, mereka masih harus melalui jalan panjang selanjutnya untuk memperoleh hak atas hutan adatnya.

3. Ketidakjelasan Proses dan Tata Waktu

Sejak awal masyarakat hukum adat harus dihadapkan dengan serangkaian tahapan yang jelas mempersulit masyarakat hukum adat mendapatkan hak atas hutan adatnya. Hal ini diperparah dengan belum adanya transparansi terhadap seluruh tahapan dalam proses dan tata waktu pengakuan hutan adat.

Ada 12 masyarakat hukum adat di Kabupaten Lebong, Provinsi Bengkulu mengusulkan hutan adat ke Menteri LHK pada 5 November 2018. Namun sampai saat ini hanya dilakukan identifikasi usulan awal -bukan verifikasi- oleh BPSKL wilayah Sumatera. Padahal, masyarakat hukum adat telah memperoleh dukungan kuat dari Pemerintah Daerah.

Di sisi lain, Kasepuhan Cibarani juga melakukan pengajuan hutan adat pada waktu yang sama dengan 12 masyarakat hukum adat di Kabupaten Lebong. Namun, Kasepuhan Cibarani pada 30-31 Juli 2019, telah diverifikasi teknis oleh tim verifikasi hutan adat KLHK. Bahkan menurut informasi dari PKTHA mealui aplikasi percakapan WhatsApp, SK hutan adat untuk Kasepuhan Cibarani telah ditandatangani pada November 2019.

Selain 12 masyarakat hukum adat di Kabupaten Lebong dan masyarakat hukum adat Kasepuhan Cibarani, masyarakat hukum adat Mului juga melakukan pengajuan hutan adat bersama pada tanggal 5 November 2018. Namun, hingga hutan adat Kasepuhan Cibarani diverifikasi,



hutan adat Mului masih belum jelas prosesnya. Hingga Januari 2020, barulah masyarakat hukum adat Mului menerima surat dari Direktur PKTHA bernomor S.10/PKTHA/PHAPKL/PSL.1/1/2020 yang isinya menyatakan bahwa pada 3-8 Februari 2020 akan dilakukan verifikasi calon hutan adat Mului. Butuh waktu lebih dari satu tahun untuk dilakukannya verifikasi calon hutan adat Mului.

Hal yang sama terjadi di Aceh Jaya, tepatnya di Mukim Beungga. Pada Maret 2017, identifikasi awal sudah dilakukan oleh tim identifikasi. Namun hingga saat ini belum dilakukan verifikasi. Selain itu juga tidak ada informasi terkait dengan alasan belum dilakukannya proses selanjutnya setelah identifikasi. Pemerintah Kabupaten Aceh Jaya kemudian menyurati Menteri LHK pada bulan Februari 2020 terkait dengan kelanjutan proses pasca identifikasi awal. Surat yang dikirim Pemerintah Daerah Aceh Jaya bernomor 522/752/2020 ini pada pokoknya menyampaikan bahwa dua lokasi hutan adat yang diajukan pada 2017, hingga saat ini belum ada kejelasan informasi. Selain itu, Pemda menyampaikan dalam suratnya agar KLHK segera menetapkan hutan adat pada lokasi yang diajukan untuk memberikan kepastian kepada masyarakat hukum adat pada lokasi tersebut. Namun, hingga saat ini belum ada balasan terkait dengan surat tersebut.

KLHK cq Direktorat PKTHA juga tidak memberikan kepastian terhadap hutan adat yang sudah diverifikasi. Misalnya di Sulewesi Tengah dari delapan lokasi hutan adat yang diusulkan baru tiga lokasi yang sudah diverifikasi pada April 2018 dan Oktober 2019, diantaranya adalah hutan adat Lipu Mpoa dan Lipu Vananga Bulang di kabupaten Tojo Una-Una dan Hutan adat Masewo di Kabupaten Sigi. Namun, belum ada kejelasan terkait dengan proses penetapan hutan adat yang sudah diverifikasi.

4. Ketidakjelasan Peta Hutan Adat dan Wilayah Indikatif Hutan Adat (PWILHA)

Peta Hutan Adat dan Wilayah Indikatif Hutan Adat (PWILHA) idealnya sebuah tahapan sebelum penetapan hutan adat yang memastikan jaminan usulan-usulan hutan adat di daerah dapat ditetapkan sebagai hutan adat di tahapan berikutnya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 Permen 21/2019, adanya PWILHA ini salah satunya untuk percepatan dan fasilitasi alokasi hutan adat yang ditetapkan dalam peta indikatif.

PWILHA ditetapkan secara berkala satu kali dalam tiga bulan. Secara akumulatif, KLHK sudah menetapkan seluas 578.419 hektar PWILHA, yang terdiri dari fase I (SK Menteri LHK Nomor 312/2019) seluas 472.981 hektar dan fase II (SK Menteri LHK Nomor 6647/2019) bertambah 105.438 hektar menjadi 578.419 hektar. Fase III seharusnya sudah keluar di akhir tahun 2019 namun sampai hari ini belum ada kejelasan.



Dalam prakteknya, pengaturan PWILHA dalam Permen LHK 21/2019 belum mampu memberikan kepastian terhadap lokasi hutan adat yang masuk kedalamnya. PWILHA tidak memiliki akibat hukum apapun dan hanya secara programatik merincikan baik wilayah yang sudah memperoleh pengakuan hutan adat secara definitif maupun wilayah yang akan dijadikan prioritas dalam percepatan penetapan hutan adat.

Permen LHK 21/2019 memberikan pengaturan bahwa wilayah yang telah masuk dalam PWILHA, ketika telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, maka wilayah tersebut akan menjadi hutan adat. Namun, ada wilayah yang sudah masuk dalam PWILHA dan setelah memenuhi syarat dalam Pasal 5 tetapi belum juga ditetapkan menjadi hutan adat.

Di Aceh misalkan, pada Oktober 2019, sudah dilakukan identifikasi awal di empat lokasi yang masuk PWILHA fase I dan II. Dua lokasi di Kabupaten Pidie dan dua lokasi di Kabupaten Aceh Jaya. Lokasi tersebut juga telah memiliki dasar hukum untuk pengakuan masyarakat hukum adat, yaitu sebagai berikut:

1. Kabupaten Pidie:

a. Perda Propinsi D.I Aceh No. 5 Tahun 1996 tentang Mukim sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Istimewa Aceh;

- b. Qanun Pidie no 7 tahun 2011 tentang Pemerintahan Mukim;
- c. Surat Keputusan Bupati no 140/344/KEP.02/2016 tentang Penetapan Batas wilayah Mukim Beungga Kecamatan Tangse Kabupaten Pidie;
- d. Surat Keputusan Bupati no 140/343/KEP.02/2016 tentang Penetapan Batas wilayah Mukim Kunyet Kecamatan Padang Tiji Kabupaten Pidie;
- e. Surat Keputusan Bupati no 140/342/KEP.02/2016 tentang Penetapan Batas wilayah Mukim Kunyet Kecamatan Padang Tiji Kabupaten Pidie.

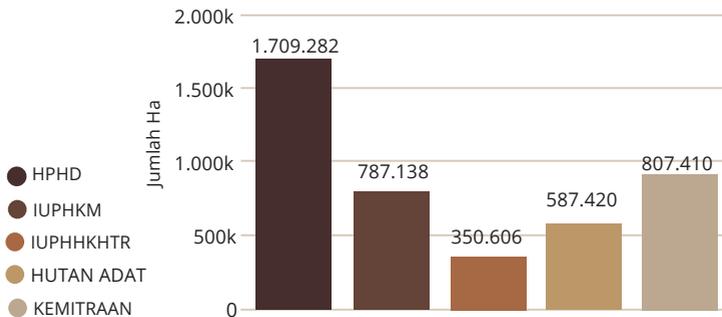
2. Kabupaten Aceh Jaya:

- a. Perda Propinsi D.I Aceh No. 5 Tahun 1996 tentang Mukim sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Istimewa Aceh.;
- b. Qanun Kabupaten Aceh Jaya no.4 tahun 2011 tentang Pemerintahan Mukim;
- c. Qanun Kabupaten Aceh Jaya No.5 tahun 2017 tentang Hutan Adat Mukim;
- d. Keputusan Bupati Aceh Jaya Nomor 522/411/2018 tentang Penetapan Wilayah dan Pemanfaatan Lahan Mukim Krueng Sabee, Kecamatan Krueng Sabee, Kabupaten Aceh Jaya;
- e. Keputusan Bupati Aceh Jaya Nomor 522/412/2018 tentang Penetapan Wilayah dan Pemanfaatan Lahan Mukim Panga Pasi, Kecamatan Panga, Kabupaten Aceh Jaya.

Di sisi lain angka luasan yang ditetapkan dalam PWILHA yang cukup besar, mendistraksi capaian penetapan hutan adat yang sudah definitif. Hal ini tergambar dengan bagaimana kementerian KLHK menggunakan angka PWILHA dalam *website* resmi KLHK tentang capaian Perhutanan Sosial yang salah satunya memuat data capaian hutan adat.

Capaian Izin Perhutanan Tahun 2007 - 2020

Total: 4.232.855 Ha



Izin Perhutanan Sosial

sumber data: <http://pkps.menlhk.go.id/#statistik>

Dapat dilihat dari data yang dipublikasi oleh KLHK tersebut, tercantum capaian untuk hutan adat saat ini adalah 578.420 Ha. Luasan ini adalah yang tercantum dalam PWILHA. Sementara luasan hutan adat yang definitif hanya seluas 35.150 Ha.



5. Pengalihan Skema Hutan Adat ke Skema Perhutanan Sosial Lainnya

Ada upaya untuk mengalihkan skema hutan adat ke Perhutanan Sosial dan skema lainnya. Padahal bicara hutan adat bukan hanya soal masyarakat dapat mengelola hutan dalam skema perhutanan sosial lainnya, tetapi penetapan hutan adat adalah bagian dari pengakuan negara terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat yang selama ini terpinggirkan.

Di Aceh, berdasarkan informasi yang diperoleh dari BPSKL dan tim PKTHA, Mukim Kunyet dan Mukim Paloh di Kabupaten Pidie untuk saat ini belum bisa ditetapkan. Padahal keduanya sudah masuk PWILHA fase 1. Hal ini dikarenakan kedua lokasi tersebut berada pada lokasi HTI. BPSKL mencoba untuk menawarkan kepada masyarakat untuk melakukan kerjasama pengelolaan dengan perusahaan pemegang konsesi. Namun, hal tersebut langsung ditolak. Hingga akhir April 2020, masih belum ada tindak lanjut terkait dengan hutan adat yang wilayahnya tumpang tindih dengan HTI ini.

Fakta lainnya terjadi di Kabupaten Mamuju, Sulawesi Barat. Pemerintah Kabupaten telah mengusulkan penetapan tiga desa di wilayah Kecamatan Tapalang (Desa Rantedoda, Desa Bela dan Desa Kopeang) serta dua desa di Kecamatan Kalumpang (Desa Makaliki dan Kondobulo) masuk ke dalam PWILHA fase III. Namun, status usulan tersebut sampai saat ini belum jelas.



Hal ini diperparah dengan penggunaan peta usulan dari masyarakat sebagai alat untuk verifikasi usulan Hutan Kemasyarakatan (HKm) pada tiga desa di kecamatan Tapalang. Proses verifikasi tersebut dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pemerintah desa dan kelompok masyarakat yang diklaim mengajukan permohonan HKm. Masyarakat menyampaikan bahwa mereka tidak pernah mengajukan permohonan HKm. Kelompok yang dimasukkan dalam pengusulan HKm sebenarnya kelompok yang dibentuk atas ajakan “pihak tertentu” untuk memperoleh bantuan bibit kopi dari Dinas Kehutanan Provinsi Sulawesi Barat.

6. Informasi Tahapan Penetapan Hutan Adat Tertutup

a. PWILHA Yang Sudah Di Tetapkan Tidak Dapat Diakses

Pada triwulan terakhir 2019, KLHK sudah menetapkan PWILHA fase I dan fase II. Namun sampai saat ini masyarakat belum dapat mengakses peta sebaran PWILHA. Hingga saat ini, yang dipublikasi oleh KLHK hanya dokumen Surat Keputusan Menteri LHK tentang penetapan PWILHA.

b. Belum Ada Kejelasan Dari KLHK Terkait dengan PWILHA Fase III

Pada bulan Oktober 2019, Direktorat Jenderal PSKL menyelenggarakan rangkaian rapat koordinasi hutan di lima

regional (Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Jawa-Bali-Nusa Tenggara, dan Maluku-Papua). Salah satu tujuan dari diselenggarakannya rapat koordinasi regional oleh PSKL adalah untuk mengidentifikasi wilayah-wilayah yang akan masuk dalam PWILHA fase III. Akhir tahun 2019, atau selambat-lambatnya awal tahun 2020, seharusnya PWILHA fase III sudah dikeluarkan dan ditetapkan oleh KLHK. Namun, hingga saat ini PWILHA fase III tidak jelas keberadaannya.

c. Tidak Dilakukannya Sosialisasi Sebelum Ditetapkannya SK Hutan Adat

Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014), Badan/Pejabat Pemerintah wajib untuk memberikan sosialisasi kepada pihak-pihak yang terkait dengan keputusan tata usaha negara yang akan dikeluarkan. Tujuannya adalah untuk memberikan informasi terkait dengan keputusan yang akan dikeluarkan, sebelum keputusan tersebut berlaku. Hal ini juga merupakan bentuk perlindungan terhadap pihak yang terkait dengan keputusan yang akan dikeluarkan tersebut.

Misalnya yang terjadi pada masyarakat hukum adat Kasepuhan Karang. Pada tahun 2015, masyarakat hukum adat Kasepuhan Karang mengajukan permohonan hutan adat dengan luas hutan adat yang diajukan adalah 774,154 hektar. Kemudian pada 2016, ketika SK Hutan



Adat Kasepuhan Karang diserahkan kepada masyarakat hukum adat, luasan hutan adat yang ditetapkan dalam SK *a quo* adalah 486 hektar. Hal ini tidak sesuai dengan yang diajukan oleh masyarakat hukum adat pada tahun sebelumnya. Selain itu, beberapa area yang tidak ditetapkan sebagai hutan adat dalam SK *a quo* malah merupakan bagian yang penting bagi masyarakat hukum adat untuk ditetapkan sebagai hutan adat. Areal yang tidak turut ditetapkan menjadi hutan adat dalam SK *a quo* misalnya, wilayah masyarakat hukum adat yang masuk dalam Zona Khusus Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) yang oleh masyarakat difungsikan sebagai sawah dan kebun. Masyarakat hukum adat Kasepuhan Karang juga tidak diberitahukan alasan mengapa sebagian areal yang diajukan sebagai hutan adat tersebut tidak ditetapkan.

Hal yang demikian menjadi contoh bahwa adanya sosialisasi sebelum ditetapkannya suatu keputusan tata usaha negara merupakan hal yang penting. Adanya sosialisasi sebelum penetapan sebuah keputusan menjadi penting karena juga untuk membuka ruang dialog antara masyarakat atau pihak yang terkait dengan keputusan dengan Pemerintah sebagai pembuat keputusan.

d. SK Penetapan Hutan Adat Tidak Bisa Diperoleh

Masyarakat hukum adat mengalami kesulitan dan menunggu lama untuk mendapat SK penetapan hutan adat yang sudah ditandatangani. Mereka harus dihadapkan dengan proses politik, menunggu agenda seremonial penyerahan oleh Presiden. Contohnya di Kasepuhan Cirompang, Kasepuhan Pasir Eurih dan Kasepuhan Cibarani, di Provinsi Banten.

Masyarakat Kasepuhan Cirompang dan Pasir Eurih telah mengetahui bahwa SK hutan adat mereka sudah ditandatangani pada awal Maret 2019. Menteri LHK menyampaikan informasi tersebut dalam Riungan Satuan Adat Banten Kidul (Sabaki). Namun, salinan SK tersebut baru bisa didapatkan setelah menempuh jalur-jalur interpersonal. Itu-pun masih dengan pesan: *"tidak disebar-luaskan karena belum secara 'resmi' diserahkan"*. Padahal, kedua SK hutan adat ini telah ditandatangani sejak 28 Februari 2019. Hal serupa dialami Kasepuhan Cibarani yang menurut informasi dari PKTHA melalui aplikasi percakapan WhatsApp, SK hutan Adat telah ditanda tangani pada November 2019. Namun hingga saat ini salinannya belum diperoleh.

Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Baik dalam Permen 21/2019, maupun dalam UU 30/2014, tidak mengatur mengenai kewajiban penyerahan SK Hutan Adat dilakukan oleh Presiden. Bahkan dalam UU 30/2014



menyatakan kewajiban untuk segera menyampaikan keputusan tata usaha negara dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah ditetapkan.

e. *Shapefile* (SHP) Peta Hutan Adat Yang Sudah Ditetapkan Tidak Dapat Diakses

Salah satu kebutuhan pasca penetapan hutan adat adalah peta SHP hutan adat yang sudah ditetapkan. Hal ini untuk kepastian dalam pengelolaan hutan adat. Pasca penetapan hutan adat masyarakat akan masuk pada tahapan penyusunan rencana pengelolaan yang membutuhkan SHP sebagai dasar untuk menentukan peruntukan pengelolaan hutan adat. Selain itu, SHP juga membantu masyarakat hukum adat untuk melakukan tata batas hutan adatnya dengan wilayah lain.

SHP juga membantu masyarakat hukum adat untuk mengidentifikasi kesesuaian hutan adat yang diusulkan dengan yang ditetapkan. Ketidak-sesuaian antara usulan dan penetapan terjadi di Kasepuhan Karang. Hutan adat yang sudah ditetapkan berbeda dengan hutan adat yang diajukan. Ketidaksesuaian ini baru diketahui ketika Taman Nasional Gunung Halimun-Salak melakukan penataan zonasi 2019 lalu. Bahkan ketika *audiensi* bersama PSKL pada Desember 2019, SHP tetap tidak dibuka. Hal ini menunjukkan adanya urgensi agar SHP hutan adat yang sudah ditetapkan perlu diserahkan kepada masyarakat hukum adat.

7. Ketiadaan NSPK Untuk Hutan Adat Pada Wilayah Dengan Otonomi Khusus

Hutan adat yang sudah ada tersebar pada 13 Provinsi, yaitu Sumatera Barat, Jambi, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Bali, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan. Provinsi dengan otonomi khusus yaitu provinsi Papua dan Provinsi Aceh tidak menjadi bagian di dalamnya.

Padahal dalam presentasi Kasubdit Hutan Adat KLHK pada webinar “Menuju Pengakuan Wilayah Adat dan Kontribusi Masyarakat dalam Konservasi dan Pembangunan Post 2020”, pada 20 Maret 2020, ditampilkan data tentang sebaran potensi hutan adat di kedua provinsi ini. Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa potensi hutan adat terbesar ada di Papua dengan luasan potensi hutan adat pada 2019 seluas 1.853.565 Ha. Selain Papua, Aceh juga memiliki potensi hutan adat yang cukup luas yaitu 331.889 Ha. Namun, kedua wilayah ini sama sekali belum memiliki hutan adat yang sudah ditetapkan secara definitif. Di Papua misalnya, konsep pengelolaan hutan adat Papua tidak dapat dijalankan karena belum adanya NPSK². Usulan NSPK untuk pengelolaan hutan adat Papua ini sudah diajukan sejak 2012 oleh Dinas Kehutanan Papua. Namun hingga saat ini belum ada tanggapan lebih lanjut terkait dengan usulan tersebut.

2 Selama 7 Tahun Usulan NSPK Pengelolaan Hutan Adat Papua Diabaikan Pusat, <https://jubi.co.id/selama-7-tahun-usulan-nspk-pengelolaan-hutan-adat-papua-diabaikan-pusat/>, 2019.



D. Rekomendasi

Berdasarkan hambatan di atas, Perkumpulan HuMa Indonesia, Rimbawan Muda Indonesia (RMI), JKMA Aceh, Perkumpulan Qbar, KKI Warsi, Akar Foundation, PADI Indonesia, Lembaga Bela Banua Talino (LBBT), AMAN Sulawesi Selatan, Perkumpulan Wallacea, Yayasan Merah Putih Sulawesi Tengah dan Perkumpulan Bantaya memberikan rekomendasi:

1. Mempercepatan pembahasan dan pengesahan RUU Masyarakat Adat untuk menyelesaikan persoalan sektoralisasi dan pengakuan bersyariat hak masyarakat hukum adat;
2. Selama proses menuju pengesahan RUU Masyarakat Adat, segala bentuk pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat melalui produk hukum daerah harus dianggap sah dan dapat dijadikan dasar hukum dalam pemenuhan hak masyarakat hukum adat;
3. Melakukan segala proses dalam penetapan hutan adat secara transparan (dapat diakses oleh masyarakat) dan memiliki batasan waktu yang jelas;
4. Melaksanakan komitmen yang telah dibuat KLHK dalam SK 312/2019 terkait dengan PWILHA yang akan diperbaharui setiap 3 bulan;
5. Mempertegas status PWILHA sebagai tahapan sebelum penetapan hutan adat dan tidak mendistraksi capaian penetapan PWILHA sebagai capaian penepatan hutan adat;
6. Terhadap semua pengajuan hutan adat yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat, KLHK tidak mengarahkan usulan hutan adat ke skema perhutanan sosial lainnya;

7. Tetap membuka peluang untuk pengajuan kembali hutan adat yang dalam penetapannya tidak ditetapkan luasan sebagaimana dimohonkan;
8. Terhadap SK PWILHA yang sudah diterbitkan, tidak hanya dicantumkan luasan wilayah yang masuk dalam fase-fase PWILHA tetapi juga sebaran potensi PWILHA yang ada pada masing-masing fase;
9. Terhadap SK Hutan Adat yang sudah diterbitkan dan sudah ditandatangani oleh Menteri LHK, tidak perlu menunggu Presiden dan langsung diserahkan kepada masyarakat hukum adat yang berkaitan untuk memberikan kepastian hukum;
10. Terhadap SK Hutan Adat yang sudah diterbitkan, dilakukan penyerahan SHP file peta hutan adat juga kepada masyarakat hukum adat untuk memberikan kepastian bagi masyarakat hukum adat dalam melakukan pengelolaan hutan adat yang sudah ditetapkan;
11. Kepastian hukum terkait dengan kebijakan NSPK untuk wilayah Otonomi Khusus (Aceh dan Papua).



Perkumpulan HuMa Indonesia
Jl. Jatisari II No. 27 Jatipadang, Pasar Minggu, Jakarta Selatan
www.huma.or.id

