

## **POLICY BRIEF**

### **REFORMASI KEBIJAKAN TENURIAL: MERETAS KEMISKINAN MASYARAKAT ADAT DALAM KAWASAN HUTAN**

**Oleh: Yayan Hidayat**

#### **Ringkasan Eksekutif**

Hampir 48 juta lebih penduduk di Indonesia tinggal di kawasan hutan dan 800 ribu jiwa Masyarakat Adat diantaranya merupakan penduduk miskin. Kemiskinan di kawasan hutan memang masih terjadi dan salah satu faktor penyebabnya adalah tumpang tindih klaim, ketimpangan penguasaan sumber daya alam serta regulasi dan kebijakan pengakuan wilayah adat dalam kawasan hutan yang kurang terformulasi dengan baik. Diperlukan satu reformasi kebijakan untuk meretas masalah tersebut. *Policy Brief* ini menawarkan reformulasi terkait aspek kebijakan pengakuan wilayah adat di dalam kawasan hutan yang komprehensif, murah dan *legitimate*, sinergi legalitas tentang hak-hak Masyarakat Adat hingga penyelesaian konflik dalam kawasan hutan.

#### **A. Pendahuluan**

Tumpang tindih klaim atas kawasan hutan terjadi diantaranya akibat legislasi dan kebijakan yang tidak terformulasi dengan jelas, pemberian izin yang tidak terkoordinasi dan penafian pengakuan hak-hak masyarakat adat di dalam kawasan hutan. Persoalan ini rentan memicu konflik dan kemiskinan yang terjadi di dalam kawasan hutan (Sirait, 2014).

Terhitung sejak tahun 2016, Pusat Studi Kawasan dan Pedesaan Universitas Gadjah Mada menyebutkan bahwa, ada sekitar 48,8 juta penduduk tinggal di kawasan hutan dan 819,380 jiwa Masyarakat Adat diantaranya masuk ke dalam kategori penduduk miskin (Bappenas, 2013). Sekitar 30 - 50 juta Masyarakat Adat menggantungkan hidup dari kawasan hutan (Arizona, 2011). Dimensi kemiskinan yang terjadi sangat inheren dengan relasi-relasi agraria yang timpang akibat tumpang tindih izin dan sektoralisme pengakuan wilayah adat di dalam kawasan hutan .

Selain itu, ketidakpastian areal kawasan hutan merupakan salah satu yang menghambat efektivitas tata kelola hutan di Indonesia. Hingga Februari 2019 lalu, baru 28.286,34 hektar hutan adat yang ditetapkan atau hanya 1 persen dari skema perhutanan sosial yang ada (AMAN, 2019).

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tentang kehutanan menyebutkan bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat adat. Putusan ini setidaknya menjadi salah satu instrumen pemulihan hak Masyarakat Adat di dalam kawasan hutan.

Namun, untuk menikmati hak asal-usul termasuk atas wilayah adat di dalam kawasan hutan, keberadaan masyarakat adat secara yuridis formal harus diakui atau ditetapkan terlebih dahulu melalui peraturan daerah. Ini adalah prinsip pengakuan bersyarat yang ditetapkan oleh MK melalui Putusan MK-35. Jalur tempuh ini, mengharuskan Masyarakat Adat menghadapi realitas politik legislasi yang berliku dalam proses pembentukan peraturan daerah. MK tampaknya luput mempertimbangkan realitas politik lokal melalui perda yang menghabiskan anggaran politik cukup banyak. Kita tentu sangat memahami bahwa efektifitas pelayanan publik khususnya pembentukan produk hukum daerah sangat bertumpu pada kemampuan anggaran daerah sebagai indikator utama dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini yang terkadang

menjadi penghambat inisiatif pemerintah daerah untuk membuat regulasi yang banyak menghabiskan anggaran.

AMAN mencatat, sepanjang tahun 2015 - 2018, ada inisiatif dari 42 kabupaten dan kota untuk membentuk peraturan daerah tentang Masyarakat Adat. Meskipun begitu, sampai pertengahan Juni 2018, hanya 15 kabupaten dan kota yang mampu menetapkan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Situasi ini menunjukkan pembentukan peraturan daerah bukanlah hal yang mudah.

Selain persoalan politik legislasi pembentukan perda, masalah sektoralisme pengakuan hak-hak Masyarakat Adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan turut mempersulit pembentukan produk hukum di daerah (Arizona, 2011). Dalam praktiknya, sektoralisme pengaturan saling menyandera dan tumpang tindih di lapangan. Ada empat jalur tempuh pengakuan hukum Masyarakat Adat untuk mendapatkan hak wilayah (hutan/tanah) adat. Jalur tempuh pengakuan sebagaimana disebutkan memiliki cara pandang sendiri-sendiri terkait mekanisme dan bentuk hukum pengakuan Masyarakat Adat.

Kita memerlukan arah perubahan kebijakan penguasaan kawasan hutan, khususnya bagi Masyarakat Adat untuk mencapai kepastian dan keadilan tenurial. Kepastian tenurial terwujud dengan sistem hukum dan kebijakan yang jelas untuk melindungi seluruh kelompok masyarakat di dalam kawasan hutan. Sementara itu, keadilan tenurial memastikan meluasnya akses kelompok masyarakat, terutama yang berada pada lapis dasar kemiskinan pada kawasan hutan, tidak tereksklusi dalam proses pengambilan kebijakan, dan memperoleh manfaat yang nyata dari akses yang berkeadilan.

## **B. Implikasi dan Rekomendasi**

### **Implikasi**

#### **Penyebab Kemiskinan Masyarakat Adat Dalam Kawasan Hutan**

##### **1. Tumpang Tindih Izin**

Per 4 Maret 2019, menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) capaian realisasi perhutanan sosial hanya mencapai 4,39 juta hektare. Diantara itu, capaian hutan adat hanya sekitar 28.286,34 hektare, berbanding jauh dari 17 juta hektar hutan adat yang ditargetkan oleh pemerintah.

Menurut AMAN ada 71 produk hukum daerah soal Masyarakat Adat, akan tetapi pemerintah selalu menuntut usulan wilayah yang sudah memiliki produk hukum itu harus *clean and clear* (CnC) atau tak terjadi tumpang tindih lahan.

Masyarakat Adat kesulitan dalam mengusulkan hutan adat karena dalam skema perhutanan sosial mewajibkan wilayah yang diusulkan harus *clean and clear* (CnC). Tidak boleh ada tumpang tindih dengan izin yang berlaku di daerah tersebut. Faktanya, sangat sedikit wilayah yang lahannya CnC. Sebagian besar peta yang diusulkan masyarakat pasti berbenturan dengan izin lain yang sudah dikeluarkan baik izin yang diberikan kepada perusahaan atau yang dimiliki pemerintah seperti hutan konservasi (Siscawati, 2014).

Hasil kajian AMAN juga mencatat dari 9,6 juta hektar wilayah adat yang terpetakan dan terdaftar di pemerintah, ada 313.000 hektare tumpang tindih dengan izin-izin hak guna usaha (HGU), tersebar di 307 komunitas adat.

Ada enam persoalan dalam program pemerintah untuk membuka akses hutan kepada Masyarakat Adat. *Pertama*, penetapan hutan adat masih tergantung pada pengakuan masyarakat adat oleh pemerintah daerah (pemda) melalui produk hukum daerah seperti peraturan daerah (perda).

*Kedua*, penetapan hutan adat masih bertumpu pada peran aktif masyarakat sebagai pemohon dibandingkan pemerintah. Peraturan Menteri LHK No. 32 Tahun 2015 juga mengamanatkan jajarannya untuk aktif.

*Ketiga*, belum ada terobosan yang bisa jadi model penetapan perhutanan sosial di area yang sudah dibebani izin. Praktik selama ini menggunakan mekanisme kemitraan, dan ternyata menjawab penyelesaian konflik yang ada. *Keempat*, persoalan koordinasi antar direktorat jenderal di kementerian LHK dan antar kementerian. *Kelima*, mengeliminasi kedudukan dan peran komunitas adat. *Keenam*, tidak ada penyelesaian konflik tenurial di wilayah kerja Perhutani, melainkan hanya sebatas kemitraan.

## 2. Sektoralisme Kebijakan

Dalam prakteknya terdapat dualisme kebijakan pertanahan di Indonesia (Arizona, 2011). Di dalam kawasan hutan legalitas pemanfaatan tanah adalah melalui izin dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sedangkan diluar kawasan hutan - atau yang disebut dengan Area Peruntukan Lain (APL) administrasi dan penguasaan tanah merupakan kewenangan Kementerian ATR/BPN.

Fakta ini berimplikasi pada munculnya berbagai aturan dan regulasi sumber daya alam di dalam dan luar kawasan hutan, termasuk munculnya permasalahan ketidakpastian hukum pengakuan penguasaan tanah oleh masyarakat (Arizona, 2011).

Selain itu, sektoralisme kebijakan tersebut saling menyandera dan tumpang tindih di lapangan (Siscawati, 2014). Sebagai contoh, sedikitnya ada empat jalur tempuh pengakuan hukum Masyarakat Adat untuk mendapatkan hak wilayah (hutan/tanah) adat.

**Tabel 1.** Peraturan Sektoral Pengakuan Masyarakat Adat

Peraturan	Substansi
Psl. 67 UU Kehutanan	Menghendaki pengakuan dengan perda penetapan sebagai subyek hukum
UU Desa No. 6 tahun 2014	UU Desa hendak mengakui keberadaan Masyarakat Adat melalui Desa Adat lewat perda
Permendagri No. 52 tahun 2014	Tentang pedoman pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat
Permen ATR No. 10 tahun 2016	Tata cara penetapan hak komunal

Sumber: *diolah* penulis (2019)

Pasal 67 UU Kehutanan misalnya, menghendaki pengakuan dengan perda penetapan sebagai subyek hukum. Satu entitas Masyarakat Adat harus ditetapkan dengan satu perda kabupaten/kota. Dalam realitasnya, satu kabupaten/kota lebih dari satu komunitas adat.

Begitu juga dengan UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa. Paradigma UU Desa hendak mengakui keberadaan Masyarakat Adat melalui desa adat lewat perda. Untuk penetapan “desa adat” terlebih dahulu harus terbentuk perda payung di level provinsi. Perda provinsi inilah yang jadi basis penetapan “desa adat” pada kabupaten dan kota, dan penetapan harus dengan perda kabupaten dan kota.

Jalur ketiga melalui Permendagri 52 tahun 2014. Tahap pertama dengan membentuk panitia MA kabupaten oleh bupati/wali kota. Kemudian bupati melalui camat melakukan identifikasi dengan melibatkan Masyarakat Adat. Tahap ketiga verifikasi validasi dan pengumuman selama satu bulan. Keempat melakukan penyelesaian sengketa bila ada pihak yang keberatan terhadap keputusan bupati. Kelima penetapan melalui keputusan bupati atau keputusan bersama bupati dan keenam laporan kepada gubernur melalui Dirjen PMD.

Jalur keempat melalui Permen ATR Nomor 10. Dimulai dari pengajuan permohonan kepada bupati/wali kota oleh Masyarakat Adat. Bupati/Wali Kota atau Gubernur membentuk Tim IP4T. Tim ini menyampaikan hasil analisis mengenai keberadaan Masyarakat Adat dan tanahnya, Masyarakat Adat yang berada dalam kawasan tertentu. Dalam hal tanah yang dimohonkan berada dalam kawasan hutan, tim IP4T menyampaikan hasil analisis kepada Dirjen Planologi KLH.

Rute-rute pengakuan Masyarakat Adat sebagaimana disebutkan memiliki cara pandang sendiri-sendiri terkait cara dan bentuk hukum pengakuan Masyarakat Adat. Celakanya, semua berjalan berdasarkan kepentingan sektor masing-masing. Sektoralisme kebijakan yang terjadi acap memicu konflik yang terjadi, mereduksi hak atas akses pengelolaan sumber daya alam dan rentan menyebabkan kemiskinan Masyarakat Adat dalam kawasan hutan (Arizona, 2011).

## **Rekomendasi**

### **1. Menyelesaikan Tumpang Tindih Perizinan di Kawasan Hutan dan melakukan penegakan hukum terhadap pemberian izin-izin yang menyimpang dari fungsi kawasan hutan.**

*Petama*, melakukan pengkajian ulang terhadap tumpang tindih izin, baik dari sektor kehutanan, perkebunan, tambang dan sector lain.

*Kedua*, menerapkan KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis) yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai basis dalam pemberian dan pengkajian ulang izin-izin.

*Ketiga*, membentuk tim *ad hoc* di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang bertugas melakukan pengkajian, harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan kawasan hutan antar kementerian terkait.

*Keempat*, membentuk kebijakan peta kawasan hutan yang terbuka dan terintegrasi

*Kelima*, Pengintegrasian peta-peta wilayah adat ke dalam peta tata ruang di daerah

### **2. Membuat strategi terpadu untuk penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan**

*Pertama*, melakukan pendataan konflik bersama kelompok masyarakat sipil dan instansi pemerintah lain.

*Kedua*, membuat strategi penyelesaian konflik kehutanan yang dikoordinasikan dengan Kementerian/Lembaga lain.

*Ketiga*, membuat daftar prioritas penyelesaian konflik tenurial di kawasan hutan.

### **3. Sinergi legalitas dan penguatan terhadap wilayah kelola Masyarakat Adat Dalam Kawasan Hutan**

*Pertama*, identifikasi, inventarisasi dan pemetaan wilayah adat

*Kedua*, pemetaan sosial Masyarakat Adat

*Ketiga*, penguatan sosial-ekonomi Masyarakat Adat di wilayah adat

*Keempat*, pengakuan keberadaan dan hak Masyarakat Adat oleh Pemerintah Daerah dan pelepasan kawasan hutan dimana terdapat wilayah adat

*Kelima*, pembentukan undang-undang untuk pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat. Hal ini didasari atas pandangan bahwa peraturan yang ada sekarang tidak efektif dan saling tumpang tindih untuk mendorong Pemerintah Daerah mengakui dan menghormati keberadaan Masyarakat Adat, terutama bila berkaitan dengan teritorial/kawasan hutan.

*Keenam*, dalam konteks mewujudkan pengakuan hak Masyarakat Adat atas wilayah adat secara komprehensif, murah dan legitimate maka perlu mengajukan kembali permohonan judicial review terhadap ketentuan Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) UU Kehutanan yang mengharuskan pengakuan Masyarakat Adat melalui Perda sebagai syarat pengembalian hutan adat. Seyogyanya, syarat untuk pengakuan Masyarakat Adat cukup dengan keputusan kepala daerah (SK Bupati, Kota atau SK Gubernur). Karena pengakuan berada di level daerah, sesungguhnya hanyalah tindakan administratif sebagai tindak lanjut pengakuan hak Masyarakat Adat dalam konstitusi Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.

*Ketujuh*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melakukan pengkajian, harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan kawasan hutan antar kementerian terkait.

### **Referensi**

Arizona, Y. (2011). *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial*. Jakarta: Epistema Institute.

Bappenas. (2013). *Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif*. Jakarta: Direktorat Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat Kementerian PPN/Bappenas.

Sirait, M. (2014). *Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur*. Bogor: ICRAF Southeast Asia.

Siscawati, M. (2014). Masyarakat Adat dan Perebutan Penguasaan Hutan. *WACANA JURNAL TRANSFORMASI SOSIAL*, 3 - 24.