**Pengakuan Konstitusional Keberadaan Wilayah Hutan Mayarakat Adat yang masih terabaikan, hampir 2 tahun perjalanan Putusan MK No.35/PUU-X/2012**

**Oleh : Berton Nababan**



*Gambar 1.1: Narasumber sesi I, dalam lokakarya “Membangun kesepahaman para pihak dalam menyikapi dan menindaklanjuti Putusan MK No.35/2012*

Pengakuan tentang status hutan adat diputuskan melalui putusan perkara Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 mengenai pengujiaan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang dimohonkan oleh Aliansi Masyarkat Adat Nusantara (AMAN), Masyarakat Adat Kenegerian Kuntu di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, dan Masyarakat Adat Kesepuhan Cisitu di Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Di dalam keputusan tersebut, untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi (MK) menerima *legal standing* Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. MK mengabulkan sebagian dari butir-butir permohonan dari pemohon menyangkut keberadaan hutan adat yang dinyatakan bahwa statusnya berada di luar hutan negara.

Hasil Putusan MK 35 merupakan sebuah awal pengakuan terhadap masyarakat adat sebagai bagian dari Bangsa Indonesia yang memiliki hak konstitusional atas wilayah adatnya. Putusan MK 35 dipandang sebagai tindakan untuk memulihkan hak warga negara dan menata kembali hubungan masyarakat adat dengan pemerintahan dalam konteks pengelolaan sumber daya hutan. Dengan adanya Putusan MK 35 ini, maka diharapkan akan lahir berbagai inisiatif yang melindungi dan mengakui hak-hak kesatuan masyarakat adat terhadap wilayah adatnya. Oleh karena kebijakan dan proses yang saling terkait, maka sangat diperlukan adanya kesepahaman bersama antara pemangku kebijakan dalam menginterpretasikan Putusan MK 35 dengan peran masing-masing sehingga mampu bersinergis dalam mengimplementasikan dan mewujudkan pengakuan dan perlindungan atas Hak Masyarakat Adat.

Sehubungan dengan hal tersebut, Forest Watch Indonesia (FWI) bekerja sama dengan Forclime-GIZ memandang perlu untuk membangun kesepahaman diantara para pihak dalam menyikapi kebijakan-kebijakan yang ada untuk mendukung proses pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat atas hutan adatnya. Terbangunan kesepahaman ini pula yang nantinya akan mendukung percepatan implementasi Putusan MK 35 yang akan diterjemahkan ke dalam kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah terhadap pengakuan hutan adat di dalam kesatuan wilayah masyarakat adat.

Pokok bahasan dari kegiatan lokakarya diantaranya :

1. Aspek legal Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 dan implikasinya terhadap peraturan yang ada saat ini.
2. *Mainstreaming* KPH dan peluang kepastian tenurial masyarakat adat dalam pembangunan KPH.
3. Pilihan-pilihan hukum dan kelembagaan dalam implementasi Putusan MK No.35/PUU-X/2012.
4. Rencana Strategis Kementerian Kehutanan dalam mendorong dan mengimplementasikan Putusan MK No.35/PUU-X/2012.
5. Peran strategis Kementerian Dalam Negeri dalam mendorong implementasi Putusan MK No.35/PUU-X/2012 di tingkat daerah
6. Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional dalam mempercepat implementasi Putusan MK No. 35/PUU-X/2012
7. Tantangan dan peluang pemerintah daerah dalam mengimplementasikan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012.
8. Nasional Inquiry tentang konflik masyarakat adat dalam kawasan hutan
9. Penguatan Kelembagaan dan Organisasi KPH Model dalam Mendorong Kepastian Tenurial di dalam Kawasan Hutan
10. Pandangan Akademis UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa terhadap korelasi putusan MK No. 35/PUU-X/2012 dalam mengakomodasi pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat.
11. Pandangan pelaku usaha kehutanan terhadap Putusan MK No.35/PUU-X/2012 terhadap pembangunan industri kehutanan masa yang akan datang.
12. Tantangan dan peluang sinergis Putusan MK No.35/PUU-X/2012 dalam pembangunan KPH Model di Indonesia.
13. Diskusi Panel : Sinergi gerakan mempercepat implementasi MK No.35/PUU-X/2012

**Bedah Hasil Lokakarya untuk Inisiatif Percepatan Implementasi Putusan MK No.35/PUU-X/2012**

Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, dan BPN memiliki peranan yang sangat penting dan saling terkait dalam implementasi Putusan MK 35 khususnya Pemerintah Daerah. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam mengakomodasi dan melaksanakan putusan MK 35. Kementerian Kehutanan misalnya, mengeluarkan Surat Edaran (SE) dan Peraturan Menteri, tetapi oleh sebagian pihak masih menganggap bahwa Kementerian Kehutanan masih setengah hati mengakui keberdaulatan keberadaan Hutan Adat dikeluarkan dari Hutan Negara. Hal ini terlihat dengan panjangnya proses legitimasi yang dilalui Masyarakat Hukum Adat untuk mendapatkan pengakuan dari Kementerian Kehutanan.

Permenhut No.62 tahun 2013 Perubahan atas Pemenhut No.44 tahun 2012 tentang pengukuhan kawasan hutan masih merujuk pada UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Inventarisasi keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) berdasarkan PERDA yang telah mengukuhkan keberadaan MHA dan mendorong keluarnya PP tentang Pengelolaan Hutan Adat. Disamping itu, Permenhut No.62 tahun 2913 telah mengabaikan hasil putusan MK 45/2011 yang mengoreksi aturan Pengukuhan Kawasan hutan dalam UU Kehutanan. Permenhut ini juga menyatakan bahwa pihak ketiga yang mengklaim hak harus menunjukkan bukti keberadaan berupa pemukiman, fasilitas umum, dan fasilitas sosial yang sudah ada sebelum penunjukan kawasan hutan maupun sesudah penunjukan kawasan hutan. Pengakuan terhadap keberadaan Hutan Adat harus berdasarkan pengukuhan PERDA, merupakan salah satu indikasi lambatnya pengakuan terhadap Hutan Adat karena terbentur dengan biaya yang tinggi dalam pembuatan sebuah PERDA. Dengan kata lain, terjadi perbedaan penerjemahan bentuk hukum dari pengakuan masyarakat adat sebagai subjek hukum antara Kementerian Kehutanan dengan Mahkamah Konstitusi. Kementerian Kehutanan mutlak dengan UU Kehutanan yang menyatakan harus ada Peraturan Daerah yang mengakui bahwa sekelompok masyarakat yang dimaksud adalah sekelompok masyarakat hukum adat. Dengan adanya Perda tersebut hutan adat bisa dilepas dari kawasan hutan, padahal yang dimaksud MK adalah hutan adat dilepaskan dari hutan Negara di dalam kawasan hutan.

Pada bulan Juli 2014 telah terbit Pemendagri No.52 tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat hukum Adat. Dalam Permendagri ini mengatur bahwa Gubenur dan Bupati/Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Tahapan yang dilakukan adalah membentuk panitia masyarakat hukum adat yang terdiri dari perwakilan instansi pemerintah daerah terkait dan masyarakat hukum adat untuk melakukan identifikasi, verifikasi dan validitasi masyarakat hukum adat yang kemudian ditetapkan oleh Bupati/Walikota melalui rekomendasi panitia masyarakat hukum adat dengan keputusan kepala daerah. Dalam hal ini, masyakarakat hukum adat di dua atau lebih kabupaten.kota maka pengakuan dan perlindungan adat ditetapkan dengan keputusan bersama kepala daerah. Gubernur dan Dirjen pemberdayaan masyarakat dan desa (Kemendagri) akan menerima laporan penetapan dari bupati/walikota yang menetapkan.

Pada bulan Januari 2014, telah terbit Undang-Undang No.6 tahun 2014 tentang Desa. Dalam undang-undang ini menginstruksikan pembentukan Desa Adat yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah tingkat kabupate/kota. Desa Adat dibentuk atas dasar Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional yang memiliki perassaan bersama dalam kelompok, pranata pemerintahan adat, harta kekayaan dan.atau benda adat, dan/atau perangkat norma hukum adat. Pemerintahan Desa dan Kelurahan bisa berubah menjadi Desa Adat atas persetujuan Pemerintah kabupaten/kota, dan perubahan juga bisa sebaliknya. Undang-undang ini mensyaratkan pengakuan terhadap hak-hak komunal keberadaan kesatuan masyarakat adat yang terdapat dalam pranata kehidupan dalam susunan administrasi negara, yang bertujuan untuk pemerataan pembangunan di semua sektor.



*Gambar 1.2: Lokakarya dihadiri lebih dari 70 orang peserta*

**Temuan Masalah Lambatnya Implementasi Putusan MK No.35/PUU-X/2012**

Dari kebijakan yang sudah ada saat ini, seperti UU No.6 tahun 2014 tentang Desa dan Permendagri No.52 tahun 2014 tentang Pedoman perlindungan dan pengakuan masyarakat hukum adat. Sistem pengakuan yang dibangun sudah tidak kaku dan sesuai dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik saat ini. Pengakuan dilandasi tahapan verifikasi oleh tim yang terdiri dari unsur pemerintah terkait dan masyarakat hukum adat, yang pengesahaannya bisa melalui Peraturan Daerah ataupun SK Kepala daerah yang bersangkutan. Sementara itu, Kementerian Kehutanan masih terlihat kaku dalam mengakui hak-hak masyarakat hukum adat dengan masih berlandaskan UU No.41 tahun 1999 tentang kehutanan.

Putusan MK 35/2012 adalah salah satu kritisi terhadap UU 41/1999 tentang kehutanan yang memasukkan hutan adat menjadi bagian dari hutan negara. Keluarnya Surat Edaran (SE) dan Permenhut No.62 tahun 2013 adalah salah satu sikap dan tindakan Kementerian kehutanan untuk mengakomodasi dan mengimplementasikan hasil putusan MK 35/2012. Tetapi landasan pengakuannya masih berdasarkan ketetapan dalam UU 41/1999 tentang kehutanan, dimana pengakuan terhadap Hutan Adat harus ditetapkan dalam Peraturan Daerah baru dikeluarkan dari kawasan hutan negara. Berbeda hal dengan Permendagri No.52 tahun 2014 bahwa pembiayaan pengakuan ditanggung bersama dari alokasi APBN dan APBD serta pembiayaan tak mengikat, sementara Permenhut No.62 tahun 2013 mensyaratkan pembiayaan penyusunan dan penetapan hutan adat dibebankan kepada daerah.

Undang-Undang Kehutanan mewajibkan agar penyelenggaraan kehutanan dapat terlaksana sesuai dengan prinsip-prinsip kelestarian dan keberlanjutan. Kebutuhan ini memerlukan sebuah penyelenggaraan hutan yang baik di tingkat tapak melalui pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH). Salah satu prinsip dalam KPH adalah menjamin hak dan akses yang adil bagi para pemangku kepentingan, termasuk didalamnya masyarakat adat yang berada dan tinggal di dalam dan sekitar hutan. Dengan demikian, pembangunan KPH merupakan peluang nyata yang seyogyanya dapat bersinergi dengan proses pengakuan dan perlindungan hutan adat. Menurut Prof. Hariadi Kartodihardjo, Pembentukan dan pengelolaan KPH masih dipandang sebagai bentuk perijinan kelola seperti HPH dan lain-lain padahal sebenarnya tidak. Karena pandangan tersebut, susah mengubah stigma politik dalam kehutanan. Kentalnya korupsi tata kelola SDA turut serta mempengaruhi politik kebijakan kehutanan. Berikut data KPK 2014 tentang korupsi dalam tata kelola SDA:

1. Kajian kerentanan korupsi perijinan kehutanan dengan potensi terjadinya suap untuk satu ijin HPH/HTI, tentu berdampak besar pada terjadinya ketimpangan pengelolaan hutan oleh kepentingan skala besar dan hanya 3,18% yang dialokasikan untuk rakyat. Dengan kata lain, nilai manfaat hutan tidak sampai kepada masyarakat. Rendahnya pengelolaan ijin oleh masyarakat ini juga didukung hasil presentasi Purwadi Soeprihanto dari APHI.
2. Kajian sistem perencanaan kehutanan tentang penataan batas, ketidakpastian status kawasan hutan yang sampai saat ini baru ditetapkan 16,18% dari 120 juta ha menurut data kemenhut 2013. Hal ini tentu berakibat hak-hak masyarakat sekitar hutan atas hutan sebagai ruang hidup terampas. Hanya 16,18% kawasan hutan yang sudah dikukuhkan, sehingga hutan menjadi ruang konflik yang sangat besar potensinya.
3. PNBP pinjam pakai tidak terpungut sebesar 15,9 trilyun rupiah (menurut data KPK,2010), akibatnya tiap sendi kehutanan rentan korupsi sehingga usaha kehutanan mengalami biaya tinggi dan kecenderungan monopolistik dan pada akhirnya korupsi menghancurkan usaha kehutanan.
4. Kajian sistem pengelolaan batubara dan PNBP minerba, ada 10 masalah yang rentan korupsi mulai dari renegosiasi kontrak sampai dengan penetapan dan pengawasan. Dari 10.909 Ijin Usaha Pertambangan, 4963 diantaranya belum clean and clear, artinya masih banyak masalah yang terjadi.



*Gambar 1: Persoalan empiris & struktural serta arah perbaikan sistemnya (sumber: Presentasi Prof. Hariadi K dalam lokakarya)*

Selain itu, ada 45 kebijakan dalam sektor kehutanan yang perlu disesuaikan/dibuat untuk mengakomodasi perubahan hasil putusan MK 35/2012 dan putusan MK 45/2011. Dari sisi Pengusaha di sektor kehutanan, putusan MK 35/2012 ini sangat berpengaruh besar terhadap keberadaan ijin-ijin pemanfaatan hutan yang mengakibatkan proses enclave rumit, menurut Purwadi dari APHI.

Menurut Abdon nababan, Sekjen Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bahwa hak konstitusional masyarakat hukum adat belum diakui secara hukum. Hal ini terlihat jelas pada UUD 1945, selama 68 tahun belum ada undang-undang yang mengatur secara utuh/konprehensif maupun secara lintas sektoral. Undang-undang Pokok Agraria No.5 tahun 1960, selama 54 tahun kemudian tidak ada peraturan pelaksana untuk mengadministrasikan ‘hak ulayat’. Undang-undang Pokok Kehutanan No.5 tahun 1967 dan penggantinya UU no.41 tahun 1999 tentang kehutanan, kawasan hutan sama dengan hutan negara ditambah hutan hak sedangkan hutan adat termasuk dalam hutan negara. Wilayah darat Negara Republik Indonesia habis terbagi hanya 2 bagian, yaitu kawasan hutan dan bukan kawasan hutan. Hal ini menunjukkan pengabaian negara terhadap hak masyarakat adat atas tanah diatas kawasan hutan, hak menguasai negara tidak boleh menguasai hak yang sudah melekat pada keberadaan masyarakat adat. Untuk itu, AMAN menegaskan perlu ada Undang-undang tentang masyarakat hukum adat. Sementara itu, pemetaan partisipatif wilayah adat sampai saat ini telah mencapai 4,9 juta ha dari 625 komunitas yang tersebar di Indonesia.

Menurut Dr Myrna Safitri dari Epistema Institute, UU No.41/1999 sangat diskriminatif, tidak memberi kepastian hukum dan keadilan kepada masyarakat hukum adat. SE Menhut menegaskan bahwa hutan adat harus di tetapkan oleh menteri kehutanan, dengan syarat keberadaan masyarakat hukum adat terlebih dahulu ditetapkan dengan Peraturan daerah. Penetapan masyarakat hukum adat dilakukan oleh Tim sesuai dengan kriteria pasal 67 UU No.41 tahun 1999. Surat Edaran ini di pertegas lagi dengan dikeluarkannya Permenhut No.62 tahun 2013 sebagai amandemen dari Permenhut No.44 tahun 2012. Perlu diperhatikan bahwa Perda belum siknifikan melakukan perubahan, karena sifat Perda sebagian besar adalah mengatur mengenai masyarakat hukum adat, hak atau wilayahnya. Jarang ditemukan Perda yang berisikan pengukuhan atau penetapan keberadaan masyarakat hukum adat dan wilayahnya dengan disertai peta yang jelas. Selain itu, kelembagaan pelaksanaan Perda di daerah bukan lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi yang relevan. Menyikapi konstilasi sistem pengakuan yang begitu rumit, Dr. Myrna Safitri menawarkan solusi yaitu:

1. Perda provinsi adalah mengatur tata cara pengakuan masyarakat hukum adat sebagai panduan bagi penyusunan Perda kabupaten/kota untuk penetapan.
2. Perda kabupaten/kota untuk pengaturan tata cara pengakuan dan Perda kabupaten/kota untuk penetapan.
3. Pengaturan dan penetapan sekaligus dalam satu Perda.

Tawaran Opsi pengaturan pemetaan wilayah adat:

1. Pemetaan secara serentak di ;ngkat Kabupaten kemudian membuat Perda Kabupaten tentang penetapan seluruh masyarakat hukum adat dan wilayahnya dengan lampiran peta yang sudah ada; atau
2. Pemetaan secara parsial di ;ngkat Kabupaten kemudian membuat Perda Kabupaten tentang penetapan satu atau beberapa masyarakat hukum adat dan wilayahnya dengan lampiran peta yang sudah ada; atau
3. Pemetaan dilakukan bersamaan dengan penyusunan naskah akademis Ranperda Kabupaten;
4. Pemetaan dilakukan setelah Perda penetapan disahkan.

Putusan MK 35/2012 mensyaratkan pentingnya menata pentingnya menata ulang relasi komunitas masyarakat adat dan bukan masyarkaat adat serta melakukan rekonsiliasi sosial antar komunitas yang hancur akibat perlakuan kebijakan masa Orde Baru, penataan ini bekerja atas dasar prinsip koeksistensi damai antara komunitas.

Inkuiri Nasional adalah suatu investigasi terhadap masalah HAM yang dilakukan secara sistematis dimana masyarakat umum diundang untuk turut serta. Proses Inkuiri secara Nasional memungkinkan KomNas HAM dalam memberikan saran-saran pembaharuan kebijakan yang respondif. Kebanyakan kasus-kasus konflik yang terjadi di masyarakat adat adalah perlakukan yang sistematis, sehingga memungkinkan Inkuiri nasional mengambil perannya sebagai mediasi penyelesaian. Menurut Noer Fauzi Rachman, Kriminalisasi terjadi di mana mana. Belum ada mekanisme yang efektif dalam penyelesaian konflik. Kriminalisasi terjadi karena status suatu wilayah ditunjuk atau ditetapkan sebagai kawasan hutan yang pada dasarnya telah ada masyarakat adat di dalamnya. Dr. Agus Setiarso mengatakan, biar bagaimanapun harus ada terobosan hukum dalam rangka menjalankan putusan MK 35/2012.

**Simpulan dan Saran**

Tantangan utama yang dialami pemerintahan daerah adalah kommitmen Pemerintahan Daerah untuk membentuk “kebijakan daerah” yang mengakui dan melindungi hak-hak Masyarakat adat dan menjadi dasar dan dorongan melakukan implementasi Putusan MK No.35 tahun 2012. Tantangan lainnya adalah bagaimana mendorong Pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan ‘Hutan Adat’ dalam bentuk Peraturan Daerah, sementara diketahui bahwa biaya penyusunan sebuah Perda bukanlah sedikit. Hal yang mengemuka dari Lokakarya khususnya Dinas Kehutanan dan Kepala KPH adalah penerjemahan pengertian antara ‘Hutan’ dan ‘Kawasan Hutan’ yang terdapat dalam UU No.41/1999 tentang kehutanan. Dari perdebatan panjang dalam diskusi, daripada menyesuaikan 45 kebijakan dibidang kehutanan dengan putusan MK 35/2012, maka pilihan yang paling baik adalah mendorong perubahan/revisi UU No.41/1999 tentang kehutanan. Hal senada juga mengemuka dari NGO nasional dan internasional yang hadir dalam pertemuan.