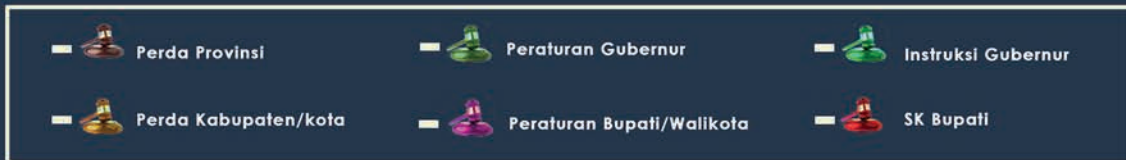




Peta Sebaran Produk Hukum Daerah Mengenai Masyarakat Adat



## PENGAKUAN HUKUM TERHADAP MASYARAKAT ADAT: TREN PRODUK HUKUM DAERAH DAN NASIONAL PASCA PUTUSAN MK 35/PUU-X/2012

### Ringkasan Eksekutif

Oleh:  
**Yance Arizona**  
**Malik Irena Lucy Ishimora**

Geliat perubahan kebijakan mengenai masyarakat adat semakin terasa sejak kehadiran Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 (Selanjutnya Putusan MK 35) yang dibacakan pada 16 Mei 2013. Selain mempengaruhi pembaruan hukum di tingkat nasional, putusan tersebut telah mendorong hadirnya berbagai produk hukum daerah mengenai masyarakat adat. Sejak Putusan MK 35 terdapat 69 produk hukum daerah baru mengenai masyarakat adat, mulai dari pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat, wilayah adat, hutan adat, lembaga dan peradilan adat, serta desa adat. Luas wilayah adat juga semakin luas dari 15.199,16 hektar sebelum Putusan MK 35 menjadi 213.541,01 hektar. Dengan kata lain terjadi penambahan seluas 197.541,85 hektar dalam tiga tahun atau 65.847,28 hektar setiap tahunnya. Senada dengan hal tersebut, pada tingkat nasional juga muncul pengakuan hukum yang lebih konkret ketika Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan Surat Keputusan yang mengakui 9 hutan adat dengan luas 13.097,99 hektar yang penyerahannya dilakukan oleh Presiden RI di Istana Negara pada 30 Desember 2016.

Saran Pengutipan:  
Arizona, Yance, Malik, Irena Lucy Ishimora, 2017. Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat: Tren produk hukum daerah dan nasional pasca Putusan MK 35/PUU-X/2012, Outlook Epistema 2017, Jakarta: Epistema Institute.

Epistema Institute mendorong untuk terwujudnya pusat-pusat pembelajaran tentang hukum, masyarakat dan lingkungan dalam rangka mendukung gerakan ke arah terbentuknya sistem hukum nasional yang berlandaskan nilai-nilai demokrasi, keadilan sosial dan lingkungan, serta pluralisme kebudayaan.



Jalan Jati Padang Raya No. 25, Jakarta 12540.  
Telepon: 021-78832167  
Faksimile: 021-78830500  
E-mail: [epistema@epistema.or.id](mailto:epistema@epistema.or.id)  
[www.epistema.or.id](http://www.epistema.or.id)

## PEMBARUAN HUKUM DAERAH

### Daerah sebagai Arena Pembaruan Hukum Mengenai Masyarakat Adat

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengakuan dan perlindungan masyarakat adat pertama kali diatur melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Hal itu kemudian diikuti oleh berbagai peraturan perundang-undangan berikutnya yang menghendaki bahwa pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah maupun keputusan Kepala Daerah, seperti UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sampai dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta sejumlah peraturan operasional di tingkat peraturan menteri.

Meskipun demikian, praktik pengakuan terhadap hak masyarakat adat melalui produk hukum daerah telah berlangsung lama, bahkan sebelum lahirnya Peraturan Menteri Agraria tersebut, misalkan yang terjadi di Kabupaten Kerinci sejak tahun 1992 dalam bentuk SK Bupati mengenai penetapan hutan adat. Ini menandakan bahwa pemerintah daerah memainkan peranan penting dalam mewujudkan mandat konstitusi untuk pengakuan dan pemajuan hak-hak masyarakat adat.

Sejak keluarnya Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, kebutuhan akan adanya pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat semakin menguat. Peran pemerintah daerah semakin signifikan karena beberapa peraturan operasional untuk menjalankan Putusan MK tersebut menghendaki adanya produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah maupun



**Gambar 1.** Epistema Institute memfasilitasi bimbingan teknis bersama Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci dalam mendorong Pengakuan Hutan Adat di Kabupaten Kerinci, Provinsi Jambi. Dokumentasi Epistema Institute September 2015.

Keputusan Kepala Daerah, seperti: 1) Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, 2) Permen LHK No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak, 3) Permen ATR 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.

Kajian ini dilakukan untuk memaparkan sejauh mana signifikansi Putusan MK dan berbagai peraturan yang menyertainya mendorong percepatan pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat melalui produk hukum daerah dan kemudian membandingkan bagaimana pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, dan Kementerian Dalam Negeri, merespon hadirnya produk hukum daerah tersebut. Hal ini karena produk hukum daerah merupakan dasar untuk penetapan hutan adat, tanah komunal, dan registrasi dan pemberian kode desa adat yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

### Produk Hukum Daerah Meningkatkan Pasca Putusan MK 35

Jumlah produk hukum daerah mengenai masyarakat adat setelah keluarnya Putusan MK 35 lebih banyak dan terus mengalami peningkatan dibandingkan dengan sebelum keluarnya Putusan MK 35. Terdapat 69 produk hukum daerah yang diterbitkan sejak bulan Mei tahun 2013 hingga Desember 2016. Angka tersebut sangat signifikan dan intens karena hanya terjadi dalam waktu kurang dari empat tahun ketika diperbandingkan dengan periode sebelumnya.

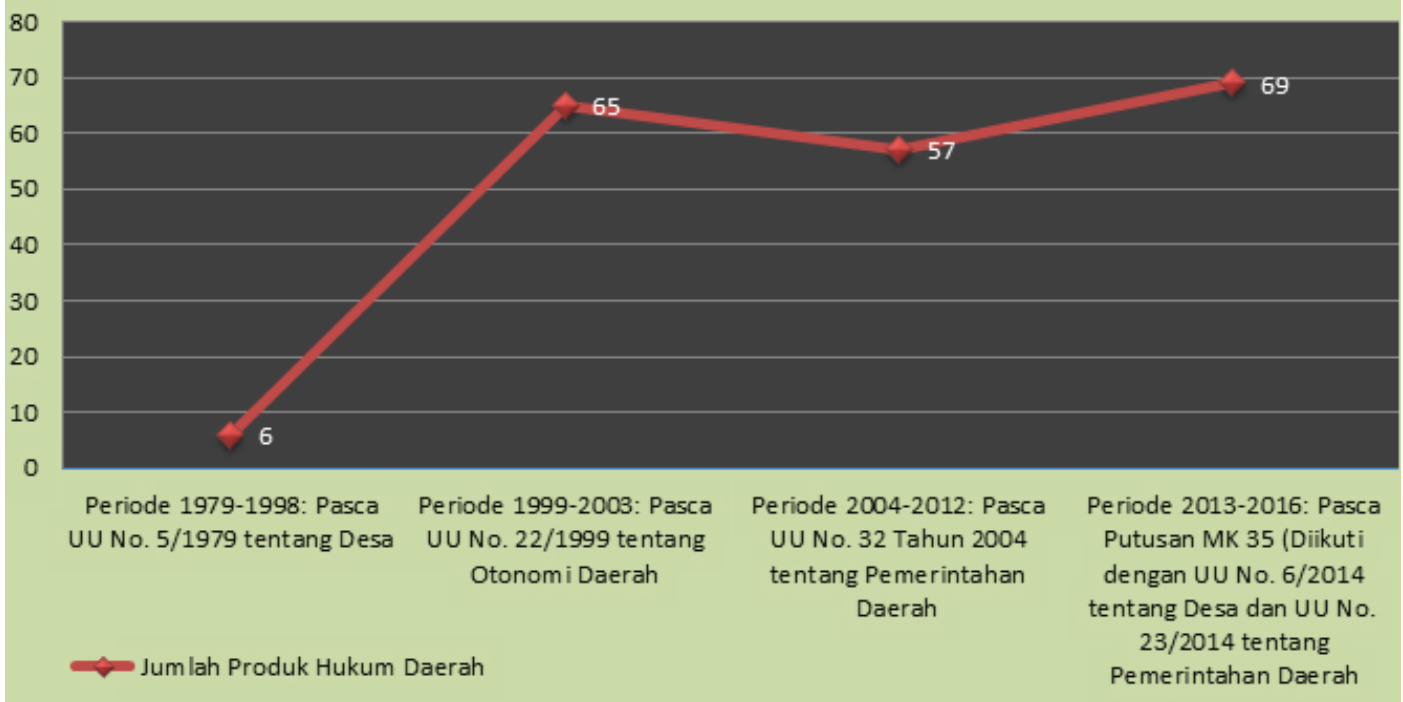
Tren produk hukum daerah mengenai Masyarakat Adat pasca Putusan MK 35 mengalami peningkatan. Pada tahun 2013, setelah keluar Putusan MK 35 setidaknya terdapat 12 produk hukum daerah mengenai Masyarakat Adat, pada tahun 2014 terdapat 17 produk hukum, tahun 2015 sebanyak 27 produk hukum daerah, dan tahun 2016 terdapat 13 produk hukum daerah. Peningkatan produk hukum daerah mengenai

masyarakat adat terjadi karena hadirnya Putusan MK 35 yang diikuti oleh UU Desa, UU Pemerintahan Daerah dan peraturan operasional dari kementerian yang berkaitan dengan masyarakat adat. Selain itu karena semakin luasnya wilayah advokasi yang dilakukan oleh organisasi masyarakat adat dan lembaga swadaya masyarakat yang mendampingi pemerintah daerah dalam penyusunan produk hukum daerah.

### Sifat dan Bentuk Produk Hukum Daerah Mengenai Masyarakat Adat

Dari segi sifatnya, produk hukum daerah dikelompokkan menjadi tiga, yakni pengaturan, penetapan dan kombinasi, yakni pengaturan dan penetapan dalam satu produk hukum daerah. Dari 69 produk hukum daerah yang terbit pasca Putusan MK 35, sebanyak 34 produk hukum daerah bersifat pengaturan, 34 bersifat penetapan dan satu bersifat kombinasi. Produk hukum yang bersifat kombinasi ini adalah Perda Lebak No. 8

**Grafik 1. Tren Perkembangan Produk Hukum Daerah Mengenai Masyarakat Adat Periode 1979-2016**



Sumber: Telaah Data Produk Hukum Daerah, Epistema Institute, 2017

**Grafik 2. Bentuk Produk Hukum Daerah Pasca Putusan MK 35**



Sumber: Telaah Data Produk Hukum Daerah, Epistema Institute, 2017

Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan selanjutnya disebut Perda Lebak. Selain menetapkan sejumlah Kasepuhan sebagai masyarakat hukum adat beserta menetapkan beberapa peta wilayah adatnya, peraturan ini juga mengatur mengenai tata cara penetapan wilayah adat di kemudian hari, khususnya untuk wilayah adat yang belum ditetapkan dalam Perda tersebut.

Produk hukum pengaturan memiliki substansi yang sifatnya mengatur masyarakat adat dan hak tradisionalnya secara umum dan tidak menyebutkan nama komunitas atau wilayah adat tertentu, seperti Perda Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang No. 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Enrekang. Produk hukum daerah ini membutuhkan tindak lanjut untuk menetapkan keberadaan masyarakat adat. Sementara produk hukum yang bersifat penetapan secara konkret, misalnya menetapkan suatu masyarakat menjadi masyarakat hukum

adat melalui Perda Kabupaten Merangin No. 8 Tahun 2016 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Marga Serampas.

Selain berdasarkan sifat, klasifikasi produk hukum daerah mengenai masyarakat adat dapat juga berdasarkan bentuk produk hukum. Produk hukum daerah tersebut dikelompokkan ke dalam lima bentuk, yaitu; (1) Perda yang bersifat pengaturan; (2) Perda yang bersifat penetapan; (3) Perda kombinasi pengaturan dan penetapan; (4) Peraturan kepala daerah (gubernur atau bupati) yang bersifat pengaturan; dan (5) Keputusan kepala daerah. Dari sisi bentuk hukumnya, produk hukum daerah yang paling banyak setelah Putusan MK 35 adalah Perda yang bersifat pengaturan. Terdapat 27 Perda yang bersifat pengaturan di mana 19 di antaranya adalah Perda Kabupaten/Kota dan 8 Perda Provinsi. Sementara itu peraturan daerah yang bersifat penetapan sebanyak 33 produk hukum daerah, terdiri dari 9 Perda Kabupaten dan 24 SK Bupati/Walikota.

Materi Muatan Produk Hukum Daerah Masih Didominasi Mengenai Lembaga Adat

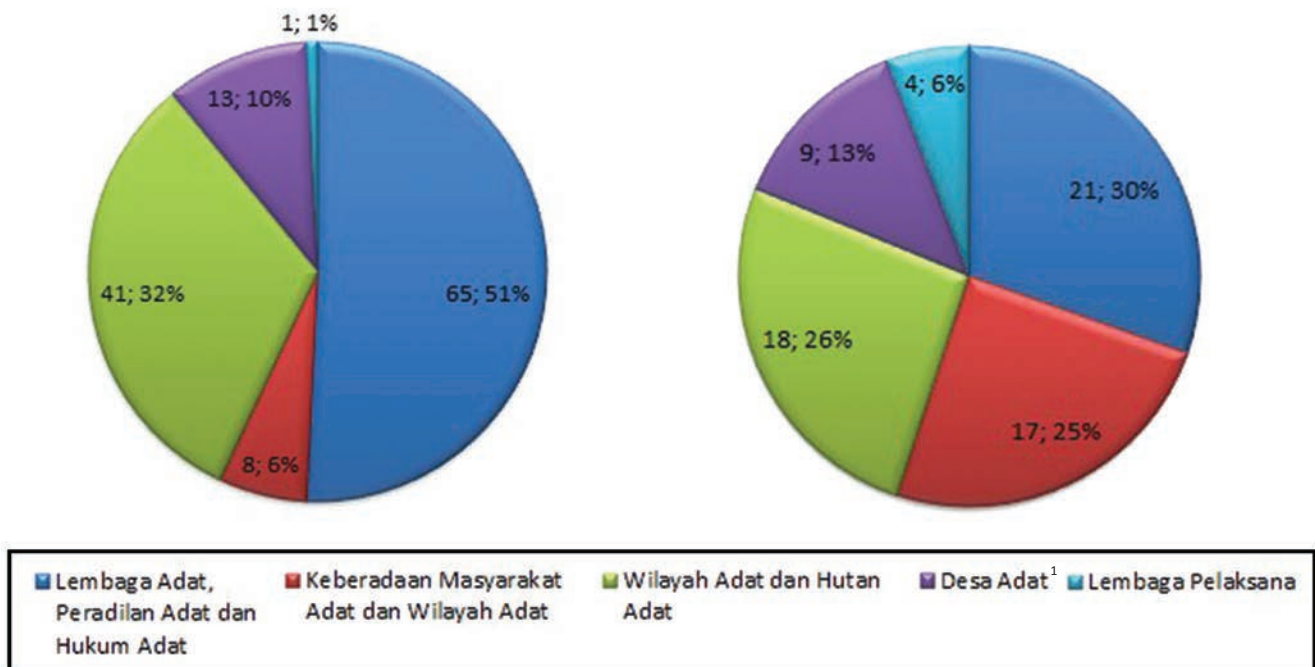
Materi muatan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat dikelompokkan menjadi lima yaitu: (1) Lembaga adat, peradilan adat dan hukum adat; (2) Keberadaan masyarakat adat; (3) Wilayah adat dan hutan adat; (4) Desa adat; dan (5) Lembaga pelaksana.

Produk hukum mengenai lembaga adat, peradilan adat dan hukum adat, yaitu: 1) Perda Kabupaten Buton No. 4 Tahun 2015 tentang Lembaga Adat, 2) Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah No. 42 Tahun 2013 tentang Pedoman Peradilan Adat di Sulawesi Tengah, dan 3) Peraturan Daerah Kabupaten Seluma No. 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Kompilasi Hukum Adat Kabupaten Seluma. Produk hukum mengenai keberadaan masyarakat adat yaitu Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur No. 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di

Provinsi Kalimantan Timur dan Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba No. 9 Tahun 2015 tentang Pengukuhan, Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang.

Produk hukum mengenai wilayah dan hutan adat yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Barat No. 9 Tahun 2014 tentang Penetapan Kawasan, Hemaq Beniung, Hutan Adat Kekau dan Hemaq Pasoq sebagai hutan adat, dan Keputusan Bupati Surolungun No. 357/Bunhut/2014 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan Adat Dusun Mengkadai Desa Temenggung Kecamatan Limun. Produk hukum daerah mengenai desa adat misalkan Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Desa dan Desa Adat, dan Keputusan Bupati Jayapura No. 320 tahun 2014 tentang Pembentukan 36 Kampung Adat di Kabupaten Jayapura. Sementara itu produk hukum mengenai lembaga pelaksana seperti Peraturan Bupati Kabupaten Malinau No. 201 tahun 2014 tentang Badan Pengelola

Diagram 1. Materi muatan produk hukum daerah tentang masyarakat adat sebelum (diagram kiri) dan setelah (diagram kanan) Putusan MK 35.



Sumber: Telaah Data Produk Hukum Daerah, Epistema Institute, 2017

<sup>1</sup> Meskipun sebelum UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa belum ada nomenklatur Desa Adat, di dalam data ini pengaturan mengenai kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial seperti Nagari, Negeri dan Gampong dimasukkan dalam kategori ini.

Urusan Masyarakat Adat Kabupaten Malinau dan Keputusan Bupati Sigi No. 189.1-280 Tahun 2015 tentang Pembentukan Panitia Masyarakat Hukum Adat.

Materi muatan produk hukum daerah paling banyak pasca Putusan MK 35 adalah mengenai lembaga adat, peradilan adat dan hukum adat, yakni berjumlah 21 produk hukum daerah (30.43%) dari total 69 produk hukum. Dari data ini dapat terlihat bahwa baik sebelum maupun setelah Putusan MK 35, produk hukum daerah dengan materi muatan lembaga adat juga lebih mendominasi dibanding materi muatan yang lainnya, meskipun dengan persentase yang menurun. Peningkatan yang paling signifikan berkaitan dengan produk hukum pengakuan masyarakat adat yang sebelum putusan MK 35 terdapat 8 produk hukum daerah menjadi 17 produk hukum daerah. Terjadi peningkatan sebesar 18.39% dibandingkan dengan sebelum Putusan MK 35. Ini sekaligus membuktikan efek positif Putusan MK 35 terhadap percepatan pembentukan produk hukum mengenai pengakuan masyarakat adat.

#### 538 Komunitas Masyarakat Hukum Adat yang Ditetapkan sejak Putusan MK 35

Terdapat 17 produk hukum daerah yang secara spesifik berisi mengenai pengakuan keberadaan masyarakat adat yang tersebar di 13 kabupaten/kota yang terdapat di 10 provinsi di Indonesia. Jumlah komunitas masyarakat adat yang ditetapkan dengan produk hukum daerah juga meningkat pasca Putusan MK 35. Sejak tahun 2013, terdapat 538 komunitas Masyarakat Hukum Adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah. Penetapan ini dilakukan melalui 7 SK Bupati dan 6 Peraturan Daerah di tingkat kabupaten. Komunitas masyarakat adat yang paling banyak ditetapkan melalui Perda Kabupaten Lebak No. 8 Tahun 2015, yaitu sebanyak 519 kasepuhan yang terdiri dari kasepuhan *inti*, *kokolot lembur*, dan *gurumulan/rendangan*.



**Gambar 2.** Tradisi *Seren Taun* pada Masyarakat Adat Kasepuhan menjadi ritus tahunan yang dilakukan sebagai bentuk ikatan mereka dengan wilayah dan hutan adatnya. Foto: Dokumentasi Epistema, 2014

#### 133 Desa Adat Ditetapkan melalui Produk Hukum Daerah

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memperkenalkan nomenklatur *Desa Adat* menuntut pemerintah daerah untuk melakukan penataan desa. Penataan desa salah satunya dilakukan untuk menentukan mana yang akan menjadi desa, desa adat, atau kelurahan. Beberapa daerah menindaklanjuti UU Desa dengan menetapkan desa adat. Sampai tahun 2016 terdapat 133 Desa Adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah.

Penetapan Desa Adat yang paling banyak melalui produk hukum daerah terjadi di Kabupaten Rokan Hulu melalui Peraturan



**Gambar 3.** Hutan Adat Bukit Tinggi merupakan salah satu hutan adat yang telah ditetapkan oleh Bupati Kerinci melalui penerbitan Surat Keputusan Bupati Kerinci No. 522.21/Kep. 437/2011 tentang Penetapan Hutan Adat Bukit Tinggi di Desa Sungai Deras, Kec. Air Hangat Timur. Sumber: Dokumentasi Epistema Institute, 2015

Daerah No. 1 Tahun 2015 yang menetapkan 89 Desa Adat. Kemudian terdapat pula Peraturan Daerah Kabupaten Siak No. 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak yang menetapkan 8 kampung adat. Selain dalam bentuk Peraturan Daerah, terdapat pula Keputusan Bupati Jayapura No. 320 Tahun 2014 tentang Pembentukan 36 Kampung Adat di Kabupaten Jayapura. Dari sejumlah desa adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah, belum satupun yang telah mendapatkan registrasi dan kode desa dari Kementerian Dalam Negeri.

Penetapan Wilayah dan Hutan Adat Meningkatkan lebih dari 12 Kali Lipat

Sebelum Putusan MK 35, wilayah adat yang ditetapkan melalui produk hukum daerah hanya seluas 15.199,16 hektar dan hutan adat seluas 10.097,31 hektar. Setelah 3 tahun Putusan MK 35 luas wilayah adat bertambah menjadi 197.541,85 hektar dan hutan adat seluas 6.451,74 hektar. Sehingga sampai tahun 2016, luas wilayah adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah seluas 212.741 hektar dan hutan adat seluas 16.549 hektar. Hal ini menunjukkan signifikansi Putusan MK 35 dalam memperluas pengakuan terhadap wilayah dan hutan adat melalui produk hukum daerah.

Dari sisi jumlah produk hukum, sejauh ini antara sebelum dan setelah putusan MK 35 sama-sama terdapat 17 produk hukum daerah yang berisi mengenai wilayah adat dan hutan adat yang ditandai dengan peta maupun penyebutan luasnya. Namun setelah Putusan MK 35, sebaran produk hukum daerah mengenai wilayah dan hutan adat semakin bertambah dan luasannya juga meningkat sangat signifikan.

Sedikit Lembaga Pelaksana untuk Menjalankan Perda Masyarakat Adat

Terdapat 4 produk hukum daerah terkait lembaga pelaksana untuk menjalankan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat. Dari ketiga produk hukum tersebut, 3 diantaranya bersifat penetapan dan 1 bersifat pengaturan. Keempat produk hukum tersebut adalah Peraturan Bupati Kabupaten Malinau No. 201 Tahun 2014 tentang Badan Pengelola Urusan Masyarakat Adat Kabupaten Malinau, Keputusan Bupati Enrekang No. 470/Kep/X/2016 tentang Pembentukan Panitia Masyarakat Hukum Adat Massenrempulu, Keputusan Bupati Morowali Utara tentang Pembentukan Panitia Verifikasi Wilayah Adat Tau Taa Wana, dan Keputusan Bupati Morowali Utara tentang Pembentukan Panitia Verifikasi Wilayah Adat Tau Taa Wana. Masih minimnya pembentukan lembaga pelaksana baik untuk

Tabel 1. Luas Wilayah dan Hutan Adat yang ditetapkan melalui produk hukum daerah sebelum dan setelah Putusan MK 35

Sebelum Putusan MK 35					Setelah Putusan MK 35				
No	Lokasi	Jumlah Produk hukum	Wilayah Adat (Ha)	Hutan Adat (Ha)	No	Lokasi	Jumlah Produk hukum	Wilayah Adat (Ha)	Hutan Adat (Ha)
1	Kerinci, Jambi	5	1.820	1.820	1	Kerinci, Jambi	2	578	578
2	Bungo, Jambi	4	3.254	3.254	2	Merangin, Jambi	3	310	310
3	Merangin, Jambi	4	2.187	2.187	3	Sarolangun, Jambi	5	1.174,9	1.174,9
4	Sarolangun, Jambi	1	1.170	1.170	4	Pidie, Aceh	3	32.767	-
5	Baduy, Lebak, Banten	2	5.101,85	-	5	Kasepuhan, Lebak, Banten	1	116.789,76	-
6	Barito Selatan, Kalimantan Tengah	1	1.666.31	1.666.31	6	Kutai Barat, Kalimantan Timur	1	4.074,85	4.074,85
					7	Malinau, Kalimantan Utara	1	17.447,97	-
					8	Ammatoa Kajang, Bulukumba, Sulawesi Selatan	1	22.592,87	313,99
					9	Marena, Sigi, Sulawesi Tengah	1	1.806.50	1.441,50
	<b>Jumlah</b>	<b>17</b>	<b>15.199,16</b>	<b>10.097,31</b>		<b>Jumlah</b>	<b>18</b>	<b>197.541,85</b>	<b>7.893,24</b>



**Gambar 4.** Proses verifikasi dan validasi oleh Tim Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di Hutan Adat Tigo Luhuh Kemantan, Kabupaten Kerinci, Provinsi Jambi sebagai tahapan yang perlu dilakukan untuk penetapan hutan adat yang telah diatur dalam Permen LHK No. 32/2015 tentang Hutan Hak.

penyiapan maupun implementasi produk hukum daerah mengenai masyarakat adat menjadi tantangan bagi efektivitas produk hukum daerah mengenai masyarakat adat.

#### PEMBARUAN HUKUM NASIONAL

##### Undang-Undang dan Peraturan Operasional

Beberapa peraturan perundang-undangan di tingkat nasional dibentuk oleh pemerintah untuk menindaklanjuti Putusan MK No. 35/PUU-X/2012. Di tingkat undang-undang terdapat UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Undang-undang ini memuat beberapa ketentuan yang mengecualikan masyarakat adat melakukan tindak pidana. Namun, dalam praktiknya malah menjadi undang-undang yang banyak menjerat masyarakat adat.

Setahun setelah putusan MK 35 terbit UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memperkenalkan nomenklatur Desa Adat. Desa Adat merupakan kesatuan masyarakat hukum

adat yang diberikan otonomi dan kewenangan untuk mengurus administrasi pemerintahan di tingkat desa. Pada tahun yang sama dikeluarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang memperjelas pembagian kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat. UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan juga memuat ketentuan mengenai pengecualian tindak pidana kepada masyarakat adat dan larangan penggunaan tanah ulayat bagi usaha perkebunan tanpa persetujuan dari masyarakat adat.

Pada tataran peraturan operasional terdapat beberapa peraturan menteri, salah satunya adalah Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Permendagri ini menghendaki pemerintah daerah untuk melakukan inventarisasi terhadap keberadaan masyarakat adat di masing-masing daerahnya. Implementasi peraturan ini tidak

berjalan maksimal karena tidak semua daerah melakukannya. Dalam bidang kehutanan dikeluarkan Permen LHK No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak. Peraturan ini berisi mengenai prosedur untuk pengakuan hutan adat sebagai tindak lanjut dari Putusan MK 35. Di dalamnya juga berisi tanggung jawab kementerian untuk memfasilitasi pemerintah daerah menghasilkan produk hukum daerah mengenai masyarakat dan memberikan insentif bagi masyarakat pengelola hutan adat.

Senada dengan itu dibentuk pula Permen ATR No. 9 Tahun 2015 yang diganti dengan Permen ATR No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Peraturan ini memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk membentuk Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Pengelolaan, dan Penggunaan Tanah (Tim IP4T) untuk mengidentifikasi klaim masyarakat adat dan masyarakat lokal pada kawasan hutan dan wilayah perkebunan. Hasil inventarisasi Tim IP4T kemudian diikuti dengan penerbitan Sertipikat Hak Komunal oleh Badan Pertanahan Nasional. Sampai tahun 2016 belum ada satupun sertipikat hak komunal yang telah diberikan oleh pemerintah atas dasar Permen Hak Komunal.

Pengakuan 9 Hutan Adat di Penghujung Tahun 2016 Meluasnya sebaran produk pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat belum diikuti dengan cepatnya respon pemerintah pusat. Meskipun berpangkal pada keberadaan produk hukum daerah, pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat menghendaki adanya proses pengadministrasian di tingkat pusat, baik itu untuk desa adat, tanah komunal, dan hutan adat.

Baik desa adat, tanah komunal dan hutan adat mempersyaratkan adanya produk hukum daerah sebagai salah satu syaratnya. Sampai tahun 2016 belum ada satu desa adat pun yang diregistrasi maupun diberikan kode desa oleh Kementerian Dalam Negeri. Juga belum ada satupun tanah komunal yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Satu perkembangan positif terlihat di penghujung tahun dengan pengakuan 9 hutan adat oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang penyerahan surat keputusannya diberikan secara langsung oleh Presiden RI di Istana Negara pada 30 Desember 2016. Sembilan lokasi hutan adat itu, antara lain:

1. Hutan Adat Tigo Luhah Kemantan, Kabupaten Kerinci, Jambi, seluas 452 hektar.
2. Hutan Adat Bukit Sembahyang dan Padun Gelanggang, Kabupaten Kerinci, Jambi, seluas 39 hektar.
3. Hutan Adat Bukit Tinggai, Kabupaten Kerinci, Jambi, seluas 41 hektar.
4. Hutan Adat Tigo Luhah Permenti Yang Berenam, Kabupaten Kerinci, Jambi, seluas 252 hektar.
5. Hutan Adat Ammatoa Kajang, Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan seluas 313,99 hektar.
6. Hutan Adat Marga Serampas, Kabupaten Merangin, seluas 130 hektar.
7. Hutan Adat Wana Posangke, Kabupaten Morowali Utara, seluas 6.212 hektar.
8. Hutan Adat Kasepuhan Karang, Kabupaten Lebak, Banten, seluas 486 hektar.
9. Hutan Adat Tombak Haminjon, Kabupaten Humbang Hasudutan, Sumatera Utara, seluas 5.172 hektar.



**Gambar 5.** Pasca lebih dari satu tahun proses pengajuan penetapan empat hutan adat di Kabupaten Kerinci, KLHK menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Pencantuman Hutan Adat Tigo Luhah Kemantan, Hutan Adat Tigo Luhah Permenti Yang Berenam, Hutan Adat Bukit Tinggi, dan Hutan Adat Bukit Sembahyang - Padun Gelanggang pada 30 Desember 2016 yang penyerahannya dilakukan secara resmi oleh Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo di Istana Negara.

Jumlah luas hutan adat yang diakui adalah 13.097,99 hektar yang dikelola oleh komunitas masyarakat adat yang terdiri dari sekitar 5.700 keluarga. Meskipun cukup signifikan, luas hutan adat yang diakui berdasarkan SK Menteri LHK masih lebih kecil dari jumlah hutan adat yang telah ditetapkan oleh SK Bupati, yakni 17.676,56. Pengakuan hutan adat oleh Menteri LHK tidak semuanya berdasarkan wilayah atau hutan adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah, misalkan penetapan Hutan Adat Wana Posangke seluas 6.212 hektar dan pencadangan untuk alokasi Hutan Adat Tombak Hamijon seluas 5.172 hektar. Jadi hanya seluas 1.713,99 hektar (9,6%) dari hutan adat yang telah ditetapkan oleh produk hukum daerah yang ditindaklanjuti oleh

Kementerian Lingkungan hidup dan Kehutanan.

Pengakuan terhadap 9 hutan adat tersebut menunjukkan ada tiga model pengakuan hutan adat yang menjadi pembelajaran penting dalam mendorong pengakuan hutan adat di kemudian hari, yaitu:

1. Pengakuan hutan adat yang berasal dari *bukan kawasan hutan*. Model ini berasal dari 4 hutan adat di Kabupaten Kerinci yang sebelumnya telah ditetapkan dengan SK Bupati. Pengakuan hutan adat model ini disebut pula dengan pencantuman hutan adat ke dalam peta kawasan hutan. Sehingga kawasan hutan bertambah, namun dengan status sebagai hutan adat.

2. Pengakuan hutan adat yang berasal dari *kawasan hutan* (negara). Model ini berasal dari hutan adat yang terdapat di Kasepuhan Karang, Marga Serampas, Ammatoa Kajang, dan Wana Posangke. Model ini tidak mengurangi kawasan hutan, tetapi mengubah kawasan hutan yang sebelumnya dikuasai langsung oleh negara menjadi hutan adat yang dimiliki oleh masyarakat adat.
3. Pengakuan melalui *pencadangan* untuk dijadikan sebagai hutan adat. Model ini berasal dari pengakuan hutan adat Tombak Haminjin di Kabupaten Humbang Hasudutan yang menjadi resolusi konflik dengan perusahaan yang selama ini telah memakai hutan adat. Namun penetapan hutan adat akan dilakukan oleh menteri setelah masyarakat adat memenuhi persyaratan untuk ditetapkan sebagai hutan adat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengakuan terhadap 9 hutan adat memerlukan proses administrasi yang cukup panjang karena SK Menteri baru dikeluarkan lebih dari satu tahun sejak masa pengusulan yang dilakukan oleh masyarakat adat dengan dukungan dari pemerintah daerah dan NGO. Meskipun banyak kekurangannya, pengakuan terhadap 9 hutan adat menjadi monumen penting dalam upaya membangun sistem pengadministrasian keberadaan dan hak masyarakat adat di Indonesia.

#### PELUANG DAN TANTANGAN KE DEPAN

Putusan MK 35/PUU-IX/2012 telah mendorong terjadinya pembaruan hukum di tingkat daerah dan nasional untuk mengakui dan melindungi keberadaan dan hak masyarakat adat. Namun sejauh ini prosedur untuk pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat masih rumit dan berbelit, sehingga masih banyak pekerjaan ke depan yang harus diselesaikan. Terdapat beberapa peluang dan tantangan yang perlu diperhatikan ke depan.

*Pertama*, DPR RI telah memasukkan RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat

Adat dalam prioritas Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2017. Artinya RUU ini akan dibahas lagi setelah sebelumnya tidak berhasil disetujui oleh DPR pada tahun 2014. Sejalan dengan persiapan pembahasan RUU tersebut, maka pengalaman pengakuan hukum di tingkat daerah dan nasional harus menjadi referensi untuk membangun sistem pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat yang mudah diakses, adil dan memberikan kepastian hukum. Salah satu kunci keberhasilan RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat sangat bergantung dari sejauh mana pembelajaran dari pengalaman yang telah lalu dapat dipergunakan untuk membangun sistem hukum ke depan.

*Kedua*, sistem hukum yang berlaku di Indonesia saat ini masih mempersyaratkan pembentukan peraturan daerah dan SK kepala daerah untuk pengakuan keberadaan masyarakat adat. Selama itu belum berubah, maka perlu terus melakukan upaya untuk memperluas hadirnya produk hukum daerah mengenai masyarakat adat. Hasil dalam tiga tahun terakhir cukup signifikan namun belum menyentuh semua komunitas masyarakat adat yang terdapat di Indonesia. Pertukaran pengalaman antar daerah menjadi media penting memperluas hadirnya produk hukum daerah mengenai masyarakat adat, ditambah dengan dukungan NGO dan ahli mengenai masyarakat adat.

*Ketiga*, sistem administrasi keberadaan dan hak masyarakat adat sudah mulai terbangun yang menghubungkan produk hukum daerah dengan kelembagaan di tingkat nasional. Namun prosedur itu masih rumit dan memerlukan waktu yang panjang. Pengalaman pengakuan 9 hutan adat lebih kental nuansa politisnya. Hal ini dibuktikan dengan penyerahan yang dilakukan oleh Presiden RI, bukan sekedar pelayanan proses administrasi terhadap warga negara. Ke depan prosedur pengakuan hutan adat perlu didorong lebih sederhana dengan menekankan keaktifan dari instansi pemerintah untuk melayani hak dasar kesatuan masyarakat adat atas tanah dan

sumber daya alam.

Keempat, 9 hutan adat merupakan percontohan untuk melihat bagaimana efektivitas pengakuan hutan adat bagi kelestarian lingkungan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Permen LHK No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak, pemerintah wajib menyediakan insentif yang dapat mendukung peningkatan pengelolaan hutan adat. Realisasi insentif berupa program pembangunan menjadi aspek penting untuk menunjukkan bahwa pemerintah benar-benar hadir, tidak hanya sebatas pengakuan di atas kertas, dalam mendukung pengelolaan hutan adat oleh masyarakat adat.

Kelima, komunitas masyarakat adat merupakan faktor pertama dan penentu bagi hadirnya produk hukum pengakuan dan perlindungan hak. Oleh karena itu, konsolidasi di tingkat masyarakat sangat penting dilakukan untuk mengawal lahirnya produk hukum daerah serta implementasinya. Pengembangan nilai-nilai adat mengenai partisipasi dan keadilan harus terus menjiwai setiap denyut perjuangan hak masyarakat adat. Hal ini supaya perjuangan hak masyarakat adat dapat langsung berkontribusi bagi perwujudan keadilan sosial, bukan menjadi alat untuk menciptakan ketimpangan sosial di dalam komunitas.



Penulis:  
Yance Arizona  
Malik  
Irena Lucy Ishimora

Foto Koleksi:  
Luluk Uliyah  
Andi Sandhi

Tata Letak:  
Mamat Rahmat Sarpani  
Muki T. Wicaksono  
Siti Chaakimah