

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: January 8, 2021; Reviewed: May 7, 2021; Accepted: May 25, 2021.

To cite this article: Gaol, H.S.L & Hartono, R. N. 2021. Political Will Pemerintah Terhadap Pengelolaan Hutan Adat Sebagai Upaya Penyelesaian Konflik Agraria, *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7(1), 42-56.

DOI: 10.31292/bhumi.v7i1.468

Copyright: ©2021 Heru Saputra Lumban Gaol, Rizky Novian Hartono. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

Regular Research Article

POLITICAL WILL PEMERINTAH TERHADAP PENGELOLAAN HUTAN ADAT SEBAGAI UPAYA PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Heru Saputra Lumban Gaol^{1*} & Rizky Novian Hartono²

¹ Laboratorium Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum, Universitas Surabaya

² Alumnus Fakultas Hukum, Universitas Surabaya

*Koresponden E-mail: herusaputra@staff.ubaya.ac.id

Abstract: Article 67 of The Law of The Republic of Indonesia Number 41 year 1999 concerning Forestry stated that Affirmation of existence and extinction of indigenous law shall be stipulated in Regional Regulation. Local governments play essential roles in making a Regional Regulation to provide recognition of the traditional rights of indigenous peoples. In fact, political will of the local governments is not powerful enough to provide the protections intended. There are so many indigenous people who become the victims of endless agrarian conflicts, especially regarding customary forests. This paper uses normative approach that focuses on examining the forestry law and the existence of the indigenous people. At the end of this article, there are some alternative ways that local government could apply to handle the conflicts, namely encouraging the local governments to have powerful political will in order to create regulations regarding indigenous people recognition. Government should hasten the process of creating a bill concerning Indigenous People Protections and therefore there will be a legal certainty of the indigenous people in Indonesia.

Keywords: *Agrarian Conflicts, Indigenous People, Regional Regulation, Political Will*

Intisari: Pasal 67 Undang-Undang Kehutanan mensyaratkan bahwa instrumen pengukuhan mengenai keberadaan masyarakat adat adalah melalui Peraturan Daerah. Pemerintah daerah memegang peranan penting dalam mengeluarkan kebijakan berupa regulasi daerah untuk memberikan pengakuan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat. Faktanya, *political will* yang dimiliki oleh pemerintah daerah belum cukup kuat untuk memberikan perlindungan hukum yang dimaksud. Banyak masyarakat adat yang menjadi korban dari konflik agraria yang tak berkesudahan, khususnya mengenai hutan adat. Tulisan ini merupakan tulisan hukum normatif yang berfokus menelaah regulasi hukum terkait kehutanan dan posisi masyarakat adat sebagai suatu dinamika sosial. Pada akhir bagian tulisan akan diberikan beberapa alternatif yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam menghadapi konflik masyarakat adat, pemerintah, dan perusahaan, yakni mendorong agar pemerintah daerah memiliki *strong political will* untuk mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Daerah yang mengakui keberadaan masyarakat adat. Pemerintah juga harus segera melakukan pengesahan terhadap Rancangan Undang-Undang Perlindungan Masyarakat Hukum Adat untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat adat dan hak-hak tradisonalnya.

Kata Kunci: *Konflik Agraria, Masyarakat Adat, Peraturan Daerah, Political Will.*

A. Pendahuluan

Seluas 120,6 juta hektar luas daratan Indonesia didistribusikan sebagai area Kawasan Hutan (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2018). Dengan demikian, sudah sewajarnya masyarakat Indonesia menggantungkan hidupnya sehari-hari melalui hutan dan menjadikan masyarakat Indonesia bercorak agraris. Rezim Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) sendiri telah lama melekatkan pengelola kawasan hutan sumber daya alam pada masyarakat hukum adat (Wicaksono & Malik, 2018). Ini artinya, eksistensi masyarakat adat diakui oleh hukum negara sebagai salah satu entitas yang memiliki hak dalam pengelolaan kawasan hutan sumber daya alam tersebut. Sebenarnya jauh sebelum upaya advokasi penetapan hutan adat ramai diberitakan, secara sosiologis masyarakat adat dengan hukum adatnya telah lama hidup berdampingan dengan kawasan hutan sumber daya alam. Hal demikian ternyata tidak membuat masyarakat adat bebas dari persoalan menyangkut konflik agraria, khususnya terkait konflik hutan adat. Konflik agraria terus saja terjadi, baik konflik yang bersifat horizontal (internal) maupun yang bersifat vertikal (dengan negara dan pemilik modal atau korporasi).

Sepanjang tahun 2016-2019, Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria (TPPKA) dan Kantor Staf Kepresidenan (KSP) mencatat terdapat 666 kasus konflik agraria yang melibatkan 176.132 kepala keluarga dengan luas lahan sebesar 457.084 hektar. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) juga mencatat telah terjadi 28 konflik agraria dalam kurun waktu bulan Maret hingga Juli. Konflik ini juga sejalan dengan tindakan “kriminalisasi” terhadap masyarakat adat. Salah satunya adalah kasus penangkapan Efendi Buhing selaku tokoh Adat Laman Kinipan. Efendi Buhing ditahan atas upaya melakukan pembelaan diri karena hutan adat di Desa Kinipan akan dikonversi menjadi perkebunan sawit oleh PT. Sawit Mandiri Lestari selaku perusahaan pemegang konsesi (Raja, 2020).

Konflik agraria terkait kawasan hutan adat ini sebenarnya dipengaruhi oleh kekuatan struktur negara yang kenyataannya selalu menekan otonomi masyarakat adat. Otonomi masyarakat adat seringkali harus berhadapan dengan struktur negara yang jauh lebih kuat dari hukum masyarakat adat tersebut, yaitu otonomi Pemerintah Daerah. Keberadaan Pasal 67 ayat UU Kehutanan memperlihatkan bahwa “Peraturan Daerah” menjadi satu-satunya mekanisme pengakuan eksistensi masyarakat adat merujuk pada kalimat “pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah” dalam ketentuan tersebut. Interpretasi pada bahasa undang-undang ini secara jelas menjadikan prasyarat Peraturan Daerah sebagai instrumen utama pelaksanaan pengakuan masyarakat adat dan haknya dalam melakukan kegiatan pengelolaan kawasan hutan. Hal ini menjadikan pemerintah daerah menjadi faktor utama yang dapat menghambat sekaligus penentu pelaksanaan hak bagi masyarakat adat dalam UU Kehutanan itu sendiri.

Terlebih dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), terdapat paradigma baru mengenai kewenangan penguasaan, pengelolaan hingga perizinan mineral dan batubara yang sebelumnya turut melibatkan pemerintah daerah namun terkini atribusi kewenangan tersebut dicabut dan berpindah kepada pemerintah pusat. Dengan paradigma baru tersebut justru akan menimbulkan berbagai problematika lainnya, yakni semakin meningkatnya kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan akibat kegiatan usaha pertambangan sebab pemerintah daerah tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan pengelolaan lingkungan hingga pengawasan.

Kebijakan politik-ekonomi pemerintah daerah yang cenderung berpihak pada investasi skala besar juga menghambat realisasi pengakuan hak-hak masyarakat adat (Wicaksono & Malik, 2018). Hal ini tidak lepas dari miskonsepsi bahwa negara berperan terhadap penguasaan sumber daya alam di dalam undang-undang. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ditentukan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai

oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kemudian, dalam Pasal 4 ayat (1) UU Kehutanan yang menentukan bahwa “Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Keberadaan kata “dikuasai” yang dalam hal ini terjadi perluasan makna.

Konsepsi penguasaan negara terhadap sumber daya alam khususnya hutan, cenderung diinterpretasikan sebagai ideologi negara sebagai “*forest corporation*” sebagaimana dikemukakan oleh Nancy Lee Peluso. Peran negara sebagai “*forest corporation*” cenderung mengarah pada orientasi profit dalam pengelolaan kawasan hutan, misalnya pengelolaan hutan melalui Perum Perhutani (Prawesthi 2016, 1786). Bentuk pemahaman ini dalam sektor swasta diimplementasikan berupa pemberian izin atau konsesi yang diberikan bagi pemilik modal dalam mengelola hutan untuk sementara waktu. Akibatnya, arti dari penguasaan negara dengan dalih kemakmuran rakyat justru sering disalahgunakan dan mengenyampingkan konsep pengelolaan hutan dengan nilai-nilai kearifan dan mengenyampingkan hak masyarakat adat.

Memang, terdapat ketentuan yang menentukan penguasaan hutan oleh Negara tetap harus memperhatikan hak masyarakat adat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan. Namun, ketentuan ini menyertakan pula syarat “sepanjang kenyataannya masyarakat adat masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”. Frasa “kepentingan nasional” ini kemudian memberikan perspektif yang kabur dan tidak realistis, karena seringkali kepentingan masyarakat adat untuk mengelola hutan tidak sejalan dengan kepentingan pembangunan nasional itu sendiri. Kemudian, frasa “sepanjang kenyataan masyarakat adat masih ada dan diakui” menunjukkan bahwa pengakuan ada atau tidak adanya masyarakat adat harus terlebih dahulu menjadi instrument. Padahal, kenyataannya negara sendiri enggan melegalisasikan pengakuan terhadap masyarakat adat tersebut.

Berkaitan dengan hal ini beberapa upaya *Judicial Review* terhadap UU Kehutanan juga telah dilakukan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan telah merevisi pengertian hutan adat yang semula didefinisikan sebagai hutan negara. Saat ini dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 hutan adat didefinisikan sebagai hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Konsekuensinya, pemerintah harus mengakui bahwa masyarakat adat dan dimensi hukum adatnya memiliki wewenang terhadap pengelolaan wilayah hutan adat tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 ini sendiri telah membawa dampak pada pembaharuan hukum agraria nasional. Setelah kehadiran putusan tersebut, muncul 69 produk hukum daerah baru yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat dan pengakuan atas hak-hak tradisionalnya. Sayangnya, hanya 21 produk hukum daerah yang menampilkan peta wilayah, tanah, dan hutan adat (Wicaksono & Malik 2018, 32). Padahal, penetapan peta wilayah, tanah, maupun hutan adat adalah bentuk nyata serta komitmen pemerintah daerah dalam memberikan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat. Ketiadaan pemetaan wilayah, tanah, maupun hutan adat yang jelas dan terpetakan akan mengaburkan bentuk kepastian hukum bagi masyarakat adat itu sendiri.

Persoalan legalitas keberadaan masyarakat hukum adat yang bertolak belakang dengan otonomi pemerintah daerah ini tentu akan terus membawa gejolak sendiri bagi masyarakat adat. Dinamika politik hukum, khususnya terkait penetapan produk hukum daerah untuk mengatur penetapan hutan adat menentukan bagaimana konflik agraria ini dapat dituntaskan. Tulisan ini akan menyampaikan ide bahwa pentingnya *political will* pemerintah dalam bentuk penyelarasan hak hutan adat yang sudah didefinisikan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

B. Metode

Metode yang digunakan untuk menjawab problematika yang muncul adalah dengan menggunakan metodologi penelitian hukum normatif. Metodologi penelitian hukum normatif sebagai penelitian hukum doktrinal akan menelaah aspek-aspek internal dalam hukum positif sebagai penelitian kepustakaan (*library research*). Data sekunder pada metode ini dibedakan menjadi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (Benuf & Azhar, 2020).

Sumber utama atau primer penelitian berangkat dari regulasi terkait UU Pokok Agraria, UU Kehutanan, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dan digunakan sebagai dasar hukum dalam mengkaji konflik agraria dan hak masyarakat atas hutan adat yang berangkat dari miskonsepsi definisi dan disharmonisasi antara regulasi pusat, daerah dan norma hukum yang hidup. Sementara, naskah publikasi, laporan penelitian, dan jurnal-jurnal terkait hukum pertanahan digunakan sebagai bahan hukum sekunder yang melengkapi analisis dan pembahasan. Hal ini dilakukan untuk melihat sudut pandang para ahli, akademisi, dan penelitian sebelumnya dalam mengkaji isu ini. Pada akhir tulisan akan ditarik logika berpikir deduktif yang menempatkan norma dan peraturan sebagai premis mayor, kemudian bahan hukum sekunder digunakan sebagai premis minor untuk menjawab persoalan terkait pentingnya *political will* pemerintah dalam upaya penyalarsan hak hutan adat yang sudah didefinisikan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

C. Miskonsepsi Pengertian Hutan Adat

Konsep lampau mendefinisikan hutan merupakan tempat bagi seorang raja untuk bersenang-senang dan berburu (Kauzar, 2016). Hutan juga dideskripsikan sebagai wilayah yang ditumbuhi sejumlah pepohonan yang cukup luas, dimana tumbuh-tumbuhan atau pepohonan tersebut kemudian menentukan lingkungan dari kawasan hutan tersebut (Dengler, 2016). Hutan juga didefinisikan sebagai suatu ekosistem yang menyimpan sumber daya alam berupa kayu dan non kayu yang dapat diambil manfaatnya oleh masyarakat (Harry, 2019)

Pengaturan tentang keberadaan hutan di Indonesia sebenarnya erat kaitannya dengan kebijakan penguasa atau pemerintahan pada saat itu. Ketika Hindia Belanda masih dijajah oleh kolonial, terdapat pengakuan terhadap hak ulayat dari masyarakat adat setempat melalui Pasal 62 ayat (6) *Agrarische Wet* 1870 yang menentukan bahwa:

Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksudkan adalah: hak milik adat) atas permintaan pemilikinya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendomnya* yaitu yang mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai kewenangannya untuk menjualnya kepada non-pribumi.

Setelah Indonesia merdeka, UUD 1945 sebagai hukum dasar mengakui keberadaan masyarakat adat beserta hak-haknya melalui ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dalam pasal tersebut, ditentukan bahwa, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Ketentuan pasal tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan masyarakat adat hanya akan diakui secara bersyarat yakni: Pertama, selama masyarakat adat masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat; Kedua, tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan Ketiga harus diatur dalam undang-undang.

Lebih lanjut, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan amanat kepada negara berupa konstruksi hak milik negara terhadap seluruh sumber daya alam di Indonesia, termasuk hutan. Hal ini memposisikan negara sebagai penguasa tunggal terhadap sumber daya alam yang berwenang untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharannya, dan menentukan hak-hak yang dapat dipunyai atas sumber daya alam tersebut.

Selanjutnya hak penguasaan negara atas sumber daya alam ini secara organis diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA pada dasarnya adalah sebuah undang-undang yang dibentuk untuk menggantikan peraturan mengenai agraria dari produk pemerintah kolonial. Melalui UUPA ini, dimaksudkan untuk terbentuknya sebuah unifikasi hukum yang mengatur keseluruhan pengurusan sektor agraria di wilayah Indonesia. Konsekuensi unifikasi hukum melalui UUPA ini pada dasarnya mempengaruhi pula hak pengelolaan masyarakat adat akan kawasan hutan adatnya atau hak ulayatnya.

Pasal 3 UUPA kembali mempertegas bahwa hak ulayat masyarakat adat diakui “sepanjang menurut kenyataannya masih ada”. Frasa persyaratan “sepanjang masih ada” kembali menjelaskan bahwa terlebih dahulu keberadaan masyarakat adat tersebut harus diakui/diberikan pengakuan keberadaannya oleh hukum negara dan tidak betolak belakang dengan kepentingan negara. Terlebih dalam penjelasan umum UUPA angka 3 alinea-3 bahwa:

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk.

Dari alinea penjelasan umum tersebut tampak bahwa dengan dikonstruksikannya peran negara menguasai seluruh sumber daya alam, maka berdampak pada penguasaan hutan adat dan sekaligus definisi hutan adat itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dari definisi hutan adat dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan yang mendefinisikan hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Kenyataannya, politik hukum agraria di Indonesia memberikan kekuasaan yang sangat luas kepada negara atas sumber daya agraria. Terjadi ekspansi konsep “hak menguasai” oleh negara yang seolah tidak mengenal kata batas. Konsep yang pada mulanya bertujuan memulihkan konsep *domain verklaring* pemerintah kolonial karena “merampas” tanah masyarakat hukum adat, justru dalam penerapannya tidak jauh berbeda dengan konsep *domain verklaring* itu sendiri (Mukmin, 2016).

Menjawab problematika tersebut, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 definisi hutan adat dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan yang mulanya mendefinisikan hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat kemudian diubah menjadi hutan yang berada dalam wilayah masyarakat adat. Kata “negara” dalam hal ini kemudian dihapus oleh putusan tersebut.

Adapun peninjauan kembali frasa “hutan adat adalah hutan negara” menimbulkan implikasi yuridis bahwa negara dengan hak menguasai yang absolut dapat memberikan berbagai macam instrumen perizinan yang dibebankan pada wilayah adat, termasuk hutan adat. Pembebanan suatu izin terhadap hutan adat ini kemudian memicu konflik agraria. Konflik agraria ini mengakibatkan keberadaan masyarakat adat termarginalkan dari hutan adatnya sendiri. Masyarakat adat rentan mengalami kriminalisasi bahkan terusir dari hutan adatnya dalam konflik melawan korporasi yang telah mengantongi izin dari pemerintah selaku pemegang “hak menguasai”.

D. Problematika Penetapan Hutan Adat

Penghayatan terhadap masyarakat hukum adat tidak lepas dari faktor teritorial dan genealogis. Hal ini menjadi dasar pembentukan dan kesinambungan hidup masyarakat hukum adat (Agung, 2019). Artinya ada unsur berupa tanah, hutan, air dan segala macam penghidupan dari alam, serta ada dimensi kehidupan turun-temurun dalam kehidupan masyarakat adat. Hal ini kemudian secara tidak langsung berpengaruh terhadap konsep penetapan hutan adat. Penetapan hutan adat tidak hanya berdimensi ekonomis, melainkan mengandung falsafah kehidupan bagi masyarakat yang tinggal di hutan tersebut. Sesuai dengan corak religio-magis dan komunal masyarakat adat, maka pengelolaan hutan dilakukan untuk menghormati nilai-nilai yang hidup yang diwariskan leluhur. Kenyataannya, masyarakat adat memang dikenal sebagai salah subyek hukum yang mampu mengelola hutan secara arif dan bijaksana selaras dengan nilai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*).

Sebagai masyarakat yang mendasarkan kehidupan sehari-hari pada kebiasaan dan aturan yang tidak tertulis, otonomi masyarakat adat dipaksa melebur dalam konsep hukum negara ketika dihadapkan dengan konteks hidup bernegara. Masyarakat adat yang memiliki hukumnya sendiri harus tunduk pada keberadaan hukum nasional yang menjunjung tinggi rasionalitas dan legalitas. Hal ini sebenarnya wajar terjadi dalam konsep suatu negara. Namun, peleburan kehidupan sosial-budaya masyarakat adat ke dalam konteks kehidupan bernegara seharusnya diiringi pemeliharaan atas hak-hak tradisional masyarakat adat. Dalam perkembangannya, hak tradisional masyarakat adat atas hutan adatnya seringkali dibebani izin seperti hak guna usaha kepada korporasi atau perusahaan. Ironisnya, hal ini dilakukan oleh negara dan bukan didasari konsensus atau kesepakatan masyarakat adat itu sendiri. Lemahnya pengakuan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah terhadap keberadaan masyarakat adat, melatarbelakangi persoalan ini.

Bagian pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang termuat di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menyatakan bahwa negara memang mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Putusan tersebut juga menyatakan bahwa kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan idealnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan. Sementara, terhadap hutan adat wewenang ini dibatasi, karena berada dalam cakupan hak ulayat dan berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat.

Mulai diakuinya keberadaan sekaligus hak-hak tradisional masyarakat adat menjadikan pengelolaan terhadap hutan sedikit demi sedikit kembali terbuka bagi masyarakat adat. Masyarakat adat dapat menikmati kembali hak untuk mengelola kawasan hutan adat. Hal ini selaras dengan program pemerintahan Joko Widodo melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2015-2019. Perpres ini menentukan bahwa pemerintah akan melakukan reforma agraria di bidang kehutanan dengan skema perhutanan sosial dengan target 12,7 juta hektar. Skema perhutanan sosial tersebut meliputi hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat, hutan adat, dan kemitraan kehutanan. Salah satu regulasi dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) No.P.21/Menlhk/Setjen/KUM.1/4/2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak (Sukirno, 2019).

Problematika yang kemudian muncul ialah pada tataran empiris. Permen LHK 2019 ternyata belum dapat menyelesaikan akar permasalahan dalam mengakomodir pengakuan eksistensi suatu masyarakat adat. Pasal 5 ayat (2) huruf b Permen LHK 2019, secara eksplisit menyatakan bahwa salah satu persyaratan yang wajib dipenuhi dalam rangka mengajukan permohonan penetapan hutan adat adalah melampirkan produk hukum yang mengakui keberadaan masyarakat adat di daerah tersebut.

Produk hukum yang dimaksud berupa Peraturan Daerah (Perda) untuk Hutan Adat yang berada di dalam Kawasan Hutan Negara atau Keputusan Kepala Daerah untuk Hutan Adat yang berada di luar Kawasan Hutan Negara.

Diperlukan *political will* dari pejabat-pejabat yang berwenang untuk merumuskan dan mengeluarkan sebuah produk hukum. Dalam hal ini, Bupati dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus memiliki komitmen yang kuat dan kontinyu untuk mengakui keberadaan masyarakat adat tersebut. Penetapan hutan adat sejatinya lebih dari sekedar memberi jaminan perlindungan bagi masyarakat adat atas ruang hidup bagi masyarakat adat melangsungkan kehidupan. Penetapan hutan adat juga sebagai satu upaya untuk menjaga keberadaan hutan di Indonesia agar terhindar pula dari tujuan-tujuan investasi yang mendegradasi lingkungan hidup dan mengabaikan dimensi sosial-budaya. Sudah sewajarnya pula masyarakat adat sebagai subyek hukum yang langsung berinteraksi dengan hutan dilibatkan dalam proses penetapan hutan adat, khususnya dalam hal pemetaan Kawasan Hutan Adat.

E. Konsep Pemanfaatan Hutan Adat dan Konflik Agraria

Konsep Hukum Nasional dan Hukum Adat dalam Pemanfaatan Hutan Adat berada dalam dimensi yang sama sekaligus berbeda. Kesamaan dimensi ini adalah upaya dalam rangka mengambil manfaat dari hutan tersebut. Perbedaannya terletak pada dasar kepentingan. Negara memanfaatkan hutan guna kepentingan nasional atau pembangunan nasional, sementara masyarakat adat memanfaatkan hutan untuk kepentingan hidup sehari-hari. Orientasi kepentingan negara cenderung mengarah pada terbukanya iklim investasi pada pemilik modal. Pemilik modal sendiri orientasinya tentu menuju pada upaya menghasilkan profit atau keuntungan. Perbedaan dimensi yang mendasar ini menyebabkan terjadi gesekan antara masyarakat adat, pemerintah, atau korporasi sebagai pemilik modal. Hal ini dikarenakan, masyarakat adat sangat menggantungkan hidupnya secara berkelanjutan pada kelestarian hutan.

Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan) mendefinisikan Konflik Agraria sebagai perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Konflik ini merupakan persoalan yang berpautan dan multidimensi. Suatu konflik agraria dapat berlangsung selama beberapa generasi atau dapat terjadi hingga puluhan tahun. Lamanya jangka waktu penyelesaian suatu konflik agraria disebabkan karena tidak adanya upaya dari pemerintah secara signifikan untuk menyelesaikan konflik secara singkat. Ketika konflik tersebut melibatkan masyarakat adat dan perusahaan yang memperoleh izin dari pemerintah, masyarakat adat akan termarginalkan dari hutan yang menjadi ruang hidupnya selama turun-temurun.

Salah satu hal yang dapat memicu terjadinya konflik agraria adalah dapat dibebankannya tanah ulayat dengan hak guna usaha melalui ketentuan Pasal 5 huruf c Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha (Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha). Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha mensyaratkan bahwa perolehan hak guna usaha dari tanah ulayat harus terlebih dahulu diperoleh persetujuan tertulis dari Masyarakat Hukum Adat untuk kemudian tanah ulayat dilepaskan menjadi Tanah Negara. Namun, langkah preventif ini hanya seperti utopia belaka. Hal ini dikarenakan masyarakat adat tersebut harus terlebih dahulu mendapatkan pengakuannya melalui produk hukum daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 67 UU Kehutanan (Sulaiman 2017, 14)

Pelepasan tanah ulayat dalam Pasal 8 ayat (1) tersebut tidak sesuai dengan hukum adat yang melandasi UUPA. Pembentuk UUPA dengan tegas menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air

dan ruang angkasa ialah hukum adat dengan pembatasan-pembatasan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UUPA (Sukirno, 2019). Hak ulayat mempunyai ciri yaitu keabadian hak-hak komunitas. Artinya, hak ini bukan obyek yang dapat diperjualbelikan atau dialihkan dikarenakan fungsinya meghimpun hubungan dalam komunitas tersebut (Sukirno, 2019).

Terdapat dua hal yang menyebabkan kekaburan pengaturan masyarakat adat dalam hukum negara dari jaman dahulu hingga saat ini. Pertama, ketidakmampuan pemerintah dalam dalam menyusun keragaman masyarakat adat dengan seluruh aspek sosialnya dalam suatu produk hukum. Kedua, lemahnya *political will* dalam menetapkan regulasi yang mendukung hak dan keberadaan masyarakat adat (Mukmin, 2016). Faktor yang kedua ini merupakan persoalan yang paling mendasar apabila dikaitkan dengan Pasal 67 UU Kehutanan yang mensyaratkan pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Lebih lanjut, konflik juga muncul ketika bertemunya konsep *ipso jure* (konsep yuridis) dan konsep *ipso facto* (konsep fakta) atas kepemilikan tanah. Dalam konsep yuridis, kepemilikan sah atas tanah ada jika masyarakat dapat menunjukkan alat bukti hukum otentik (surat atau sertifikat) kepemilikan atas tanah tersebut. Sementara, konsep fakta menganggap bahwa bukti kepemilikan tanah dilihat dari hubungan manusia yang terus-menerus dengan tanah serta adanya pengakuan masyarakat sekitar terhadap hal tersebut (Mukmin, 2016). Dengan kata lain, kepemilikan tersebut diakui melalui proses interaksi sosial masyarakat adat dengan hutan yang berlangsung secara turun-temurun.

Tidak dapat dipungkiri nilai kearifan menjadi tonggak pengelolaan masyarakat adat terhadap alam dan lingkungan. Konsep nilai yang diwariskan turun-temurun dan tradisi membedakan cara pengelolaan alam dan hutan yang dilakukan oleh masyarakat adat dengan orang-orang yang hidup diluar dari kebiasaan tersebut (Armansyah, 2015). Hal ini yang kemudian harus dilindungi dengan keberadaan *political will* pemerintah untuk mengakui kehadiran masyarakat adat dalam upaya menjaga nilai-nilai pengelolaan hutan. Pengakuan masyarakat adat diperlukan antara lain untuk menjamin perlindungan terhadap keseluruhan aspek hak ekonomi, sosial, serta budaya yang telah diperoleh sejak turun-temurun. Kemudian, pengakuan konstitusional juga akan melindungi masyarakat adat dari tindakan diskriminasi, eksploitasi, ketidakadilan, dan intimidasi baik karena konflik dengan korporasi atau perusahaan juga konflik dengan kepentingan pemerintah (Melantik, 2019). Konflik agraria merupakan perselisihan yang memang mempunyai potensi atau sudah berdampak luas terhadap kehidupan sosial masyarakat. Ketika konflik tersebut melibatkan masyarakat adat dan berhadapan dengan perusahaan yang memperoleh izin dari pemerintah, masyarakat adat akan termarginalkan dari hutan sebagai ruang hidupnya selama turun-temurun.

F. Penyelarasan Hak Penguasaan Hutan oleh Negara dan Kepentingan Masyarakat Adat

UUPA sebagai payung hukum mengenai tanah di Indonesia sejatinya tidak memberikan hak milik atas tanah kepada negara (*staatsdomein*). Dalam Penjelasan Umum Bagian II UUPA, dijelaskan bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tidak memberikan hak pada negara untuk memiliki tanah melainkan hanya sekedar memberikan hak menguasai atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pada dasarnya, dalam Pasal 5 UUPA mengakui hak adat sebagai hukum asli rakyat sehingga UUPA juga menerima konsep hak adat atas tanah yang disebut sebagai hak ulayat (Afifah, 2013). Hak ulayat menurut UUPA sama dengan *beschikkingrecht* yang menurut Van Vollenhoven dan para ahli hukum adat lainnya dimaksudkan sebagai hak komunal dari masyarakat adat untuk mengatur dan mengolah tanah dengan seisinya (Maria, 2005). Namun pengakuan hak ulayat tersebut bukan tanpa tapi melainkan penggunaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional serta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yaitu Putusan No. 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Putusan No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa konsep hak menguasai negara merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Mandat yang diberikan kepada negara berupa hak untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam mewajibkan negara untuk menjalankan 5 (lima) fungsi yaitu, fungsi pembuat kebijakan, fungsi pengurusan, fungsi pengaturan, fungsi pengelolaan, dan fungsi pengawasan.

Peluso dan Ribot mengemukakan bahwa hak kepemilikan dikendalikan oleh sekelompok hak (*a bundle of rights*), yang dicirikan dengan penguasaan si pemilik hak untuk memiliki, menggunakan, mewariskan, dan memindahkan penguasaannya kepada pihak lain (Kus, 2013). Menurut Peluso dan Ribot, jika hak kepemilikan dikendalikan oleh sekelompok hak (*a bundle of rights*), maka akses dikendalikan oleh sekelompok kekuasaan (*a bundle of powers*). Menurut *theory of access* dengan konsep *a bundle of powers* menganggap bahwa kekuasaan lebih berperan daripada klaim dalam pengambilan manfaat atas suatu sumber daya sehingga memungkinkan sekelompok orang yang mungkin tidak mempunyai hak menurut hukum positif, namun karena kekuasaan yang melekat padanya menjadikannya mungkin untuk mengakses sumber daya bahkan mengklaim kepemilikan atas suatu sumber daya tertentu sebab adanya legitimasi sosial yang diperoleh (Kus, 2013). Berbeda dengan *theory of property rights* sebagaimana yang dikemukakan oleh Schlager dan Ostrom dengan konsep kunci *a bundle of rights*, sehingga hak adalah faktor yang menentukan seseorang dapat mengakses sumber daya alam sehingga dengan dimilikinya hak maka pemegang hak tersebut merupakan orang yang paling berwenang untuk melepaskan penguasaannya terhadap sumber daya alam yang dikuasainya (Kus, 2013). Dari teori-teori tersebut dapat diketahui bahwa terdapat *gap* yang sangat jauh berkenaan dengan bagaimana seseorang atau sekelompok orang dapat mengakses sumber daya alam sekaligus menikmati hasilnya. Jika penguasaan terhadap suatu sumber daya alam oleh seseorang atau sekelompok orang hanya didasarkan pada kekuasaan maka dapat dimungkinkan terjadi berbagai pelanggaran terhadap hak orang lain yang sejatinya sebagai penguasa sumber daya alam tersebut sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Tabel 1. Identifikasi permasalahan yang ditemukan rises sistematis STPN 2012 tentang Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Kontemporer

Unsur-unsur agraria	Negara	Pasar	Kelompok Masyarakat
Subjek dalam konflik agraria	Ruang (tanah, air, udara) dan isinya	Komoditas berbasis ruang	Relasi-relasi kekuasaan
Hal yang direform	Hukum dan kebijakan	Ketidakpastian Hak dan Akses	Struktur penguasaan
Pendekatan	Landreform Dipandu negara	Landreform Dipandu pasar	Landreform Dipandu Organisasi Masyarakat (by leverage)
Tujuan	Kepastian hukum melalui tertib	Jaminan keamanan investasi	Pemerataan distribusi ruang pengakuan kelembagaan atas wilayah adat
Pelaku Utama	Lembaga negara	Badan usaha didorong Badan Finansial Internasional	Lembaga Masyarakat
Realisasi	Sertifikasi	Sertifikasi Pasar tanah	Sertifikasi, Pluralisme hukum (dalam beberapa hal)

Sumber: Saleh, 2012

Politik hukum agraria yang menempatkan asas hukum positif sebagai satu-satunya asas yang diizinkan hidup dalam masyarakat, dengan kata lain meniadakan sistem hukum yang lain hanya akan melahirkan konflik yang tiada habis sebab konsep kepemilikan yang didasarkan pada *ipso jure* dan bukan pada

ipso facto (Kus 2013, 43). Dengan tidak adanya pengakuan terhadap masyarakat hukum adat yang telah mendiami wilayah tertentu sejak ratusan tahun lalu selama beberapa generasi namun kemudian wilayah tersebut dirambah untuk kepentingan nasional tanpa memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat merupakan bukti bahwa keberadaan masyarakat hukum adat secara *de facto* yang telah menguasai wilayahnya secara *ipso facto* diindahkan dengan adanya izin yang keluar berdasarkan teori *ipso jure*. Sehingga dengan begitu adanya harmonisasi dalam perspektif hukum normatif yang bersifat positif dan perspektif sosiologis dengan mengakui keberadaan masyarakat hukum adat merupakan kunci untuk menciptakan penyalarsan hak yang seharusnya dimiliki, diberikan, sekaligus dijamin bagi masyarakat hukum adat itu sendiri agar tidak semakin tertinggal dan tertindas di tengah massifnya perkembangan zaman.

Terlebih dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), terdapat paradigma baru mengenai kewenangan penguasaan, pengelolaan hingga perizinan mineral dan batubara yang sebelumnya turut melibatkan pemerintah daerah namun terkini atribusi kewenangan tersebut dicabut dan berpindah kepada pemerintah pusat. Dalam Pasal 4 ayat (2) UU Minerba disebutkan bahwa, "Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan undang-undang ini." Absennya pemerintah daerah dalam pengelolaan mineral dan batubara di daerahnya masing-masing justru akan menimbulkan berbagai problematika baru, yakni semakin meningkatnya kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan akibat kegiatan usaha pertambangan sebab pemerintah daerah tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan pengelolaan lingkungan hingga pengawasan. Tidak hanya itu, paradigma baru kewenangan pengelolaan mineral dan batubara ini dapat meningkatkan eskalasi konflik sengketa tanah antara masyarakat adat dengan pemegang izin pertambangan sebab kompleksitas permasalahan dalam kawasan hutan yang penetapannya dilakukan oleh pemerintah pusat telah lama menimbulkan berbagai bentuk konflik-konflik tenurial, konflik masyarakat lokal, dan masyarakat adat dengan pemegang izin, namun dalam penyelesaian hak atas tanah tidak tuntas (Wahyu, 2020).

Atribusi kewenangan pengelolaan mineral dan batubara yang kini berada dalam kekuasaan pemerintah pusat hendaknya mempertimbangkan keberadaan masyarakat adat di daerah tersebut. Pemerintah pusat harus memastikan sekaligus menghormati hak-hak konstitusional masyarakat adat agar tidak tercederai dengan dikeluarkannya izin pertambangan mineral dan batubara di suatu daerah yang dimungkinkan sebagai kawasan milik masyarakat adat. Atribusi kewenangan ini dapat memunculkan kekhawatiran bahwa pemerintah pusat tidak mampu memahami kebutuhan dari masyarakat di daerah tersebut sebab melalui Pasal 137A ayat (1) UU Minerba menentukan bahwa, "Pemerintah Pusat melakukan penyelesaian permasalahan hak atas tanah untuk kegiatan Usaha Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, Pasal 135, Pasal 136, dan Pasal 137." Dalam penjelasan pasal *a quo*, disebutkan bahwa Pemerintah Pusat melakukan penyelesaian permasalahan hak atas tanah melalui mediasi dalam hal tidak tercapainya kesepakatan antara Pemegang IUP atau IUPK dengan pemegang hak atas tanah. Pelibatan negara dalam penyelesaian permasalahan hak atas tanah yang terjadi antara Pemegang IUP/UPK dengan pemegang hak atas tanah justru akan mengaburkan fungsi negara sebagai pengatur (*regelendaad*), pemberi izin (*bestuurdaad*), serta berpotensi melahirkan politik transaksional di pemerintah pusat, sementara pemegang IUP tidak dibebankan kewajiban penyelesaian permasalahan hak atas tanah (Wahyu, 2020).

Mediasi yang digagas oleh Pemerintah Pusat antara pemegang IUP dan pemegang hak atas tanah juga berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan kedudukan para pihak yang bersengketa, khususnya bagi masyarakat adat. Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, penatausahaan

tanah ulayat baru bisa dilakukan setelah ada pengakuan terhadap masyarakat adat itu sendiri melalui peraturan daerah, sehingga secara *a contrario*, jika tidak ada peraturan daerah maka masyarakat adat tidak dapat dianggap sebagai subjek hukum yang memiliki hak untuk melindungi kepentingannya dalam mediasi tersebut.

H. *Political Will* Pemerintah sebagai Upaya Penyelesaian Konflik Agraria

Secara umum terdapat berbagai peraturan yang mengatur mengenai masyarakat adat, yakni UU tentang Sumber Daya Alam, UU tentang Pemda, UU tentang Otonomi Khusus dan Istimewa, dan UU Kehutanan. Sejatinya, ketika berhadapan dengan kepentingan masyarakat adat maka dengan keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut posisi masyarakat adat seharusnya lebih dominan dan dilindungi. Kenyataannya, posisi masyarakat masih belum terlindungi secara menyeluruh (Sulaiman, 2019). Sepanjang tahun 2019 tercatat terjadi 279 konflik agraria di berbagai wilayah di Indonesia dan terjadi peningkatan jumlah kepala keluarga (masyarakat adat) terdampak, serta luasan wilayah terdampak konflik agraria (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2019).

Kondisi demikian semakin menguji keberadaan keadilan sebagai jantungnya hukum. Keadilan yang dimaksud dalam hal ini adalah mengenai posisi masyarakat adat yang harus berhadapan dengan kepentingan praktis pembangunan. Ironinya, kontrol negara kemudian dibenturkan dengan kepentingan pembangunan tersebut dan kepentingan kemudian didominasi pembangunan ekonomi semata (Sulaiman, 2019). Akibatnya, kepentingan pembangunan ekonomi ini menciderai kepentingan masyarakat adat. Gesekan kepentingan ini terus berlanjut dan menimbulkan konflik atau sengketa lahan.

Sengketa lahan sendiri merupakan bagian dari konflik agraria yang meliputi hal-hal perebutan hak atas lahan pertanian, perkebunan, hingga tambang yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah dan swasta (Mukmin, 2016). Konflik ini erat kaitannya dengan kerugian sosial budaya dan lingkungan hidup yang dialami oleh masyarakat adat (Prawesthi, 2016). Sayangnya, untuk mengatasi persoalan ini alas hukum dan regulasi harus diupayakan melalui produk hukum daerah.

Kehadiran pengakuan eksistensi masyarakat adat melalui suatu perangkat Peraturan Daerah sebenarnya selaras dengan semangat dinamika politik otonomi daerah. Semangat ini memberikan wewenang bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan memiliki otonomi terhadap daerahnya sendiri. Sayangnya, dalam skala lebih kecil lagi, pemerintah pusat dan daerah melupakan otonomi masyarakat adat atas wilayahnya. Hal ini dikarenakan negara cenderung salah menafsirkan fungsi menguasai yang diamanatkan oleh konstitusi dalam mengelola sumber daya alam, khususnya hutan.

Sebenarnya upaya-upaya untuk mengoreksi kekeliruan berpikir ini telah dilakukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 sebagai upaya *judicial review* terhadap penafsiran hutan adat yang keliru ditafsirkan sebagai hutan negara. Selanjutnya, secara eksplisit Pasal 67 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan ayat (2) UU Kehutanan memberikan pengakuan eksistensi masyarakat adat untuk melakukan pemungutan hasil hutan dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Persoalannya, pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Menyikapi hal ini, pemerintah pusat dan daerah harus menyelaraskan *political will* untuk melindungi keberadaan masyarakat adat itu sendiri. *Political will* menjadi sesuatu yang harus dikedepankan oleh setiap pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai pengayom masyarakat. Upaya dan keseriusan telah dilakukan dari sisi pemerintah pusat dengan mengeluarkan Surat Keputusan mengenai Peta Hutan Adat dan Wilayah Hutan Adat Indikatif. Penetapan peta hutan adat, sekaligus wilayah hutan adat indikatif merupakan bentuk fasilitas untuk mempercepat penyelesaian konflik ruang dengan para pihak serta memfasilitasi percepatan penerbitan Peraturan Daerah dalam penetapan hutan adat. Selain

itu, penetapan wilayah indikatif hutan adat ini merupakan sebuah langkah dari pemerintah pusat untuk mendorong pemerintah daerah yang memiliki kewenangan dalam membentuk kebijakan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat. Meskipun pemerintah pusat telah melakukan upaya-upaya dalam rangka memberikan perlindungan bagi masyarakat hukum adat, pemerintah daerah juga harus aktif dan berkomitmen memberikan perlindungan dalam bentuk teknis. Hal ini dikarenakan penetapan hutan adat harus memenuhi salah satu persyaratan yakni telah diakuinya keberadaan masyarakat adat tersebut melalui Peraturan Daerah sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 67 UU Kehutanan.

Mengacu pada persoalan sebelumnya, maka dapat dilakukan dua upaya alternatif dalam rangka percepatan pengakuan hutan adat. Pertama, dengan mewujudkan *strong political will* oleh pemerintah daerah sebagai pihak yang berwenang untuk mengeluarkan kebijakan di daerahnya berupa Peraturan Daerah maupun Surat Keputusan Kepala Daerah yang berkenaan dengan pengukuhan masyarakat adat. Pemerintah Daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mencakup penyusunan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat baik secara lisan dan/atau tulisan. Dengan melibatkan partisipasi masyarakat adat maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai representasi dari kelompok kepentingan masyarakat, maka aspirasi dapat disampaikan dan sumbangsih pemikiran terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah dapat selaras dengan kebutuhan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan adanya sinkronisasi pemikiran yang dikomunikasikan secara dua arah.

Lebih lanjut, komitmen Pemerintah Daerah harus ditindaklanjuti dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah yang lahir atas aspirasi masyarakat adat. Rancangan ini kemudian harus dibawa ke dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) Provinsi ataupun Kabupaten/Kota. Sebagaimana yang didefinisikan dalam Pasal 1 angka 10 UU P3U Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Dimasukkannya Perda yang mengakui eksistensi masyarakat adat ke dalam Prolegda akan menjadi bentuk nyata dan keseriusan Pemerintah Daerah untuk merangkul dan menganggap masyarakat adat sebagai bagian integral dan tak terpisahkan dalam tatanan hidup bernegara. Penetapan skala prioritas pembangunan yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat akan terwujud melalui Prolegda tersebut. Kehadirannya, sekaligus dapat memuat problematika masyarakat adat menjadi substansi atau muatan yang harus dilindungi oleh hukum positif.

Melalui produk hukum daerah, masyarakat adat akan mendapatkan perlindungan mengenai hak-hak tradisional termasuk hak ulayat berupa pemanfaatan hutan adat. Hak ulayat tersebut selama ini terancam dibebani izin pihak perusahaan atau pemilik modal dalam mengkonversi hutan guna kepentingan ekonomi. Upaya dengan mengandalkan pemerintah daerah ini juga perlu diiringi dengan pengawasan yang kuat dan ketat sebab dimungkinkan munculnya keterkaitan korupsi sumber daya alam didalamnya dengan pilkada (Hariadi, 2018).

Alternatif kedua, yakni dengan mensahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perlindungan Masyarakat Hukum Adat sesegera mungkin. Pengesahan RUU tersebut akan membawa perubahan konsepsi bahwa masyarakat adat adalah subyek hukum yang kepentingannya juga harus dilindungi. Perlindungan masyarakat adat ini juga harus diselaraskan dengan konsep baru yang mengubah mekanisme perizinan. Jika pada awalnya, pemerintah adalah pemberi izin dan perusahaan sebagai pihak penerima izin sementara masyarakat adat hanya sekedar "penonton", selanjutnya konsesi harus berorientasi pada izin masyarakat adat. Artinya, jika pemanfaatan hutan ini orientasinya ekonomi, maka para pihak dalam hubungan ekonomi itulah yang mempunyai kepentingan untuk mengatakan kesepakatan sekaligus mengizinkan. Para pihak yang berkepentingan harus saling berhadapan untuk bernegosiasi dan pemerintah justru berfungsi memfasilitasi.

Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha memang telah menetapkan syarat diperolehnya persetujuan tertulis dari masyarakat adat terlebih dahulu untuk memperoleh hak guna usaha atas tanah ulayat. Namun, berangkat dari persetujuan tertulis tersebut justru tanah ulayat dilepaskan menjadi Tanah Negara. Pada akhirnya, karena statusnya telah menjadi Tanah Negara maka negara merasa berhak menjadi institusi pemberi izin kepada pemilik modal. Kenyataannya, mekanisme ini utopia semata dan dapat dilihat konflik agraria masih terjadi. Hal ini dikarenakan setelah perjanjian tertulis diberikan, masyarakat adat dianggap tidak memiliki kepentingan lagi atas "Tanah Negara" tersebut karena status tanah telah ada dalam penguasaan negara. Konsep pemberian izin tertulis ini seharusnya tidak mengubah status tanah atau hutan adat menjadi hutan negara. Hal ini dapat dianalogikan seperti perbuatan hukum dalam perjanjian sewa penyewa, yang mana tidak mengubah status nilai kepemilikan obyek sewa meskipun penyewa telah memegang perjanjian tertulis atas obyek tersebut.

Maka, perubahan konsepsi yang dimaksud ialah masyarakat adat adalah pihak utama yang memberikan persetujuan, bernegosiasi, memberikan izin kepada perusahaan. Peran pemerintah hanya sebatas mengeluarkan izin dari kesepakatan yang telah terjadi dan melakukan pengawasan manakala salah satu pihak tercederai kepentingan hukumnya. Disinilah fungsi hukum sebagai institusi yang memberikan keadilan hadir dalam wujud negara sebagai pelindung warga negaranya (masyarakat adat) dapat berjalan, sekaligus fungsi hukum sebagai pembangunan berjalan dalam upaya pembangunan nasional yang berkelanjutan.

E. Kesimpulan

Konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat masih sering terjadi dikarenakan lemahnya *political will* pemerintah untuk mengakui keberadaan masyarakat adat. Diperlukan *strong political will* dari pemerintah khususnya daerah untuk segera mengeluarkan regulasi yang mengakui keberadaan masyarakat adat. Dengan begitu masyarakat adat dapat mengajukan permohonan penetapan hutan adat pada Pemerintah Pusat. Penetapan atau pengakuan hutan adat tersebut oleh pemerintah dapat mencegah terjadinya sengketa pertanahan di kemudian hari.

Terdapat solusi sebagai alternatif percepatan pengakuan hutan adat yakni dengan mewujudkan *strong political will* oleh pemerintah daerah dengan mengeluarkan kebijakan di daerahnya berupa Peraturan Daerah maupun surat keputusan yang berkenaan dengan pengukuhan masyarakat adat yang berada di daerahnya. Dalam upaya ini penting pula melibatkan partisipasi masyarakat adat atau LSM sebagai representasi atas kelompok yang berkepentingan pada pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian, masyarakat adat atau LSM dapat menyampaikan aspirasi dan menentukan substansi hukum yang sesuai dengan problematika yang terjadi. Pengakuan keberadaan masyarakat adat melalui produk hukum daerah seyogyanya akan memberikan perlindungan bagi masyarakat adat. Alternatif lain yang juga harus dilakukan adalah dengan melakukan pengesahan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Antoro, K.S. (2013). Anatomi konsep penyelesaian konflik agraria: studi perbandingan antara ranah kebijakan dan ranah perjuangan agraria, *Jurnal Bhumi*, 37, 28-48.
- Benuf, K., Azhar, M. (2020). Metodologi penelitian hukum sebagai instrumen mengurai permasalahan hukum kontemporer, *Jurnal Gema Keadilan*, 7 (1), 20-33.
- Tariq K. (2016). *Efektivitas Pengawasan Hutan Laposo Niniconang Kabupaten Soppeng Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

- Kartodihardjo, H. (2018). Pilkada dan Korupsi SDA, *Kompas Online*, 28 Februari, dilihat pada 10 November 2020, <http://kompas.com>
- Kusumadara, A. (2013). Perkembangan hak negara atas tanah: hak menguasai atau hak memiliki?, *Jurnal Media Hukum*, 20(20), 262-276.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. (2018). *Status Hutan dan Kehutanan Indonesia 2018*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Jakarta.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2019). *Laporan Akhir Tahun 2019 Konsorsium Pembaruan Agraria (Dari Aceh Sampai Papua: Urgensi Penyelesaian Konflik Struktural dan Jalan Pembaruan Agraria ke Depan*, Konsorsium Pembaruan Agraria), Jakarta.
- Lande, P.R. (2015). *Tinjauan Hukum Internasional Terhadap Indigenous and Tribal Peoples Convention 1989 dan Implementasinya di Indonesia*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Lumbanrau, R.E. (2020). *Masyarakat adat: Penangkapan Ketua Adat Kinipan dan Pelegalan Negara Atas Perampokan di Tanah Adat di Era Jokowi*, *Tudingan Aktivistis Lingkungan*, 28 Agustus, dilihat pada 10 November 2020, <https://www.bbc.com/indonesia>
- Nugroho, W. (2020). Persoalan hukum penyelesaian hak atas tanah dan lingkungan berdasarkan perubahan Undang-Undang Minerba, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27 (3), 568-591.
- Rompegading, M., Maemanah. (2019). Pengakuan Atas Konstitusionalitas Kedudukan Hukum Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (Studi Pada Kesatuan MHA Matteko, Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan, *Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan Mahkamah Konstitusi*, Penelitian Kompetitif.
- Saleh, D.D., Widhiana H.P., Khusiyati S.F., Antoro, K.S, (2012). *Kebijakan Penyelesaian Konflik Agraria Kontemporer dalam Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21 (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2012)*, Yogyakarta, PPPM STPN.
- Sihombing, B.F. (2018). *Sejarah Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta, Prenadamedia Group.
- Suginingsih. (2008). *Buku Ajar Silvikultur*. Yogyakarta, Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada.
- Sukirno. (2019). Rekonstruksi Regulasi untuk Akselerasi Penetapan Hutan Adat, *Jurnal Hukum Progresif Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, 7 (1), 81-97.
- Sulaiman., Adli, M., & Mansur, T. M. (2019). Ketidakteraturan Hukum Pengaturan Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, *Law Reform Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, 15 (1), 12-24.
- Sumardjono, M.S.W. (2005). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas.
- Supriady, H. (2019). *Pengelolaan hutan lindung oleh masyarakat adat di Kecamatan Parittiga Kabupaten Bangka Barat Provinsi Bangka Belitung*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang.
- Wibowo, A. (2019). Asal-usul kebijakan pencadangan hutan adat di Indonesia, *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5 (1), 26-41.
- Wicaksono., Muki T., & Malik. (2018). Konteks Politik Hukum di Balik Percepatan Penetapan Hutan Adat: Catatan Ke Arah Transisi 2019, *Jurnal Hukum Lingkungan*, 4 (2), 25-46.
- Zakie, M. (2016). Konflik Agraria yang Tak Pernah Reda, *Jurnal Legality*, 24 (1), 40-55.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen II

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012
- Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No.P.21/Menlhk/Setjen/KUM.1/4/2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
- Prawesthi, W. (2016). Politik Kehutanan dalam Penegakan Hukum Lingkungan dan Pengendalian Pengurangan Risiko Bencana, *Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*, 12 (1), 1781-1792.