

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGENAI STATUS HUTAN ADAT SEBAGAI HUTAN HAK

THE IMPLICATION OF CONSTITUTIONAL COURT DECISION ON THE STATUS OF TRADITIONAL FOREST AS ENTITLEMENT FOREST

Dian Cahyaningrum*

(Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI, Gedung Nusantara I Lt.2,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta 10270, Indonesia,
e-mail: cahyaningrum@yahoo.com)

Naskah diterima: 29 Januari 2015, direvisi: 7 Februari 2015,
disetujui: 20 Februari 2015

Abstract

The Constitutional Court's Verdict No. 35/PUU-X/2012 which declared that the forest of indigenous people's communal right is no longer categorized as state forest can cause problem. This article discuss the problems produced by that Verdict as part of a normative, as well as empirical, legal research conducted in 2014, using both primary and secondary data, which is qualitatively analyzed. Based on research result that the Constitutional Court's Verdict gives condition to create regional regulation (Perda) which acknowledges the existence of Indigenous Peoples and their jurisdiction which has not yet established both in Riau and Papua Province until recently. It also argues that empirically, the Constitutional Court's Verdict can bring about negative implication which has been prevented and handled by the government. To optimally recognize and protect the Indigenous Peoples, it is therefore necessary to create the Perda of acknowledges the existence of Indigenous Peoples and their jurisdiction make Law on Recognition and Protection of the Rights of Indigenous Peoples and amend law No. 41/1999.

Keywords: *Constitutional Court Decision, customary law, traditional society, traditional forest, entitlement forest, recognition of customary law, protection of customary law*

Abstrak

Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 yang menyatakan hutan adat tidak lagi berstatus sebagai hutan negara, melainkan hutan hak, dikhawatirkan dapat menimbulkan masalah. Artikel ini membahas masalah tersebut, sebagai penelitian yuridis normatif dan empiris, dengan menggunakan data primer dan sekunder yang dianalisa secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan, Keputusan MK No. 35/PUU-X/2012 mengakui hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya. Namun pengakuan tersebut mempersyaratkan adanya perda penetapan masyarakat hukum adat beserta wilayah adatnya yang sampai sekarang belum terbentuk baik di Riau maupun di Papua. Pada tataran empiris, Putusan MK tersebut juga dapat menimbulkan implikasi negatif, yang diupayakan oleh pemerintah untuk dicegah dan ditangani. Agar pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dapat dilakukan secara optimal, maka perlu segera dibentuk perda penetapan masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya, RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, dan RUU tentang Perubahan Atas UU No. 41 Tahun 1999.

Kata kunci: Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, masyarakat hukum adat, hutan adat, hutan hak, pengakuan hukum adat, perlindungan hukum adat.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta wilayah adatnya. Pengakuan dan penghormatan tersebut disebutkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945 yang berbunyi "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip

Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Meskipun Konstitusi mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, namun sampai saat ini belum ada data yang pasti mengenai jumlah masyarakat hukum adat di Indonesia. Berbagai lembaga menyebutkan angka yang berbeda-beda. Menurut Departemen sosial, hingga tahun 2000 kelompok komunitas adat terpencil (KAT) tercatat sebanyak 242.514 kepala keluarga (KK) atau 1.212.575 jiwa yang tersebar di 18 provinsi. Populasi kebanyakan terdapat di Provinsi Papua, Kalimantan,

Sumatera, dan Sulawesi. Pada tahun 2006, Departemen Sosial melakukan pemetaan kembali yang kemudian dimutakhirkan pada tahun 2008 dan menghasilkan jumlah populasi KAT sebanyak 229.479 KK. Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal menyebutkan jumlah penduduk yang tinggal di desa hutan mencapai 33.512.845 jiwa. Sementara menurut Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), jumlah masyarakat adat di Indonesia sebanyak 80 juta jiwa.¹

Meskipun belum ada jumlah yang pasti, data dari berbagai lembaga tersebut menunjukkan keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia masih ada dan tersebar di berbagai wilayah, diantaranya di Provinsi Papua, Kalimantan, Sumatera, Riau, Jawa, dan Sulawesi. Mereka memiliki hak tradisional yang dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945, diantaranya hak atas hutan adat. Namun hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya tidak diakui dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, hutan adat tidak berstatus sebagai hutan hak, melainkan sebagai hutan negara. Hal ini terlihat secara jelas dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 yang memberikan pengertian hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Begitupula dalam Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 juga dinyatakan bahwa hutan adat merupakan hutan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara tersebut sebagai konsekuensi dari adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, dikuasainya hutan adat oleh negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan. Ketentuan inilah yang menjadi landasan yuridis bagi Pemerintah untuk menyerahkan hutan adat kepada penanam modal untuk diusahakan. Hal inilah yang seringkali menjadi penyebab munculnya konflik antara masyarakat hukum adat dan penanam modal (pengusaha) yang memanfaatkan hutan

adatnya dan adanya penolakan dari masyarakat hukum adat terhadap status hutan adat sebagai hutan negara dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.

Puncak penolakan adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 diajukan *judicial review* ke MK oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu Kabupaten Kampar Provinsi Riau, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Atas gugatan tersebut, pada tanggal 16 Mei 2013, dalam Putusan MK. Nomor 35/PUU-X/2012, MK memutuskan untuk mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, yang intinya adalah hutan adat tidak lagi berstatus sebagai hutan negara, melainkan berstatus sebagai hutan hak.³

Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dikhawatirkan dapat menimbulkan masalah, diantaranya adanya upaya dari sebagian kalangan masyarakat untuk memperjelas batas-batas wilayah adat di lapangan secara fisik dan mengambil alih tanah-tanah adat yang diatasnya sudah diberikan izin kepada pihak ketiga sehingga dapat memicu terjadinya konflik sosial. Selain itu juga muncul berbagai isu hukum yang belum dapat terjawab, diantaranya identifikasi masyarakat hukum adat, batasan kewenangan masyarakat hukum adat dalam mengelola hutan adatnya yaitu sejauhmana masyarakat hukum adat dapat mengalihkan atau menyewakan hutan adatnya kepada pihak lain dan dengan mekanisme seperti apa, sejauhmana kewenangan masyarakat hukum adat untuk dapat mengalihkan hutan adatnya menjadi non hutan, dan bagaimana bentuk formal pengakuan negara atas hutan adat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Masalah lainnya adalah kelestarian hutan adat dikhawatirkan dapat terancam karena hutan adat beralih fungsi dari hutan lindung menjadi lahan yang diusahakan oleh masyarakat hukum adat seperti pertanian atau perkebunan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini adalah bagaimanakah implikasi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 yang menyatakan hutan adat tidak lagi berstatus sebagai hutan negara, melainkan sebagai hutan hak. Permasalahan tersebut dapat dijabarkan dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak masyarakat hukum adat atas

¹ Jaringan Tata Kelola Kehutanan, *Masyarakat Adat: Mencari Format Hukum Hak atas Sumber Daya Alam*, (Online), (<http://tatakelolahutan.net/masyarakat-adat-mencari-format-hukum-hak-atas-sumber-daya-alam/>), diakses tanggal 14 April 2014).

² Lihat: Penjelasan Pasal 5 UU Nomor 41 Tahun 1999.

³ Lihat: Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Nomor 41 Tahun 1999 Terhadap UUD Tahun 1945.

hutan adatnya pasca Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012?

2. Adakah implikasi negatif dari Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012?
3. Bagaimana upaya pemerintah untuk mencegah dan/atau mengatasi implikasi negatif dari Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya pasca Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012; implikasi negatif dari putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, dan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mencegah dan/atau mengatasi implikasi negatif tersebut.

Kegunaan dari penelitian ini secara teoritis adalah dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai hutan adat. Sedangkan pada tataran praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi anggota DPR RI baik dalam melaksanakan fungsi pengawasan maupun legislasi, khususnya di bidang kehutanan dan perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat.

D. Kerangka Pemikiran

Sebagai negara kesatuan, Indonesia mengakui dan melindungi keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak adatnya termasuk hak atas hutan adatnya. Pengakuan dan perlindungan tersebut bahkan tertuang dalam Konstitusi yang menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945. Sebagai penjabaran dari Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945, Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah. Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyebutkan bahwa identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayatnya dilindungi selaras dengan perkembangan zaman. Berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab pemerintah di samping juga masyarakat.

Masyarakat hukum adat, diartikan oleh Ter Haar sebagai *adatrechtgemeenschap*, yaitu sekumpulan orang-orang teratur, bersifat tetap serta memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengurus

kekayaannya sendiri berupa benda-benda, baik kelihatan maupun tidak kelihatan. Lebih lanjut, Ter Haar menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat ditentukan oleh tiga faktor, yaitu:⁴

1. Faktor teritorial; terbentuk karena adanya rasa keterikatan orang-orang dengan wilayah yang ditempati.
2. Faktor geneologis; yaitu masyarakat hukum terbentuk sebagai orang yang berasal dari satu keturunan/trah.
3. Faktor campuran; terbentuk karena campuran antara faktor teritorial dan geneologis. Contohnya adalah Euri di Nias, Uma di Mentawai, dan Nagari di Minangkabau.

Masyarakat hukum adat memiliki hak ulayat atau hak adat atas tanah di suatu daerah tertentu. C.C.J. Massen dan A.P.G. Hens sebagaimana dikutip oleh Eddy Ruchijat merumuskan hak ulayat (*beschikkingrecht*) sebagai hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa, dalam hal mana desa adalah banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan.⁵

Menurut Maria S.W. Sumardjono, hak ulayat dikatakan ada jika memenuhi indikator atau kriteria sebagai berikut:⁶

- a. adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
- b. adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* (ruang hidup) yang merupakan objek hak ulayat;
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan yang berhubungan dengan tanah, sumber daya alam lain, serta perbuatan-perbuatan hukum.

⁴ Inosentius Samsul, "Perubahan Pengaturan tentang Desa dan Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sebagai Desa Adat Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa", dalam Dr. St. Laksanto Utomo, S.H., M.H (Editor), *Eksistensi Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2013, hlm. 6-7.

⁵ C.C.J. Massen dan A.P.G. Hens sebagaimana dikutip Eddy Ruchijat dalam Tim Peneliti Universitas Nusa Cendana, *Laporan Hasil Penelitian "Penguasaan Hak Ulayat (Tanah Suku) dalam Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur"*, Kupang: Kerjasama Universitas Nusa Cendana dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), 2009, hlm. 9

⁶ Ade Saptomo, *Hukum & Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2010, hlm 15.

Senada dengan Maria S.W. Sumardjono, Boedi Harsono juga mengemukakan ada 3 unsur pokok yang harus dipenuhi untuk dapat menyatakan adanya suatu hak ulayat disuatu tempat tertentu, yaitu:⁷

- a. Unsur masyarakat, yaitu sekelompok orang yang merasa terkait tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari;
- b. Unsur wilayah, yaitu adanya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut, sekaligus sebagai tempat anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
- c. Unsur hubungan antara masyarakat adat dengan wilayahnya, yaitu adanya tatanan hukum adat tentang pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum yang bersangkutan.

Berpijak pada indikator atau kriteria keberadaan hak ulayat tersebut, nampak bahwa hak ulayat menunjukkan adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah wilayahnya atau yang sering disebut dengan tanah adat/tanah suku/tanah ulayat. Adapun yang dimaksud dengan tanah suku (tanah adat/tanah ulayat) adalah tanah yang dikuasai oleh persekutuan masyarakat hukum adat yang terbentuk berdasarkan kesamaan tempat tinggal (teritorial) maupun berdasarkan kesamaan keturunan (geneologis). Tanah tersebut mempunyai nilai religius magis karena ada hubungan yang erat dengan sistem nilai, kepercayaan, dan struktur kekerabatan maupun teritorial masyarakat setempat. Penguasaannya pun telah turun temurun, diakui oleh masyarakat setempat sekalipun hanya didasarkan pada kebiasaan dan adat istiadat yang berlaku di wilayah tersebut.⁸

Menurut Maria. S.W. Sumardjono, hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dan tanah adatnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dengan tanah menurut

Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945. Hak menguasai yang melekat pada masyarakat adat terhadap tanah adatnya tersebut berisi wewenang untuk:⁹

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk pemukiman, bercocok tanam dan lain-lain) dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu kepada subyek tertentu)
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah seperti: jual beli, warisan, dan lain-lain.

Selain tanah ulayat atau tanah adat, masyarakat hukum adat juga memiliki hutan adat. Menurut WALHI yang dimaksud dengan hutan adat adalah tempat dan atau hunian dan sumber kehidupan masyarakat hukum adat, dimana sebagian atau keseluruhan faktor eksistensi suatu peradaban terbentuk dan bergantung. Hutan adat dapat dibuktikan dengan verifikasi hukum adat dan korelasi eksistensi hutan dengan kultur komunitas pemangkunya.¹⁰ Hutan adat perlu dikelola dengan baik. Dalam pengelolaan hutan adat tersebut, masyarakat hukum adat ditempatkan sebagai pelaku utama dari kegiatan pengelolaan. Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, pengelolaan kehutanan meliputi kegiatan:

- a. Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan;
- b. Pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan;
- c. Rehabilitasi dan reklamasi hutan; dan
- d. Perlindungan hutan dan konservasi alam.

II. METODE PENELITIAN

A. Waktu dan Tempat

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian yuridis normatif yang dimaksudkan adalah penelitian terhadap sistematika hukum.¹¹ Penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis¹² Adapun hukum tertulis yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur kehutanan

⁷ Boedi Harsono dalam Tim Peneliti Universitas Lambung Mangkurat, *Laporan Hasil Penelitian "Pengakuan dan Penghormatan Negara terhadap Masyarakat Adat serta Hak-Hak Tradisionalnya di Provinsi Kalimantan Selatan"*, Banjarmasin: Kerjasama PPUU Dewan Perwakilan Daerah RI dengan Universitas Lambung Mangkurat, 2009, hlm. 10.

⁸ Tim Peneliti Universitas Nusa Cendana, *Laporan Hasil Penelitian "Penguasaan Hak Ulayat (Tanah Suku) dalam Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur"*, op.cit., hlm. 3

⁹ *Ibid*, hlm. 10

¹⁰ Zeni Suhadi (Manager Kampanye WALHI Nasional Jakarta), *Hutan Adat Dalam Definisi Hukum dan Kehidupan Adat*, makalah dipresentasikan dalam FGD yang diselenggarakan oleh P3DI Setjen DPR RI Jakarta di Ruang Rapat Kapus P3DI Jakarta, 13 Agustus 2014

¹¹ H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 24.

¹² *Ibid*., hlm. 25.

dan masyarakat hukum adat. Penelitian ini dikenal juga dengan istilah penelitian doktrinal.¹³ Sedangkan penelitian yuridis empiris adalah penelitian terhadap efektivitas hukum, yaitu penelitian yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat.¹⁴

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Riau pada tanggal 8 sampai dengan 14 September 2014 dan Provinsi Papua pada tanggal 27 Oktober sampai dengan 2 November 2014. Pemilihan Provinsi Riau didasarkan pada pertimbangan salah satu pihak yang mengajukan *judicial review* berasal dari Riau, yaitu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu Kabupaten Kampar Provinsi Riau sehingga sangat menarik untuk melihat tindakan yang diambil masyarakat hukum adat dimaksud terkait hutan adatnya setelah Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012.

Sedangkan pemilihan Provinsi Papua sebagai lokasi penelitian didasarkan pada pertimbangan ada otonomi khusus di Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Sebelum adanya Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, Papua telah meminta pengelolaan hutan menjadi kewenangan Pemprov Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Namun pemerintah pusat menolak permintaan tersebut dengan alasan hutan merupakan kewenangan Kementerian Kehutanan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena itu sangat menarik untuk meneliti kelanjutan dari permintaan Pemprov Papua pasca Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012.

Adapun instansi di daerah yang dikunjungi adalah Kantor Gubernur, Kantor Dinas Kehutanan, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Provinsi, Kantor Pertanahan di Kabupaten, Majelis Rakyat Papua (MRP), Kantor Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang aktif dalam pembelaan hak masyarakat adat dan/atau pelestarian lingkungan; dan Fakultas Hukum (Universitas Riau, Riau dan Universitas Cendrawasih, Papua).

B. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara secara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara yang dilakukan dengan pihak-pihak yang berkompeten yaitu: pejabat/pegawai Pemerintah Daerah, Dinas Kehutanan, Kanwil BPN,

Kantor Pertanahan, Anggota MRP/Tokoh Adat, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau, dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih. Selain wawancara, pengumpulan data primer dilakukan melalui *Focus Group Discussion (FGD)*.

Adapun data sekunder terdiri dari bahan hukum primer (*primary sources*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). Bahan hukum primer adalah bahan yang isinya mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga atau pihak yang berwenang.¹⁵ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Sedangkan Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku, artikel, makalah, dan sebagainya yang diperoleh dari perpustakaan, internet, surat kabar, dan sebagainya.

C. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu data yang dinyatakan oleh informan secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata dari informan diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dalam pendekatan kualitatif, yang dipentingkan adalah kualitas data, artinya peneliti melakukan analisis terhadap data atau bahan-bahan hukum yang berkualitas saja.¹⁶

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengakuan dan Perlindungan Negara terhadap Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan Adatnya.

Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi memberikan pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya. Pengakuan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945. Namun pengakuan hak masyarakat hukum adat yang ada dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945 merupakan pengakuan bersyarat, yaitu "sepanjang kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya masih hidup".

Pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya mendapatkan penguatan dengan dikabulkannya *judicial review* atas ketentuan hutan adat yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 terhadap UUD Tahun 1945.

¹³ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto)*. Cet. Ke-1, diedit oleh Ildhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL, Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002, hlm. 147-160.

¹⁴ H.Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm.31.

¹⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998, hlm.103-104.

¹⁶ Mukti Fajar dan Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 192.

Dalam putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, MK berpendapat bahwa masyarakat hukum adat secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai subyek hukum yang dapat menyanggah hak dan dibebani kewajiban. Sebagai subyek hukum, masyarakat hukum adat harus mendapat perhatian seperti halnya subyek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur pengalokasian sumber-sumber kehidupan, termasuk hutan. Namun Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 memperlakukan masyarakat hukum adat terkait hutan berbeda dengan subyek hukum lainnya yaitu negara dan pemegang hak atas tanah. Hak subyek hukum yang lain atas hutan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 cukup jelas, sementara hak masyarakat hukum adat tidak jelas.¹⁷

Dengan perlakuan berbeda tersebut, masyarakat hukum adat secara potensial atau bahkan dalam kasus-kasus tertentu secara faktual kehilangan haknya atas hutan sebagai sumber daya alam untuk kehidupannya, termasuk hak tradisionalnya sehingga masyarakat hukum adat mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dari hutan sebagai sumbernya. Bahkan seringkali hilangnya hak masyarakat hukum adat dimaksud dengan cara sewenang-wenang sehingga tidak jarang menyebabkan terjadinya konflik yang melibatkan masyarakat dan pemegang hak. Tidak diakui hak masyarakat hukum adat secara jelas dan tegas dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengakibatkan masyarakat hukum adat berada dalam posisi yang lemah ketika berhadapan dengan negara dengan hak menguasai yang sangat kuat. Penguasaan negara atas hutan seharusnya dipergunakan untuk mengalokasikan sumber daya alam secara adil untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁸

Berpijak pada pendapatnya tersebut dan mengingat Konstitusi juga telah memberikan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan hutan adat dalam kesatuan dengan wilayah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat maka MK berpendapat bahwa menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Oleh karena itu MK memutuskan untuk menerima gugatan *judicial review* ketentuan hutan adat yang ada dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 terhadap UUD Tahun 1945. MK mengembalikan hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya sehingga mereka dapat memanfaatkan hutan adatnya secara optimal untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hutan adat tidak

lagi berstatus sebagai hutan negara, melainkan berstatus sebagai hutan hak.

Pengakuan MK terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya mendapat sambutan baik dari sebagian kalangan masyarakat yang menaruh perhatian terhadap pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat. Mereka menganggap putusan MK sebagai kemenangan besar dari perjuangan panjang masyarakat hukum adat atas hutan adatnya yang selama ini sering diabaikan oleh negara.¹⁹ Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 diharapkan membawa beberapa implikasi positif sebagai berikut:²⁰

- a. Adanya pengakuan negara terhadap hak masyarakat hukum adat.
- b. Adanya fasilitasi pemerintah atas pemberdayaan masyarakat hukum adat.
- c. Pelestarian dan memajukan adat dan tradisi budaya masyarakat hukum adat.
- d. Masyarakat hukum adat menjadi subyek pembangunan nasional.
- e. Ada pemisahan antara hutan adat dengan kawasan hutan yang dikelola Kementerian Kehutanan.

Namun seperti halnya Konstitusi, pengakuan MK terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya juga merupakan pengakuan bersyarat, yaitu "sepanjang kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya". Persyaratan tersebut dapat dilihat dalam amar putusan MK terkait Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999. MK menyatakan bahwa frasa "dan ayat (2)" dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menjadi "Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan

¹⁹ Beberapa nara sumber yang mengungkapkan rasa suka citanya adalah Pendeta Hotni Simbiak (Wakil Ketua I MRP dari Kelompok Kerja Agama), Rode Muyasin (Anggota MRP dari Kelompok Kerja Perempuan), H. Bustamir (salah satu Penggugat dari Masyarakat Kenegerian Kuntu Kabupaten Kampar dan Tokoh Masyarakat Adat Kabupaten Kampar-Riau), Ronny (Tokoh Adat dari Kekhalifan Songgan, Kabupaten Kampar-Riau), Masriadi (Tokoh masyarakat hukum adat yang mendapatkan kalpataru karena pengelolaan hutan adat Rumbio), dan Efri Subayang (Ketua Badan Pelaksana Harian Aliansi Masyarakat Adat Nusantara- Wilayah Riau).

²⁰ Muhammad Zaid (Direktur Pengukuhan, Penatagunaan dan Tenurial Kawasan Hutan Ditjen Planologi Kehutanan), bahan FGD mengenai "Pelaksanaan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012", diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, di Ruang Rapat Kapus P3DI, Jakarta, 13 Agustus 2014.

¹⁷ Putusan MK Nomor 35/PUU-V/2012 tentang Pengujian *Judicial Review* UU Nomor 41 Tahun 1999 terhadap UUD Tahun 1945.

¹⁸ *Ibid.*

adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, masyarakat hukum adat diakui keberadaannya jika menurut kenyataannya memenuhi unsur-unsur antara lain: a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); b) ada wilayah hukum adat yang jelas; c) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan d) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Unsur-unsur yang menunjukkan keberadaan masyarakat hukum adat tersebut pada dasarnya sama dengan indikator-indikator yang dikemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono dan Boedi Harsono untuk menunjukkan keberadaan hak ulayat atau tanah ulayat, yaitu adanya masyarakat hukum adat, adanya tanah ulayat, dan adanya hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya. Dilihat dari konteks kalimatnya, terlihat bahwa unsur-unsur yang menunjukkan keberadaan masyarakat hukum adat dalam Penjelasan Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 bersifat kumulatif dan bukan alternatif. Ini berarti keempat unsur tersebut harus dipenuhi.

Berdasarkan hasil penelitian, masyarakat hukum adat dan hutan adatnya dapat dibuktikan keberadaannya di lokasi penelitian. Masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Riau diantaranya adalah masyarakat hukum adat Kekhalifahan Kuntu dan masyarakat hukum adat Kekhalifahan Songgan.²¹ Sementara masyarakat hukum adat di Provinsi Papua diantaranya adalah Suku Asmat, Suku Amungme, Suku Dani, dan sebagainya. Bahkan menurut Pendeta Hotni Simbiak (Wakil I MRP dari Kelompok Kerja Agama), ada sekitar 275 suku adat di Papua. Masyarakat hukum adat tersebut memiliki tanah ulayat yang batas wilayahnya umumnya ditandai dengan tanda-tanda alam seperti pohon, sungai, gunung, dan sebagainya. Hutan adat terletak di dalam tanah ulayat. Hubungan antara masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya termasuk hutan adatnya

sangatlah kuat. Bahkan orang Papua memiliki filosofi bahwa tanah adalah air susu ibu. Artinya tanah memberikan kehidupan dan menjaga kelangsungan hidup masa depan orang Papua. Hutan adat menjadi sumber kehidupan, tempat berburu, mencari makan, dan terdapat tempat sakral untuk peribadatan. Dengan demikian jika hutan adat hancur maka kehidupan juga akan hancur. Untuk itu, tanah ulayat beserta hutan adatnya tidak dapat diperjualbelikan tanpa seizin masyarakat hukum adat.²²

Meskipun secara fisik keberadaan masyarakat hukum adat beserta hutan adatnya dapat dibuktikan, namun tidak secara serta merta hutan adat tersebut dapat dikukuhkan dan dikeluarkan dari kawasan hutan. Berdasarkan Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Sebagai penjabaran dari Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Pasal 24A Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan mengatur bahwa Perda Provinsi atau Kabupaten/Kota mengenai penetapan keberadaan masyarakat hukum adat memuat letak dan batas wilayah masyarakat hukum adat yang dinyatakan secara jelas dalam peta wilayah masyarakat hukum adat. Apabila sebagian atau seluruh wilayah masyarakat hukum adat berada dalam kawasan hutan, dikeluarkan dari kawasan hutan.

Selanjutnya sebagai pedoman untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014, pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dilakukan melalui tahapan:

- a. Identifikasi masyarakat hukum adat;
- b. Verifikasi dan validasi masyarakat hukum adat; dan
- c. Penetapan masyarakat hukum adat.

Penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan oleh Bupati/Walikota dengan Keputusan Kepala Daerah. Dalam

²¹ Dikemukakan oleh H. Bustamir (salah satu Penggugat dari Masyarakat Kenegerian Kuntu Kabupaten Kampar dan Tokoh Masyarakat Adat Kabupaten Kampar-Riau), Ronny (Tokoh Adat dari Kekhalifan Songgan, Kabupaten Kampar-Riau), Masriadi (Tokoh masyarakat hukum adat yang mendapatkan kalpataru karena pengelolaan hutan adat Rumbio), dan Efri Subayang (Ketua Badan Pelaksana Harian Aliansi Masyarakat Adat Nusantara - Wilayah Riau) pada saat penyelenggaraan FGD tentang “Pelaksanaan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012”, di Kantor AMAN Riau, 11 September 2014.

²² Pendeta Hotni Simbiak (Wakil Ketua I MRP dari Kelompok Kerja Agama) dan Rode Muyasin (Anggota MRP dari Kelompok Kerja Perempuan), wawancara dilakukan di kantor MRP, 29 Oktober 2014. Dikemukakan juga oleh Yosep S. Done, SSIT, M.Si (Kasi Pendaftaran Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura), wawancara dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura, 31 Oktober 2014.

hal masyarakat hukum adat berada di dua atau lebih kabupaten/kota, pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Keputusan Bersama Kepala Daerah.

Mengingat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 menghendaki penetapan masyarakat hukum adat dilakukan dengan Perda Provinsi atau Kabupaten/Kota, maka pengakuan dan perlindungan Kepala Daerah terhadap masyarakat hukum adat yang tertuang dalam Keputusan Kepala Daerah perlu diatur lebih lanjut dalam Perda Kabupaten/Kota mengenai penetapan masyarakat hukum adat. Perda Kabupaten/Kota tersebut harus memuat letak lokasi dan batas wilayah masyarakat hukum adat yang dinyatakan secara jelas dalam peta wilayah masyarakat hukum adat. Dengan adanya Perda Kabupaten/Kota mengenai penetapan masyarakat hukum adat beserta peta wilayah adatnya, barulah Kementerian Kehutanan akan mengeluarkan hutan adat dari kawasan hutan apabila hutan adat berada dalam kawasan hutan.

Meskipun telah ada Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 dan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 yang memberikan pedoman dalam menetapkan masyarakat hukum adat beserta wilayah adatnya, namun dari hasil penelitian baik di Provinsi Riau maupun Papua belum ada Perda Provinsi dan/atau Perda Kabupaten/Kota yang mengukuhkan suatu masyarakat hukum adat beserta wilayah adat/hutan adatnya.²³ Perda di Riau dan Papua hanya mengatur hal-hal yang terkait dengan tanah adat. Contoh Perda dimaksud di Riau adalah Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Ulayat. Sedangkan di Papua, Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) yang mengatur tanah adat adalah Perdasus Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua dan Perdasus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah. Perda dan Perdasus tersebut dibentuk sebelum Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012.

Setelah Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, dalam rangka melaksanakan Putusan MK

dimaksud, suatu terobosan telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jayapura-Papua yaitu dengan dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) Bupati Nomor 319 Tahun 2014 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Jayapura. SK tersebut dikeluarkan pada tanggal 24 Oktober 2014, oleh karenanya tanggal 24 Oktober 2014 disebut sebagai hari kebangkitan masyarakat hukum adat di Jayapura.²⁴ SK Bupati Nomor 319 Tahun 2014 diserahkan secara simbolis dalam peringatan HUT Satu Tahun Kebangkitan Masyarakat Adat dan Dua Tahun Kepemimpinan Bupati dan Wakil Bupati Jayapura.²⁵ SK Bupati Nomor 319 Tahun 2014 memberikan pengakuan kepada 9 wilayah masyarakat hukum adat yang ada di Kabupaten Jayapura, yaitu Oktim, Elseng, Demutru, Yokari, Tepra, Moi, Jouwwarry dan Tarpi, Ormu, dan Sentani.

Meskipun Keputusan Bupati Jayapura Nomor 319 Tahun 2014 selangkah lebih maju karena memberikan pengakuan lebih kongkrit kepada 9 wilayah masyarakat hukum adat yang ada di Jayapura, namun Keputusan tersebut belum disertai dengan peta wilayah adat. Kesembilan wilayah masyarakat hukum adat hanya disebutkan secara rinci cakupan kampungnya. Misalnya, wilayah masyarakat hukum adat Ormu meliputi kampung Ormu Nachaibe/Ormu Kecil Ormu Warry/Ormu Besar.²⁶ Untuk itu, berpijak pada Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013, Keputusan Bupati Jayapura Nomor 319 Tahun 2014 perlu ditindaklanjuti dengan pembuatan Perda Kabupaten Jayapura mengenai penetapan masyarakat hukum adat yang disertai dengan pembuatan peta wilayah adat untuk kesembilan wilayah masyarakat hukum adat yang menunjukkan secara jelas letak lokasi dan batas-batas wilayah adatnya. Setelah Perda tersebut dibentuk, selanjutnya disampaikan ke Kemenhut untuk mendapatkan pengakuan.

Selama perda penetapan masyarakat hukum adat beserta peta wilayah adatnya belum terbentuk maka pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat beserta hutan adatnya belum dapat dilakukan secara optimal. Kementerian Kehutanan belum dapat mengukuhkan hutan adat yang ada di wilayah masyarakat hukum adat yang

²³ Tidak adanya perda penetapan masyarakat hukum adat di Riau dikemukakan oleh Darwin (Kabid Penataan dan Perlindungan Hutan) dan M. Rizal (Kasi Perijinan dan Penataan Kawasan Hutan) Dinas Kehutanan Kabupaten Kampar-Riau, wawancara dilakukan di Dinas Kehutanan Kabupaten Kampar-Riau, 12 September 2014. Sedangkan di Papua dikemukakan oleh Bambang (Kepala Bidang Hak Tanah dan Sertifikat Tanah) dan Sutrahmad (Pegawai bagian Pengukuran dan Pemetaan Tanah) Kanwil BPN Provinsi Papua, wawancara dilakukan di kantor Kanwil BPN Provinsi Papua, 30 Oktober 2014.

²⁴ Yance Tandong (Kabid Pembinaan Dinas Kehutanan Kabupaten Jayapura), wawancara dilakukan di Kantor Dinas Kehutanan Kabupaten Jayapura, 31 Oktober 2014.

²⁵ "Masyarakat Adat Jayapura Akui Sembilan Komunitas", *Kompas*, 27 Oktober 2014

²⁶ Kesembilan wilayah masyarakat hukum adat beserta cakupan kampungnya dapat dilihat secara lengkap dalam Lampiran Keputusan Bupati Jayapura Nomor 319 Tahun 2014 tanggal 24 Oktober 2014.

bersangkutan karena tidak ada kejelasan batas-batas wilayah adatnya. Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga belum dapat mengeluarkan sertifikat pemberian alas hak titel sebagai wilayah (hutan) hak milik masyarakat hukum adat karena belum ada kejelasan batas-batas wilayah adatnya. Akibatnya, masyarakat hukum adat belum memiliki bukti yuridis formal untuk dapat menuntut haknya dan memanfaatkan hutan adatnya untuk meningkatkan kesejahteraan. Hutan masih dikuasai oleh negara dan terbuka kemungkinan untuk diserahkan kepada penanam modal untuk diusahakan sebagaimana kasus-kasus yang telah terjadi sebelumnya.

Berdasarkan hasil penelitian, tidak adanya Perda yang disertai dengan peta wilayah adat disebabkan cukup sulit untuk membuat peta letak lokasi dan batas-batas wilayah adat, apalagi jika batas-batas alam yang dikemukakan oleh tokoh-tokoh adat tidak ada lagi atau bergeser. Selain itu juga ada tumpang tindih wilayah adat antar suku masyarakat hukum adat sehingga dikhawatirkan akan timbul konflik antar suku jika tidak berhati-hati dalam menentukan batas-batas wilayah adat untuk masing-masing suku.²⁷ Faktor penyebab lainnya dan yang utama adalah tidak adanya niat baik (*good will*) dari pemerintah daerah untuk melakukan proses penetapan masyarakat hukum adat beserta wilayah adatnya. Tidak adanya niat baik dari pemda diantaranya terlihat dari tidak adanya tindak lanjut dari Pemprov Riau terhadap hasil inventarisasi dan verifikasi keberadaan masyarakat hukum adat yang ada di Riau yang telah disampaikan oleh LSM AMAN Riau.²⁸

B. Implikasi Negatif Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012

Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 menguatkan pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya. Namun dari hasil penelitian, Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 juga dapat menimbulkan berbagai implikasi negatif. Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dapat memicu terjadinya konflik antara masyarakat hukum adat dengan pelaku usaha yang memanfaatkan hutan adatnya, misalnya perusahaan perkebunan. Konflik terjadi karena masyarakat hukum adat merasa mendapatkan legitimasi untuk

menuntut perusahaan perkebunan mengembalikan atau membayar sejumlah uang sebagai imbalan atau ganti atas penggunaan kawasan wilayah hukum adatnya.

Pada tataran praktik, tuntutan masyarakat hukum adat tidak hanya terjadi pasca Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, melainkan telah terjadi sebelum Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012. Tuntutan tersebut biasanya muncul karena perusahaan perkebunan tidak mensosialisasikan dan mengkomunikasikan usahanya kepada masyarakat hukum adat pada saat akan memulai usaha, tidak meminta izin pada masyarakat hukum adat, tidak membayar uang tumbuh sebagai ganti rugi dari kawasan hutan adat yang diusahakannya, dan/atau tidak menepati janji-janjinya kepada masyarakat hukum adat, misalnya janji untuk membangun tempat ibadah, jalan, dan sebagainya. Bahkan tuntutan tersebut bisa saja muncul meskipun uang ganti tumbuh telah diberikan karena ada warga masyarakat hukum adat atau keturunan dari tetua adat yang merasa belum menerimanya.²⁹

Tidak jarang tuntutan masyarakat hukum adat berakhir dengan konflik jika tidak dipenuhi perusahaan perkebunan. Alasan perusahaan perkebunan menolak tuntutan masyarakat hukum adat adalah kawasan yang diusahakannya masuk dalam wilayah izin (konsesi) yang diberikan kepadanya, dan masyarakat hukum adat tidak dapat menunjukkan bukti legal formal bahwa kawasan tersebut masuk dalam wilayah adatnya. Sebagai contoh konflik yang terjadi di Riau adalah konflik antara perusahaan perkebunan negara (PTPN V) dengan masyarakat hukum adat di Kabupaten Kampar-Riau, sementara di Papua contohnya adalah konflik antara PTPN II (perusahaan perkebunan kelapa sawit) dengan masyarakat hukum adat di Kabupaten Keerom-Papua, dan juga konflik antara PT. Sinar Mas (perusahaan perkebunan) dengan masyarakat hukum ada.³⁰ Sehubungan dengan hal ini, perda penetapan masyarakat hukum adat yang disertai dengan peta wilayah adatnya dirasa penting untuk dapat menjadi bukti keberadaan suatu masyarakat hukum adat.

Implikasi negatif lainnya yang dikhawatirkan terjadi dengan adanya Putusan MK Nomor 35/

²⁷ Pendeta Hotni Simbiak (Wakil Ketua I MRP dari Kelompok Kerja Agama) dan Rode Muyasin (Anggota MRP dari Kelompok Kerja Perempuan), wawancara dilakukan di kantor MRP, Papua, 29 Oktober 2014.

²⁸ Efri Subayang (Ketua Badan Pelaksana Harian AMAN Wilayah Riau), pada acara FGD tentang "Pelaksanaan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012" di Kantor AMAN Riau, 11 September 2014

²⁹ Rode Muyasin (Anggota Majelis Rakyat Papua/MRP dari Kelompok Kerja Perempuan), wawancara dilakukan di Kantor MRP pada tanggal 4 Oktober 2014, Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau, wawancara dilakukan di Kantor Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau, 9 September 2014, dan Yance Tandong (Kabid Pembinaan Dinas Kehutanan Kabupaten Jayapura), wawancara dilakukan di Kantor Dinas Kehutanan Kabupaten Jayapura, 31 Oktober 2014.

³⁰ *Ibid*

PUU-X/2012 adalah tanah ulayat dimana hutan adat tumbuh dijual kepada pihak ketiga untuk memenuhi desakan kebutuhan hidup, apalagi jika melihat kondisi ekonomi masyarakat hukum adat khususnya di Papua yang cukup minim. Tanah ulayat yang dijual adalah kawasan tanah ulayat yang diserahkan kepada seorang anggota masyarakat hukum adat untuk dikuasai dan dikelola guna memenuhi kebutuhan hidup. Penjualan tanah ulayat dilakukan tanpa sepengetahuan ketua adat atau pun persetujuan dari anggota masyarakat hukum adat lainnya sehingga dapat menimbulkan konflik antara pembeli dengan masyarakat hukum adat yang tidak mengetahui jual beli dimaksud. Selain faktor ekonomi, jual beli tanah ulayat dapat terjadi karena bujukan dari investor kepada para tetua adat untuk menjual tanah ulayatnya apalagi jika investor tersebut kesulitan untuk mendapatkan izin kawasan dari pemerintah daerah setempat untuk melakukan suatu kegiatan usaha.³¹ Namun baik di Provinsi Riau maupun di Papua, sampai saat penelitian ini dilakukan belum ada pihak mana pun yang membuat sertifikat jual beli tanah ulayat. Bahkan sebagai upaya untuk mencegah penjualan tanah ulayat, suatu masyarakat hukum adat di Kabupaten Kampar-Riau telah mengirim surat kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar untuk tidak mengizinkan atau mencegah jika ada pihak yang menjual atau membeli tanah ulayat masyarakat hukum adat dimaksud.³²

Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 juga dikhawatirkan dapat menyebabkan terjadinya kerusakan hutan adat sehingga kelestarian hutan adat terancam. Kerusakan hutan adat yang disebabkan masyarakat hukum adat bisa terjadi karena penebangan pohon tidak sesuai aturan, penjualan kayu hutan, hutan beralih fungsi menjadi lahan pertanian, dan sebagainya. Namun sebagaimana dikemukakan oleh Yance Tandong, kekhawatiran tersebut tidak perlu terjadi. Kerusakan hutan justru kebanyakan disebabkan oleh perusahaan-perusahaan besar yang melakukan penebangan pohon di hutan, baik untuk pembukaan perkebunan

yang membutuhkan kawasan yang cukup luas maupun sebagai akibat *illegal logging*.³³

Senada dengan Yance Tandong, Masriadi juga mengemukakan sampai saat ini tidak pernah terjadi kerusakan hutan yang disebabkan oleh masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat umumnya memiliki kesadaran untuk menjaga kelestarian hutan adatnya mengingat hutan adat sangat penting fungsinya bagi mereka. Warga masyarakat hukum adat juga takut menebang pohon sembarangan di hutan adat karena percaya bahwa hutan adat memiliki nilai sakral sehingga takut mendapat petaka jika menebangnya. Selain itu juga terdapat hukum adat yang ditaati dan benar-benar ditegakkan dengan baik sehingga hutan adat akan terjamin kelestariannya. Sebagai contoh hutan Rumbio di Kabupaten Kampar-Riau yang kelestariannya terjaga hingga saat ini, bahkan Masriadi telah mendapat penghargaan Kalpataru sebagai bentuk apresiasi negara terhadapnya yang telah berhasil menjaga kelestarian hutan adat Rumbio.³⁴

Dalam hukum adat, penebangan pohon hanya boleh dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dan jumlahnya tidak terlalu banyak, misalnya untuk membangun rumah bagi warga masyarakat hukum adat yang tingkat perekonomiannya minim. Penebangan pohon itu pun dilakukan setelah mendapat ijin dari ketua adat. Pelanggaran terhadap ketentuan hukum adat tersebut dikenai denda 10 kali lipat dari harga pohon yang ditebangnya. Uang denda masuk ke kas adat dan digunakan untuk kemanfaatan dan kesejahteraan bersama, misalnya untuk membiayai acara adat, santunan bagi keluarga dari warga masyarakat hukum adat yang meninggal dunia, membangun sarana bersama, dan sebagainya. Warga masyarakat hukum adat pada umumnya hanya memanfaatkan hasil hutan, misalnya memungut kayu atau ranting yang telah jatuh untuk kayu bakar, mengambil rotan untuk kerajinan, menangkap ikan di sungai, dan sebagainya.³⁵

Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 juga menimbulkan adanya dualisme hukum yang mengatur hutan adat yaitu hukum nasional (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999) dan hukum adat. Dualisme tersebut tidak akan menimbulkan masalah jika hukum adat selaras dengan hukum nasional. Permasalahan muncul jika hukum adat tidak sejalan

³¹ Rode Muyasin (Anggota Majelis Rakyat Papua/MRP dari Kelompok Kerja Perempuan), wawancara dilakukan di Kantor MRP, Papua, 4 Oktober 2014.

³² Sutrilwan (Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar), wawancara dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar-Riau, 11 September 2014, Bambang (Kepala Bidang Hak Tanah dan Sertifikat Tanah) dan Sutrahmad (Pegawai bagian Pengukuran dan Pemetaan Tanah) Kanwil BPN Provinsi Papua, wawancara dilakukan di kantor Kanwil BPN Provinsi Papua, 30 Oktober 2014; dan Yosep S. Done, SSIT, M.Si (Kasi Pendaftaran Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura), wawancara dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Jayapura, 31 Oktober 2014.

³³ Yance Tandong (Kepala Bidang Pembinaan Dinas Kehutanan Kabupaten Jayapura), wawancara dilakukan di Dinas Kehutanan Jayapura-Papua, 31 Oktober 2014.

³⁴ Masriadi (Tokoh masyarakat hukum adat yang mendapatkan kalpataru karena pengelolaan hutan adat Rumbio-Riau) pada FGD tentang "Pelaksanaan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012", di Kantor AMAN Riau, 11 September 2014.

³⁵ *Ibid*

dengan hukum nasional karena akan menimbulkan dilema yaitu hukum mana yang akan diberlakukan. Sebagai contoh, penebangan pohon dalam hukum adat dikenai denda yang besarnya 10 kali lipat dari harga pohon yang ditebang, sementara ketentuan penebangan pohon tanpa izin yang diatur dalam Pasal 50 ayat (3) huruf e Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 diancam dalam Pasal 78 ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000 (lima milyar rupiah).

Pada tataran praktik, untuk kasus dualisme hukum yang demikian yang diberlakukan oleh instansi yang berwenang adalah hukum nasional apalagi belum ada perda penetapan masyarakat hukum adat (termasuk hutan adat) yang membuktikan bahwa hutan dimaksud adalah hutan adat yang notabene hukum adat juga berlaku di kawasan hutan adat. Berlakunya hukum nasional semakin kuat apalagi hukum adat dalam bentuknya yang tidak tertulis semakin pudar dan kurang dikenal oleh generasi muda penerus masyarakat hukum adat. Untuk itu, tokoh adat diantaranya tokoh adat di Kenegerian Kuntu Kabupaten Kampar-Riau akan mengupayakan untuk menaskahkan peraturan adat sehingga dapat diwariskan dengan mudah ke generasi penerus. Salah satu peraturan adat yang telah disahkan adalah Peraturan Adat tentang Hutan Larangan.³⁶

C. Upaya Pemerintah untuk Mencegah Implikasi Negatif

Sehubungan dengan adanya berbagai implikasi negatif dari Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, maka perlu ada upaya dari pemerintah untuk mencegah dan/atau mengatasi implikasi negatif tersebut. Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah diantaranya adalah menindaklanjuti Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dengan membentuk peraturan perundang-undangan untuk melaksanakannya, yaitu:

1. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.
2. Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

3. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Kehutanan RI, Menteri Pekerjaan Umum RI, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan.
4. Saat ini juga telah disusun RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat.

Aturan pelaksanaan tersebut mengatur mekanisme untuk memberikan pengakuan dan penetapan masyarakat hukum adat beserta wilayah adatnya (tanah ulayat) sebagai tindak lanjut dari Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 yang mempersyaratkan "sepanjang kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya". Dalam mekanisme tersebut, pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat beserta tanah ulayatnya harus dilakukan dengan Perda penetapan masyarakat hukum adat yang dilampiri dengan peta wilayah adat. Apabila wilayah (hutan) adat berada di dalam kawasan hutan maka dikeluarkan dari kawasan hutan dan dilakukan perubahan batas kawasan hutan yang dilampiri dengan peta.

Inisiatif penetapan masyarakat hukum adat pada dasarnya berasal dari pemerintah. Namun, Pemprov Papua melalui Perdasus Nomor 22 Tahun 2008 membuka peluang bagi masyarakat hukum adat untuk melakukan pemetaan adat secara partisipatif, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perdasus Nomor 22 Tahun 2008. Dalam pemetaan tersebut, pemerintah kabupaten/kota wajib melakukan pendampingan. Hasil pemetaan adat memuat informasi yang terdiri atas: wilayah adat dan batas-batasnya; jumlah suku dan bahasa; struktur kelembagaan adat; dan sistem kepemimpinan. Biaya pemetaan secara partisipatif diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang wajib disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Penetapan wilayah adat tersebut sangat penting, yaitu selain memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak adatnya, juga memberikan kepastian hukum kepada penanam modal yang hendak memanfaatkan kawasan wilayah adat untuk kegiatan usahanya. Penanam modal akan mendapatkan kejelasan status wilayah yang akan diusahakannya dan dengan masyarakat hukum adat yang mana penanam modal harus meminta izin dan melakukan kesepakatan penggunaan hutan adat. Dengan demikian penetapan masyarakat hukum adat secara

³⁶ Para tokoh adat tersebut adalah Masriadi dan Arisman, keduanya adalah pengurus Yayasan Pelopor Sehati Yayasan Lingkungan dan Penguatan Kapasitas Masyarakat Hukum Adat Anak Ninik Mamak dari Kenegerian Kuntu-Riau. Tokoh adat lainnya adalah Kay Handrik, Datuk dari masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu-Riau, disampaikan pada FGD tentang "Pelaksanaan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012", di Kantor AMAN Riau, 11 September 2014.

tidak langsung dapat mencegah konflik antara penanam modal dengan masyarakat hukum adat.

Upaya lain yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencegah konflik antara penanam modal dengan masyarakat hukum adat adalah membuat suatu aturan yang mengatur bahwa izin pemanfaatan atau penggunaan kawasan hutan dan/atau izin-izin lainnya di bidang kehutanan yang telah ada sebelum kawasan hutan ditetapkan sebagai hutan adat dinyatakan tetap sah dan berlaku sampai dengan izinnya berakhir. Setelah izin berakhir, kesepakatan mengenai pemanfaatan atau penggunaan kawasan hutan adat diserahkan kepada kedua belah pihak (penanam modal dan masyarakat hukum adat) sebelum pemerintah mengeluarkan perpanjangan izin. Selain dapat mencegah konflik, ketentuan tersebut juga dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada penanam modal sehingga mereka tidak merasa dirugikan dengan tuntutan masyarakat hukum adat untuk mengembalikan hutan adatnya.

Di Provinsi Papua, pengaturan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 9 Perdasus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 yang mengatur bahwa kewenangan pengelolaan hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah tidak berlaku terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Perdasus ini sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun ketentuan dimaksud belum ada dalam Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999. Untuk itu ketentuan tersebut akan lebih baik jika nantinya diatur secara komprehensif dalam suatu undang-undang, misalnya RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atau RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 sehingga berlaku untuk semua wilayah di tanah air.

Pemerintah juga akan membuat aturan mengenai hal-hal yang terkait dengan kewajiban penanam modal (pemegang izin) yang telah disepakati dengan masyarakat hukum adat harus dituangkan dalam perjanjian yang dibuat oleh kedua belah pihak secara tertulis dan diketahui oleh pemberi izin (pemerintah). Ketentuan ini dimaksudkan agar masyarakat hukum adat memiliki bukti legal formal untuk menuntut pemegang izin agar melaksanakan segala hal yang telah dijanjikannya kepada masyarakat hukum adat. Pemerintah tidak akan memberikan izin jika masyarakat hukum adat tidak memberikan izin penggunaan hutan adatnya. Untuk itu sangatlah penting bagi pengusaha untuk melaksanakan janjinya; mengkomunikasikan dan mensosialisasikan

usahanya; serta meminta izin penggunaan kawasan hutan adat kepada masyarakat hukum adat sebelum memulai usahanya. Selain itu juga penting bagi pengusaha untuk melaksanakan tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility/CSR*), khususnya terhadap masyarakat hukum adat yang ada di sekitar lokasi usaha, diantaranya berupa pemberdayaan, peningkatan kualitas SDM, dan pemberian bantuan agar mendapatkan dukungan dari masyarakat hukum adat atas usahanya.

Sebagaimana telah dipaparkan, berbagai upaya yang dilakukan pemerintah tersebut dimaksudkan untuk mencegah konflik. Namun jika konflik tetap tidak bisa dihindari atau dicegah maka penyelesaian konflik diupayakan dilakukan secara damai yaitu melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Jika musyawarah tidak dapat mencapai mufakat, maka konflik diupayakan diselesaikan di luar pengadilan melalui lembaga arbitrase, negosiasi, atau mediasi dimana pemerintah dapat bertindak selaku mediator. Apabila mekanisme tersebut juga tidak bisa menyelesaikan konflik, ditempuh upaya hukum melalui jalur pengadilan.

Sehubungan dengan penyelesaian konflik melalui jalur pengadilan, beberapa kasus menunjukkan penyelesaian kasus tersebut seringkali dimenangkan oleh pengusaha yang telah mendapatkan izin (konsesi) karena perda penetapan masyarakat hukum adat belum terbentuk sehingga masyarakat hukum adat tidak memiliki bukti legal formal yang menunjukkan bahwa kawasan tersebut merupakan wilayah hutan adatnya yang dimanfaatkan oleh pengusaha. Bahkan warga masyarakat hukum adat acap kali dikriminalisasi karena dianggap telah mengganggu kegiatan usaha atau memanfaatkan hasil hutan secara *illegal*. Untuk itu perda penetapan masyarakat hukum adat beserta peta wilayah adatnya perlu segera dibentuk karena memiliki fungsi penting, yaitu selain dapat melindungi masyarakat hukum adat juga dapat meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) masyarakat hukum adat terhadap pengusaha yang memanfaatkan kawasan hutan adatnya.

Upaya lain yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencegah implikasi negatif dari Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 berupa penjualan hutan adat kepada pihak ketiga adalah membuka kemungkinan bagi masyarakat hukum adat yang diwakili oleh penguasa adat (kepala suku) untuk melakukan kontrak kerjasama pemanfaatan atau penggunaan hutan adat. Dalam hal ini bisa saja hutan adat disewa untuk suatu jangka waktu tertentu dengan imbalan uang sewa, atau pun diikutsertakan sebagai penyertaan modal dalam suatu kegiatan usaha sehingga masyarakat hukum adat mendapatkan bagian dari keuntungan usaha. Melalui mekanisme tersebut,

selain mendapatkan manfaat atau keuntungan, masyarakat hukum adat masih tetap memiliki hutan adat untuk kelangsungan hidup generasi penerusnya karena hutan adat akan kembali ke masyarakat hukum adat setelah selesai waktu sewa atau setelah selesai diusahakan. Berbeda halnya apabila tanah ulayat atau hutan adat dialihkan hak kepemilikannya kepada pihak ketiga untuk diusahakan. Pada kasus tersebut apabila hak guna usaha yang dimiliki oleh penanam modal telah selesai maka tanah ulayat dilepaskan kepada negara sehingga menjadi tanah yang dikuasai oleh negara.

Di Papua, sewa-menyewa tanah ulayat (termasuk hutan adat) diatur dalam Pasal 8 Perdasus Provinsi Nomor 23 Tahun 2008, yang intinya mengatur bahwa masyarakat hukum adat dapat meminjamkan sebagian atau seluruh hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah dalam jangka waktu tertentu untuk dikelola oleh pihak lain dalam bentuk sewa menyewa atau bagi hasil atau bentuk lain yang disepakati bersama. Agar memiliki kekuatan dan kepastian hukum maka perbuatan hukum tersebut harus dilakukan dengan akta otentik. Apabila jangka waktu sewa menyewa tersebut telah berakhir, Pasal 11 ayat (3) Perdasus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 mengatur bahwa tanah ulayat yang disewa dikuasai kembali oleh masyarakat hukum adat dan atau perorangan warga masyarakat hukum adat yang meminjamkannya. Sementara di Kabupaten Kampar-Riau, kerjasama antara pengusaha dan masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 yang mengatur bahwa agar tanah ulayat menjadi produktif dapat diberikan hak pola kemitraan pada pihak ketiga.

HallainyangdilakukanPemerintahuntukmencegah penjualan hutan adat adalah memberdayakan masyarakat hukum adat agar dapat mengelola dan memanfaatkan sendiri hasil hutan adatnya. Beberapa pemberdayaan yang dilakukan pemerintah diantaranya memberikan pelatihan untuk membuat seni ukir kayu dan membuat perabotan rumah tangga dari rotan sehingga hasil hutan adat memiliki nilai ekonomis yang tinggi untuk dijual dan hasilnya dapat dinikmati oleh masyarakat hukum adat. Pemberdayaan masyarakat hukum adat dapat meningkatkan perekonomian masyarakat hukum adat sehingga menjauhkan pemikiran mereka untuk menjual hutan adat kepada pihak ketiga karena desakan kebutuhan hidup.³⁷

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah, tidak tertutup kemungkinan hutan adat dijual atau dipindahkan hak kepemilikannya kepada pihak ketiga. Di Kabupaten Kampar, dalam Pasal 7 Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999, pemindahan hak kepemilikan tanah ulayat tersebut harus didasarkan kepada kehendak bersama seluruh warga masyarakat hukum adat berdasarkan ketentuan hukum adat yang berlaku. Dengan demikian, meskipun pemangku adat memegang atau menguasai tanah ulayat, tidak dapat serta merta mengalihkan atau melepaskan hak kepemilikan tanah ulayat kepada pihak ketiga tanpa ada kehendak atau keputusan bersama dari seluruh masyarakat hukum adat, sebagaimana hal ini juga telah diatur dalam Pasal 4 Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999.

Sementara di Papua, pengalihan hak kepemilikan tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (3) Perdasus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008, yang intinya mengatur bahwa masyarakat hukum adat dan atau perorangan warga masyarakat hukum adat dapat melepaskan sebagian atau seluruh hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah, dengan ganti kerugian yang disepakati bersama. Perbuatan hukum pengalihan hak kepemilikan tersebut harus dilakukan dengan akta otentik.

Baik dikuasai dan/atau dimiliki oleh masyarakat hukum adat maupun pihak ketiga, Pemerintah mewajibkan penggunaan atau pemanfaatan hutan adat harus sesuai dengan rencana tata ruang-wilayah di kabupaten/kota tersebut. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Kehutanan RI, Menteri Pekerjaan Umum RI, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014, yang menyebutkan bahwa peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Pemerintah juga mengharuskan penggunaan dan pemanfaatan hutan adat sesuai dengan fungsinya, sebagaimana hal tersebut telah diamanatkan dalam Pasal 37 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan sesuai dengan fungsinya. Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, fungsi hutan ada 3, yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Berdasarkan Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, hutan adat yang berfungsi sebagai hutan lindung dan konservasi pada dasarnya dapat dimanfaatkan sepanjang fungsinya tidak terganggu. Dengan demikian

³⁷ Yance Tandong (Kabid Pembinaan Dinas Kehutanan Kabupaten Jayapura), wawancara dilakukan di Kantor Dinas Kehutanan Kabupaten Jayapura, pada tanggal 31 Oktober 2014, dan Estiko (Pegawai Dinas Kehutanan Provinsi Papua), wawancara dilakukan di Kantor Dinas Kehutanan Provinsi Papua, 30 Oktober 2014.

masyarakat hukum adat masih dapat memanfaatkan hutan adatnya yang berfungsi sebagai hutan lindung atau hutan konservasi asalkan fungsi dari hutan adat dimaksud tidak terganggu.

Penggunaan dan pemanfaatan hutan adat yang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang-wilayah dan fungsinya tersebut tidak dimaksudkan untuk membatasi masyarakat hukum adat dalam mengambil manfaat dari hutan adatnya, melainkan dimaksudkan untuk menjaga kelestarian lingkungan yang sangat penting bagi masyarakat hukum adat itu sendiri. Hutan adat yang terjaga kelestariannya mencegah terjadinya bencana alam seperti banjir, tanah longsor, dan sebagainya yang akan merugikan masyarakat hukum adat, khususnya yang tinggal di sekitar hutan adat. Kelestarian hutan juga akan menjaga ketersediaan air tanah, pohon, dan binatang yang bermanfaat bagi masyarakat hukum adat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Meskipun penetapan fungsi hutan (hutan adat) secara tidak langsung akan mendatangkan manfaat bagi masyarakat hukum adat, Pasal 7 Perdasus Provinsi Papua Nomor 22 Tahun 2008 memberikan hak kepada masyarakat hukum adat untuk memperoleh kompensasi atas berkurangnya atau hilangnya akses masyarakat hukum adat karena penetapan wilayah adatnya sebagai kawasan konservasi. Namun demikian ketentuan Pasal 7 Perdasus Provinsi Papua Nomor 22 Tahun 2008 tersebut tidak akan ada artinya jika belum ada perda penetapan masyarakat hukum adat beserta peta wilayah adatnya yang menjadi bukti legal formal keberadaan masyarakat hukum adat beserta hutan adatnya. Mengingat pentingnya perda penetapan masyarakat hukum adat maka pemerintah harus segera melakukan tindakan untuk melakukan proses penetapan masyarakat hukum adat yang disertai dengan letak lokasi dan batas dari tanah ulayat atau hutan adatnya.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 yang memutuskan hutan adat sebagai hutan hak, telah menguatkan pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya. Namun pengakuan tersebut mempersyaratkan "sepanjang kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya masih hidup". Syarat tersebut menuntut adanya perda tentang pengukuhan masyarakat hukum adat beserta peta lokasi dan batas wilayah (hutan) adatnya yang sampai saat ini belum terbentuk karena adanya berbagai faktor penyebab, diantaranya batas wilayah

adat sulit ditentukan, tumpang tindih wilayah adat antar suku, dan belum ada niat baik dari pemda untuk memberikan pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat yang ada di daerahnya. Akibatnya, perlindungan hak masyarakat adat atas hutan adatnya kurang optimal.

Pada tataran empiris, Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dapat menimbulkan implikasi negatif, diantaranya memicu terjadinya konflik, dijualnya hutan adat kepada pihak ketiga; kelestarian hutan adat terancam; dan ada dualisme hukum yang mengatur hutan adat yaitu hukum nasional dan hukum adat. Sebagai upaya untuk mencegah dan/atau mengatasi implikasi negatif dimaksud, pemerintah telah melakukan beberapa upaya, yaitu membuat aturan perundang-undangan untuk melaksanakan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, membuat aturan yang mengatur izin penggunaan/pemanfaatan hutan masih tetap berlaku sampai izin tersebut berakhir, mewajibkan kesepakatan antara pengusaha dan masyarakat hukum adat dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis, membuka kemungkinan bagi masyarakat hukum adat untuk dapat menyewakan atau melakukan penyertaan modal atas hutan adatnya, memberdayakan masyarakat hukum adat, dan mewajibkan penggunaan/pemanfaatan hutan adat sesuai dengan rencana tata ruang-wilayah kabupaten/kota dan juga sesuai dengan fungsi hutan adat yang telah ditetapkan sebelumnya.

B. Saran

Agar pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya dapat dilakukan secara optimal maka:

- c. Pemprov dan/atau pemda kabupaten/kota perlu segera membentuk perda penetapan suatu masyarakat hukum adat beserta peta letak lokasi dan batas wilayah adatnya.
- d. RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan perlu segera dibentuk.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel dalam Buku Kumpulan:

- Ali, H. Zainuddin. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Burhan, Ashshofa. (1998). *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Fajar, Mukti dan Yulianto. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Samsul, Inosentius. (2013). Perubahan Pengaturan tentang Desa dan Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sebagai Desa Adat Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dalam Utomo, L. (Ed), *Eksistensi Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.
- Saptomo, Ade. (2010). *Hukum & Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Wignjosoebroto, S Soetandyo. (2002). *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto)* (Cetakan Ke-1). Diedit oleh Ildhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL. Jakarta: ELSAM dan HUMA.

Makalah Seminar dan Laporan Penelitian:

- Suhadi, Zensi. "Hutan Adat Dalam Definisi Hukum dan Kehidupan Adat", makalah disajikan dalam *Focus Group Discussion* Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 13 Agustus 2014.
- Tim Peneliti Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin. (2009). "Pengakuan dan Penghormatan Negara terhadap Masyarakat Adat serta Hak-Hak Tradisionalnya di Provinsi Kalimantan Selatan". Laporan penelitian tidak diterbitkan, Banjarmasin, Universitas Lambung Mangkurat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).

Tim Peneliti Universitas Nusa Cendana, Kupang. (2009). "Penguasaan Hak Ulayat (Tanah Suku) dalam Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur". Laporan penelitian tidak diterbitkan, Kupang, Universitas Nusa Cendana dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).

Zaid, Muhammad. "Pelaksanaan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012", makalah disajikan dalam *Focus Group Discussion* Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 13 Agustus 2014.

Dokumen Resmi:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Mahkamah Konstitusi. (2012). *Putusan Nomor 35/PUU-X/2012*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Kehutanan RI, Menteri Pekerjaan Umum RI, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada Di Dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.
- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 21 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua.
- Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.
- Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat.

Surat Keputusan Bupati Jayapura Nomor 319 Tahun 2014 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Jayapura.

Internet dan Surat Kabar:

Masyarakat Adat Jayapura Akui Sembilan Komunitas, (2014, Oktober 27). Kompas.

Steni, Bernadinus. (2011). Masyarakat Adat: Mencari Format Hukum Hak atas Sumber Daya Alam, (*online*), (<http://tatakelolahutan.net/masyarakat-adat-mencari-format-hukum-hak-atas-sumber-daya-alam/>), diakses 14 April 2014).