

Kertas kerja

# Penerapan SVLK pada hutan adat

November 2018

Jeremy Broadhead, Bernadinus Steni dan Alexander Hinrichs

**EU FLEGT**  
**REDD** facilities

# Daftar isi

Pesan utama.....	3
Hal-hal penting .....	3
1. Pendahuluan .....	5
2. Pengakuan hutan adat .....	8
Hukum Kehutanan .....	8
Hukum Agraria.....	9
Hukum Desa.....	10
Kementerian Dalam Negeri.....	11
3. SVLK di hutan adat .....	12
Pertimbangan khusus untuk Papua Barat.....	13
4. Kesimpulan dan rekomendasi .....	15

## Pesan utama

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada tahun 2013 memungkinkan kelompok masyarakat hukum adat untuk mengklaim kepemilikan atas hutan. Sejauh ini, baru beberapa areal kecil yang telah diakui sebagai hutan adat, padahal klaim dari masyarakat hukum adat dapat melebihi dua juta hektar di seluruh wilayah Indonesia. Waktunya sudah tepat untuk merevisi Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) di Indonesia agar meliputi hutan adat yang baru diakui, sehingga membuka peluang penghidupan bagi kelompok masyarakat hukum adat, memajukan pengelolaan hutan lestari dan mencegah konversi hutan.

## Hal-hal penting

- Di Indonesia, Undang-Undang Kehutanan tahun 1999 mengklasifikasikan hutan masyarakat hukum adat sebagai hutan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia pada tahun 2003<sup>1</sup> meniadakan ketentuan dalam undang-undang tersebut yang menetapkan hutan masyarakat hukum adat sebagai bagian dari hutan negara. Putusan tersebut menyediakan kesempatan bagi kelompok masyarakat hukum adat untuk menegaskan klaimnya atas hutan sehingga areal tersebut dapat dikeluarkan dari kawasan hutan negara. Berbagai jalur hukum sudah tersedia untuk mencapai tujuan dari putusan tersebut. Namun, jalur tersebut menghasilkan berbagai macam pengakuan yang berbeda, di mana opsinya antara lain: tanah bisa tetap berada di dalam, atau sebaliknya dilepaskan dari kawasan hutan negara.
- Perubahan kepemilikan yang melekat pada pengakuan hutan adat dan pelepasannya dari kawasan hutan negara berimplikasi penting pada perizinan legalitas kayu. Tanpa adanya pengakuan di bawah Sistem Verifikasi Legalitas Kayu Indonesia (SVLK), maka pemilik hutan tidak dapat menjual maupun mengangkut kayu secara legal.
- SVLK adalah sistem verifikasi legalitas kayu yang diakui di bawah Kesepakatan Kemitraan Sukarela (*Voluntary Partnership Agreement* (VPA) antara Uni Eropa (EU) dan Indonesia tentang Penegakan Hukum, Ketatalaksanaan dan Perdagangan di Bidang Kehutanan (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT)). VPA dan peraturan SVLK telah merumuskan ketentuan bahwa perubahan pada tata cara pemanfaatan dan/atau administrasi kayu yang berasal dari hutan adat akan diperkenalkan dalam rangka melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi setelah peraturan pelaksanaannya sudah ditetapkan.<sup>2</sup>
- Beberapa kementerian telah mengeluarkan peraturan untuk pengakuan formal pada hak atas hutan adat. Namun, tata caranya tidak konsisten dan tidak sejalan dengan peraturan SVLK.
- Saat ini, tata cara yang ditetapkan dalam Hukum Kehutanan menawarkan jalur yang

---

<sup>1</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi 35/PUU-X/2012, yang menguji materi Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, ditetapkan pada tanggal 20 Maret 2013.

<sup>2</sup> VPA Lampiran V: Perubahan pada tata cara pemanfaatan dan/atau administrasi kayu yang berasal dari hutan adat, untuk menyikapi pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/PUU-X/2012, akan diperkenalkan setelah penetapan peraturan pelaksanaan terkait.

paling banyak digunakan untuk pengakuan hutan adat. Tata cara tersebut telah diterapkan dalam pengakuan 18 hutan adat dengan luas areal sebesar 16.400 hektar.<sup>3</sup> Hal ini merupakan langkah pertama dalam upaya Presiden Joko Widodo untuk mendistribusikan 12.7 million hektar tanah kepada masyarakat adat dan petani tak bertanah.

- Sampai saat ini, proses pengakuan hutan adat berjalan lambat. Kejelasan peraturan-perundangan serta dukungan kelembagaan dan/atau keuangan akan diperlukan untuk mempercepat proses tersebut. Kejelasan dan penguatan peran pemerintah provinsi juga diperlukan dalam pengakuan klaim adat.
- SK Penetapan pengakuan hutan adat dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) disampaikan kepada kelompok masyarakat hukum adat yang memiliki hutan yang telah diakui berdasarkan Hukum Kehutanan. SK tersebut belum merupakan bukti kepemilikan atau hak pemanfaatan hutan yang menjadi syarat untuk memperoleh sertifikasi SVLK. Oleh karena itu, SVLK dan VPA perlu diubah supaya SK tersebut dapat diakui sebagai bukti yang disyaratkan.
- Menurut Hukum Kehutanan, hutan adat dianggap sebagai hutan hak. Namun, ketentuan tersebut menimbulkan persyaratan SVLK yang mungkin di luar jangkauan kapasitas keuangan dan teknis kelompok masyarakat hukum adat. Kejelasan lebih lanjut juga diperlukan tentang tata cara pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi pada hutan adat yang berada di dalam areal konsesi hasil hutan kayu (IUPHHK).
- Dengan lebih banyak kejelasan tentang tata cara pergantian kepemilikan hutan negara menjadi hutan adat, saatnya sudah tepat bagi pemangku kepentingan di tingkat nasional untuk membahas dan mencapai kesepakatan tentang peran hutan adat di dalam sistem SVLK. Hal ini akan memajukan pemanfaatan kayu yang dipungut dari lahan hutan tersebut karena memungkinkan pengakuannya sebagai kayu yang legal, dan perizinannya sebagai kayu FLEGT di bawah VPA antara Indonesia dan Uni Eropa.
- Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi penting, terutama untuk Provinsi Papua Barat, di mana tutupan hutan masih banyak, laju deforestasi masih relatif rendah, dan areal lahan yang diklaim oleh kelompok masyarakat hukum adat masih luas. Provinsi tersebut juga merupakan salah satu provinsi termiskin di Indonesia, dan sebagian besar penduduk miskin merupakan Orang Asli Papua.
- Melalui status otonomi khusus, Papua Barat menikmati berbagai fleksibilitas dalam tata kelola lahan dan hutan. Peraturan yang mengakui kelompok masyarakat hukum adat dapat dikembangkan lebih cepat dibanding wilayah lain di Indonesia. Percepatan pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dapat memberikan pelajaran bagi seluruh wilayah di Indonesia mengenai pengakuan tanah adat dan pengintegrasian hutan adat ke dalam SVLK dan VPA.

---

<sup>3</sup> Pada saat penulisan makalah ini, sembilan kawasan hutan adat lainnya telah diakui sebagai tambahan atas kesembilan hutan adat pertama, sehingga total luas areal hutan adat mencapai 16.400 hektar: <https://news.mongabay.com/2017/11/indonesian-president-recognizes-land-rights-of-nine-more-indigenous-groups/>

# 1. Pendahuluan

Undang-Undang Kehutanan yang disahkan pada tahun 1999 menegaskan kembali berbagai peraturan sebelumnya yang memberi kewenangan atas seluruh kawasan hutan di Indonesia kepada Departemen Kehutanan yang sekarang disebut Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Untuk kawasan hutan negara yang berstatus hutan produksi, KLHK berhak untuk memberikan izin kepada perusahaan untuk memungut hasil hutan kayu, termasuk hutan yang diklaim oleh kelompok masyarakat hukum adat. Dengan ketentuan tersebut, masyarakat adat menerima beberapa manfaat melalui pembayaran ganti rugi.

Pada bulan Mei 2013, Mahkamah Konstitusi Indonesia (MK) menjatuhkan putusan yang mengubah ketentuan dalam Undang-Undang Kehutanan tahun 1999 yang menetapkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi 35/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan,<sup>4</sup> menghilangkan hutan adat dari definisi 'hutan negara', sehingga mendefinisikan hutan adat sebagai 'hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat'.

Putusan MK tentang hutan adat menyediakan kesempatan bagi kelompok masyarakat hukum adat untuk menegaskan klaimnya atas hutan, sehingga areal tersebut dilepaskan dari kawasan hutan negara. Dengan mengakui kelompok masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dan memungkinkan kepemilikannya atas hutan adat, maka putusan tersebut menjadi tonggak penting dalam sejarah tata kelola hutan di Indonesia.

Walaupun putusan itu dianggap secara luas sebagai kemenangan besar untuk hak masyarakat adat, pelaksanaannya berjalan lambat. SK pertama pengakuan hutan adat memakan waktu sekitar dua tahun. Penundaan diakibatkan, antara lain, oleh keperluan untuk menyusun peraturan pelaksanaan, dan konflik kepemilikan antara kelompok masyarakat hukum adat. Selain itu, penundaan juga disebabkan oleh kurang jelasnya pembagian tanggung jawab antara kementerian-kementerian terkait, kapasitas kelembagaan yang kurang antara lembaga yang berwenang, dan kurangnya sumber daya. Beberapa pihak berpendapat bahwa KLHK justru menciptakan hambatan administratif terhadap pengembalian kekuasaan atas lahan hutan adat kepada masyarakat adat.<sup>5</sup> Namun, KLHK sendiri dan pengalaman dari awal era desentralisasi mengisyaratkan adanya resiko tinggi bahwa kepentingan bisnis bisa memanfaatkan situasi dan menyebabkan deforestasi secara besar-besaran. Sadar akan penundaan ini, KLHK menetapkan peraturan pada tanggal 1 Agustus 2018 yang menentukan pembentukan kelompok kerja multipihak untuk mempercepat proses pengakuan hutan adat.<sup>6</sup>

Laporan Kementerian Kehutanan dan Badan Pusat Statistik dari tahun 2009 menyatakan bahwa 1.500 desa di Indonesia terletak di dalam kawasan hutan, sedangkan 8.662 desa terletak di perbatasan kawasan hutan, dan 30.697 desa lainnya sangat tergantung pada hutan. Lebih dari

---

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi 35/PUU-X/2012, yang menguji materi Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan, ditetapkan pada tanggal 20 Maret 2013 (putusan MK tentang hutan adat (2012).

<sup>5</sup> *Forestry Ministry reluctant to relinquish control over forests*, Down to Earth, 2014, <http://www.downtoearth-indonesia.org/story/forestry-ministry-reluctant-relinquish-control-over-forests>

<sup>6</sup> Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. SK.354/MENLHK/SETJEN/KUM.1/8/2018 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Percepatan Penetapan Hutan Adat.

60 persen desa di Provinsi Papua dan Papua Barat terletak di dalam atau di perbatasan kawasan hutan, dan lebih dari 50 persen penduduknya tinggal di dalam kawasan hutan.

Menindaklanjuti putusan MK, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan Peraturan No. 32/2015 tentang Hutan Hak, yang menetapkan persyaratan untuk pengakuan hutan adat.<sup>7</sup> Pada akhir bulan Desember 2016, Presiden Joko Widodo memberikan surat pengakuan hutan adat kepada masyarakat adat berdasarkan tata cara yang ditetapkan oleh regulasi tersebut. Sekitar 1.100 hektar di sembilan lokasi dengan 5.700 kepala keluarga diakui sebagai hutan adat.<sup>8</sup> Menurut Presiden Jokowi, hal tersebut merupakan tahap pertama dalam pendistribusian 12,7 juta hektar lahan kepada masyarakat adat dan petani tak bertanah. Dari total luas areal tersebut, klaim atas hutan adat diperkirakan mencapai 2,3 juta hektar.<sup>9</sup>

Perubahan hak milik sebagai akibat dari pengakuan hutan adat dan pelepasan hutan dari kawasan hutan negara berimplikasi penting terhadap perizinan legalitas kayu. Di areal yang diklasifikasi sebagai kawasan hutan produksi, ketentuan yang baru akan diperlukan supaya kayu yang dipungut termasuk dalam Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK), apabila dianggap perlu oleh pemangku kepentingan terkait.

SVLK bertujuan untuk memastikan legalitas kayu dan produk kayu yang diperdagangkan, dan menjadi tulang punggung dari Kesepakatan Kemitraan Sukarela (*Voluntary Partnership Agreement* (VPA) tentang Penegakan Hukum, Ketatalaksanaan dan Perdagangan di Bidang Kehutanan (*Forest Law Enforcement, Governance dan Trade* (FLEGT) antara Indonesia dan Uni Eropa (EU). Sistem tersebut mensyaratkan adanya bukti legalitas hak atas hutan tempat asal kayu yang dipungut. SVLK juga menegakkan syarat kelestarian terhadap produsen kayu. Tanpa sertifikasi SVLK, pemilik hutan tidak dapat mengoperasikan usaha kayu secara legal. VPA dan peraturan SVLK telah merumuskan ketentuan bahwa perubahan pada tata cara pemanfaatan dan/atau administrasi kayu yang berasal dari hutan adat untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi akan diperkenalkan setelah penetapan peraturan pelaksanaan terkait.

Walaupun putusan MK memberikan kesempatan pada kelompok masyarakat hukum adat untuk mengklaim kepemilikan atas hutan berdasarkan hukum,<sup>10</sup> model pengelolaan desa, masyarakat dan hutan adat yang berbeda juga dikembangkan berdasarkan hukum kehutanan. Model tersebut menetapkan hak dan tanggung jawab atas pengelolaan hutan kepada tingkat lokal, namun tanpa adanya transfer kepemilikan. Beberapa ahli percaya bahwa model tersebut dapat dipromosikan untuk memenuhi maksud dari putusan MK tentang hutan adat yang

---

<sup>7</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/ MENLHK/SETJEN//2015 tentang Hutan Hak (PermenLHK 32/2015).

<sup>8</sup> *Jokowi grants first-ever indigenous land rights to nine communities*/ Mongabay 4 Januari 2017: <https://news.mongabay.com/2017/01/jokowi-grants-first-ever-indigenous-land-rights-to-9-communities/>

<sup>9</sup> Tata Cara Hutan Adat, presentasi oleh Bambang Supriyanto, Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dalam Sesi I Rapat Koordinasi Nasional untuk Menyikapi Masalah Tenurial dan Hutan Adat, Ibis Budget Jakarta Daan Mogot, 23 Januari 2018. AMAN memperkirakan bahwa 1.9m hektar lahan, yang merupakan tempat tinggal bagi 607 kelompok masyarakat hukum adat, harus dizonasi ulang sebagai hutan adat: <https://news.mongabay.com/2018/04/bid-to-protect-indigenous-indonesians-hit-by-ministrys-doubts-over-rights-bill/>

<sup>10</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.30/Menlhk/Setjen/PHPL.3/3/2016 tentang Penilaian Kinerja Pengelolaan Hutan Produksi Lestari dan Verifikasi Legalitas Kayu pada Pemegang Izin, Hak Pengelolaan, atau pada Hutan Hak (PermenLHK No. 30/2016).

bertujuan agar memungkinkan kelompok masyarakat hukum adat untuk merealisasikan haknya atas hutan adat.

Namun demikian, agar masyarakat dapat menjual kayu dari hutan adat secara legal, hak tersebut harus bisa diakui oleh sistem SVLK, kecuali suatu sistem verifikasi legalitas kayu yang baru dan berbeda dikembangkan. Pengakuan hak atas hutan adat oleh Mahkamah Konstitusi dapat dijadikan sebagai peluang untuk mengembangkan tata cara yang lebih sederhana yang mencakup hutan adat yang dilepaskan dari kawasan hutan negara. Tata cara tersebut dapat menggunakan definisi hukum yang ada di SVLK untuk hutan hak, atau mengembangkan suatu definisi hukum yang baru untuk hutan adat yang berada di luar kawasan hutan. Definisi hukum yang baru tersebut dapat mengambil pelajaran dari definisi legalitas yang ada di SVLK untuk hutan masyarakat yang digunakan untuk mensertifikasi pengelolaan hutan desa, hutan kemasyarakatan dan hutan adat di dalam kawasan hutan negara. Dikembangkannya definisi legalitas khusus untuk hutan adat serta tata cara verifikasi terkait dapat meningkatkan manfaat sosial, ekonomi, maupun lingkungan hidup dari pengelolaan hutan adat.

Putusan MK tentang hutan adat menjadi penting, terutama untuk Provinsi Papua Barat, di mana luas tutupan hutan masih banyak, laju deforestasi masih relatif rendah, dan areal lahan yang diklaim oleh kelompok masyarakat hukum adat masih luas.

EU REDD Facility dan Yayasan Penelitian Inovasi Bumi (INOBU) telah bekerjasama sejak tahun 2013 dengan tujuan mencari peluang di Provinsi Papua Barat untuk mengklarifikasi tenure dan hak pemanfaatan lahan sebagai cara untuk memperbaiki tata kelola lahan dan hutan. Dengan dukungan dari EU REDD Facility, INOBU melakukan analisis hukum agar mengetahui celah yang perlu disikapi untuk menerapkan SVLK pada areal hutan adat yang baru diakui untuk mendukung produksi kayu legal dan pengelolaan hutan lestari.

Analisis tersebut mengkaji peraturan yang berkaitan dengan pengakuan hak adat, perdagangan kayu serta sistem SVLK. Kajian meliputi peraturan-perundangan yang relevan pada hutan adat berdasarkan Hukum Kehutanan dan Hukum Agraria, peraturan lain terkait dengan desa, serta satu peraturan yang ditetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Kewenangan yang menjadi tanggung jawab instansi pemerintah di tingkat pusat dan daerah juga dinilai. Konsultasi dengan pemangku kepentingan diselenggarakan di Provinsi Papua Barat untuk menilai preferensi setempat mengenai pengakuan tanah adat. Melalui analisis tersebut, rekomendasi dikembangkan untuk pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dan pengintegrasian hutan adat ke dalam sistem SVLK.

Makalah ini didasarkan pada hasil analisis hukum yang dilakukan oleh INOBU, dan menyediakan sekilas pandang tentang berbagai jalur hukum yang tersedia supaya kelompok masyarakat hukum adat dan klaimnya atas hutan adat dapat diakui. Selanjutnya makalah ini mengkaji cara di mana hutan adat dapat dimasukkan ke dalam sistem SVLK di bawah VPA antara Indonesia dan Uni Eropa. Kajian juga berfokus pada kemungkinan terjadinya pengakuan terhadap kelompok masyarakat hukum adat di Provinsi Papua Barat. Berdasarkan unsur-unsur tersebut, makalah ini menguraikan beberapa rekomendasi untuk percepatan pengakuan hutan adat.

## 2. Pengakuan hutan adat

Putusan MK tentang hutan adat menciptakan peluang bagi kelompok masyarakat hukum adat untuk diakui sebagai subjek hukum, dan untuk mengelola hutan di bawah penguasaannya. Namun, putusan MK hanya dapat dilaksanakan melalui peraturan yang menetapkan syarat dan tata cara untuk pengakuan hutan adat. Berbagai kementerian telah menerbitkan peraturan sesuai dengan amanatnya berkaitan dengan pengakuan hak adat. Sebagai akibatnya, hutan adat dapat diakui melalui berbagai jalur hukum yang berbeda satu sama lain dalam tanggung jawab kelembagaan, tata cara dan klaim. Jalur tersebut adalah:

- Peraturan-perundangan tentang kehutanan – di mana hutan adat yang dimiliki kelompok masyarakat hukum adat diakui sebagai kawasan hutan yang diatur berdasarkan Hukum Kehutanan
- Peraturan-perundangan tentang agraria – di mana hak adat atas lahan, hutan dan/atau sumber daya air komunal diakui berdasarkan Hukum Agraria
- Peraturan-perundangan tentang desa – di mana wilayah adat, termasuk hutan, diakui sebagai hak milik desa adat
- Peraturan-perundangan dari Kementerian Dalam Negeri – di mana klaim atas hutan adat tidak dibatasi, dan mengakomodasi keadaan setempat

Jalur yang berbeda ini bervariasi dari segi dasar hukum, kriteria yang digunakan untuk pengakuan status hukum kelompok masyarakat hukum adat dan areal hutan adat, serta pihak yang dianggap bertanggung jawab untuk mendefinisikan kriteria dan memberi pengesahan. Pihak yang berwenang juga menyediakan pembuktian hak yang berbeda, dan proses pengakuan hak juga bervariasi. Jalur hukum ini mempunyai tingkat kepatuhan yang berbeda dengan proses sertifikasi SVLK.

Selain itu, jalur hukum yang berbeda tersebut telah dikembangkan secara terpisah satu sama lain. Walaupun klaim yang sudah ada di bawah jalur-jalur hukum ini berada pada tahap kelengkapan yang berbeda-beda, klaim tersebut bersaing untuk menciptakan preseden dalam hal pengakuan hak adat.

Dengan menggunakan peraturan-perundangan tentang kehutanan untuk menerbitkan surat pengakuan hutan adat, maka Pemerintah Indonesia telah mengakui jalur tersebut. Namun demikian, jalur hukum agraria dan desa, serta peraturan Menteri Dalam Negeri menyediakan jalur alternatif untuk mengklaim hak atas hutan adat. Uraian singkat mengenai jalur-jalur tersebut disajikan di bawah ini.

### Hukum Kehutanan

Menurut peraturan kehutanan yang ditetapkan setelah putusan MK tentang hutan adat, kawasan hutan termasuk hutan negara, hutan adat dan hutan hak. Yang penting juga, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 32/2015 mendefinisikan hutan adat sebagai hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat. Oleh karena hutan adat merupakan kawasan hutan yang dibebani hak kepemilikan, maka diatur sebagai hutan hak di bawah penguasaan kelompok masyarakat hukum adat.



Untuk mengidentifikasi kelompok masyarakat hukum adat, maka Undang-Undang Kehutanan (No. 41/1999) menetapkan kriteria yang meliputi keberadaan masyarakat adat bersama kelembagaan, wilayah dan tradisi pemanfaatan hutan secara subsisten dan terus-menerus. Pengakuan formal atas kelompok masyarakat hukum adat dapat dilakukan melalui penerbitan peraturan daerah (Perda) di tingkat kabupaten atau provinsi,<sup>11</sup> yang dirancang berdasarkan konsultasi dengan ahli hukum adat, masyarakat setempat, kepala adat dan instansi pemerintah.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 32/2015 dan peraturan turunannya<sup>12</sup> menetapkan proses untuk pengakuan hutan adat. Proses tersebut memerlukan pengajuan Peraturan Daerah yang mengakui kelompok masyarakat secara resmi bersama bukti wilayah dan hutan serta bukti haknya. Berita Acara Kesepakatan batas yang dikembangkan melalui konsultasi antara pemangku kepentingan utama yang menggambarkan cakupan wewenang kelompok adat juga diperlukan. Setelah seluruh persyaratan dipenuhi dan diverifikasi, maka surat keputusan menteri diterbitkan. Surat keputusan tersebut, antara lain, menetapkan fungsi utama hutan dan melarang penjualannya.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 32/2015 menetapkan hak pemilik hutan dan tanggung jawab pemilik hutan hak, yang juga berlaku untuk pemilik hutan adat. Hak tersebut mencakup hak untuk menerima insentif, memanfaatkan kayu dan memperoleh sertifikat legalitas kayu. Tanggung jawab mencakup langkah dan tindakan untuk menerapkan prinsip pengelolaan hutan lestari dan menjaga fungsi lindung, konservasi atau produksi kawasan hutan sebagaimana ditetapkan dalam rencana kehutanan dan tata ruang. Selain itu, peraturan tersebut juga menetapkan tanggung jawab pemerintah untuk mendukung pengelolaan hutan, termasuk memfasilitasi perolehan sertifikat legalitas kayu dan menyediakan dana untuk monitoring pertama kali. Peraturan itu juga memungkinkan pemilik hutan adat untuk memohon verifikasi legalitas kayu secara berkelompok.

## Hukum Agraria

Undang-Undang Pokok Agraria dari tahun 1960 mengakui hak komunal atas tanah. Namun, sebelum putusan MK tentang hutan adat, belum ada jalur hukum yang layak untuk pengakuan hak karena amanat Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk menangani hak atas tanah di dalam kawasan hutan negara masih belum jelas. Konflik antara masyarakat hukum adat sebagai akibat dari pembagian hak atas tanah antara desa, kecamatan dan kabupaten di masa lalu juga menghambat kemajuan.

Putusan MK tentang hutan adat menyediakan peluang baru untuk mengakui hak atas tanah di kawasan hutan. Pada tahun 2014, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan peraturan bersama untuk mengatasi masalah penguasaan lahan di dalam kawasan hutan negara.<sup>13</sup> Namun, KLHK

---

<sup>11</sup> Peraturan gubernur diperlukan apabila kelompok masyarakat hukum adat berada dalam dua atau lebih kabupaten

<sup>12</sup> Peraturan Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan No. 1/2016

<sup>13</sup> Peraturan Bersama dari Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 79/2014, No. PB.3/Menhut-II/2014, No. 17/PRT/M/2014, dan No. 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di

memblokir pengesahan areal yang diajukan oleh Badan Pertanahan Nasional sehingga inisiatif tersebut gagal.<sup>14</sup> Menurut pejabat KLHK, persetujuan ditolak karena pelepasan kawasan hutan secara besar-besaran di tingkat daerah yang didorong oleh kepentingan bisnis dianggap sebagai ancaman signifikan terhadap kelestarian hutan.

Peraturan berikutnya dari Menteri Agraria menetapkan persyaratan untuk memperoleh pengakuan legal hak komunal masyarakat hukum adat atas tanah yang berstatus kawasan hutan negara.<sup>15</sup> Prosesnya dimulai ketika kelompok masyarakat hukum adat mengajukan permohonan kepada Bupati, Walikota atau Gubernur.<sup>16</sup> Keberadaan dan lokasi kelompok masyarakat hukum adat di dalam kawasan hutan atau areal konsesi perkebunan kemudian diverifikasi, dan informasi diteruskan kepada KLHK untuk memohon pelepasan areal tersebut dari kawasan hutan negara. Bupati / Walikota / Gubernur meneruskan surat pemberlakuan kelompok masyarakat hukum adat bersama hak komunal atas tanah kepada Badan Pertanahan Nasional, yang mendaftarkan tanah tersebut di kantor dinas pertanahan setempat.

Proses tersebut mencakup pengakuan tanah, namun tidak dalam bentuk bukti kepemilikan atau hak pemanfaatan. Sertifikat tanah komunal berdasarkan sertifikat hak milik perseorangan (akte) diujicoba di Sumatera Barat dan Papua Barat. Namun, ini tidak dipromosikan secara luas karena terdapat resiko bahwa kepala adat menjual tanah dengan menggunakan sertifikat sebagai bukti kepemilikan.

## Hukum Desa

Peraturan-perundangan tentang desa mencakup ketentuan yang mendefinisikan hak yang relevan pada hutan adat berdasarkan kebiasaan untuk mewariskan hak yang melekat pada sistem tata kelola desa. Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa<sup>17</sup> mencakup pengakuan kewenangan desa adat atas wilayah adat. Peraturan di bawah Hukum Desa di masa yang akan datang diperkirakan akan mempertimbangkan peraturan yang sudah ada di sektor terkait, termasuk sektor kehutanan.

Untuk mengklaim hak atas hutan, desa adat harus diakui sebagai badan hukum melalui peraturan daerah kabupaten atau provinsi (Perda) berdasarkan kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 6/2014. Kriteria tersebut termasuk keberadaan kelompok masyarakat hukum adat secara terus-menerus dan perkembangan menurut prinsip-prinsip dalam masyarakat. Setelah status hukum diakui, tim kajian dan inventaris menyusun draf daftar kewenangan di desa, termasuk kewenangan yang berkaitan dengan hutan dan sumber daya alam lainnya. Draft daftar tersebut kemudian disahkan melalui peraturan daerah di tingkat kabupaten / kota. Berdasarkan draf daftar kewenangan yang telah disahkan, pihak desa menetapkan daftar kewenangan yang spesifik di tingkat desa.<sup>18</sup>

---

dalam Kawasan Hutan (Perber 4 Menteri)

<sup>14</sup> Mumu Muhajir, Satu tahun perber 4 menteri tentang penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, *Policy Brief of Epistema* Vol. 2/2015 (Jakarta, Epistema Institute, 2015)

<sup>15</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (Permen ATR No. 10/2016)

<sup>16</sup> Tergantung pada lokasi hutan adat dan tanggung jawab yuridis di wilayah tersebut

<sup>17</sup> Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU No. 6/2014) yang ditetapkan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

<sup>18</sup> Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 1/2015 tentang Pedoman

## Kementerian Dalam Negeri

Sebagai lanjutan dari putusan MK tentang hutan adat, Kementerian Dalam Negeri menetapkan peraturan pada tahun 2014 sebagai pedoman bagi pemerintah kabupaten dan kota untuk mengakui kelompok masyarakat hukum adat.<sup>19</sup> Berdasarkan peraturan tersebut, hutan adat dianggap sebagai milik masyarakat hukum adat. Peraturan tersebut menetapkan bahwa tata cara pengidentifikasian, verifikasi dan pengakuan masyarakat hukum adat, termasuk aset mereka dapat dilakukan melalui keputusan dari bupati / walikota.

Proses pengakuan masyarakat hukum adat di bawah peraturan-perundangan dari Kementerian Dalam Negeri mirip dengan peraturan-perundangan yang ada dalam Hukum Kehutanan dan Hukum Agraria. Namun, berbeda dengan peraturan-perundangan tentang kehutanan, pengakuan hak adat diberikan berdasarkan surat keputusan Bupati atau Walikota, dan bukan melalui peraturan daerah di tingkat kabupaten atau provinsi (Perda). Selain itu, proses tersebut belum mencakup pengakuan eksplisit terhadap hak atas tanah dan/atau hutan maupun pelepasan hutan dari kawasan hutan negara.

---

Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (Permendes No. 1/2015).

<sup>19</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Permendagri No. 52/2014)

### 3. SVLK di hutan adat

Salah satu persyaratan dasar untuk mencapai pengakuan SVLK adalah penyampaian bukti hak milik atau hak guna hutan. Jalur yang tersedia di bawah Hukum Agraria dan Hutan Desa, peraturan Menteri Dalam Negeri serta peraturan desa belum memenuhi persyaratan tersebut.

Walaupun jalur yang tersedia di bawah Hukum Agraria dan peraturan Menteri Dalam Negeri dari tahun 2014 dapat dikembangkan lebih jauh, keduanya belum sejalan dengan persyaratan dalam Hukum Kehutanan,<sup>20</sup> yakni pengakuan hukum atas kelompok masyarakat hukum adat wajib melalui peraturan daerah di tingkat kabupaten atau propinsi (Perda). Perbedaan ini dapat menghalangi pelepasan areal yang diklaim dari kawasan hutan negara dan pengakuan hak atas hutan tersebut. Terdapat berbagai ketidakkonsistenan lain antara persyaratan SVLK dan Hukum Agraria, termasuk kenyataan bahwa: bukti hak atas hutan yang diperlukan untuk memperoleh sertifikasi SVLK belum tersedia; Hukum Agraria mencakup areal bukan kawasan hutan; dan standar SVLK untuk hutan hak saat ini hanya mengakui hak perseorangan atas hutan dan bukan hak komunal sebagaimana diakui dalam Hukum Agraria. Hal ini karena standar SVLK hanya menyikapi hak komunal untuk pengelolaan hutan kemasyarakatan dan hutan desa.

Walaupun Hukum Desa menyediakan pengakuan status hukum kelompok masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah di tingkat kabupaten atau provinsi (Perda), bukti hak atas hutan didasarkan sejarah klaim dan pihak berwenang yang diidentifikasi. Hal ini tidak sejalan dengan persyaratan SVLK, yang mencakup bukti dalam berbagai macam bentuk, namun bukan dalam bentuk yang disediakan Hukum Desa ini. Selain itu, terdapat kemungkinan bahwa pelepasan hutan adat dari kawasan hutan negara berdasarkan peraturan KLHK masih akan diperlukan sebelum bukti hak atas hutan dapat diperoleh.

Sebaliknya, jalur yang tersedia berdasarkan Hukum Kehutanan mencakup pengakuan kelompok masyarakat hukum adat dan pengakuan hutan adat. Oleh karena itu, hukum tersebut lebih cocok dengan persyaratan SVLK daripada tata cara yang ditetapkan dalam Hukum Agraria, Hukum Desa maupun peraturan Menteri Dalam Negeri. Selain itu, Pemerintah Indonesia telah menerapkan jalur yang tercakup dalam Hukum Kehutanan, sehingga menyediakan jalur yang paling pesat dikembangkan.

Berdasarkan Hukum Kehutanan, hutan adat dianggap sebagai hutan hak. Oleh karena itu, peraturan SVLK di tingkat nasional dapat diterapkan pada hutan adat dengan cara yang sama seperti penerapannya pada berbagai macam hutan hak lain.<sup>21</sup> Namun demikian, kelompok masyarakat hukum adat akan menghadapi masalah teknis dan keuangan dalam memenuhi persyaratan verifikasi SVLK untuk pemilik hutan hak, terutama persyaratan yang berkaitan dengan lingkungan hidup serta keselamatan dan kesehatan kerja. Barangkali pemangku kepentingan Indonesia dapat mempertimbangkan perubahan pada standar SVLK untuk lahan milik pribadi supaya menjadi lebih peka terhadap kapasitas dan kemampuan kelompok

---

<sup>20</sup> Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak (PermenLHK No. 32/2015) dan Peraturan Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan No. 1/2016 (Perdirjen PSKL No. 1/2016)

<sup>21</sup> Peraturan Direktur Jenderal Pengelolaan Hutan Produksi Lestari atau Perdirjen PHPL No.14/2016 dan No. 15/2016

masyarakat hukum adat.

Selain itu, dan barangkali lebih penting lagi, surat pengakuan hutan adat dari KLHK yang telah diberikan kepada kelompok masyarakat hukum adat atas hutannya yang baru diakui belum tentu merupakan bukti kepemilikan maupun hak pemanfaatan hutan sebagaimana disyaratkan di bawah sistem SVLK. Agar surat tersebut dapat dijadikan bukti, maka standar SVLK yang berlaku perlu diubah. Apabila tidak, maka untuk memperoleh bukti hak atas hutan, kelompok masyarakat hukum adat mungkin perlu mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional karena KLHK tidak mempunyai kewenangan di luar kawasan hutan negara. Oleh karena Badan Pertanahan Nasional belum menerbitkan peraturan sebagai pedoman untuk mengajukan permohonan, maka proses tersebut akan memakan waktu beberapa tahun. Lagipula, koordinasi dengan KLHK akan diperlukan karena peraturan menteri yang mengakui keberadaan hutan adat masih menentukan fungsi hutan yang dilepaskan menurut status kawasan sebagai hutan konservasi, hutan produksi atau hutan lindung. Oleh karena itu, setelah kepemilikan oleh masyarakat hukum adat atas hutan telah diakui, maka hak pemungutan harus dijelaskan untuk berbagai fungsi dan status hutan yang berbeda.

Kejelasan juga diperlukan tentang pelaksanaan putusan MK untuk hutan adat yang berada di dalam kawasan hutan produksi yang dibebani izin konsesi. Khususnya, keputusan diperlukan mengenai apakah kelompok masyarakat hukum adat harus menunggu sampai masa berlakunya izin konsesi sudah habis, atau izin konsesi harus dibatalkan maupun dinegosiasi ulang.

## **Pertimbangan khusus untuk Papua Barat**

Di Papua Barat, banyak tanah diklaim oleh kelompok masyarakat hukum adat, yang sering menolak keberadaan konsesi hasil hutan kayu. Undang-Undang Otonomi Khusus dari tahun 2001 mengakui hutan adat sebagai bagian dari wilayah adat. Hal ini memberikan lebih banyak fleksibilitas kepada provinsi tersebut untuk mengatur hak adat di kawasan hutan negara.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional telah berkomitmen untuk mensertifikasi hak komunal atas tanah di Papua Barat, dan telah memberikan sertifikat kepada beberapa kelompok masyarakat. Namun, sertifikat tersebut disampaikan sebelum kelompok masyarakat hukum adat mendapatkan pengakuan legal formal melalui peraturan daerah kabupaten atau provinsi (Perda) sebagaimana disyaratkan dalam Hukum Kehutanan. Terdapat kemungkinan bahwa ketidaksinkronan dengan Hukum Kehutanan ini akan menghalangi proses pelepasan hutan adat dari kawasan hutan negara. Sebagai akibatnya, kelompok masyarakat hukum adat yang mempunyai sertifikat tanah komunal sulit untuk memperoleh sertifikasi SVLK. Oleh karena itu, tata cara pengakuan hak komunal atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional di Papua Barat (berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 10/2016)<sup>22</sup> perlu disinkronisasikan dengan peraturan SVLK.

Saat ini, Peraturan Provinsi Khusus yang memfasilitasi pengakuan formal terhadap masyarakat

---

<sup>22</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (Permen ATR No. 10/2016)

hukum adat sedang dikembangkan, dan berbagai inisiatif telah berlangsung di tingkat kabupaten.<sup>23</sup> Di Kabupaten Fakfak, ketujuh marga di kabupaten tersebut menyampaikan informasi kepada Bupati pada tahun 2015 sebagai bukti untuk perumusan Perda yang mengakui keberadaan marga tersebut. Informasi ini mencakup peta tanah yang dimiliki setiap marga serta informasi tentang masing-masing marga. Wilayah yang diklaim oleh marga juga dipetakan. Diharapkan, setelah Perda kabupaten diterbitkan, permohonan atas tanah komunal dapat diajukan melalui jalur yang diatur oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional. Saat ini masih kurang jelas apakah berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus, persetujuan diperlukan dari KLHK untuk pelepasan hutan dari kawasan hutan negara.

Oleh karena kurang jelasnya peraturan-perundangan, dan lama prosesnya yang perlu dilewati untuk mengakses hak atas hutan adat, maka kelompok masyarakat hukum adat masih mengajukan permohonan untuk mendapatkan status hutan desa di bawah Hukum Kehutanan. Mereka masih mengelola hutan sebagai kawasan hutan negara sambil menunggu penetapan peraturan dan pengakuan hak hutan adat berdasarkan Hukum Agraria.

---

<sup>23</sup> Bulan Maret 2019, Perdasus tersebut disahkan oleh Gubernur Papua Barat bersama DPRD Provinsi Papua Barat

## 4. Kesimpulan dan rekomendasi

Terdapat berbagai ketidakjelasan tentang cara yang terbaik untuk pengakuan hutan adat berdasarkan putusan MK 35/2012. Berbagai jalur hukum yang tersedia berpotensi untuk mengakibatkan berbagai macam kepemilikan atas tanah yang berbeda, sehingga jalur yang layak masih perlu disusun dan diuji. Untuk mempercepat proses pengakuan tersebut, maka rekomendasi tindakan adalah sebagai berikut:

1. **Mengkonsolidasi, menjelaskan dan mengharmonisasi kerangka hukum:** Kementerian dan pemerintah daerah yang berwenang perlu berkoordinasi untuk mengharmonisasi persyaratan hukum dan teknis di bawah mandatnya masing-masing:
  - a. Peran Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional dan KLHK berkaitan dengan hak adat di kawasan hutan negara perlu diklarifikasi.
  - b. Perbedaan antara persyaratan dari berbagai kementerian untuk pengakuan masyarakat hukum adat perlu diharmonisasi. Sebagai contoh, KLHK mensyaratkan adanya peraturan daerah (Perda), sedangkan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional mensyaratkan adanya surat keputusan dari Bupati atau Gubernur.
2. **Melaksanakan proses multipihak untuk menjelajahi pengintegrasian hutan adat ke dalam standar dan proses verifikasi dalam sistem SVLK:** Sebagaimana disyaratkan dalam VPA, peraturan SVLK perlu diubah untuk mengakui seluruh bentuk kepemilikan atau hak pemanfaatan hutan yang ada saat ini. Para pemangku kepentingan perlu mencari tahu bagaimana kayu yang berasal dari hutan adat dapat diuji legalitasnya, dan bagaimana SVLK dapat mencerminkan bukti kepemilikan atau hak pemanfaatan hutan, seperti SK Penetapan Hutan Adat dari KLHK. Dalam proses ini, para pemangku kepentingan perlu mempertimbangkan tradisi, nilai, praktek pengelolaan, sumber daya dan kapasitas masyarakat asli setempat, serta resiko akan terjadinya pencucian kayu ilegal.
3. **Mengklarifikasi status hukum kelompok masyarakat hukum adat:** Status hukum kelompok masyarakat hukum adat perlu diklarifikasi untuk mengetahui apakah kelompok tersebut merupakan badan umum, seperti desa adat, atau badan swasta, seperti asosiasi. Hal ini akan membantu dalam mendefinisikan sistem tata kelola, hak dan tanggung jawab kelompok tersebut.
4. **Memperkuat peran dan kapasitas pemerintah daerah dalam mendukung pengakuan dan pengelolaan hutan adat:** Oleh karena hutan adat berada di dalam wilayah yurisdiksi pemerintah daerah, maka pemerintah daerahlah yang perlu memimpin pengakuan hutan adat dengan menerbitkan peraturan, menyiapkan pedoman dan membentuk tim verifikasi untuk mengatur proses pengakuan. Kelembagaan provinsi dan masyarakat adat juga perlu diperkuat untuk mendukung pengelolaan hutan adat di dalam sistem Kesatuan Pengelolaan Hutan.
5. **Penetapan peraturan Papua Barat:** Berdasarkan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Otonomi Khusus, Papua Barat perlu menetapkan Peraturan Provinsi Khusus untuk pengakuan wilayah adat, termasuk hutan adat. Metode pemetaan perlu diterbitkan dan lembaga yang berwenang perlu ditetapkan.

6. **Percepatan proses pengakuan:** Pengakuan hutan adat berjalan lambat. Untuk mempercepat proses tersebut:

- a. Peraturan di tingkat nasional dan/atau daerah perlu menetapkan peran bagi LSM, antara lain, dalam melaksanakan pemetaan partisipatif, penyelesaian konflik, pemenuhan syarat-syarat administratif, pemberian pelatihan pengelolaan hutan, penyelesaian penilaian, perundingan dengan pihak pemerintah, dll.
- b. Lembaga pemerintah perlu mengalokasikan sumber daya dan berperan aktif dalam pengakuan hutan adat sebagaimana ditetapkan dalam peraturan terkait. Pihak pemerintah perlu bekerjasama dalam pengakuan hutan adat dan memberikan dukungan setelah hutan adat sudah diakui.
- c. Sistem pendaftaran online perlu dibuat.

---

**Sanggahan.** Kertas kerja ini disusun dengan dukungan dari Uni Eropa dan Pemerintah Belanda, Finlandia, Inggris Raya, Irlandia, Jerman, Prancis, Spanyol, dan Swedia. Isi kertas kerja ini merupakan tanggung jawab EU FLEGT Facility dan EU REDD Facility dan sama sekali tidak dapat dianggap mewakili pandangan organisasi penyandang dana.