

## **KESELERASAN IMPLEMENTASI ATURAN PENGAKUAN HAK MASYARAKAT ADAT UNTUK MENGELOLA HUTAN TERHADAP NILAI-NILAI PANCASILA**

**Kenny Cetera**

PPAT Kota Pontianak  
Komplek Ruko Merdeka Residence No. B5, Pontianak  
Email: ceterakenny@gmail.com

### ***Abstract***

*The recognition of indigenous rights to manage forest have obtained the bright spot under Indonesian legal system since the issuance of Constitutional Court (MK) decision Number 35/PUU-IX/ 2012. This decision amended the provisions of Forestry Act by separating adat forest from the part of state forest. However, such MK decision could not resolve all the issues pertaining to indigenous rights recognition to manage forest in their own adat regions. For instance, the recognition of adat forest should be initiated with the formation of regional regulation (Perda) by regional government, which relatively took a long process. Perceiving the issues, this article purports to discuss the implementation of regulation governing the recognition of indigenous rights to manage forest with the values of Pancasila as the sources of all state laws. The research method on this article is juridical-normative, which utilizes secondary sources (regulations and literatures) as the analysis material. This article discusses two legal instruments as the main focus, namely Forestry Act as amended by Law on Job Creation and Law on Special Autonomy for Papua province (UU Otsus), together with some of its lower regulations. The implementation of both laws has not been able to guarantee the indigenous rights to manage forest because of the procedures of adat forest is still complicated and not considering the resources of indigenous people, the lack of indigenous participation on forest area confirmation, which are implicating toward the criminalization of indigenous people who are taking forest products and the high inequality gap between the issuance of business permit and the management permit for indigenous people. These facts are inconsistent with the values of humanity, democracy and social justice as contained under Pancasila. Pancasila should be perceived as a system or a unified whole, thus the inconsistency against one or some values is an inconsistency toward Pancasila as a whole. Thus, the implementation of regulation on the Recognition of Indigenous Forest Management Rights has not yet in harmony with Pancasila values.*

**Keywords:** *Pancasila; Indigenous People; Forest.*

### **Abstrak**

Pengakuan Hak Masyarakat Adat untuk mengelola hutan mulai mendapatkan titik terang dalam sistem hukum di Indonesia semenjak dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-IX/ 2012. Putusan ini mengubah ketentuan Undang-Undang Kehutanan dengan memisahkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Akan tetapi, Putusan MK tersebut ternyata tidak menyelesaikan seluruh permasalahan pengakuan hak masyarakat adat untuk mengelola hutan di wilayah ada masing-masing. Pengakuan hutan adat harus melalui prosedur administratif berupa dibentuknya Peraturan Daerah (Perda) oleh pemerintah setempat, yang memerlukan proses panjang. Melihat permasalahan tersebut, tujuan dari artikel ini adalah

mengkaji implementasi aturan pengakuan Hak masyarakat adat untuk mengelola hutan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai segala sumber hukum negara. Metode penelitian dalam tulisan ini adalah yuridis-normatif, yang menggunakan bahan sekunder (peraturan dan literatur) sebagai bahan analisis. Artikel ini membedah dua instrumen Undang-Undang yang menjadi fokus kajian, yaitu UU Kehutanan sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) dan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus), beserta beberapa peraturan turunannya. Implementasi kedua Undang-Undang tersebut belum mampu menjamin hak-hak masyarakat adat dalam mengelola hutan karena prosedur pengakuan hutan adat yang masih berbelit dan tidak terlalu mempertimbangkan sumber daya masyarakat adat, kurangnya partisipasi masyarakat adat dalam pengukuhan kawasan hutan yang berimplikasi pula terhadap kriminalisasi masyarakat adat yang mengambil hasil hutan dan masih tingginya ketimpangan antara pemberian izin usaha bagi korporasi dan izin pengelolaan hutan bagi masyarakat adat. Kenyataan ini tidak selaras dengan nilai Kemanusiaan, Kerakyatan atau Demokrasi dan Keadilan Sosial yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila harus dilihat sebagai suatu sistem atau kesatuan yang utuh, sehingga ketidakselarasan terhadap salah satu atau beberapa sila merupakan ketidakselarasan terhadap Pancasila secara keseluruhan. Oleh karena itu, implementasi aturan Pengakuan Hak Mengelola Hutan Masyarakat Adat belum dapat dikatakan selaras dengan nilai-nilai Pancasila.

**Kata Kunci:** Pancasila; Masyarakat Adat; Hutan.

## **A. Pendahuluan**

Pengakuan Hak Masyarakat Adat untuk mengelola hutan mulai mendapatkan titik terang dalam sistem hukum di Indonesia semenjak dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-IX/ 2012. Putusan ini mengubah ketentuan Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) dengan menambahkan hutan adat sebagai salah satu jenis hutan berdasarkan statusnya, melengkapi hutan negara dan hutan hak. Sebelumnya, hutan adat diakui sebagai milik negara.

Sebelumnya, penting untuk dicatat bahwa secara administratif, pemerintah membagi status tanah yang kita tinggali menjadi dua kelompok besar, yaitu Areal Penggunaan Lain (APL) dan Kawasan Hutan. Penggunaan tanah di kawasan hutan harus melalui proses perizinan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan sertifikat tanah tidak dapat diterbitkan di kawasan hutan. Tidak banyak orang yang tahu bahwa sekitar 120 juta hektar daratan di Indonesia memiliki status sebagai kawasan hutan

(Sispendok KPH+, 2021). Data 2019 menunjukkan bahwa terdapat 9,2 juta keluarga yang tinggal di dalam kawasan hutan dan 1,7 juta keluarga diantaranya masuk dalam kategori miskin (Redaksi WE online/ Ant, 2019). Sebagian besar dari mereka tentu saja menggantungkan hidup mereka terhadap hasil hutan. Tanpa izin dari KLHK, mereka diperlakukan sama dengan pencuri karena hasil hutan di kawasan hutan otomatis dianggap sebagai aset negara meskipun mereka telah tinggal bertahun-tahun dan bahkan turun-temurun di sana.

Ditambahkannya status hutan adat dalam UU Kehutanan ternyata tidak menyelesaikan permasalahan pengakuan hutan adat di Indonesia. Pengakuan hutan adat harus melalui prosedur administratif berupa dibentuknya Peraturan Daerah (Perda) oleh pemerintah setempat. Pengakuan melalui Perda ini memakan waktu yang tidak sedikit sehingga legalitas masyarakat adat dalam mengambil hasil hutan selama proses pengakuan tersebut menjadi abu-abu, karena syarat administrasi yang belum selesai.

Hingga Juli 2021, penetapan status hutan adat telah dilakukan pada 80 lokasi dengan luas total 59.442 hektar. Realisasi ini masih sangat jauh dengan luas wilayah indikatif hutan adat seluas kurang lebih 1.090.755 hektar di Indonesia (KLHK, 2021). Lambatnya pengakuan hutan adat juga menyebabkan konflik tenurial yang berkepanjangan (Firdaus & Widawati, 2014).

Melihat permasalahan tersebut, penulis ingin merefleksikan potret dinamika pengakuan hutan adat dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan tegas menyatakan bahwa “Pancasila merupakan segala sumber hukum negara”. Pengakuan hutan adat di Indonesia memiliki beberapa dasar hukum yang menarik untuk dikaji kesesuaiannya dengan Pancasila.

Kajian keselarasan mengenai peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai Pancasila memang bukanlah hal baru dalam penulisan artikel hukum. Contohnya, artikel dengan judul “Kajian Yuridis Materi Muatan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2009 Terhadap Nilai-Nilai Pancasila” (Diamantina et.al, 2021) dan “Penerapan Asas *Ultimum Remedium* dalam Penegakan Tindak Pidana Lingkungan Berdasarkan Nilai Pancasila” (Subekti dan Pratiwi, 2020). Yang membedakan artikel ini dan kedua artikel tersebut adalah objek peraturannya, dimana penulis membahas aturan pengakuan hutan adat sebagai objek tulisan. Selain itu, keberadaan hukum adat sudah berlaku di Indonesia jauh sebelum kemerdekaan Indonesia dan sebelum Pancasila ditetapkan sebagai negara, sehingga kajian ini menarik untuk didiskusikan. Metode penelitian dalam tulisan ini adalah yuridis-normatif, yang menggunakan bahan sekunder (peraturan dan literatur) sebagai bahan analisis.

## **B. Pembahasan**

Bab Pembahasan akan dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama akan mendiskusikan beberapa dasar hukum yang mengatur pengakuan hutan adat. Pertama, tulisan ini akan membahas UU Kehutanan sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK). Kedua, pembahasan dilanjutkan dengan analisa Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus) yang melahirkan izin khusus berupa Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK-MHA) di Provinsi Papua. Selanjutnya, bagian ketiga akan membahas refleksi pengaturan pengakuan hutan adat pada ketiga peraturan tersebut dengan nilai-nilai Pancasila. Terakhir, artikel ini akan ditutup dengan kesimpulan.

### **1. Undang-Undang Kehutanan sebagaimana diubah oleh UUCK**

Berdasarkan Pasal 5 UU Kehutanan yang telah diubah dengan Putusan MK 35/2012, hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara, hutan hak dan hutan adat. Selanjutnya, Pasal 37 ayat (1) UU Kehutanan menyebutkan bahwa “Pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan sesuai dengan fungsinya”. Pasal 37 ayat (2) UU Kehutanan mengatur bahwa pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya. Aturan dalam pasal 37 UU Kehutanan menunjukkan bahwa subjek pengguna atas hutan adat adalah Masyarakat Hukum Adat (MHA). UU Kehutanan juga memperbolehkan penggunaan hutan oleh masyarakat hukum adat (MHA) dengan catatan bahwa MHA harus mempergunakan hutan sesuai dengan

fungsinya, yaitu kawasan konservasi, lindung dan produksi oleh Pemerintah.

Hutan Konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa, serta ekosistemnya (Pasal 1 huruf i. UU Kehutanan). Hutan Lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah (Pasal 1 huruf h. UU Kehutanan). Sementara itu, hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan (Pasal 1 huruf g. UU Kehutanan).

Eksistensi MHA diatur dalam Pasal 67 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa MHA, sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak melakukan pemungutan hasil hutan, mengelola hutan dan mendapatkan pemberdayaan. Selain itu, disebutkan pula bahwa keberadaan dan hapusnya MHA ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

Terkait dengan dikeluarkannya UUCK, pengaturan hutan adat juga semakin berkembang. Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (PP 23/2021) merupakan peraturan pelaksana dari UUCK yang mengatur tata Kelola hutan. Salah satu poin penting dalam PP 23/2021 adalah pengaturan mengenai izin Perhutanan Sosial (PS) karena hutan adat merupakan salah satu skema dari PS. Pasal 1 ayat (64) PP 23/2021 mengartikan PS sebagai “sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam Kawasan Hutan Negara atau Hutan Hak/ Hutan Adat

yang dilaksanakan oleh Masyarakat Setempat atau Masyarakat Hukum Adat sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraan, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat, Hutan Adat dan Kemitraan Kehutanan.

Selanjutnya pasal 233 ayat (1) PP 23/2021 menyebutkan bahwa hutan adat dapat berasal dari hutan Negara dan bukan hutan negara. Pasal 234 ayat (1) dan (2) PP 23/2021 menyebutkan bahwa pengukuhan keberadaan MHA dalam Kawasan hutan negara ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan Pengukuhan keberadaan MHA di luar kawasan hutan ditetapkan dengan Peraturan Daerah atau keputusan gubernur atau bupati/ walikota sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 236 PP 23/2021 menyebutkan bahwa penetapan hutan adat dilakukan dengan kriteria: a) berada di dalam wilayah MHA, b) merupakan areal berhutan dengan batas yang jelas dan dikelola sesuai Kearifan Lokal MHA yang bersangkutan, c) berasal dari Kawasan Hutan Negara atau di luar Kawasan Hutan Negara, d) masih ada kegiatan pemungutan hasil hutan oleh MHA di wilayah hutan di sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Pasal 238 PP 23/2021 selanjutnya menyebutkan bahwa penetapan status hutan adat dilakukan melalui permohonan oleh Pemangku adat. Menteri akan membentuk tim terpadu untuk melakukan verifikasi lapangan untuk memeriksa keberadaan dan aktivitas MHA dalam wilayah yang diajukan.

Prosedur pengajuan penetapan hutan adat diatur lebih rinci lagi dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 tahun 2021

tentang Pengelolaan Pehutanan Sosial (PMLHK 9/2021), sebagai aturan pelaksana dari PP 23/2021. Pasal 66 ayat (2) PMLHK 9/2021 menyebutkan persyaratan permohonan penetapan hutan adat yang dimaksud dalam Pasal 238 PP 23/2021, yaitu: a) identitas MHA berupa KTP yang memuat nama MHA, nama ketua MHA dan alamat domisili ketua MHA, b) peta Wilayah Adat yang ditandatangani ketua MHA, c) Peraturan Daerah dan/ atau keputusan Gubernur/ Bupati/ Wali Kota tentang pengukuhan MHA, d) Surat Pernyataan yang ditandatangani oleh ketua MHA yang memuat penegasan bahwa areal yang diusulkan berada dalam wilayah adat dan persetujuan penetapan fungsi Hutan Adat yang diusulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Undang-Undang Otonomi Khusus**

UU Otsus tidak membahas hutan adat secara spesifik, tapi aturan ini berimplikasi terhadap sektor kehutanan dan eksistensi masyarakat adat di Provinsi Papua. UU Otsus dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada pemerintah Provinsi Papua untuk mengurus kepentingan masyarakat sesuai aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua (Muhajir & Fitra, 2018). UU ini juga melahirkan kekhususan untuk Provinsi Papua, seperti dalam hal kelembagaan dan pembagian pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah. Misalnya, peran DPRD yang digantikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP). Pasal 1 ayat (8) mengartikan MRP sebagai representasi kultural Orang Asli Papua yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli

Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Wewenang khusus lainnya berdasarkan UU Otsus adalah pembentukan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) pada Provinsi Papua, sebagaimana diatur Pasal 29 UU Otsus.

Pemerintah Provinsi Papua telah menerbitkan Peraturan Daerah Khusus No 21 tahun 2008 tentang Pengelolaan Hutan Berkelanjutan di Provinsi Papua (Perdasus 21/2008) dan Perdasus No 22 tahun 2008 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Masyarakat Hukum Adat Papua (Perdasus 22/2008). Kedua Perdasus ini menegaskan hak-hak masyarakat adat dan menjabarkan kriteria masyarakat adat yang berhak mengelola hutan Papua. Berdasarkan Pasal 38 Perdasus 21/2008, Masyarakat Adat dapat melakukan kegiatan komersial di kawasan hutan dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK-MHA). IUPHHK-MHA kemudian diatur lebih detail dalam Peraturan Gubernur Papua Nomor 13 tahun 2010 tentang Izin usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Papua (Pergub 13/2010).

Selayaknya hutan adat dalam PS yang dibahas pada bagian sebelumnya, masyarakat adat harus menyiapkan persyaratan administrasi, seperti surat permohonan, peta kerja, akta badan usaha dan sebagainya. IUPHHK-MHA hanya dapat diajukan oleh institusi, dalam bentuk koperasi dan badan usaha milik masyarakat adat setempat (Pasal 5 Pergub 13/2010). Apabila IUPHHK-MHA diterbitkan, masyarakat adat juga perlu menyiapkan Rencana Kerja Umum (RKU) dan Rencana Kerja Tahunan

(RKT) yang disahkan oleh Kepala Dinas Provinsi (Pasal 6 Pergub 13/2010).

### **3. Keselarasan Aturan Pengakuan Hutan Adat dalam UU Kehutanan jo. UUCK dan UU Otsus dengan nilai-nilai Pancasila**

Penulis telah menjelaskan poin-poin penting pengaturan hutan adat pada UU Kehutanan jo. UUCK dan UU Otsus sebelumnya. Terdapat dua objek utama yang dapat dikaji keselarasannya dengan nilai-nilai Pancasila, yaitu pengakuan hutan adat secara normatif dan implementasi dari peraturan-peraturan yang ada. Penilaian terhadap implementasi ini penting karena Pancasila memiliki nilai praktis, artinya penjabaran nilai-nilai Pancasila senantiasa berkembang dan selalu dapat dilakukan perubahan dan perbaikan (reformasi) sesuai dengan perkembangan zaman ilmu pengetahuan dan teknologi serta aspirasi masyarakat (Kaelan, 2008).

Terhadap nilai sila Pertama Pancasila, yaitu Ketuhanan, Kaelan M.S. (Kaelan, 2008) menyebutkan bahwa inti Sila Pertama adalah segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahkan moral negara, moral penyelenggara negara, politik negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang-undangan negara, kebebasan hak asasi warga negara harus dijiwai nilai-nilai Ketuhanan yang Maha Esa. Penulis melihat bahwa pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat di dalam UU Kehutanan yang diubah oleh UUCK dan UU Otsus sudah selaras dengan nilai Ketuhanan dalam sila pertama karena dua alasan.

Pertama, mayoritas masyarakat adat memiliki nilai-nilai kepercayaan dan kearifan lokal untuk menjaga alam

ciptaan Tuhan. Misalnya, masyarakat Lindu yang bermukim di Taman Nasional Lore Lindu (TNLL), Sulawesi Tengah. Masyarakat Lindu telah membagi area hutan mereka yang berfungsi sebagai kawasan konservasi, lindung dan produksi selayaknya negara mengatur fungsi kawasan hutan dalam UU Kehutanan (PSKL, 2018). Selain itu, sanksi adat (dalam Bahasa lokal disebut *gifu*) telah diterapkan bagi masyarakat yang melanggar, seperti pembayaran denda dalam bentuk kain adat tradisional atau dikeluarkan dari wilayah adat Lindu (PSKL, 2018). Kedua, masyarakat adat dapat diberdayakan untuk menjaga hutan dari kejahatan kehutanan yang dilakukan oleh pembalok liar ataupun perambah hutan. Studi *World Resources Institute* mengenai peranan komunitas lokal di Asia Tenggara dalam menjaga hutan juga menunjukkan bahwa masyarakat asli yang tinggal di hutan dapat membantu pekerjaan penegak hukum dalam menjaga hutan dan menyasar pelaku pembalokan liar (Brunner, et.al, 1999). Di Indonesia, dikenal pula Masyarakat Mitra Polisi Kehutanan (MMP) yang memiliki dasar hukum Peraturan Menteri Kehutanan No. P.56/Menhut-II/2014 tentang Masyarakat Mitra Polisi Kehutanan, yang berfungsi untuk membantu kerja penegak hukum kehutanan. Oleh karenanya, sudah selayaknya hak-hak masyarakat adat dalam mengelola hutan dijamin oleh Undang-Undang.

Terhadap nilai sila Kedua Pancasila, kemanusiaan. Dalam sila kemanusiaan terkandung nilai-nilai bahwa negara harus menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai makhluk yang beradab dan oleh karenanya, hak-hak kodrat manusia sebagai hak dasar (asasi) harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan negara (Kaelan, 2008).

Dimasukkannya hutan adat oleh putusan MK 35/2012 sebagai status hutan dalam pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan merupakan sebuah bentuk pengakuan terhadap hak Masyarakat Hukum Adat untuk mengelola hutan miliknya. Sebelumnya, hutan adat dimasukkan sebagai bagian dari hutan negara. Meskipun pengakuan hak pengelolaan hutan masyarakat adat telah dimasukkan dalam UU Kehutanan dan UU Otsus, aturan turunan dalam PP 23/2021 dan PMLHK 9/2021 mengharuskan masyarakat adat untuk menempuh prosedur yang menyulitkan untuk memperoleh hutan adat. Pertama, mereka pribadi harus memperoleh status terlebih dahulu sebagai Masyarakat Hukum Adat (MHA) melalui Peraturan Daerah (Perda). Pembentukan Perda ini tentu saja sangat bergantung kepada keinginan politik wakil rakyat dan kepala daerah setempat untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat adat setempat.

Kedua, setelah memperoleh status sebagai MHA, mereka perlu mengajukan penetapan hutan adat kepada KLHK untuk memanfaatkan hasil hutan. Pengajuan ini membutuhkan keahlian teknis dalam bidang kehutanan, seperti pembuatan peta wilayah adat. Dalam prakteknya, masyarakat tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk mengerahkan upaya advokasi, melobi ataupun mengkampanyekan aspirasi mereka. Dalam banyak kasus, masyarakat bergantung kepada LSM, yang juga memiliki sumber daya terbatas, dalam melewati proses politik dan hukum untuk memperoleh status hutan adat (Affandi, 2018). Padahal, berdasarkan pasal 167 PP 23/2021, pembiayaan pendampingan hutan adat dapat juga berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), APBN

Perubahan, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Secara normatif, peraturan turunan dari UU Otsus lebih baik dalam membantu proses pengakuan hak-hak masyarakat adat. Berdasarkan Pasal 2 Pergub 13/2010, disebutkan bahwa “Gubernur mencadangkan dan menunjuk areal hutan untuk kepentingan perizinan IUPHHK-MHA atas dasar usulan dari Bupati/Walikota”. Selanjutnya, Pasal 3 Pergub 13/2010 menyebutkan bahwa Bupati/Walikota menyampaikan usulan pencadangan kepada Gubernur dengan tembusan Kepala Dinas Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Usulan tersebut juga harus dilengkapi dengan peta lokasi. Meskipun masyarakat adat tetap perlu mengikuti proses administrasi, paling tidak Pergub 13/2010 ini mengamanatkan kepala daerah (Gubernur, walikota, bupati) untuk secara aktif menginventarisasi areal hutan yang berpotensi untuk diberikan izin IUPHHK-MHA.

Terhadap nilai sila ketiga Pancasila, Persatuan Indonesia. Nilai ini mengandung arti bahwa Negara memberikan kebebasan atas individu, golongan, suku, ras maupun golongan agama untuk merealisasikan seluruh potensinya dalam kehidupan bersama yang bersifat integral (Kaelan, 2008). Berdasarkan putusan MK 35/2012, kebebasan yang diberikan masyarakat adat haruslah memperhatikan kepentingan nasional. Pernyataan para pemohon judicial review yang menyatakan bahwa “suatu masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri, secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengejar kemampuan ekonomi sosial dan budaya mereka” dapat berimplikasi pada upaya separatisme dari masyarakat hukum adat. Kebebasan

yang diberikan haruslah diatur pembatasannya dalam Undang-Undang tentang Otonomi Daerah serta Undang-Undang lainnya (Putusan MK 35/2012, hlm. 178).

Pembentukan UU Otsus menunjukkan bahwa pemerintah serius untuk memberikan kebebasan dan keleluasaan bagi Masyarakat Papua untuk mengelola sumber daya alam mereka. Kebebasan tersebut telah diberikan dalam koridor Undang-undang sebagaimana yang diamanatkan dalam putusan MK 35/2012. Fasilitasi yang diberikan oleh pemerintah agar masyarakat mendapatkan hak akses terhadap hasil hutan, sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan dan peraturan turunannya, juga menunjukkan bahwa negara menjamin kebebasan bagi masyarakat adat untuk mengelola hutan. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa pengaturan hutan dalam UU Otsus dan UU Kehutanan telah selaras dengan sila ketiga Pancasila.

Terhadap nilai sila keempat, kerakyatan atau demokrasi. Nilai ini mengandung arti bahwa rakyat merupakan subjek pokok pendukung negara. Negara adalah dari oleh dan untuk rakyat, oleh karena itu rakyat adalah merupakan asal mula kekuasaan negara (Kaelan, 2008). Dengan demikian, implikasi dari sila keempat bagi masyarakat adalah partisipasi atau keterlibatan masyarakat adat dalam pengukuhan kawasan hutan dan pemberian izin usaha bagi konsesi di sekitar wilayah adat. Keterlibatan masyarakat adat menunjukkan adanya demokrasi dalam pengambilan keputusan negara sebagaimana tercermin dalam sila keempat.

Kenyataannya, kebijakan pemerintah untuk menguasai pengelolaan hutan masyarakat atau diserahkan pada investor dalam bentuk

Izin konsesi sering tumpang tindih dengan hak masyarakat adat (Nugroho, 2010). Di Papua sendiri, permasalahan fundamental terkait tumpang tindih kawasan hutan dengan wilayah adat yang belum terselesaikan, membuat posisi masyarakat terancam atas kriminalisasi (Muhajir & Fitra, 2018). Hal ini dikarenakan UU Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (UU P3H) dengan tegas melarang pengambilan hasil hutan, baik berupa kayu maupun bukan kayu, tanpa izin dari Pemerintah.

UU P3H yang dirancang untuk menysar kejahatan hutan teroganisir dan pelaku korporasi seakan-akan salah sasaran (Mas Achmad Santosa, 2016). Penegakan hukum pidana memang cenderung meningkat tetapi pelaku-pelaku yang ditangkap tergolong pelaku kecil dan terkadang mengarah pada kriminalisasi masyarakat kecil di sekitar hutan (Nagara et.al, 2020). Hasil review United Nation Development Program (UNDP) Indonesia terhadap 86 putusan pidana pilihan dalam rentang waktu 2014-2017 menunjukkan bahwa mayoritas pelaku yang ditindak di pengadilan adalah petani (24%) dengan kejahatan mengambil hasil hutan tanpa izin (Sinaga, 2020). Sisanya, di antaranya pimpinan perusahaan (18%), PNS (4%), sopir (14%), Swasta (9%), wiraswasta (21%), buruh (6%) dan mantan anggota DPRD (2%). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan dalam UU Kehutanan belum mencerminkan nilai sila keempat seutuhnya. UUCK sendiri mengupayakan perbaikan terhadap kondisi kriminalisasi masyarakat kecil ataupun masyarakat adat dengan menambahkan ketentuan pasal 110 B



dalam UU P3H yang mengatur bahwa masyarakat yang telah melakukan kegiatan di dalam kawasan hutan dikecualikan dari sanksi dengan syarat bahwa mereka dapat membuktikan telah tinggal di dalam dan/atau sekitar kawasan hutan paling singkat 5 (lima) tahun secara terus menerus dengan luasan paling banyak 5 (lima) hektar.

Terhadap nilai dari sila kelima, yaitu keadilan. Nilai-nilai keadilan yang harus terwujud dalam hidup bersama adalah meliputi (1) keadilan distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganya, dalam arti pihak negaralah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan, bantuan, subsidi, serta kesempatan dalam hidup bersama yang didasarkan atas hak dan kewajiban, (2) keadilan legal (keadilan bertaat), yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam masalah ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan antara warga negara terhadap negara dan dalam ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara, (3) keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara satu dengan lainnya secara timbal balik (Kaelan, 2008).

Artikel ini akan menekankan pembahasan terhadap keadilan distributif, dimana pihak negara yang harus secara aktif memenuhi keadilan bagi seluruh golongan masyarakat. Di Indonesia, perolehan formalitas lahan oleh komunitas adat ataupun masyarakat setempat rata-rata memakan waktu hingga 15 tahun sedangkan perusahaan hanya perlu memakan waktu rata-rata 5 tahun (Notess, *et.al*, 2018). Penelitian lain (Andiko, 2017) menunjukkan adanya ketimpangan yang besar antara jangka

waktu pemberian izin yang diatur secara formal dengan kenyataan di lapangan dalam mengajukan HKM, hutan adat dan hutan desa, misalnya HKM di Bengkulu yang memakan waktu 6 tahun, hutan desa yang mencapai 1-3 tahun dan hutan adat bisa mencapai waktu 15 tahun. Padahal, masyarakat adat mempunyai kewajiban yang sama seperti perusahaan untuk membayar pungutan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) dan Dana Reboisasi (DR) kepada negara. Berdasarkan Pasal 182 dan 183 PP 23/2021, masyarakat hukum adat hanya dikecualikan dari pungutan PSDH dan DR selama kayu yang diambil dimanfaatkan untuk kebutuhan sendiri dan tidak diperdagangkan.

Sementara itu, di Papua, belum ada satupun izin hutan adat yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Sebagai perbandingan, hingga akhir 2017, pemerintah sudah menerbitkan 20 izin konsesi hutan alam seluas 3.414.350 hektar dan 8 izin konsesi hutan tanaman seluas 1.197.055 hektar (Muhajir & Fitra, 2018). Selain itu, izin IUPHHK-MHA yang diterbitkan oleh Gubernur kepada masyarakat belum dapat diusahakan karena terbentur dengan keberatan dari Pemerintah Pusat (Muhajir & Fitra, 2018). Hal ini dikarenakan sistem administrasi perkebunan nasional yang belum mengenal IUPHHK-MHA sebagai izin konsesi yang sah. Sistem administrasi perkebunan seperti ketentuan mengenai perencanaan dan pengelolaan hutan, serta penatausahaan kayu merupakan bagian penting dari aspek legalitas kayu. Apabila pemegang IUPHHK-HA tidak mengikuti administrasi perkebunan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kayu tersebut ilegal karena tidak mengikuti aturan yang berlaku. Fakta ini menunjukkan bahwa terjadi

pertentangan antara Peraturan Daerah di Provinsi Papua dan Peraturan Nasional dan hal ini berdampak terhadap kesejahteraan rakyat Papua. Fakta-fakta ini juga menunjukkan bahwa implementasi atas pengaturan hutan adat belum mencerminkan keadilan sosial yang terkandung dalam pasal lima.

Pembahasan Pancasila secara ilmiah harus merupakan suatu kesatuan dan keutuhan, bahkan Pancasila sendiri dalam dirinya sendiri adalah merupakan suatu kesatuan dan keutuhan “majemuk tunggal” yaitu kelima sila itu baik rumusnya, inti dan isi dari sila-sila Pancasila itu adalah merupakan suatu kesatuan dan kebulatan (Kaelan, 2008). Oleh karena itu, aturan pengakuan hutan adat hanya dapat dikatakan selaras dengan Pancasila apabila aturan tersebut telah memenuhi nilai-nilai lima sila secara keseluruhan.

### C. Simpulan

Secara normatif, UU Kehutanan sebagaimana diubah oleh UUCK dan UU Otsus beserta peraturannya telah mengakui hak masyarakat adat untuk mengelola hutan adat. Pengakuan secara normatif tersebut telah sesuai dengan nilai KeTuhanan dalam sila pertama dan nilai Persatuan Indonesia dalam sila ketiga. Akan tetapi, implementasi pengakuan hutan adat yang diatur lebih detail dalam peraturan-peraturan turunan belum mencerminkan nilai Kemanusiaan dalam sila kedua, nilai Kerakyatan/Demokrasi dalam sila keempat dan nilai keadilan sosial dalam sila Kelima. Pembahasan ilmiah Pancasila mengharuskan analisis dilakukan dengan pemahaman bahwa Pancasila merupakan suatu kesatuan utuh atau bersistem. Artinya, ketidaksesuaian terhadap salah satu nilai Pancasila merupakan ketidaksesuaian terhadap seluruh nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian, implementasi aturan Pengakuan Hutan adat dapat disimpulkan

belum selaras terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Pemerintah perlu menyederhanakan proses perizinan hutan adat yang masih berbelit agar semakin banyak masyarakat adat yang dapat menikmati hasil hutan di wilayah adat mereka secara sah.

### DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Dean Yulindra. (2018, 31 Juli). Perjalanan Panjang dan Melelahkan Menuju Pengakuan Hak Tanah Adat. *World Resources Institute Indonesia*. <https://wri-indonesia.org/id/blog/perjalanan-panjang-dan-melelahkan-menuju-pengakuan-hak-tanah-adat>.
- Andiko. (2017). *Studi Perbandingan Proses Pengakuan Hak dan Perizinan Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan serta Kawasan Hutan untuk Masyarakat dan Perusahaan*. Batam: ASM Law Office. Study-Perbandingan\_Jan-2017\_Andiko\_Bahasa.pdf (rightsandresources.org)
- Anugrah, Nunu. (2021, 16 Agustus). Pemerintah Terus Percepat Pengakuan Hutan Adat. *Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Indonesia*.
- Anita Sinaga. (2020, 27 Juni). Pendekatan Multidoor dalam Upaya Penegakan Hukum Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup. *Konferensi Nasional Online Fakultas Hukum Universitas Pancasila*.
- Brunner, Jake, *et.al*. *Forest Problems and Law Enforcement in Southeast Asia: The Role of Local Communities*. Washington DC: World Resources Institute.
- Diamantina, Amalia, *et.al*. (2021). Kajian Yuridis Materi Muatan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2009 Terhadap Nilai-Nilai Pancasila.

- Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, Vol. 03 (No.01), pp. 98-110.
- Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kementrian Lingkungan. (2018, 29 Januari). Masyarakat Adat Kearifan Lokal yang Menjaga Hutan. *Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Indonesia*. Masyarakat Adat Kearifan Lokal yang Menjaga Hutan (menlhk.go.id)
- Firdaus, Asep Yunan & Widawati, Emila. (2014). *Konflik Tenurial dalam Pembangunan KPH: Pembelajaran dari Hasil Penilaian Cepat di KPHP Berau Barat dan KPHP Kapuas Hulu*. Bogor: Working Group on Forest-Land Tenure.
- M.S., Kaelan. (2008). *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi RepublikIndonesia No. 35/PUU-IX/2012.
- Muhajir, Mumu & Fitra,Syahrul. (2018). *IUPHHK-MHA dan Masa Depan Pengelolaan Hutan Oleh Masyarakat Adat di Papua*. Jakarta: Auriga Nusantara. dan WWF Indonesia.
- Nagara, G., et.al. 2020. Persoalan Struktural dalam Politik Penegakan Hukum Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup. *Jurnal Antikorupsi Integritas*, Vol. 5(No.2), pp. 65-74.
- Notess, Laura, et.al. (2018). The Scramble for Land Rights: Reducing Inequity between Communities and Companies. <https://files.wri.org/d8/s3fs-public/scramble-land-rights.pdf>
- Nugroho, Bambang Daru. (2010). Pengelolaan Hak Ulayat Kehutanan yang Berkeadilan dalam Kaitan Pemberian Izin HPH dihubungkan dengan Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam. *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*, Vol 11 (No. 01). 26618-ID-pengelolaan-hak-ulayat-kehutanan-dalam-kaitan-pemberian-izin-hph-dihubungkan-hak.pdf (neliti.com)
- Redaksi Warta Ekonomi Online/ Ant. (2019, 10 Maret). Miris, 1,7 Juta Keluarga di Kawasan Hutan Masih Miskin. *Warta Ekonomi Online*. <https://www.wartaekonomi.co.id/read218735/miris-17-juta-keluarga-di-kawasan-hutan-masih-miskin>.
- Santosa, Mas Achmad. (2016). *Alam pun butuh Hukum & Keadilan*. Jakarta: Prima Pustaka.
- Sispandok KPH+. (2021). Konsepsi HPH. *Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan*. [http://kph.menlhk.go.id/sinpasdok/pages/lihat\\_berita/5](http://kph.menlhk.go.id/sinpasdok/pages/lihat_berita/5)
- Subekti, Rahayu & Pratiwi, Dian Esti. (2020). Penerapan Asas Ultimum Remidium dalam Penegakan Tindak Pidana Lingkungan Berdasarkan Nilai Pancasila. *Jurnal Majelis*, Edisi 04.