

Conservation and Indigenous People

Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



WINROCK
INTERNATIONAL



**KEMENTERIAN
DALAM NEGERI**

Conservation and Indigenous People

Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat

Writers / Penulis:

Laurel Heydir
Muki T. Wicaksono
Luluk Uliyah
Myrna Safitri
Herry Santoso
Rikardo Simarmata
Adi D. Bahri

(Cover photo: Leo Wahyudi)

DISCLAIMER

This White Paper is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the responsibility of Winrock International and do not necessarily reflect the views of USAID, the United States Government or Winrock International.



TABLE OF CONTENTS

Preface	1
Kata Pengantar	3
Executive Summary	5
Ringkasan Eksekutif	9
Summary of Proceedings of Expert Discussion	13
Resume Proses Diskusi Pakar	23
Expert Paper 1 : Tenure Certainty, Indigenous People and Ecosystem Conservation: An Anthropological Review of Economy and Law	33
Tulisan Pakar 1 : Kepastian Tenurial, Masyarakat Hukum Adat dan Pelestarian Ekosistem: Sebuah Tinjauan Antropologi Ekonomi dan Hukum	53
Expert Paper 2 : Customary Forests and Conservation	73
Tulisan Pakar 2 : Hutan Adat dan Konservasi	91
Expert Paper 3 : Continuity and Transformation of Customary Law Amidst the Need for Legal Instruments in Biodiversity Conservation in Indonesia	111
Tulisan Pakar 3 : Kontinuitas dan Transformasi Hukum Adat di Tengah Kebutuhan Hukum Konservasi Keanekaragaman Hayati di Indonesia	133
Expert Paper 4 : Allignment of Draft Laws on Indigenous People and Biodiversity Conservation Law	157
Tulisan Pakar 4 : Keselarasan RUU Masyarakat Adat dengan Undang-Undang Konservasi Keanekaragaman Hayati	181
Expert Paper 5 : Considering Management Area and People's Livelihood in the Draft Revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Its Ecosystem	207
Tulisan Pakar 5 : Menimbang Ruang Kelola dan Penghidupan Masyarakat dalam RUU tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati	233
Glossary	261

PREFACE

Winrock International, through the USAID/Indonesia Alliance for Sustainable Palm Oil (ASLI) project, which is supported by USAID in cooperation with the Government of Indonesia through the Working Group on Revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) and the Ministry of Environment and Forestry's Legal Bureau, organized the third in a series of four (4) Focus Group Discussions (FGD) on March 2, 2017, this time bringing experts together to focus on indigenous peoples' roles in conservation.

Law No. 5/1990 serves as the tool for policy making in conservation in Indonesia. The process of revising the Law so it can respond to and anticipate current and future problems is ongoing. The purpose of these FGDs (and these White Papers) is to inform the policy maker discussion.

Indigenous people and their relation to biodiversity resources impacts conservation. Their local knowledge should be recognized and enshrined in the Law to help protect their rights.

In FGD 3, experts presented their scientific papers to a group that included notable scientific experts, representatives from the Government of Indonesia, civil society groups and environmental organizations.

The discussion on indigenous people is closely related not only to forestry but to biodiversity overall, and the draft revision of Law No. 5/1990 should accommodate them, their practices and land rights explicitly. Otherwise, indigenous people will remain vulnerable to marginalization and criminalization, as has often been the case.

One of the critical topics presented during the discussion was on the legal aspects of indigenous people. Constitutional Court Verdict No. 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012) recognized customary forest rights. MK No. 35/2012 created a wave of communities claiming customary right to forest land. The Convention on Biological Diversity (CBD) recognizes the role of indigenous people in genetic resource conservation for sustainable use and benefit-sharing. To ensure consistent compliance with CBD, the development of a genetic resources database for conservation and preservation needs to be prioritized, due to the disclosure of origins in patent property rights. This proposal should be added into the Law and Ministerial Regulation.

In Indonesia, the concept of 'living law' is not limited to customary issues. 'Living law' can also be used to reinterpret customary tradition, although living law can also be contradictory to customary and state law.

FGD 3 noted that Law No. 5/1990 lacks regulations on customary lands and intersecting areas of indigenous people and conservation. Thus, it's necessary to create regulations on ecosystem function, indigenous people's access to natural resources and a social dynamic for dealing with conservation and livelihoods. Indigenous people must be integrated as part of the social capital in ecosystem conservation.

The papers presented by experts in FGD 3 were edited and reviewed by the writers. The ASLI team then compiled them into the third in a series of four publications here, hoping that this will be part of ASLI's contribution to the process of revising Law No. 5/1990. We realize that the content is far from perfect but we hope it will provide a meaningful contribution to the revision of the Law.

Finally, we would like to thank the Directorate of Essential Ecosystem Management (BPPE), the Working Group on Revision of Law No. 5/1990, MoEF Legal Bureau, USAID, Directorate General of Regional Development Ministry of Home Affairs as Winrock International key counterpart in Indonesia, the experts who contributed their ideas, the FGD participants and everyone who was involved in preparing this resource.

The Alliance for Sustainable Palm Oil (ASLI)

KATA PENGANTAR

Winrock International melalui Aliansi Sawit Lestari Indonesia (ASLI) yang didukung oleh USAID bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia melalui Kelompok Kerja Revisi Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990) dan Biro Hukum Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyelenggarakan FGD ke-3 pada 2 Maret 2017, mengundang para pakar berdiskusi tentang peran masyarakat adat dalam konservasi.

UU No. 5/1990 berfungsi sebagai sarana pembuatan kebijakan dalam hal konservasi di Indonesia. Proses revisi ini diperlukan untuk merespon dan mengantisipasi masalah yang ada sekarang dan yang akan datang. Tujuan dari rangkaian FGD (dan Jurnal Ilmiah) adalah untuk menyediakan informasi bagi para pembuat kebijakan.

Dalam FGD ke-3, beberapa pakar menyajikan makalah ilmiah mereka di hadapan para peserta yang berasal dari pakar ilmiah terkemuka, perwakilan dari Pemerintah Indonesia, kelompok masyarakat madani dan organisasi lingkungan.

Membahas masyarakat adat sangat erat kaitannya tidak hanya dengan kehutanan, tetapi lebih dari itu menyangkut keanekaragaman hayati dan praktek-praktek pengetahuan tradisional. Draf revisi UU No. 5/1990 seharusnya mengkomodir masyarakat adat, praktek-praktek tradisional dan hak atas tanahnya secara eksplisit. Kalau tidak, maka mereka akan tetap rentan terhadap marginalisasi dan kriminalisasi sebagaimana sering terjadi.

Salah satu topik hangat selama pembahasan adalah tentang aspek legal dari masyarakat adat. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012) mengakui hak-hak Masyarakat Adat atas Hutan Adat. Putusan ini menciptakan euforia karena klaim masyarakat atas lahan hutan makin meningkat. Konvensi Keragaman Hayati (CBD - *The Convention on Biological Diversity*) mengakui peran masyarakat adat dalam konservasi sumber daya genetik untuk pemanfaatan berkelanjutan dan pembagian manfaat. Untuk memastikan ketaatan terhadap CBD secara konsisten, maka diperlukan pengembangan database sumber daya genetik dalam konteks konservasi dan pelestarian karena dibukanya asal muasal hak cipta dan hak milik. Usulan ini harus dimasukkan dalam Undang-Undang dan Peraturan Menteri.

Di Indonesia, konsep hukum yang hidup atau *living law* tidak hanya terbatas pada isu hukum adat. Pandangan mengenai '*living law*' dapat juga digunakan untuk menafsirkan ulang tradisi adat istiadat, walaupun *living law* juga dapat bertentangan dengan hukum adat dan negara.

FGD 3 ini juga mengkritisi UU No. 5/1990 karena kurang mengatur wilayah adat dan wilayah-wilayah yang beririsan dengan masyarakat adat dan konservasi. Karena itu, perlu dibuat regulasi yang mengatur fungsinya, akses masyarakat adat terhadap sumber daya alam, dinamika sosial menyangkut konservasi dan penghidupan. Masyarakat adat merupakan bagian dari modal sosial dalam konservasi ekosistem.

Pengumpulan makalah yang dipresentasikan oleh para pakar dalam FGD telah melalui penyuntingan dan konfirmasi dari para penulis. Kemudian tim ASLI mengumpulkannya ke dalam jurnal ilmiah seri ketiga dari empat seri dengan harapan bahwa ini menjadi kontribusi ASLI dalam proses revisi UU No. 5/1990. Kami menyadari bahwa isi dari jurnal ilmiah ini jauh dari sempurna, tetapi kami berharap akan memberikan kontribusi bermakna.

Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih kepada Direktorat Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial (BPÉE), Kelompok Kerja Revisi UU No. 5/1990, Biro Hukum KLHK, USAID, Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri sebagai mitra kunci Winrock International di Indonesia, dan semua pakar yang telah menyumbangkan gagasannya, para peserta FGD, dan mereka yang telah terlibat dalam persiapan jurnal ilmiah ini.

Aliansi Sawit Lestari Indonesia (ASLI)

EXECUTIVE SUMMARY

An essential discussion for the draft revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) is how to best work with the existence of indigenous people who have social, cultural, ecological, economic and political ties to land and forest ecosystems. That is the focus of the views presented in this White Paper.

Indigenous people have a significant role in conservation based on their culture. However, indigenous people are vulnerable and marginalized, and they often do not obtain benefits from the development process. The Government under its Social Forestry scheme tries to ensure the position of indigenous people over land. The draft revision of Law No. 5/1990 provides for Conservation Area Managed by Communities ("*Area Konservasi Kelola Masyarakat* or AKKM"). This gives the opportunity for indigenous people or local communities to participate in conservation activities.

Winrock International, through the USAID-supported Alliance for Sustainable Palm Oil (ASLI), in cooperation with the Government of Indonesia through the Ministry of Environment and Forestry's Essential Ecosystem Management Directorate (BPÉE) has garnered expert opinions to build objective lines of reasoning regarding indigenous people and conservation. The expert opinions laid out in this White Paper 3 will hopefully serve as solid input for the revision of Law No. 5/1990.

ASLI called on experts to write scientific papers on Indigenous People and Conservation. ASLI then facilitated a Focus Group Discussion (FGD) on March 2, 2017 at Hotel Atlet Century, where some experts presented their work.

Laurel Heydir, legal expert and lecturer from Sriwijaya University in South Sumatra, presented his paper '*Customary Forests and Conservation.*' Agus Sardjono, a professor from the University of Indonesia, presented on '*Indigenous People's Access to and Protection of Genetic Resources.*' Muki T. Wicaksono from Epistema Institute presented his paper (co-authored by Luluk Uliyah and Myrna Safitri) on '*Customary Law Continuity*

and Transformation in the Needs of Biodiversity Conservation Law in Indonesia.’ Tommy Indyan from the Indigenous Peoples Alliance of the Archipelago (AMAN) gave a presentation – ‘Critical Review on the Draft of Law No. 5/1990. Experts Herry Santoso, Rikardo Simarmata and Adi D. Bahri dan Hariadi Propantoko also wrote scientific papers although they could not attend the FGD.

Laurel Heydir describes three (3) aspects of management of customary forests; the social aspect (indigenous people), the territorial aspect (customary area) and customary law. He argues that customary forest management must integrate all aspects of management. He also says the regulation of biodiversity and ecosystem conservation is a cross-sectoral issue and falls not only under the domain of MoEF but also all related government institutions and natural resources stakeholders. Moreover, he equates the customary forest issue with the conservation issue, making it necessary to include indigenous people in conservation management and make sure that the involvement of indigenous people is the framework to support conservation.

In Sardjono’s ‘Indigenous People’s Access to and Protection of Genetic Resources’ he describes how indigenous people have rights and obligations in conservation, sustainable utilization of natural resources and the equitable sharing of benefits obtained from the use of genetic resources. Therefore, he argues regulations should focus on strengthening the database of genetic resources. He says that will require the work of multiple stakeholders e.g. the local government, the Clearance Agency and the Indigenous People Organization (AMAN).

Luluk Uliyah, Muki T. Wicaksono and Myrna Safitri wrote ‘Customary Law Continuity and Transformation in the Needs of Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems Law in Indonesia.’ They provide a pluralistic legal perspective that considers “customary law as living law.” They emphasize there are two (2) main points that should be considered in the draft revision of Law No. 5/1990. First, policy should incorporate customary law as part of traditional customary community knowledge in conservation areas management, so there is legal certainty for indigenous territories within conservation areas. Second, the bias against customary law has to be addressed by prioritizing a pluralistic

legal perspective, not only in policies on forestry, but also on coastal and biodiversity conservation policies in Indonesia.

Herry Santoso, who was not at FGD 3, explains in “Certainty of Land Tenure for Indigenous Peoples and Ecosystem Conservation” that the uncertainty of land tenure for Indigenous People has created a land ownership crisis. However, since MK No. 35/2012 stated that customary forest is no longer considered State Forest, customary forest management is now subject to customary law, so indigenous people now have a far greater ability to take part in conservation in Indonesia, with support from a good tenurial system and the political will of relevant stakeholders. Nonetheless, certainty of land tenure must be achieved (i.e. ensuring indigenous people are in control of land they are entitled to), but this can be implemented by a social forest system or Agrarian Reform.

Rikardo Simarmata, from the University of Gajah Mada in Yogyakarta, depicts ‘The Intersecting Draft Law on Protection and Recognition of Indigenous Peoples (RUU PPMHA) and the Revision of Law No. 5/1990’. He explains that the draft revision of Law No. 5/1990 should be in line with the RUU PPMHA. His paper provides analysis of both drafts in how they recognize the rights of indigenous people, pointing out that they offer different points of view on the legal position of indigenous peoples, and the implications that has for the recognition of authority or the authority to exercise power in public affairs.

Adi D. Bahri, the researcher at the Centre for Agrarian Studies (PSA-IPB) and Hariadi Propantoko, the researcher at the Yayasan Nastari, wrote “Considering Management Area and People’s Livelihood in the Draft Concerning Natural Resources and Ecosystem Conservation.” They explain that most of the laws and regulations regarding natural resources in Indonesia are more focused on serving the private sector. Law No. 5/1990 has not yet provided opportunities to local communities or Indigenous People to participate in managing natural resources. Therefore, this revision draft must ensure that the local communities and/or indigenous people are included in managing natural resources.

We will explore these perspectives in full in the following pages and provide a convenient table overview in the Summary section below.

Salah satu diskusi penting dalam draft revisi UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990) adalah bagaimana cara terbaik menghadapi keberadaan masyarakat adat yang mempunyai hubungan sosial, budaya, ekologi dan ekonomi serta politik dengan tanah, area dan ekosistem hutan. Hal inilah yang menjadi fokus diskusi yang disajikan dalam Jurnal Ilmiah ini.

Masyarakat adat mempunyai peran besar dalam konservasi berdasarkan adat istiadat mereka. Akan tetapi, masyarakat adat sangat rentan dan termaginalkan. Terkadang mereka tidak mendapatkan keuntungan dari proses pembangunan. Pemerintah dalam skema perhutanan sosial mencoba untuk menjamin posisi masyarakat adat terhadap lahan. Revisi UU No. 5/1990 menyediakan “Area Konservasi Kelola Masyarakat atau AKKM.” Hal ini memberikan kesempatan kepada masyarakat adat dan masyarakat lokal untuk partisipasi dalam kegiatan konservasi.

Winrock International melalui program Aliansi Sawit Lestari Indonesia (ASLI) yang didukung oleh USAID bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia melalui Direktorat Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial (BPÉE) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengumpulkan pendapat para pakar untuk dijadikan dasar argumentasi yang obyektif terkait dengan pengaturan dan kedudukan Masyarakat Hukum Adat dan Konservasi. Opini para pakar ini dituangkan dalam Jurnal Ilmiah 3 yang akan dijadikan input secara akademis terhadap revisi UU No. 5/1990.

ASLI mengundang para pakar untuk menulis makalah ilmiah terkait dengan Masyarakat Hukum Adat dan Konservasi. Selain itu, ASLI juga memfasilitasi Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) pada tanggal 2 Maret 2017, dimana beberapa pakar tersebut memberikan paparan mengenai hasil analisisnya.

Laurel Heydir, pakar hukum dan dosen Universitas Sriwijaya di Sumatra Selatan, memberikan presentasi makalah ilmiahnya yang berjudul ‘Hukum Adat dan Konservasi’. Agus Sardjono, professor dari Universitas Indonesia memberikan presentasi mengenai Akses dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Sumber Daya Genetik di Wilayahnya. Muki T. Wicaksono dari Epistema memberikan presentasi makalah ilmiahnya (*co-author* dengan Luluk Uliyah dan Myrna Safitri) tentang ‘Kontinuitas dan Transformasi Hukum Adat di Tengah Kebutuhan Hukum Konservasi

Keanekaragaman Hayati di Indonesia'. Tommy Indyan (AMAN) memberikan presentasi 'Review terhadap Draft Revisi UU No. 5/1990. Dan pakar lainnya Herry Santoso, Rikardo Simarmata dan Adi D. Bahri dan Hariadi Propantoko memberikan kontribusi melalui makalah ilmiah walaupun mereka tidak dapat berpartisipasi dalam diskusi tersebut.

Laurel Heydir memaparkan tiga (3) aspek pengelolaan hutan adat, yaitu aspek sosial (masyarakat adat), aspek wilayah (wilayah adat) dan aspek tatanan hukum (hukum adat). Oleh karena itu pengaturan hutan adat memerlukan integrasi lintas sektoral. Penulis juga menyebutkan bahwa terkait dengan pengaturan keanekaragaman hayati dan konservasi ekosistem adalah isu lintas sektoral dan bukan hanya kewenangan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tetapi juga institusi pemerintah terkait dan *stakeholder* sumber daya alam hayati. Selanjutnya isu hutan adat ini juga merupakan isu konservasi. Oleh karenanya, harus dipastikan untuk mengikutkan masyarakat adat dalam manajemen konservasi dan memastikan bahwa keterlibatan masyarakat adat ini dalam rangka mendukung fungsi konservasi.

Dalam presentasi Agus Sardjono dengan judul "Akses dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Sumber Daya Genetik di Wilayahnya" memaparkan bahwa masyarakat adat mempunyai hak dan kewajiban dalam konservasi, penggunaan Sumber Daya Alam (SDA) berkelanjutan dan pembagian adil yang diperoleh dari pemanfaatan sumber daya genetik. Oleh karena itu, peraturan harus fokus pada penguatan database sumber daya genetik. Untuk memperkuat database, diperlukan peran multi pihak yaitu pemerintah daerah, badan *clearing* dan AMAN.

Luluk Uliyah, Muki T. Wicaksono dan Myrna Safitri mempresentasikan makalah mereka tentang 'Kontinuitas dan Transformasi Hukum Adat di Tengah Kebutuhan Hukum Konservasi Keanekaragaman Hayati di Indonesia'. Mereka memberikan perspektif pluralisme hukum yang menyebutkan "hukum adat adalah hukum yang hidup" Ada dua (2) poin yang dapat dipertimbangkan dalam draf revisi UU No. 5/1990 ini. Pertama, kebijakan seharusnya menempatkan hukum adat sebagai bagian dari pengetahuan masyarakat hukum adat dalam mengelola areal konservasinya, sehingga terdapat kepastian hukum bagi wilayah adat di dalam kawasan konservasi. Kedua, bias mengenai hukum adat harus diselesaikan dengan memasukkan perspektif pluralisme hukum bukan hanya pada kebijakan kehutanan, tetapi juga dalam kebijakan wilayah pesisir dan konservasi keanekaragaman hayati di Indonesia.

Herry Santoso, pakar yang tidak dapat hadir dalam FGD 3, dalam makalahnya 'Kepastian Tenurial, Masyarakat Hukum Adat dan Pelestarian Ekosistem: Sebuah Tinjauan Antropologi Ekonomi dan Hukum' memaparkan bahwa ketidakpastian tenurial bagi masyarakat adat menyebabkan krisis tenurial. Selanjutnya Putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012) menyebutkan bahwa hutan adat bukan lagi hutan Negara, pengelolaan hutan ada sekarang adalah subyek hukum adat, sehingga masyarakat adat mempunyai potensi besar untuk melakukan konservasi di Indoensia, dengan dukungan sistem tenurial yang baik dan *political will* para pihak. Untuk mencapai kepastian tenurial untuk masyarakat adat (memastikan masyarakat adat menguasai wilayahnya), dapat dilakukan dengan sistem perhutanan sosial dan reformasi agraria.

Rikardo Simarmata, ahli dari Universitas Gajah Mada mempresentasikan 'Ketersinggungan RUU Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat (RUU PPMHA) dengan Revisi UU No. 5/1990.' Penulis memberikan paparan bahwa draft revisi UU No. 5/1990 seharusnya selaras dengan draft RUU PPMHA. Dalam makalahnya memberikan analisa terhadap dua draf tersebut dimana kedua draf mengakui hak masyarakat hukum adat. Akan tetapi, draf tersebut mempunyai pandangan yang berbeda terhadap kedudukan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum yang berimplikasi pada pengakuan atas otoritas atau kewibawaan untuk menyelenggarakan kekuasaan (urusan publik).

Adi D. Bahri, peneliti di Pusat Studi Agraria (PSA-IPB) dan Hariadi Propantoko (peneliti Yayasan Nastari) menulis makalah ilmiah berjudul 'Menimbang Ruang Kelola dan Penghidupan Masyarakat Dalam RUU tentang konservasi keanekaragaman hayati.' Mereka menjelaskan bahwa sebagian besar peraturan perundang-undangan mengenai sumber daya alam di Indonesia bersifat eksklusif dan lebih dominan dalam melayani sektor swasta. UU No. 5/1990 sebagai bentuk ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD) belum memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal atau masyarakat adat untuk berpartisipasi dalam mengelola sumber daya alam. Oleh karena itu, draf revisi ini harus memastikan bahwa masyarakat lokal dan/atau masyarakat adat dimasukkan dalam pengelolaan sumber daya alam.

Kami akan menyajikan perspektif ini secara lengkap di halaman berikut dan memberikan gambaran tabel yang mudah digunakan di bagian Resume Para Pakar di bawah ini.

SUMMARY OF PROCEEDINGS OF EXPERT DISCUSSION

“CONSERVATION AND INDIGENOUS PEOPLES”

Ir. Haryanto R. Putro, MS

Introduction.

On March 2, 2017 a Focus Group Discussion (FGD) was held with a number of experts on the topic of Conservation and Indigenous Peoples. The issue of forests and forest resources in Indonesia is inseparable from the existence of diverse communities with strong social, historical, ancestral, cultural, spiritual, ecological, economic and political connections to the land, area, and forest ecosystem. Indigenous peoples have a strategic role in the protection of these ecosystems based on customary institutions and local wisdom that has been passed down from generation to generation. But in general, these indigenous peoples are vulnerable and marginalized communities. Many of these communities have not received any benefit from development around the country. Various issues have even triggered conflict among indigenous peoples and broken customary law, resulting in the loss

of communities' customary rights to land tenure and the natural resources within their traditional areas.

The purpose of this discussion was to obtain explanations from experts in the form of scientific papers related to conservation and indigenous peoples that can be used as concrete input for informing policy makers involved in the revision process of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990). The experts who attended the discussion were Laurel Heydir, Agus Sardjono, Lulu Uliyah, Muki T. Wicaksono and Tommy Indyan (AMAN). This section is a summary of the discussion process, as opposed to the Executive Summary, which touched on the viewpoints offered in the wider White Paper.

This summary incorporates the opinions of experts and participants in the FGD. From this, we have created a synthesis of those opinions that focuses on key areas in policy and regulation.

Fundamental Questions.

In this discussion, the fundamental questions were: (1) Do customary forests still fall under the status of state forests? The Constitutional Court Verdict No. 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012) states that Customary Forests are no longer part of State Forests. Therefore, what is the most appropriate approach for deciding Community Conservation Areas (AKKM), the status of forests or the function of the forests? Is there any guarantee that Article 36 Paragraph (2) of the draft revision of Law No. 5/1990 is sufficient in its formal context? Is there a need for more regulations? (2) The draft revision of Law No.

5/1990 contains a number of issues which are related to the position of Indigenous Peoples and natural resources (including genetic resources). These include the issues of profit sharing, protection of access for indigenous peoples to conservation areas and also protection for the cultural needs of Indigenous Peoples related to natural resources. Is the Article 104 (2) of the draft revision of Law No. 5/1990 already covered derivative results of breeding process conducted by the indigenous people? Does it need a provision that provides space for community-level institutions to assert “control”?

Main Ideas Contributed by the Experts.

This discussion was supplemented by a number of academic papers written and presented by experts. Their main ideas are summarized below in Table I.

Table I. Experts and Main Ideas

Name of Expert	Topic	Idea Presented
Laurel Heydir.	Customary forests and conservation.	<ul style="list-style-type: none"> • Customary forests (administered by indigenous peoples) constitute a multi-faceted phenomenon and require integrated, cross-sectoral regulation. This means that, per nomenclature of ‘forest,’ regulation falls under the jurisdiction of the forestry sector; regulating the phenomenon of customary forests (and indigenous people) cannot be comprehensively achieved by the MoEF alone. • The movement for the recovery of the constitutional rights of indigenous peoples and their traditional rights, which appears to have gained wide support from various circles, is a serious issue that needs to be addressed by the MoEF. This is especially crucial because the regime that administered the forestry sector up to now continues to use outdated perspectives on indigenous peoples’ existence in their customary land. Indigenous people have been left behind economically and therefore require compensation from the state (e.g. MoEF) to survive.

		<ul style="list-style-type: none"> • What indigenous people are demanding after a Constitutional Judge (in MK No. 35/2012) granted the request of AMAN (as the representative of the Indigenous Communities of the Archipelago) that customary forests are no longer considered State Forests- is not trivial (e.g. collecting forest products to fulfil daily needs), but actually claiming 40 million hectares of customary areas.
Rikardo Simarmata.	The intersecting draft Law on Protection and Recognition of Indigenous Peoples (RUU PPMHA) and the Revision of Law No. 5/1990.	<ul style="list-style-type: none"> • Focusing on the harmonization of Law No. 5/1990 and RUU PPMHA by prioritizing the view that both draft Laws have a hierarchical relationship where the RUU PPMHA is the umbrella law and the Law No. 5/1990 must refer to the RUU PPMHA. The provisions contained in the Law No. 5/1990 must not conflict with those in the RUU PPMHA. • In thought, the Law No. 5/1990 is aligned with the RUU PPMHA. Both Drafts fulfil the acknowledgement of indigenous peoples with more concrete action: accommodating, protecting, giving legal certainty, and fulfilling the human rights of indigenous people.

		<ul style="list-style-type: none"> • The harmonization of both Drafts still needs to be improved by adopting or utilizing a theoretical framework about the position of indigenous peoples.
Heri Santoso	Certainty of land tenure for indigenous peoples and ecosystem conservation.	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous peoples, with all their traditional institutions, have great potential to engage in environmental conservation efforts as long as their administrative areas are supported with secure land tenure systems. The certainty of land tenure over administrative areas is an important prerequisite, because only with secure land tenure will all investments on that land be safe in the long term. • The uncertainty of land tenure in regions administered by indigenous peoples that has occurred since the colonial era triggers conflicts that have developed into a land tenure crisis and social crisis. The uncertainty of land tenure also acts as an “extra-legal, gambling economy”, and creates a situation of “competitive victimhood” that threatens the life of the state and the nation.

		<ul style="list-style-type: none"> • The social transformation of indigenous peoples into consumer communities (communities that are fully economically integrated into the market) is inevitable. Therefore, efforts to realize certainty of land tenure requires support and serious political will from the government. Without it, the social transformation that occurs will likely be uncontrolled and/or fully controlled by market forces. • Opportunities to realize the certainty of land tenure for regions under the administration of indigenous peoples are quite open and can be achieved through Social Forestry or Agrarian Reform schemes.
Luluk Uliyah, Muki T. Wicaksono and Myrna Safitri.	Continuity and Transformation of Customary Law Amidst the Need for Legal Instrument on Biodiversity Conservation in Indonesia.	<ul style="list-style-type: none"> • The best solutions for customary law in the draft revision of Law No. 5/1990: • The policy should have acknowledged customary law as a part of indigenous people's knowledge in managing conservation areas, so that there is legal certainty for their customary territories in conservation areas;

		<ul style="list-style-type: none"> • Bias towards customary law needs to be resolved by introducing a legal pluralism perspective, not only in forestry policies, but also in policies regarding coastal and biodiversity conservation areas in Indonesia.
Agus Sardjono	Access and protection of indigenous peoples to genetic resources within their regions. (presentation only at the FGD March 2, 2017).	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous peoples have rights and obligations associated with conservation, sustainable utilization, and equitable benefit sharing obtained from the utilization of genetic resources. • Regulations should focus on strengthening the database of genetic resources in order to fulfil the principles of "disclosure of origin" and equitable benefit sharing of genetic resources. • To deepen the database of genetic resources, the role of local government, AMAN and Clearance Agency are considered very important.

Law No. 5/1990 on Agrarian Law (Law No. 5/1990), constitutes the legal foundation for basic agrarian principles. The Law No. 5/1990 explicitly defines the Right of State Control as referred to in Article 33 (2) of the 1945 Constitution. Article 2 (2) of the Law No. 5/1990 states that the state has authorities: (1) regulate

and carry out the allocation, use, supply and maintenance of land, water and airspace; (2) determine and regulate the legal relations between the people and land, water and airspace; (3) determine and regulate legal relations between people and lawful acts in land, water and airspace.

It is important to note that state control of natural resources falls under public law (*publiekrechtelijk*), which is not comparable to land ownership, which is considered part of civil law (*privaatrechtelijk*). This distinction is outlined based in the provisions of Article 33 (3) of the 1945 Constitution.

In public law, control of the state is dominant and all rights to land are based on the right to state control. In this context, the power of the state is not comparable to any other entity¹, including indigenous peoples (including customary rights, although such rights are derived from the heritage of ancestors, which are regarded as the ancestral domain passed down from generation to generation prior to the birth of the Republic of Indonesia).²

In the elucidation of the Law No. 5/1990, the right to state control constitutes an abstraction of the customary land rights of indigenous peoples (*hak ulayat*)³, which *hak ulayat* is incarnate at its highest level, namely the state – to govern entire territory of Indonesia.⁴ The right of tenure is not the right of ownership. State control exists with the state as an organization of power made up of all the people of Indonesia. The state acts as governing body.

During Indonesia's development, especially since the New Order period, the state (government) did not side with low income and vulnerable groups in society, including but not limited to, indigenous peoples. Since then, the destruction of natural capital and social capital has taken place in the name of national development.

This has caused the lingering land tenure conflicts that continue to occur today.

The MK No. 35/2012, which changed the status of customary forests to no longer be state forests, fundamentally overhauled the basic regulatory concept of the forestry sector and opened up the opportunity for the resolution of land tenure conflicts rooted in indigenous peoples' rights. The MK No.35 /2012 reaffirmed the relationship between customary territories (including customary forests) and indigenous communities, so that customary forests after the MK No. 35 /2012 are considered a new entity, different from customary forests that are regulated by Law No. 41/1999 on Forestry (Law No. 41/1999).

Although not discussed in the FGD, it should be stated that Law No. 31/2004 in conjunction with Law No. 45/2009 on Fisheries and Law No. 27/2007 in conjunction with Law No. 1/2014 on Management of Coastal Areas and Small Islands, recognize the lands of indigenous peoples in sea territories. In these

territories, the indigenous peoples have the authority to utilize the area and resources of coastal waters and the waters surrounding small islands. With this provision, the Law on Coastal Areas and Small Islands Management (UU PWP3K) indirectly recognizes the validity of customary rights in the sea areas, with the added assertion that indigenous peoples are excluded from the obligation to obtain permits to utilize that space and/or its resources. This means that the UU PWP3K recognizes that the state does not control these areas and their resources, rather, the indigenous peoples do. Nevertheless, the authority of indigenous peoples should comply with the national interest as well as prevailing laws and regulations.⁵

The granting of genuine autonomous authority (in the utilization of area and natural resources) for indigenous peoples, while conforming to the national interest and laws, is the framework that was used during the formulation of the RUU PPMHA. The same framework was also utilized in formulating the draft revision of Law No. 5/1990.

- 1 Elucidation of Article.18 No. 1, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia "Because the State of Indonesia is one *eenheidsstaat*, Indonesia is not to have within it *staat* regions within its borders."
- 2 Maria Rita Ruwastuti (Editor: Noer Fauzi), *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, (Yogyakarta: INSIST Press KPA and Pustaka Pelajar, 2000), page 113.
- 3 Indonesian Dictionary (KBBI) "Customary rights is the rights of an indigenous people to govern the land and its substance in their regions; rights of mastery; rights of ancient." (See: <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hak%20ulayat>)
- 4 The regulation of The Agrarian Law also covers the territory of Irian Jaya even though it at that time it was still occupied by the Dutch. (See: Elucidation The Agrarian Law).

- 5 Report of Legal Review Team on Customary Law Contribution to Marine Law Development in Indonesia (2015). Available at: http://www.bphn.go.id/data/documents/kontribusi_hukum_adat_dlm_pengembangan_hkm_laut_di_indonesia.pdf

The issue of indigenous peoples' protection does not completely cross over with the conservation of biodiversity, but some very important aspects obviously intersect, especially in terms of space/areas, the management and utilization of biological resources at the level of ecosystems, species and genetic resources.

The intersection of area/territory is also a legal domain related to spatial arrangement as regulated in Law No. 26/2007 on Spatial Planning and Law No. 6/2014 on Village. In this context, areas designated as conservation areas and essential ecosystem areas, which are considered in the national interest, need to explicitly define the criteria and agreements on their management. In this case, indigenous peoples must be a part of the decision-making process and become the main beneficiaries for any innovations related to their customary regions. High Conservation Value (HCV) areas, both inside and outside conservation areas, including Community Conservation Areas, should represent a realization of state protection for indigenous peoples against market-based competition, which often separated indigenous peoples from their cultural constructs.

Lastly, traditional wisdom/knowledge with regard to biodiversity is a form of social capital that must be integrated into biodiversity management, including micro spatial planning, regulations on the use of land, and various other biodiversity components. Traditional wisdom that has the potential for commercial use must be facilitated for equitable benefit sharing, including genetic resources. In biodiversity conservation, social dynamics arising from the increased capacity of communities to take action within their territories may lead to a change in perceptions, attitudes and actions to biodiversity management. This can be accommodated as long as it does not interfere with the – previously-agreed – main function of high conservation value areas.

RESUME PROSES DISKUSI PAKAR

“KONSERVASI DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT”

Ir. Haryanto R. Putro, MS

Pendahuluan

Pada tanggal 2 Maret 2017 telah diselenggarakan diskusi para pakar (FGD) terkait dengan Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat (MHA). Topik hutan dan sumber daya hutan di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan beragam komunitas yang memiliki keterikatan sosial, budaya, spiritual, ekologi dan ekonomi serta politik yang kuat dengan tanah, wilayah, dan ekosistem hutan. MHA memiliki peran strategis dalam melakukan perlindungan terhadap ekosistem berdasarkan pranata adat dan kearifan lokal yang dipraktikkan secara turun temurun. Akan tetapi pada umumnya, MHA ini adalah bagian masyarakat yang rentan dan termarginalkan serta banyak di antara mereka yang tidak memperoleh manfaat dari proses pembangunan. Berbagai persoalan bahkan memicu konflik di tengah MHA sehingga merusak tatanan hukum adat dan hilangnya penguasaan hak kewilayahan (ulayat) MHA terhadap sumber daya alam yang ada di wilayah adatnya.

Tujuan diskusi ini adalah dalam rangka mendapatkan penjelasan dari para pakar dalam bentuk tulisan ilmiah terkait dengan MHA dan konservasi sehingga dapat menjadi masukan konkrit terhadap proses penyusunan revisi Undang-Undang No. 5 tahun 1990 mengenai Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No .5/1990). Para pakar yang hadir dalam diskusi tersebut adalah Laurel Heydir, Agus Sardjono, Luluk Uliyah, Muki T. Wicaksono, Tommy Indyan (AMAN). Tulisan ini merupakan ringkasan proses diskusi tersebut. Berbeda dengan ringkasan eksekutif yang merupakan ringkasan intisari dari diskusi.

Resume proses diskusi ini mengkomendasikan pendapat para pakar dan peserta diskusi, kemudian dibuatkan sintesa dalam suatu konstruksi pemikiran yang fokus pada simpul-simpul pengaturan dalam konteks kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

Pertanyaan Mendasar

Dalam diskusi ini adalah pertanyaan mendasar yang menjadi titik tolak diskusi, yaitu: (1) Apakah dalam hutan adat masih terdapat status hutan negara? Karena penafsiran dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012) menyatakan bahwa Hutan adat bukanlah Hutan Negara. Apa pendekatan yang paling tepat untuk AKKM, apakah Status Hutan atau fungsi? Apakah jaminan di dalam Pasal 36 ayat (2) draft revisi UU No. 5/1990 sudah mencukupi dalam konteks formalnya? Apakah diperlukan pengaturan lebih lanjut? (2) Draft revisi UU No. 5/1990 memuat beberapa hal lainnya yang juga terkait dengan kedudukan dan posisi MHA terhadap sumber daya alam (mencakup sumber daya genetik). Diantaranya adalah soal pembagian keuntungan, perlindungan terhadap akses MHA atas kawasan konservasi dan juga perlindungan atas kebutuhan budaya dari MHA yang terkait dengan sumber daya alam.

Apakah hasil turunan dari proses pemuliaan dalam pasal 104 (2) draft revisi UU No. 5/1990 yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat juga tercakup dalam pasal ini? Apakah diperlukan sebuah pengaturan yang memberikan ruang bagi kelembagaan di tingkat masyarakat untuk melakukan “pengendalian”? sehingga dapat membantu efektifitas pendaftaran yang dilakukan pemerintah pusat.

Pokok Pikiran Para Pakar

Selanjutnya, diskusi ini juga diperkaya dengan beberapa makalah yang ditulis dan dipresentasikan oleh para pakar. Selanjutnya pokok pikiran para pakar tersebut disajikan dalam Tabel I di bawah ini.

Tabel I. Pakar dan Pokok Pikiran yang disajikan

Nama Pakar	Topik	Pokok Pikiran Yang Disajikan
Laurel Heydir	Hutan adat dan konservasi	<ul style="list-style-type: none">• Hutan adat (yang dikelola oleh MHA) merupakan fenomena multi-aspek, sehingga pengaturannya memerlukan keterpaduan lintas-sektoral. Artinya, meski per nomenklatur ‘hutan’ pengaturannya berada dalam kewenangan sektor kehutanan, namun untuk dapat mengatur fenomena hutan adat (dan MHA) secara utuh, tidak dapat dilakukan sendiri oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).• Pergerakan pemulihan hak-hak konstitusional atas keberadaan MHA dan hak-hak tradisionalnya yang tampaknya mendapat dukungan yang semakin meluas dari berbagai kalangan merupakan isu serius yang perlu segera diantisipasi oleh KLHK, terutama karena rezim pengaturan sektor kehutanan hingga kini masih menggunakan cara-pandang lama terhadap keberadaan MHA, yakni MHA dipersepsikan sebagai sekelompok pribumi yang tertinggal (secara ekonomi) dan yang karenanya membutuhkan santunan negara (cq KLHK) untuk dapat bertahan hidup.

		<ul style="list-style-type: none"> • Adapun yang dituntut oleh MHA saat ini—setelah Hakim Konstitusi (dalam Putusan MK No.35/2012) mengabulkan permohonan AMAN (sebagai representasi MHA Nusantara) bahwa status hutan adat bukan hutan negara—bukanlah suatu yang remeh-temeh (seperti misalnya memungut hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari), melainkan klaim terhadap 40 juta hektar wilayah adat
Rikardo Simarmata	Ketersinggungan RUU Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat (RUU PPMHA) dengan Revisi UU No. 5/1990	<ul style="list-style-type: none"> • Terfokus pada keselarasan draf revisi UU No. 5/1990 dengan RUU PPMHA dengan mengedepankan pandangan bahwa kedua draf UU memiliki relasi hirarkis, dimana UU PPMHA sebagai undang-undang payung dan revisi UU No. 5/1990 harus mengacu atau merujuk RUU PPMHA. Ketentuan draf revisi UU No.5/1990 tidak boleh bertentangan dengan RUU PPMHA. • Dari sisi kesadaran berfikir, draf revisi UU No. 5/1990 sudah selaras dengan RUU PPMHA. Kedua draf UU tersebut mengisi pengakuan dengan tindakan-tindakan yang lebih konkrit, yaitu: mengakomodir, melindungi, memberikan kepastian hukum dan memenuhi HAM masyarakat adat, • Penyelarasan kedua RUU masih perlu disempurnakan dengan cara mengadopsi atau menggunakan pola atau alur pikir mengenai kedudukan MA.

Heri Santoso	Kepastian tenurial masyarakat hukum adat dan upaya pelestarian ekosistem;	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat hukum adat dengan segala pranata adatnya memiliki potensi yang besar untuk melakukan upaya pelestarian lingkungan, sejauh wilayah kelola mereka ditopang dengan sistem tenurial yang aman. Kepastian tenurial wilayah kelola adalah prasyarat penting, karena hanya dengan tenurial yang aman maka segala investasi yang dilakukan akan aman secara jangka panjang. • Ketidakpastian tenurial wilayah kelola adat yang sudah terjadi sejak masa kolonial memicu berbagai bentuk konflik yang kini telah berkembang ke arah krisis tenurial, bahkan sosial. Ketidakpastian tenurial juga mendorong terjadinya tindakan-tindakan “<i>extra legal, gambling economy</i>”, dan menciptakan situasi “<i>competitive victimhood</i>” yang rawan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. • Transformasi sosial masyarakat adat menuju masyarakat konsumsi (masyarakat yang secara ekonomi terintegrasi dengan pasar secara penuh) adalah keniscayaan. Oleh karena itu upaya mewujudkan kepastian tenurial memerlukan dukungan <i>political will</i> yang serius dari pemerintah. Tanpa itu maka transformasi sosial yang terjadi akan cenderung tidak terkendali dan/ atau sepenuhnya dikendalikan oleh kekuatan pasar.
--------------	---	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Peluang untuk mewujudkan kepastian tenurial wilayah kelola adat sudah sangat terbuka, setidaknya bisa dilakukan melalui skema perhutanan sosial atau reforma agraria.
Luluk Uliyah, Muki T. Wicaksono dan Myrna Safitri	Kontinuitas dan Transformasi Hukum Adat di Tengah Kebutuhan Hukum Konservasi Keanekaragaman Hayati di Indonesia	<p>Solusi terbaik bagi hukum adat di dalam Rancangan Undang-Undang Konservasi Keanekaragaman Hayati:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) kebijakan seharusnya menempatkan hukum adat sebagai bagian dari pengetahuan masyarakat hukum adat dalam mengelola areal konservasinya, sehingga terdapat kepastian hukum bagi wilayah adat di dalam kawasan konservasi; 2) Bias mengenai hukum adat harus diselesaikan dengan memasukkan perspektif pluralisme hukum bukan hanya pada kebijakan kehutanan, tetapi juga dalam kebijakan wilayah pesisir dan konservasi keanekaragaman hayati di Indonesia.
Agus Sardjono	Akses dan perlindungan masyarakat hukum adat terhadap sumber daya genetik di wilayahnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat Hukum Adat memiliki hak dan kewajiban yang berkaitan dengan konservasi, pemanfaatan berkelanjutan, dan pembagian manfaat yang adil dari pemanfaatan sumberdaya genetik. • Pengaturan sebaiknya difokuskan dalam penguatan data base sumberdaya genetic agar memenuhi prinsip “<i>disclosure of origin</i>” dan pembagian manfaat yang adil dari sumberdaya genetik.

		<ul style="list-style-type: none"> • Untuk penguatan data base sumberdaya genetik, peran pemerintah daerah, AMAN dan Balai Kliring dipandang sangat penting.
--	--	---

Undang-undang No. 5/1990 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan landasan yang mengatur mengenai ketentuan pokok keagrariaan, Secara tegas UUPA mendefinisikan Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Ayat 2 UUD 1945, dalam Pasal 2 Ayat 2, sebagai berikut: (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sangat penting digarisbawahi bahwa penguasaan negara terhadap

kekayaan alam berada pada ranah hukum publik (*publiekrechtelijk*) yang berbeda dan tidak sebanding dengan kepemilikan atas tanah dalam ranah hukum perdata (*privaatrechtelijk*). Perbedaan ini dijelaskan dalam Pasal 33 (3) UUD 1945.

Dalam rezim hukum publik, penguasaan negara tersebut bersifat dominan dan semua hak atas tanah bersumber pada HMN tersebut. Dalam konteks itu kekuasaan negara tidak sebanding dengan entitas manapun⁶—termasuk MHA (beserta hak ulayatnya—sekalipun hak tersebut berasal dari warisan nenek-moyang yang dianggap sebagai *ancestral domain* yang diwarisi secara turun-temurun dari masa sebelum lahirnya negara Republik Indonesia).⁷

6 Penjelasan Pasal 18 angka 1 UUD 1945 “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.”

7 Maria Rita Ruwastuti (Editor: Noer Fauzie), *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, (Yogyakarta: INSIST Press KPA dan Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 113.

Dalam Penjelasan UUPA juga disebutkan bahwa HMN justru merupakan abstraksi dari hak ulayat MHA⁸ yakni hak ulayat yang menjelma pada tingkatnya yang tertinggi, yaitu negara⁹—untuk mengatur seluruh wilayah negara Indonesia.¹⁰ Hak penguasaan bukanlah hak kepemilikan. Penguasaan negara dalam konteks negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat/bangsa Indonesia. Negara bertindak selaku badan penguasa.

Proses pembangunan yang kemudian terjadi, terutama sejak Orde Baru, menunjukkan bahwa ketidak-berpihakan negara (Pemerintah) pada rakyat kecil dan rentan, termasuk namun tidak terbatas pada, masyarakat hukum adat. Sejak saat itu penghancuran modal alam dan modal sosial mulai terjadi atas nama pembangunan nasional dan menyisakan konflik tenurial yang berkepanjangan hingga saat ini.

Putusan MK No.35/2012 yang mengubah status hutan adat bukan lagi sebagai bagian dari hutan negara, sesungguhnya merombak secara fundamental konsep dasar pengaturan sektor kehutanan serta membuka ruang lebar bagi penyelesaian konflik tenurial yang berakar pada hak masyarakat hukum adat (MHA). Putusan MK RI tersebut mempertalikan kembali hubungan antara aspek kewilayahan adat (hutan adat) dengan aspek kemasyarakatan adat (MHA), sehingga hutan adat pasca Putusan MK No.35/2012 merupakan entitas baru—yang sosoknya berbeda dengan hutan adat seperti yang diatur oleh UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

Walaupun tidak dibahas dalam diskusi tersebut, patut dinyatakan bahwa Undang-Undang No. 31/2004 jo Undang-Undang No. 45/2009 tentang Perikanan serta Undang-undang UU No. 27/2007 (UU PWP3K) jo UU No. 1/2014

mengakui wilayah masyarakat hukum adat di perairan. Di wilayah tersebut, masyarakat hukum adat mempunyai kewenangan untuk memanfaatkan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil. Dengan ketentuan ini maka secara tidak langsung UU PWP3K mengakui keberlakuan hak ulayat laut. Apalagi dengan ditambahkan penegasan bahwa masyarakat hukum adat dikecualikan dari kewajiban memperoleh izin untuk memanfaatkan ruang dan sumber daya. Ini berarti bahwa UU PWP3K mengakui bahwa negara tidak menguasai ruang dan sumber daya tersebut, melainkan masyarakat hukum adat. Meskipun demikian, penguasaan masyarakat hukum adat itu tetap harus tunduk pada kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Pemberian kewenangan otonom yang *genuine* dalam memanfaatkan ruang dan sumberdaya alam oleh MHA, namun tetap tunduk pada kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku juga merupakan kerangka pikir yang digunakan dalam merumuskan

RUU PPMHA. Kerangka pikir yang senada juga telah digunakan dalam draf revisi UU No. 5/1990.

Persoalan perlindungan MHA tidaklah bersentuhan sepenuhnya dengan konservasi Keanekaragaman hayati, namun beberapa aspek yang sangat penting jelas akan bersinggungan, khususnya dalam hal ruang/wilayah, pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hayati, baik pada tingkat ekosistem, spesies maupun genetik.

Persinggungan ruang/wilayah juga merupakan domain hukum yang terkait dengan penataan ruang sebagaimana diatur dalam UU No. 26/2007 dan UU No. 6/2014. Dalam konteks ini, kawasan yang ditetapkan dengan fungsi kawasan konservasi dan Kawasan Eksosistem Esensial (KEE) sebagai bagian dari kepentingan nasional perlu diatur secara eksplisit kriteria penetapannya hingga kesepakatan pengelolaannya. Dalam hal ini, MHA harus ditempatkan sebagai bagian dari pengambilan keputusan pengelolaan dan menjadi penerima manfaat utama untuk setiap

8 Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) “Hak ulayat adalah hak yang dimiliki suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah beserta isinya di lingkungan wilayahnya; hak pertuanan; hak purba.” (Lihat: <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hak%20ulayat>)

9 Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) “Hak ulayat adalah hak yang dimiliki suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah beserta isinya di lingkungan wilayahnya; hak pertuanan; hak purba.” (Lihat: <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hak%20ulayat>)

10 Pengaturan UUPA juga mencakup wilayah Irian Jaya meskipun waktu itu masih diduduki oleh Belanda. (Lihat: Penjelasan UUPA)

11 Laporan Tim Pengkajian Hukum Tentang Kontribusi Hukum Adat Dalam Pengembangan Hukum Laut di Indonesia (2015). Tersedia di http://www.bphn.go.id/data/documents/kontribusi_hukum_adat_dlm_pengembangan_hkm_laut_di_indonesia.pdf

inovasi yang berkaitan dengan wilayah adatnya. Kawasan bernilai konservasi tinggi (HCV), baik di dalam maupun di luar kawasan konservasi, termasuk AKKM, harus dicitrakan sebagai wujud perlindungan negara kepada MHA dari persaingan berbasis pasar yang sering kali memarginalkan MHA dari konstruksi budayanya.

Kearifan tradisional yang berkenaan dengan keanekaragaman hayati merupakan modal sosial yang harus diadopsi dalam pengelolaan keanekaragaman hayati, termasuk didalamnya tata ruang mikro, aturan pemanfaatan ruang dan berbagai komponen keanekaragaman hayati lainnya. Kearifan tradisional yang

memiliki potensi pemanfaatan komersial harus difasilitasi untuk pembagian manfaat yang adil, termasuk terhadap sumberdaya genetika. Dalam konservasi keanekaragaman hayati, dinamika sosial yang timbul dari peningkatan kapasitas masyarakat untuk memanfaatkan wilayah mereka dapat menyebabkan perubahan persepsi, sikap dan tindakan untuk pengelolaan keanekaragaman hayati. Hal ini dapat diakomodasikan sepanjang tidak mengganggu fungsi utama kawasan bernilai konservasi tinggi yang disepakati sebelumnya.

TENURE CERTAINTY INDIGENOUS PEOPLE AND ECOSYSTEM CONSERVATION: AN ANTHROPOLOGICAL REVIEW OF ECONOMY AND LAW

Hery Santoso¹²

Abstract

The uncertain tenure of indigenous peoples (Masyarakat Hukum Adat-MHA) has caused a crisis and led to the emergence of extralegal actions, a gambling economy and a competitive victimhood situation that may cause harm to the nation as a whole. The Constitutional Court's Verdict Number 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012), in which Customary Forest no longer serves as State Forest, encouraged the management of Customary Forests based on customary law mechanisms. After the MK No. 35/2012, the structural relationship with the Ministry of Environment and Forestry (MoEF) was "interrupted", but the functional relationship was not. As a result of these developments, indigenous peoples and their customary institutions now have sufficient potential to perform ecosystem conservation in Indonesia with the support of a safe tenure system and the political will of policy makers. It is now possible to realize tenure certainty in MHA-managed areas by adopting Social Forestry or Agrarian Reform schemes handed down from the central government. However, there is a long way to go before those goals can be met.

Key Words: Tenure Certainty, MHA, Social Forestry.

12 Doctor in Anthropology; Member of Board of Trustee Yayasan Javlec Indonesia

I. INTRODUCTION.

Until MK No. 35/ 2012, almost all indigenous peoples' agro-ecosystems built in forest areas, whether on mineral or peat lands, were not supported by a stable land authority (tenurial). Even if one were familiar with the communal rights among a customary community, those rights did not in practice have sufficient power ahead of state law. Consequently, in many places local community agro-ecosystem models – such as *simpukn* in East Kalimantan, *Tembawang* in West Kalimantan, *Repong* in Lampung and *Para* in West Sumatra – could not be managed in a sustainable manner. The land tenure relies on customary institutions that generally based solely on convention and labor investment in that land, by the Government deems insufficient to meet legal aspect. Therefore, those rights were overlooked at any time when there was need for land allocation to promote national economic development through the plantation, forestry and mining sectors.

Since the reforms, the parties have actually tried to immediately solve the issue of unstable land tenure. Some people promote land redistribution schemes that are frequently identified

as Agrarian Reform. Others encourage the customary forest recognition scheme, while still others promote Social Forestry schemes such as Community Forest (*Hutan Kemasyarakatan* or HKm), Village Forest (*Hutan Desa* or HD), Community Plantation Forest (*Hutan Tanaman Rakyat* or HTR) and Partnership. However, the approaches have not shown any significant progress, although national target figures seem to be promising.

For example, in terms of customary forest, the Ministry of Environment and Forestry has not created a sufficient implementing scheme on how to relinquish customary forest. While pursuant to the MK No. 35/2012, customary forest is no longer categorized as state forest but (communal) titled forest. Such uncertainty has led to another problem. Without the support of secured tenure, production process in the customary-managed area will likely be unsustainable. Without the support of a stable tenure system, the expression of indigenous people culture that is mostly related to existing forests in their surroundings has become problematic. And stereotyping of Indigenous People and even criminalization of Indigenous People cannot be avoided.

The lingering tenure uncertainty on customary-managed area has become a time bomb. In some cases, this kind of situation may shift vertical conflict into horizontal conflicts, escalating conflicts into tenure-related crisis and transforming a tenure-related crisis into social crisis before finally creating a civil war and/or localized armed struggle.

The MK No. 35/2012 should have been a new opportunity to end tenure uncertainty in the customary areas. It states that Customary Forest is no longer State Forest. Based on this provision, the author will analyze why customary institutions become a solution for ecosystem conservation and how tenure uncertainty will eventually create tenure-related crisis and encourage social transformation among the customary community. The analysis will also be focused on opportunities to deal with the tenure-related crisis and encourage sustainable customary forest management.

II. INDIGENOUS PEOPLE AND EFFORTS FOR ECOSYSTEM CONSERVATION.

The Indigenous Peoples (MHA) are a group of people bound by customary institutions to a customary area that exists separately from individual property and has specific area boundaries and specific authorities.¹³ According to Abdurahman, the characteristics of an MHA in Indonesia is that the community is unified by a similar territory (area), genealogy (genetic), territory-genealogy (area and genetic), therefore the customary communities in Indonesia has diverse forms from one place to another.¹⁴ According to the Indigenous Peoples Alliance of the Archipelago, or *Aliansi Masyarakat Adat Nusantara* (AMAN), indigenous peoples are a group of people, both men and women, who have lived for generations in a certain geographical area in the Republic of Indonesia, due to an attachment

13 Maria. S. W. Sumardjono, *Land Policy, Between Regulations and Implementation (Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi)*, (Jakarta: Kompas Book Publisher, 1996), page 56.

14 Abdurahman in Jawahir Thontowi, *Protection and Recognition of Customary Community and Challenges in the Indonesian Law (Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Adat dan Tantangan dalam Hukum Indonesia)*, *Jurnal Hukum, Ius Quia Iustum*, ISSN 0854-8498, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014), page 25.

with the area originating with their ancestors. This extends to strong relations with the land and natural resources in their communal areas as well as the existence of value systems that determine different economic, political, social and legal institutions, either in part or entirely separate from the wider population.¹⁵

MHA have clear relations to the land, which serves as their source of life and livelihood. The relations are regulated in a clear customary institutional management system, customary law, physical evidence, boundaries and territory. MHA depend on forests as the sources of their life, medicine and materials for handicrafts. For them, forests also serve as the place and/or sources of materials for performing cultural rituals, a source of foods and fresh water springs, which are maintained and passed down from generation to generation.¹⁶

MHA that have been living and residing in the customary forest for a long time have local knowledge

and wisdom on the management of forest and natural resources in their surroundings. Their practices and wisdom has been passed down from generation to generation, in the form of traditions and cultural practices or in writing, and continues to adapt and innovate in line with social, economic, political, cultural and environmental changes.

Crucially, these traditional natural resources management models are proved to be more effective than environmental conservation and preservation policies laid out by the state, private sector or the other promoters of environmental conservation and preservation.¹⁷

Some examples of customary rules adopted for ecosystem conservation include the customary rules in Metulang Village, Kayan Selatan Subdistrict, Malinau District, North Kalimantan. Their customary rules on environmental conservation ban animal catching using animal traps (*belatik*) which are likely to cause injury. It is

also forbidden to catch fish using electric currents, poison and bombs. People violating these rules are subject to a maximum fine of IDR 5 million – a huge sum of money for ordinary Indonesians. In addition, there are also rules that prohibit villagers from cutting down Laran trees along riverbanks as their fruits are for fish to eat. Any violations of this rule will result in sanctions according to the regulations of *Adat Besar Apau Kayan*. There are many other rules recognized and commonly agreed in this area.¹⁸

Other examples include of forest resources provided by the Dayak Limbai Community in the form of an official Agreement to protect *Goa (Cave) Kelasi*. The agreement was made to adopt four (4) consensuses in terms: (1) *Goa Kelasi* as a rare object/subject of ecotourism; (2) *Goa Kelasi* as

a tourism site; (3) *Goa Kelasi* as a customary asset protected by customary law; and (4) The area within a radius of 1 km of *Goa Kelasi* is determined a protected forest. Violation against these agreements will result in sanctions in the form of “*ulun*” or fines.¹⁹ Those two examples have confirmed the existence of customary law related to ecosystem protection and that currently and applicable customary law has proved its effectiveness for natural resources or ecosystem protection.

The interaction of customary community with the forest ecosystem in their surroundings is both historical and cultural in nature. The use of forest by indigenous peoples for agricultural and protection purposes has ancestral origins. Various typical agro-ecosystem models were then built by indigenous people in

15 Article 1 point 1 RUU PPHMHA version AMAN.

16 Inquiry Team of National Commission for Human Rights (Komnas HAM), National Inquiry of National Commission for Human Rights: Customary Law Community Rights to their Territory in Forest Area (*Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*), (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016), page 64.

17 *Ibid*, page 27.

18 Wildan Deki Subiakto and Ismail Bakrie, The Roles of Customary Law in the Forest Maintenance and Preservation in Desa Metulang, Kecamatan Kayan Selatan, Kabupaten Malinau, North Kalimantan Province (*Peranan Hukum Adat Dalam Menjaga dan Melestarikan Hutan di Desa Metulang Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau Provinsi Kalimantan Utara*), AGRIFOR Journal Volume XIV Number 2, October 2015, ISSN: 1412-6885, page 305.

19 Nurul Iman Suansa, Amrizal Yusri, Fadhillah Iqra Mansyur, Resi Nurlinda, Hireng Ambaraji, The Roles of Dayak Limbai Rules in the Forest Resources Protection (*Peran Aturan Dayak Limbai Dalam Perlindungan Sumberdaya Hutan*): Case Study *Goa Kelasi* in the Buffer Zone of Bukun Baka Bukit Raya National Park, West Kalimantan Province, (Bogor: Forest Resources Conservation and Ecotourism Department, Faculty of Forestry Institut Pertanian Bogor, 2008), page 6. Available at: <http://repository.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/20264/12/isi.pdf>, accessed on 12 February 2017.

the form of wet agro-ecosystem such as sago and marsh paddies or dry agro-ecosystems such as agro-forestry system with rubber, coconut, rattan trees and the like. From generation to generation and in a consistent manner, the agro-ecosystem, which according to Geertz (1983) is identified as an extensive agro-ecosystem, has supported the household economy of indigenous peoples. Despite its unproductive results, the agro-system of marsh paddies, sago, rubber and coconut have served as a source of the livelihoods of people living in remote areas, including indigenous peoples.

For indigenous people, the forest also serves as the source of religious activities and has spiritual value. They believe the forest is a place of many spirits that act as a source of threat, fear and at the same time, guidance for safety, prosperity and protection. When the state started to claim its authority over the forest, the relationship between the MHA and customary forest shifted. The MHA is increasingly dependent on consumption of goods, state administration and commercial plants. The ideas of

“a better life” have changed the old ideas of values and symbolic relations with the forest.²⁰

Social transformation within indigenous communities continue to happen in line with an increasingly strong market economy that is promoted by government development programs, through the private sector (plantations, forestry and mining) or through education, which comes through all information and education networks. The remote areas have become open, in line with improved infrastructure, particularly road networks constructed by both private and public entities. As a result, there is wider mobility and societal interaction, leading ultimately to an increasing need for cash as indigenous people's become part of the consumer economy. The extensive agro-ecosystem, that has served as the economic bedrock of MHA is no longer effective for supporting the people's economy, as it integrates fully into the market. At the same time, the needs for intensive agro-ecosystem development are still hindered by the tenure uncertainty issue. We are now facing this complex and problematic situation.

20 Darmanto and Abidah B Setyowati, *Struggle for Siberut Forest, Mentawai People, Power and Ecology Politics (Berebut Hutan Siberut, Orang Mentawai, Kekuasaan dan Politik Ekologi)*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2012), pages 416-419.

III. INDIGENOUS PEOPLE AND TENURE-RELATED CRISIS IN INDONESIA.

Tenure uncertainty has been the source of latent conflict in the management of natural resources. The most common manifestations found in the field include overlapping power systems and land use, which lead to claims based on a given party's interests. Conflict between private sector entities that obtain concessions from the government and MHA that have managed the area for generations for the benefit of the local economy is a common and demonstrative of the complexity of forest land governance in Indonesia.

The unstable tenure conditions do not only trigger a latent conflict of natural resource management among stakeholders, but also hinder the investment process to improve productivity. This discourages people from making long-term investments, given the vulnerable attachment to the resources they control. Initially, customary rights were considered a relatively safe tenurial state. However, in the midst of a changing society towards a market economy, these rights have become problematic. Many cases in various places, such as in Padang Island (Riau) and Sinyerang

(Jambi) show that customary right claims submitted by local people are proven to be ineffective, because every claim will be null and void before positive law. De Sotro (2000) claimed these kinds of lands cannot be categorized as capital that could increase added value and fully integrate into the market economy. People recognize that the production process in areas unstable land tenures are generally unsustainable and not able to effectively increase people's income.

That may be the reason why pragmatic tenure models or extralegal models can be found in many places, such as the issuance of “Land Information Certificate”, commonly known as *Surat Keterangan Tanah* or SKT, by Village Heads. In some places, SKT is a document that serves as the basis for land tenure right. Under the SKT, lands that are controlled by the local people are transformed into a commodity that fully follows the market mechanism. For controlling land, people do not need to make prior investment in manpower as they did in the past. As long as they can provide cash, people can buy land in accordance with the market mechanism.

In this way, many parties start to

accumulate land in remote areas, develop oil palm plantations that promises large profit margins by taking advantage of cheap labor among the local community. For some local people, the commodification of remote lands by the issuance of SKT also opens new opportunities to meet cash needs in an easy and instant manner. They can reclaim land based on communal rights at any time and then sell the land under the market mechanism (after the SKT is issued). However, the unclear land administration system, both migrant and local communities have indirectly turned the land into a disposal resource. The land can be given up at any time and it can be acquired at any time as well. I describe this situation as “Tenure-Related Crisis.”

Tenure-related crisis is a land control and use model indicated by three conditions, namely: Extralegal, Gambling Economy and Competitive Victimhood. *Extralegal* is a condition which makes it possible for people to undertake illegal action in a systematic and transparent manner. *Gambling Economy* is a condition where

economic behavior resembles gambling (game of chance) to solely utilize an open opportunity and does not rely on sustainability principles. *Competitive Victimhood* is a condition where all parties, both the government and the community, feel victimized and sacrificed by law enforcement efforts and unequal access to and control of natural resources.²¹

If we look back through history, the precondition of tenure-related crisis has its roots in the past. The crisis began at least since the conversion of customary forests into state forests. MHA feel that customary forests belong to them, while the government assumes that customary forests are included in state forest territories. Conversion of the status of customary forests into state forests was started in the Dutch East Indies colonial administration. The colonial government issued a policy that unilaterally stipulated that state forest areas took precedence over customary land areas, without considering the existence of MHA.

After Indonesia gained independence, the indigenous

peoples aspiration to regain sovereignty over their customary forests gradually faded away as their tenurial rights received little attention from Jakarta. The Government, through the Ministry of Forestry of the Republic of Indonesia, continued the policy of the Dutch colonial authorities to control customary forests owned by the MHA. Consequently, there has been a weakening of the relationship between MHAs and their forests, as well as the customary areas that have served as their habitat. Without going through consultation, their land areas were converted into forest areas (*Hak Penguasaan Hutan-HPH, Hutan Tanaman Industri-HTI or Areal Penggunaan Lain-APL*), protected forest areas, National Parks, plantation and mining concession with or without the release of forest areas.²²

The conversion of customary forest into state forest was corroborated by the promulgation of Law No. 5/1967 on Basic Principles of Forestry Affairs (Law No. 5/1967). The law enacted at the start of the

New Order regime stipulates that three (3) quarters of land area in Indonesia was forest areas, mostly located in a presumably remote area. The stipulation of the areas as forest areas forced a shift away from indigenous people’s control over their forests. The forests were stipulated in law, mapped, restricted and categorized. A concrete example of this is Siberut Forest, where its indigenous people were isolated from the forest they had long controlled.²³

Article 2 of Law No. 5/ 1967 stipulates that: “Pursuant to the ownership, the Minister shall classify the forest as follows: (1) “State Forest” shall be forest area and a forest located on land bearing no ownership rights. (2) “Titled Forest” shall be a forest located on land bearing ownership rights”. The elucidation of Article 2 uses the term “State Forest” to indicate all forests which are not Titled Forests, therefore the definition of a State Forest includes forests that are based on both Laws and Regulations and Customary Laws controlled by MHA.

21 Heri Santoso, Tenure, Definition and Its Types in the Indonesian Social Forestry (*Tenurial, Pengertian dan Ragamnya dalam Perhutanan Sosial di Indonesia*), Presented in “Training for Assessors of Tenure and Customary Law-Related Conflicts”, Padang, May 24, 2016.

22 Inquiry Team of National Commission for Human Rights (Komnas HAM), National Inquiry of National Commission, page 64.

23 Darmanto dan Abidah B Setyowati, Struggle for Siberut Forest, Mentawai People, Power and Ecology Politic (Jakarta, PT Gramedia, 2012) page 148.

It turned out that amendments to Law No. 5/1967 into Law No. 41/1999 on Forestry (Law No. 41/1999), that came in after the fall of the New Order regime did not strengthen the position of MHA in relation to the status of customary forests. In fact, the Law No. 41/1999 expressly withdrew customary forest status and converted it into the state forest as provided in Article 1 point 6, which says that “customary forest shall be the state forest located within the jurisdiction of customary law community.”

The Law No. 41/1999 provisions created regulatory problems that led to the emergence of tenure-related conflicts in Indonesia by dividing forests into two (2)

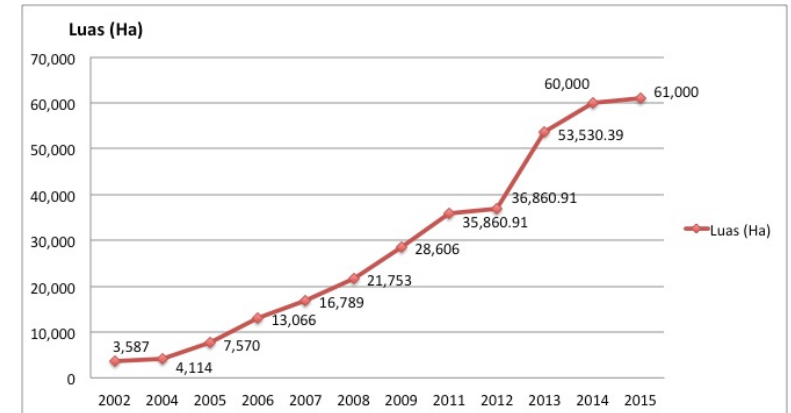
categories, namely state forest and titled forests – and specifically including customary forests as state forest. In practice, the provisions created problems.²⁴ The uncertain tenure condition of MHA in Indonesia has caused some social conflicts. In 2012, the Community and Ecological-Based Society for Law Reforms (*Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis/HuMa*) issued data on conflicts over natural resources, totaling 232 conflicts in 98 districts/cities in 22 provinces in Indonesia.²⁵ At the same time, land conflict in Tesso Nilo National Park covered more than 50% of its total area.²⁶

24 Hatta, M., National Land Law in the Perspective of the Unitary State (*Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*), (Yogyakarta: Media Abadi, 2005), page 11.

25 HuMa, Outlook of Natural Resources and Agrarian Conflicts (*Outlook Konflik Sumberdaya Alam dan Agraria*), 2012. See: <http://huma.or.id/pusat-database-dan-informasi/outlook-konflik-sumberdaya-alam-dan-agraria-2012-3.html>, accessed on 12 February 2017.

26 Directorate of PKTHA, Tenure and Customary Forest-Related Conflicts (*Konflik Tenurial dan Hutan Adat*) (PAKTHA), (Jakarta: Director General of Social Forestry and Environmental Partnership of the Ministry of Environment and Forestry, 2016), page 20.

Figure I. Extralegal action in Tesso Nilo National Park²⁷



Land control in an “Extralegal” manner over areas in Tesso Nilo National Park have instigated conflict between the community and the government. At this level of conflict, the communities living in Tesso Nilo National Park area felt victimized and abandoned by law enforcement efforts and unequal access to and control of natural resources. Some villagers in Tesso Nilo area were being investigated on charges of illegal plantation activities based on information on Tesso Nilo National Park

boundaries and zoning. In addition, there were incidents of expulsion, arrests and intimidation during the investigation of the Head and Secretary of the *Tani Berkah* Cooperative by the management of Tesso Nilo National Park into illegal plantation charges (without any ministerial approval).²⁸ In this case, the government came to an opinion that it had also been the victim of forest encroachment conducted within Tesso Nilo National Park (Competitive victimhood).

27 Heri Santoso, Tenure, Definition and Its Types in the Indonesian Social Forestry (*Tenurial, Pengertian dan Ragamnya dalam Perhutanan Sosial di Indonesia*), Presented in “Training for Assessors of Tenure and Customary Law-Related Conflicts”, Padang 24-May 2016. Page 8.

28 *Ibid*, page 9

Figure 2. Village inside a Forest or Forest inside a Village²⁹



The tenure-related crisis that occurred in Tesso Nilo National Park is a classic example of land control problems in Indonesia. There are two perspectives to forest control in Indonesia; the forest inside the village, or the village inside the forest? Who controls the land and who gets access? There are 25,863 forest villages out of 72,000 villages in Indonesia and only 25,000 is deemed definitive villages and 15% forest areas have been established.³⁰ The situation must be handled carefully by, among others, securing tenure certainty, particularly for MHA. Leaving the tenure-related crisis unresolved will lead to both horizontal and

social conflicts as have occurred in Poso, Sintang, Ambon and other places.

IV. TOWARDS TENURE CERTAINTY OF INDIGENOUS PEOPLE.

The existence of MHA is constitutionally recognized and respected by the State. This is clearly set out in Article 18B (1) the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which reads that: “The State shall recognize and respect the indigenous people units including the traditional rights insofar as they remain in existence and are in accordance with the community development

and the principles of the Republic of Indonesia as provided for in the law.” The provisions set forth four (4) judicial clauses as the criteria for the existence of MHA:

- a. Insofar as they remain in existence, in this domain the existence of MHA shall be recognized by the existence of customary institutions, customary rules and customary structures that prove the existence of an MHA.
- b. In accordance with community development, these requirements are slightly forceful since they do not offer dynamic opportunities within the MHA. Therefore, it is necessary to stipulate further provisions related to what community development can be used as a standard for MHA

- c. Provided for in law, to achieve protection of the existence of MHA it is necessary to provide clear regulations, namely regulations that truly represent the MHA interests and needs, instead of regulations that restrict MHA movement.

The MK No. 35 /2012 rules that the word “state” included in Article 1 point 6 of Law No. 41/1999 is contradictory to the 1945 Constitution and does not have binding legal effect. Referring to the MK No. 35/2012, customary forest is no longer state forest. Therefore, the titled forest status is classified into two subcategories, namely customary forest/communal forest and individual/legal entity forest.

Table 1. Amendments to Article 1 point 6 of Law No. 41/ 1999 After the MK No. 35/2012

Prior to Judicial Review before the Constitutional Court	After the MK No. 35 /2012
“customary forest shall be the state forest located in the jurisdiction of the indigenous people.”	“customary forest shall be the forest located in the jurisdiction of the indigenous people.”

The MK No. 35 /2012 specifically defines customary jurisdiction as part of the state forest, which cannot be constitutionally justified. In its consideration section, the

MK No. 35 /2012 includes the customary forest in the status of titled forest. According to the Constitutional Court, there is one important and fundamental issue

²⁹ *Ibid*, page 3

³⁰ *Ibid*, page 3.

in the MK No. 35 /2012 related to legal relations. The important and fundamental issue lies in the fact that the MHA is constitutionally recognized and respected as the “right holder” which accordingly has obligations as well. Therefore, the MHA is the subject of law. As

a subject of law in a community of nations, the MHA should receive the same attention as the other subjects of law when the law intends to regulate, particularly for the purpose of allocating sources of life.³¹

Table 2. Amendments to Article 5 paragraph 1 of Law No. 41/ 1999 After MK No. 35/ /2012

Prior to Judicial Review before the Constitutional Court	After MK No. 35 /2012
Based on its status, Forest consists of as follows: a. State forest and b. Titled forest.	“The state forest as referred to in paragraph (1a), shall not include the customary forest”;

After the MK No. 35/2012, we must change the paradigm. The customary forest control must be fully transferred to the MHA and the relationship built between the government and both indigenous people and customary forest is deemed a functional relationship instead of a structural relationship. The structural relationship between the government and customary forest has ceased post - the MK No. 35/2012, which grants self-determination to MHAs in conserving their ecosystem in accordance with agreed rules of customary law.

The MK No. 35 /2012 is legally considered as *Erga Omnes*, which means that it is enforceable against all parties and in this case it must be followed up by the government as a form of compliance with the law. Obvious cases of customary forest as titled forest must be substantiated by regulations and other implementing regulations in order to ensure tenure certainty. Certainty means that the rights of a person or a group of people to a land would be recognized by “*liyan*” (the other person) and would obtain legal protection whenever it is threatened. For the

purpose of supporting those ideas, the government has provided two schemes of national land distribution programs, specifically Social Forestry and Agrarian Reform.

Social forestry means a sustainable forest management system that is implemented in the state forest area or titled forest/ customary forest area by the local community or MHA as the main actor for improving their welfare, environmental balances and socio-cultural dynamics in the form of Village Forest, Community Forest, Community Plantation Forest, People’s Forest, Customary Forest and Forestry Partnerships.³²

The Social Forestry scheme is as follows. First, agreement; the concept of agreement is developed through the partnership program with the characteristics of limited time, limited control and non-autonomous concept. Second, licensing; the second concept is developed through the Community Forest (*Hutan Kemasyarakatan* or HKm), Community Plantation Forest (*Hutan Tanaman Rakyat* or

HTR) and Village Forest (*Hutan Desa* or HD) with the characteristics of limited time, unsaleable, not inheritable and fully autonomous. Third, recognition; the recognition concept is developed through the Customary Forest (*Hutan Adat* or HA) concept, with the characteristics of unlimited time, unsaleable, inheritable and fully autonomous concept. Fourth, ownership; the ownership concept is developed through the People’s Forest (*Hutan Rakyat* or HR) program, with the characteristics of unlimited time, saleable, inheritable and fully autonomous concept.³³

At the same time, the Agrarian Reform scheme is a rearrangement or restructuring of the composition of ownership, control and use of agrarian resources (particularly land) for the interests of the people (farmers, farm laborers, the homeless and others) in a complete and comprehensive manner. The objective of the Agrarian Reform is to eliminate or minimize unequal distribution of land through a more equal distribution or redistribution

31 Copy of the MK 35/ 2012, page 168.

32 Article 1 point 1 Regulation of the Minister of Environment and Forestry No. P.83/ MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016.

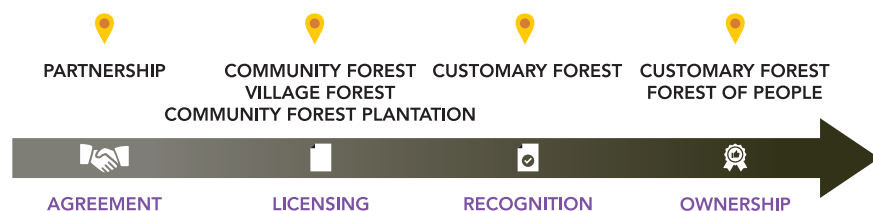
33 Directorate of PKTHA, Tenure and Customary Forest-Related Conflicts (*PAKTHA*), page 7.

of land and the provision of sources of livelihood – in the form of land. The Agrarian Reform have also provided formal legal certainty for land/other properties as the highest/overriding rights in the structure of Indonesian law.³⁴

Based on the above two program schemes, there are open opportunities to end tenure uncertainty in customary-managed areas and minimize the impact of the national tenure-related crisis. The Social Forestry scheme provides at least three (3) tenure systems, from lowest hierarchy of tenure system namely an

”agreement” for Partnership model, a “license” for the HKm, HD and HTR and a “recognition” of HA. At the same time, the Agrarian Reforms scheme provides two highest tenure systems; ownership for HA and HR. Therefore, at the national level we actually have four (4) tenure systems related to community forest land control. Specifically for the land control in the form of Customary Forest, there are at least two (2) applicable tenure systems, namely “recognition” by the MoEF and “(communal) ownership” by the Ministry of Agrarian and Spatial Planning (ATR).

Figure 3. Tenure model for the ecosystem management by the community.³⁵



34 Lilis Mulyani, Restructuring Forestry Agrarian Reforms in Indonesia Post-Decentralization (*Penataan Kembali Reformasi Agraria Kehutanan di Indonesia Pasca Desentralisasi*), in *Seminar Proceedings of Research Results on “Agrarian Reforms for Supporting the Structure (Reforma Agraria untuk Mendukung Tata)”*, (Bogor: Center for Climate Change Research and Development and Policy of Forestry Research and Development Agency – Ministry of Forestry, 2014), page 6.

35 Heri Santoso, Tenure, Definition and Its Types in the Indonesian Social Forestry (*Tenurial, Pengertian dan Ragamnya dalam Perhutanan Sosial*), presented in training of Conflict Tenurial and Customary Forest Accessors (Padang, May 24, 2016), page 17.

Now is the time to utilize national land resources to support people’s welfare and not just sectoral interests. Land is the resource that controls the livelihood of the people at large. Sectoral control of land will only be beneficial to those who can fulfil sectoral interests. Most often, the indigenous people and most of the local community members have limited capacity to meet the interests of, for example, a plantation company. It is this that makes tenurial certainty inseparable from land governance – a governance that has not prioritized people’s livelihoods.

Tenurial certainty can be generally defined as the granting and recognition of rights to the community. It can also be understood as an expression of a Right-Based Approach (RBA) to development.³⁶ Tenurial certainty is not solely related to the normative aspect but also to factual aspects that are true and recognized. Determining norms of tenurial certainty will become an important issue but, above all, that determination will have a social aspect as well as a legal aspect.

To realize this certainty, there are some matters to consider. First, is the drafting of regulations that clarify customary forest status as MHA-owned forest instead of state-owned (communal ownership) as mandated by MK No. 35/2012. Second, the regulation shall include clarity of rights and protection of tenure rights. Third, a review of the existence of MHA. Fourth, tenure boundary mapping, particularly for land owned by MHAs should be conducted. Fifth and finally, recognition and approval for MHA tenures must be approved by the authorities (Regional Government or the relevant Ministry).

Tenure certainty is one of the keys that encourages people/community to conserve their environment and perform ecosystem conservation-based forest management. It is proven that customary legal institutions are more honored (obeyed) since the MHA does not view them as laws constructed to repress their rights. Also, customary law institutions were born out of common agreement among indigenous people for the purpose of creating a safe, peaceful and prosperous life. This culture

36 Myrna Safitri, Legal Certainty on Forest Land Tenure: Mith or Reality (*Kepastian Hukum atas Penguasaan Kawasan Hutan: Mitos atau Realitas*), Working Group on Forest Land Tenure, *Warta Tenure* Number 3 - October 2006, page 7.

prioritizes togetherness above all, by upholding communal principles.

The “colonial school” approach to land administration, which likely to be sectoral and fragmented in nature, will eventually instigate tenure-related conflicts that may develop into tenure-related crises and can, at any time, transform into social crises. Recognition and stipulation of customary-managed areas (customary forest) are an indirect effort towards a new approach to the national land administration system, namely a more integrative and consolidative “post-colonial” approach. The basic principle of “People first, sustainability will follow” should have the emphasis.

IV. CONCLUSIONS.

1. The indigenous people including all their customary institutions have great potential for environmental conservation efforts, insofar as their management area is supported by a safe tenure system. Tenure certainty of the management area is the crucial prerequisite because a safe tenure system can secure all long-term investments.
2. Uncertain tenure conditions in customary-managed area that have existed since the colonial period made it more likely for various tenure-related conflicts to arise, that developed into tenure-related and even social crises. In addition, tenurial uncertainty encourages extralegal action, gambling economy and creates competitive victimhood that is likely to cause harm to the nation as a whole.

3. Social transformation of indigenous people into a consumer community (a community that is economically fully integrated to the market) is a certainty. Therefore, the creation of tenurial certainty needs serious political will from the government. Otherwise, the current social transformation could be uncontrollable and/or fully controlled by market forces.
4. Opportunities to realize tenurial certainty in customary-managed areas have been widely opened and can at least it be implemented through the Social Forestry or Agrarian Reform schemes.

V. RECOMMENDATIONS.

1. National roadmap is needed to lay down tenurial certainty for MHA-managed areas, so the relevant programs such as Social Forestry and Agrarian Reforms can be more effective and systematic (rather than causal in nature as has happened so far).
2. The State must adopt a social inclusive approach to encourage the realization of tenurial certainty in MHA-managed areas, so that the revitalization process does not lead to social segregation among community members.
3. It is necessary to adopt the legal, economic and ecological justice principles as the instrument of checks and balances for MHA in managing their ecosystems.

KEPASTIAN TENURIAL, MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN PELESTARIAN EKOSISTEM: SEBUAH TINJAUAN ANTROPOLOGI EKONOMI DAN HUKUM

Hery Santoso³⁷

Abstrak

Ketidakpastian tenurial Masyarakat Hukum Adat (MHA) menyebabkan terjadinya krisis tenurial dan mendorong munculnya tindakan-tindakan extra legal, gambling economy, dan menciptakan situasi competitive victimhood yang rawan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012), Hutan Adat bukan lagi sebagai Hutan Negara, mendorong pengelolaan hutan adat dilakukan dengan mekanisme hukum adat. Pasca Putusan MK No. 35/2012 tersebut hubungan struktural dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) terputus, kecuali hubungan fungsional. Oleh sebab itu, masyarakat hukum adat dengan segala pranata adatnya memiliki potensi yang cukup besar dalam melakukan upaya pelestarian ekosistem di Indonesia, dengan ditopang sistem tenurial yang aman dan didukung dengan political will dari pemangku kebijakan. Upaya mewujudkan kepastian tenurial pada wilayah kelola MHA sangat mungkin dilakukan melalui skema Perhutanan Sosial atau Reforma Agraria.

Kata Kunci: Kepastian Tenurial, MHA, Perhutanan Sosial.

37 Doktor di bidang Antropologi; Dewan Pembina Yayasan Javlec Indonesia

I. PENDAHULUAN

Sampai dengan Putusan MK No. 35/2012 hampir semua agroekosistem masyarakat yang dibangun di atas kawasan hutan, baik di tanah-tanah mineral maupun gambut, umumnya tidak ditopang oleh tata kuasa lahan (tenurial) yang stabil. Kalaupun kita menengenal hak ulayat di kalangan masyarakat adat, dalam praktiknya hak-hak semacam itu tidak memiliki kekuatan yang memadai di depan hukum positif. Akibatnya, sebagaimana yang terjadi di banyak tempat, model agroekosistem masyarakat lokal, seperti *simpukn* di Kalimantan Timur, *Tembawang* di Kalimantan Barat, *Repong* di Lampung, dan *Para* di Sumatera Barat, tidak bisa dikelola secara berkelanjutan. Penguasaan lahan yang mengandalkan pranata adat, yang umumnya hanya didasarkan atas konvensi, dan juga investasi tenaga kerja pada lahan tersebut, oleh pemerintah dipandang tidak memenuhi aspek legal. Oleh karenanya, setiap saat bisa dikesampingkan, terutama ketika ada tuntutan alokasi sejumlah lahan untuk mendorong laju pembangunan ekonomi nasional, baik melalui perkebunan, kehutanan, maupun pertambangan.

Sejak masa reformasi para pihak sebenarnya berusaha untuk mendorong agar masalah tenurial yang tidak stabil ini bisa segera diselesaikan. Sebagian kalangan mendorong melalui skema-skema redistribusi lahan yang sering disebut sebagai pembaruan agraria. Sebagian yang lain mendorong melalui skema pengakuan hutan adat. Dan sebagian yang lain lagi mendorong melalui skema-skema Perhutanan Sosial, seperti Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), Hutan Tanaman Rakyat (HTR), dan Kemitraan. Namun, pendekatan-pendekatan tersebut hingga kini tidak mengalami kemajuan yang berarti, kecuali sekedar angka-angka target nasional yang nampak menjanjikan.

Dalam hal hutan adat misalnya, hingga sekarang KLHK belum memiliki skema implementatif yang memadai tentang bagaimana melakukan pelepasan hutan adat. Padahal berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK No. 35/2012) hutan adat tidak lagi dikategorikan sebagai hutan negara, melainkan hutan hak (komunal). Ketidakpastian semacam ini pada akhirnya menjadi problematika tersendiri. Karena tanpa dukungan tenurial yang aman, proses produksi di wilayah kelola adat cenderung tidak akan berkelanjutan. Tanpa

dukungan tenurial yang stabil, ekspresi kebudayaan masyarakat adat yang sebagian besar terkait dengan hutan-hutan yang ada di sekitarnya, cenderung bersifat problematis. Stereotiping, bahkan kriminalisasi masyarakat adat pun menjadi tidak bisa dihindari.

Ketidakpastian tenurial wilayah kelola adat yang terus berkepanjangan adalah bom waktu. Pada beberapa kasus, situasi semacam itu bisa menggeser konflik vertikal menjadi horisontal; meningkatkan konflik menjadi krisis tenurial, dan mentransformasikan krisis tenurial menjadi krisis sosial; sebelum berujung pada terciptanya apa yang dinamakan sebagai *civil war*.

Putusan MK No. 35/2012 seharusnya bisa menjadi nafas baru untuk mengakhiri ketidakpastian tenurial di wilayah kelola adat. Dalam Putusan tersebut secara spesifik menyebutkan bahwa Hutan Adat bukan Hutan Negara lagi. Atas dasar itu penulis akan mencoba menganalisis mengapa pranata adat dapat menjadi solusi atas kelestarian ekosistem dan bagaimana ketidakpastian tenurial pada akhirnya menciptakan krisis

tenurial dan mendorong segenap transformasi sosial di kalangan masyarakat adat. Analisis juga akan diarahkan untuk melihat peluang-peluang apa yang bisa dimanfaatkan untuk menangani krisis tenurial dan mendorong pengelolaan hutan adat berkelanjutan.

II. MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN UPAYA PELESTARIAN EKOSISTEM

Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya ditulis MHA) merupakan sekelompok orang yang terikat oleh pranata adat pada wilayah adatnya, mempunyai kekayaan tersendiri terlepas dari kekayaan perorangan, mempunyai batas wilayah tertentu dan mempunyai kewenangan tertentu.³⁸ Menurut Abdurahman, karakteristik MHA di Indonesia adalah masyarakat atas kesamaan teritorial (wilayah), geneologis (keturunan), teritorial-geneologis (wilayah dan keturunan). Oleh karena itu, masyarakat adat di Indonesia memiliki keanekaragaman bentuk masyarakat dari suatu

38 Maria. S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 1996), hlm. 56

tempat ke tempat yang lain.³⁹ Menurut Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), masyarakat adat adalah sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum yang berbeda, baik sebagian maupun seluruhnya dari masyarakat pada umumnya.⁴⁰

MHA memiliki hubungan yang jelas dengan tanah yang menjadi sumber kehidupan dan penghidupannya. Hubungan tersebut diatur dalam sistem pengelolaan kelembagaan adat, hukum adat, bukti-bukti fisik, serta batas-batas dan luasan wilayah yang jelas. MHA bergantung pada hutan sebagai sumber kehidupan, obat-obatan, dan bahan-bahan

kerajinan tangan. Bagi MHA, hutan juga menjadi tempat dan/atau sumber bahan-bahan untuk pelaksanaan ritual adat, sumber pangan, dan sumber mata air yang dipertahankan dan diwariskan dari generasi ke generasi dan dijaga untuk masyarakat yang lebih luas.⁴¹

MHA yang telah lama hidup dan tinggal di hutan adat memiliki pengetahuan dan kearifan lokal tentang tata kelola hutan dan Sumber Daya Alam (SDA) di sekitarnya. Praktik itu diwariskan secara turun-temurun, baik dalam tradisi dan praktik budaya maupun dalam bentuk tulis, terus mengalami adaptasi, inovasi, dan dinamika selaras dengan perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya serta lingkungannya.

Secara krusial, model tata kelola sumber daya alam tradisional terbukti lebih efektif daripada kebijakan pelestarian dan pelestarian lingkungan yang dibuat oleh negara, swasta atau para

penganjur konservasi dan pelestari lingkungan lainnya.⁴²

Beberapa contoh aturan adat yang selama ini diterapkan dalam rangka pelestarian ekosistem misalnya aturan adat di Desa Metulang, Kecamatan Kayan Selatan, Kabupaten Malinau, Provinsi Kalimantan Utara. Dalam upaya pelestarian terhadap lingkungan, aturan adat mereka mengatur larangan menangkap binatang dengan menggunakan ranjau (*belatik*) yang berbahaya. Masyarakat dilarang menangkap ikan menggunakan strum, racun dan bom. Jika ada masyarakat yang melanggar diancam hukuman denda paling berat Rp. 5.000.000,00-. Selain itu, aturan yang cukup menarik adalah larangan untuk menebang pohon Laran di sepanjang sungai, yang buahnya merupakan makanan ikan. Pelanggaran terhadap aturan ini akan diberi sanksi sesuai dengan peraturan Adat Besar Apau Kayan.

Masih ada banyak aturan lain yang diakui dan disepakati di daerah itu.⁴³

Kemudian contoh berikutnya adalah bentuk perlindungan terhadap sumber daya hutan yang dilakukan oleh Masyarakat Dayak Limbai, yaitu dengan membuat surat kesepakatan untuk melindungi Goa Kelasi. Surat kesepakatan tersebut dibuat untuk menyepakati empat hal, yaitu (1) Goa Kelasi sebagai barang langka/wisata alam; (2) Goa Kelasi sebagai tempat wisata; (3) Goa Kelasi sebagai aset adat yang dilindungi dengan hukum adat; dan (4) penetapan areal dengan radius 1 km di sekeliling Goa Kelasi sebagai hutan lindung. Pelanggaran terhadap kesepakatan tersebut akan diberi sanksi berupa “*ulun*” yaitu denda.⁴⁴ Dua contoh di atas menegaskan eksistensi hukum adat yang berkaitan dengan perlindungan terhadap ekosistem, dan hukum adat yang selama ini diterapkan terbukti efektif dalam

39 Abdurahman dalam Jawahir Thontowi, *Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Adat dan Tantangan dalam Hukum Indonesia*, *Jurnal Hukum*, lus Quia Iustum, ISSN 0854-8498, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014), hlm. 25.

40 Pasal 1 angka 1 RUU PPHMHA versi AMAN

41 Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM, *Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016), hlm. 64.

42 *Ibid*, hlm. 27.

43 Wildan Deki Subiakto dan Ismail Bakrie, Peranan Hukum Adat Dalam Menjaga dan Melestarikan Hutan di Desa Metulang Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau Provinsi Kalimantan Utara, *Jurnal AGRIFOR Volume XIV Nomor 2*, Oktober 2015, ISSN : 1412-6885, hlm. 305.

44 Nurul Iman Suansa, Amrizal Yusri, Fadhillah Iqra Mansyur, Resi Nurlinda, Hireng Ambaraji, *Peran Aturan Dayak Limbai Dalam Perlindungan Sumberdaya Hutan: Studi Kasus Goa Kelasi di Zona Penyangga Taman Nasional Bukun Baka Bukit Raya*, Provinsi Kalimantan Barat, (Bogor: Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, 2008), hlm. 6. Lihat: <http://repository.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/20264/12/isi.pdf>, diakses tanggal 12 Februari 2017.

perlindungan terhadap sumber daya alam ataupun ekosistem.

Pada dasarnya interaksi masyarakat adat dengan ekosistem hutan yang ada di sekitarnya bersifat historis dan kultural. Pemanfaatan hutan oleh masyarakat adat untuk kepentingan pertanian dan perlindungan sudah berlangsung sejak lama, dan secara turun-temurun diwariskan dari generasi ke generasi. Berbagai model agroekosistem khas kemudian dibangun oleh kalangan masyarakat adat, baik agroekosistem basah seperti sagu dan padi rawa, maupun agroekosistem kering seperti wanatani karet, kelapa, rotan, dan lain sebagainya. Secara turun-temurun dan konsisten agroekosistem yang disebut Geertz (1983) sebagai agroekosistem ekstensif ini menopang ekonomi rumah tangga masyarakat adat. Meskipun tidak terlalu produktif, agroekosistem padi rawa, sagu, karet dan kelapa, selama ini telah menjadi tumpuan mata pencaharian masyarakat di wilayah pedalaman, termasuk di dalamnya masyarakat adat.

Bagi masyarakat adat, hutan juga berfungsi sebagai sumber

religiositas dan memiliki nilai spiritual. Hutan dipercaya sebagai tempat banyaknya *roh-roh* yang memberikan ancaman, ketakutan, sekaligus petunjuk tentang keselamatan, kesejahteraan dan perlindungan. Ketika negara mulai mengklaim kekuasaan atas hutan, hubungan antara MHA dengan hutan adat mulai bergeser. MHA semakin tergantung terhadap barang-barang konsumsi, administrasi negara dan tanaman-tanaman komersial. Gagasan tentang “*kehidupan yang lebih baik*” telah mengubah gagasan lama tentang nilai-nilai dan hubungan simbolik terhadap hutan.⁴⁵

Transformasi sosial di lingkungan masyarakat adat terus berjalan seiring dengan semakin menguatnya ekonomi pasar yang dipromosikan oleh program pembangunan pemerintah, baik melalui sektor swasta perkebunan, kehutanan, dan pertambangan, maupun sektor pendidikan yang bekerja melalui segenap jaringan informasi dan edukasi. Wilayah-wilayah pedalaman juga menjadi terbuka seiring dengan meningkatnya infrastruktur, khususnya jaringan jalan yang dibangun oleh sektor

swasta maupun pemerintah. Hal ini menjadikan mobilitas dan referensi sosial meluas, hingga pada akhirnya menyebabkan kebutuhan uang tunai masyarakat meningkat. Agroekosistem ekstensif yang selama ini menjadi tumpuan ekonomi masyarakat kini dipandang tidak lagi efektif untuk menopang ekonomi masyarakat yang sedang berubah menuju ke arah integrasi pasar sepenuhnya. Sementara itu, kebutuhan untuk membangun agroekosistem intensif masih terkendala dengan ketidakpastian tenurial. Situasi kompleks dan problematis seperti inilah yang sedang kita hadapi sekarang.

III. MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN KRISIS TENURIAL DI INDONESIA

Ketidakpastian tenurial selama ini telah menjadi sumber konflik laten dalam pengelolaan sumber daya alam. Tumpang tindih tata kuasa dan tata guna lahan adalah manifestasi yang paling sering dijumpai di lapangan, hingga pada akhirnya memunculkan klaim-klaim yang didasarkan atas kepentingan-kepentingan sepihak. Konflik antara kalangan swasta yang mendapatkan konsesi dari pemerintah dengan masyarakat lokal yang secara turun-temurun telah mengelola kawasan

untuk kepentingan ekonomi lokal adalah hal yang umum dan bagian yang tidak terpisahkan dari kompleksitas tata kepengurusan lahan hutan (*land governance*) di Indonesia.

Ketidakstabilan tenurial tidak saja memicu terjadinya konflik laten pengelolaan sumber daya alam antara para pihak pemangku kepentingan, akan tetapi juga menghambat proses investasi untuk meningkatkan produktivitas. Masyarakat cenderung tidak akan berani untuk melakukan investasi jangka panjang, mengingat kerentanan ikatan terhadap sumber daya yang dikuasainya. Boleh jadi, pada awalnya hak adat adalah salah satu sistem tenurial yang dipandang cukup aman. Akan tetapi, di tengah-tengah masyarakat yang sedang berubah menuju pada ekonomi pasar, hak tersebut menjadi problematis. Kasus-kasus di berbagai tempat, seperti Pulau Padang (Riau) dan Sinyerang (Jambi), menunjukkan bahwa klaim hak adat oleh masyarakat lokal terbukti tidak efektif, karena hampir bisa dipastikan akan gugur di hadapan hukum positif. Dalam pandangan de Sotro (2000), lahan-lahan seperti ini tidak bisa dikategorikan sebagai kapital, yang mampu meningkatkan nilai tambah, sekaligus mengintegrasikan ekonomi pasar

45 Darmanto dan Abidah B Setyowati, *Berebut Hutan Siberut, Orang Mentawai, Kekuasaan dan Politik Ekologi*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2012), hlm. 416-419.

secara penuh. Oleh karena itu, bisa dipahami kalau proses produksi di lahan-lahan dengan tenurial tidak stabil umumnya tidak berkelanjutan dan tidak bisa secara efektif meningkatkan pendapatan masyarakat.

Barangkali karena itulah di banyak tempat berkembang model tenurial pragmatis, jika bukan *extra legal*, seperti “Surat Keterangan Tanah”, atau lazim disebut SKT, yang diterbitkan oleh Kepala Desa. Di banyak tempat, SKT adalah dokumen tanah praktis yang menjadi dasar penguasaan lahan oleh seseorang. Dengan SKT, secara tidak langsung lahan-lahan yang dikuasai masyarakat lokal telah ditransformasikan menjadi komoditas yang sepenuhnya mengikuti mekanisme pasar. Untuk menguasai lahan, orang tidak harus menginvestasikan tenaga kerjanya terlebih dahulu sebagaimana yang terjadi pada masa lalu. Selama mampu menyediakan uang tunai, orang bisa membelinya sesuai dengan mekanisme pasar.

Dengan cara inilah berbagai pihak mulai melakukan akumulasi lahan di wilayah-wilayah pedalaman, mengembangkan pertanaman sawit yang menjanjikan keuntungan tinggi dengan memanfaatkan tenaga kerja murah dari kalangan masyarakat

lokal. Bagi sebagian kalangan masyarakat lokal, komodifikasi lahan-lahan di pedalaman melalui SKT juga membuka peluang baru untuk bisa memenuhi kebutuhan uang tunai secara mudah dan cepat. Setiap saat mereka bisa melakukan reklamasi berdasarkan hak ulayat, dan setiap saat pula mereka bisa menjualnya melalui mekanisme pasar (setelah sebelumnya diterbitkan SKT-nya). Maka dengan tata kepengurusan lahan yang tidak jelas ini, baik migran maupun masyarakat lokal secara tidak langsung telah menempatkan lahan sebagai sebuah *disposal resource*: setiap saat bisa dilepas, karena setiap saat pula bisa didapatkan. Situasi semacam inilah yang kemudian dinamakan sebagai “Krisis Tenurial.”

Krisis tenurial adalah sebuah model penguasaan dan pemanfaatan lahan yang ditandai oleh tiga keadaan, yaitu: *Extra Legal*, *Gambling Economy*, dan *Competitive Victimhood*. *Extra Legal* adalah keadaan yang memungkinkan tindakan ilegal dilakukan secara sistematis dan terbuka. *Gambling Economy* adalah keadaan dimana perilaku ekonomi berlangsung menyerupai perjudian (untung-untungan) semata-mata hanya memanfaatkan celah kesempatan yang terbuka. Perilaku ini tidak

pernah bersandar pada prinsip *sustainability*. *Competitive Victimhood* adalah keadaan dimana semua pihak merasa menjadi korban dan dikorbankan oleh upaya penegakan hukum dan ketidakadilan dalam akses serta kontrol terhadap sumber daya alam, baik pemerintah, maupun masyarakat.⁴⁶

Kalau menengok ke belakang, prakondisi bagi terciptanya krisis tenurial sebenarnya sengaja ataupun tidak sudah dibangun sejak lama. Setidaknya sudah dimulai sejak penarikan status hutan adat menjadi hutan negara. MHA merasa bahwa hutan adat adalah miliknya. Sedangkan pemerintah juga beranggapan bahwa hutan adat masuk dalam wilayah hutan negara. Sejarah penarikan status hutan adat menjadi hutan negara dimulai pada pemerintahan Kolonial Belanda. Pemerintah kolonial Hindia Belanda mengeluarkan kebijakan, yaitu menetapkan kawasan hutan negara secara sepihak atas wilayah-wilayah adat tanpa mempertimbangkan keberadaan MHA.

Pasca Indonesia merdeka, cita-cita masyarakat adat untuk kembali

menguasai hutan adat mereka pun kembali pudar. Bukan mendapatkan pengukuhan dan kepastian atas tenurial mereka, namun yang terjadi Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kehutanan Republik Indonesia meneruskan kebijakan pemerintah Kolonial Belanda untuk menguasai hutan adat milik MHA. Akibatnya, terjadi pelemahan hubungan antara MHA dan hutan serta wilayah adatnya yang selama ini menjadi ruang hidup (*lebensraum*). Kawasan mereka tanpa melalui proses konsultasi berubah status menjadi kawasan hutan (HPH, HTI, atau APL), kawasan hutan lindung, Taman Nasional, perkebunan, dan konsesi pertambangan berdasarkan pelepasan atau tanpa pelepasan.⁴⁷

Status hutan adat menjadi hutan negara dikuatkan dengan munculnya UU No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Ketentuan Kehutanan. Undang-undang yang lahir pada rezim orde baru ini menetapkan dari tiga perempat dari luas lahan di Indonesia sebagian besar di daerah-daerah yang dianggap sebagai pedalaman sebagai hutan. Proses penetapan sebagai kawasan

46 Heri Santoso, Tenurial, Pengertian dan Ragamnya dalam Perhutanan Sosial di Indonesia, Presentasi disampaikan dalam “Pelatihan Asesor Konflik Tenurial dan Hutan Adat”, Padang 24-Mei 2016.

47 Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM, Inkuiri Nasional Komisi. (KOMNAS HAM, 2016) hlm. 64.

hutan ini menggeser penguasaan penduduk asli terhadap hutannya. Hutan ditetapkan, dipetakan, dibatasi dan dikategorisasikan. Contoh konkritnya adalah yang terjadi di Hutan Siberut, dimana penduduk asli Siberut tergeser dalam penguasaan atas hutannya yang telah lama diduduki.⁴⁸

Dalam Pasal 2 UU No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Ketentuan Kehutanan ini diatur bahwa: “Berdasarkan pemilikannya Menteri menyatakan hutan sebagai: (1) “Hutan Negara” ialah kawasan hutan dan hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani hak milik. (2) “Hutan Milik” ialah hutan yang tumbuh di atas tanah yang dibebani hak milik”. Dalam penjelasan Pasal 2 bahwa istilah “Hutan Negara” digunakan untuk menyebut semua hutan yang bukan “Hutan Milik”. Dengan demikian, pengertian “Hutan Negara” itu mencakup pula hutan-hutan baik yang berdasarkan Peraturan Perundangan maupun Hukum Adat dikuasai oleh MHA.

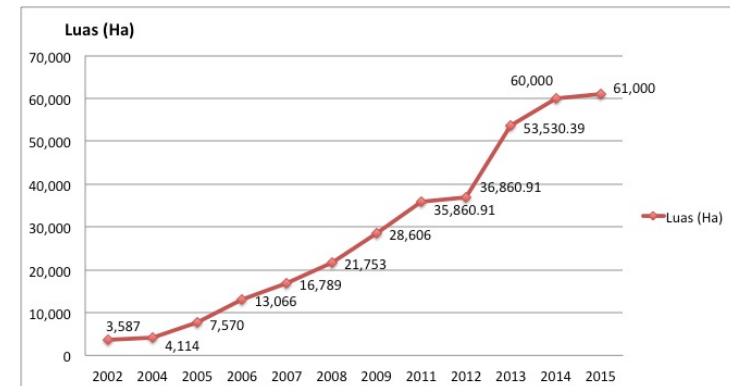
Pasca perubahan UU No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Ketentuan Kehutanan menjadi Undang-Undang No. 41/1999 tentang

Kehutanan (UU No. 41/1999), yang ditetapkan sesudah jatuhnya regime Order Baru ternyata tidak memperkuat kedudukan MHA terkait status hutan adat. Akan tetapi, justru secara tegas menarik status hutan adat menjadi hutan negara. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 bahwa “hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”.

Aturan UU No. 41/1999 tersebut menjadi salah satu problem regulasi yang menyebabkan munculnya konflik tenurial di Indonesia. Adanya aturan tersebut memberikan perspektif bahwa dalam UU No. 41/1999, status hutan dibagi menjadi dua (2), yakni hutan negara dan hutan hak, dengan spesifik memasukkan hutan adat dimasukan dalam kategori hutan negara. Pada praktiknya aturan tersebut menimbulkan banyak permasalahan.⁴⁹ Ketidakpastian tenurial MHA di Indonesia menyebabkan terjadinya banyak konflik sosial. Pada 2012 Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) melansir data

terkait dengan konflik penguasaan sumber daya alam, yaitu terdapat 232 konflik yang terjadi di 98 kota/ kabupaten di 22 provinsi

di Indonesia.⁵⁰ Sementara itu, di Taman Nasional Tesso Nilo konflik lahan telah mencapai luasan lebih dari 50%.⁵¹



Gambar 1. Tindakan Ekstra Legal di Taman Nasional Tesso Nilo⁵²

Penguasaan atas lahan secara “Extra Legal” di Taman Nasional Tesso Nilo telah menyebabkan konflik antara masyarakat dan pemerintah. Pada tataran ini masyarakat yang berada di kawasan Taman Nasional Tesso Nilo merasa menjadi korban dan dikorbankan oleh upaya penegakan hukum dan ketidakadilan dalam akses serta kontrol terhadap sumber daya

alam. Beberapa masyarakat di kawasan Tesso Nilo diperiksa atas kasus tuduhan kegiatan perkebunan tanpa izin mendapatkan informasi mengenai tata batas Taman Nasional Tesso Nilo dan zonasinya. Selain itu, telah terjadi aksi pengusiran, penangkapan, dan intimidasi pemeriksaan terhadap Ketua dan Sekretaris Koperasi Tani Berkah oleh Pihak Taman

48 Darmanto dan Abidah B Setyowati, *Berebut Hutan Siberut, Kekuasaan dan Politik Ekologi*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2012), hlm. 148.

49 Hatta, M., *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Media Abadi, 2005), hlm. 11.

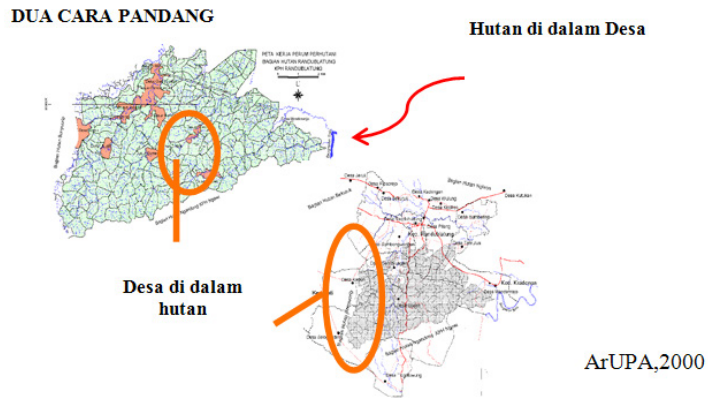
50 HuMa, *Outlook Konflik Sumberdaya Alam dan Agraria*, 2012. Lihat: <http://huma.or.id/pusat-database-dan-informasi/outlook-konflik-sumberdaya-alam-dan-agraria-2012-3.html>, diakses tanggal 12 Februari 2017.

51 Direktorat PKTHA, *Konflik Tenurial dan Hutan Adat (PAKTHA)*, (Jakarta: Dirjen Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2016), hlm. 20.

52 Heri Santoso, *Tenurial, Pengertian dan Ragamnya dalam Perhutanan Sosial di Indonesia*, Presentasi disampaikan dalam “Pelatihan Asesor Konflik Tenurial dan Hutan Adat”, Padang 24-Mei 2016. hlm. 8.

Nasional Tesso Nilo atas tuduhan perkebunan tanpa izin (menteri) di dalam kawasan hutan.⁵³ Pada sisi ini, pemerintah menganggap juga

menjadi korban atas perambahan hutan yang dilakukan di kawasan Taman Nasional Tesso Nilo (*Competitive Victimhood*).



Gambar 2 .Desa di dalam Hutan atau Hutan di dalam Desa⁵⁴

Krisis tenurial di Taman Nasional Tesso Nilo di atas menjadi salah satu contoh realitas terhadap penguasaan lahan di Indonesia. Ada dua cara pandang dalam melihat realitas penguasaan hutan di Indonesia saat ini, yaitu, *pertama*, hutan di dalam desa, *kedua*, desa di dalam hutan. Siapa yang mengontrol lahan dan siapa yang mendapatkan akses? Di Indonesia terdapat 25.863 desa hutan. Dari 72.000 desa di Indonesia, baru

25.000 desa yang definitif dan baru 15% kawasan hutan yang ditetapkan.⁵⁵ Adanya realitas di atas harus disikapi secara bijak. Salah satunya adalah dengan menjamin kepastian tenurial terutama pada MHA. Karena jika krisis tenurial terus dibiarkan tanpa ada solusi yang konkrit, akibatnya akan terjadi konflik horisontal maupun konflik sosial – hal yang sudah pernah terjadi di Poso, Sintang, Ambon dan beberapa tempat lain.

IV. MENUJU KEPASTIAN TENURIAL MASYARAKAT HUKUM ADAT

Secara Konstitusional keberadaan MHA diakui serta dihormati oleh negara. Hal tersebut secara jelas tercantum dalam Pasal 18 B ayat (I) bahwa: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Dalam aturan tersebut terdapat empat klausul yuridis yang menjadi kriteria eksistensi MHA diantaranya adalah:

- a. Sepanjang masih hidup, pada ranah ini MHA akan diakui keberadaannya jika masih ada pranata adat, aturan aturan adat, serta struktur adat, yang membuktikan eksistensi suatu MHA.
- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat, persyaratan ini memang menjadi persyaratan yang cukup memaksakan, karena tidak memberikan peluang dinamika dalam

MHA. Oleh karena itu, perlu ada pengaturan lebih lanjut terkait dengan perkembangan masyarakat yang kemudian bisa dijadikan tolok ukur terkait dengan perkembangan dan dinamika MHA.

- c. Diatur dalam undang-undang, agar perlindungan atas keberadaan MHA tercapai, diperlukan regulasi yang jelas, yaitu aturan yang benar-benar merepresentasikan kepentingan dan kebutuhan MHA. Bukan justru regulasi yang mempersempit gerak MHA.

Pasca Putusan MK No. 35/2012, dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, menentukan bahwa, kata “negara” dalam Pasal I angka 6 UU No. 41/1999 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kalau mengacu pada Putusan MK No. 35/2012 tersebut hutan adat bukan lagi hutan negara. Oleh karena itu, status hutan hak dibedakan menjadi dua, yaitu hutan adat/hak ulayat dan hutan perseorangan/badan hukum.

53 *Ibid*, hlm. 9.

54 *Ibid*, hlm. 3

55 *Ibid*, hlm. 3.

Tabel 1. Perubahan Pasal 1 angka 6 UU No. 41/1999 Pasca Putusan MK No. 35/2012

Sebelum Uji Materi di Mahkamah Konstitusi	Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
<i>“hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”.</i>	<i>“hutan adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat”</i>

Putusan MK No. 35/2012 tersebut secara spesifik telah menyebutkan wilayah adat sebagai bagian dari hutan negara tidak dapat dibenarkan secara konstitusional. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi memasukkan hutan adat itu dalam status hutan hak. Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa dalam ketentuan konstitusional tersebut terdapat satu hal penting dan fundamental dalam lalu lintas hubungan hukum. Hal penting dan fundamental tersebut adalah bahwa

MHA secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai “penyandang hak” yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian, MHA adalah subyek hukum. Sebagai subyek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara, MHA haruslah mendapat perhatian sebagaimana subyek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur pengalokasian sumber-sumber kehidupan.⁵⁶

Tabel 2. Perubahan Pasal 5 ayat 1 UU NO. 41/1999 Pasca Putusan MK No. 35/2012

Sebelum Uji Materi di Mahkamah Konstitusi	Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
<i>Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. Hutan negara, dan b. Hutan hak</i>	<i>“Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat”;</i>

56 Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, hlm. 168.

Pasca Putusan MK No. 35/2012, paradigma yang dibangun haruslah dirubah. Dengan penguasaan hutan adat diserahkan kepada MHA sepenuhnya, maka hubungan yang dibangun pemerintah terhadap masyarakat adat dan hutan adat hanyalah hubungan fungsional, bukan lagi hubungan secara struktural. Hubungan struktural antara pemerintah dan hutan adat telah selesai pasca Putusan MK No. 35/2012, dan memberikan keleluasaan MHA dalam pelestarian ekosistem sesuai dengan aturan hukum adat yang telah mereka sepakati.

Secara hukum, Putusan MK No. 35/2012 sifatnya adalah *Erga Ormes*. Artinya, mengikat semua pihak. Dalam hal ini, putusan MK harus ditindaklanjuti oleh pemerintah sebagai bentuk kepatuhan terhadap hukum. Kejelasan terhadap posisi hutan adat sebagai hutan hak haruslah diperkuat dengan regulasi pada tataran undang-undang dan peraturan pelaksana lainnya. Hal tersebut untuk mendorong kepastian tenurial. Kepastian berarti bahwa hak seseorang atau sekelompok orang atas lahan akan mendapat pengakuan dari “liyan” (orang lain), dan juga mendapat

perlindungan secara hukum ketika terancam. Dalam mendukung hal tersebut, setidaknya saat ini pemerintah telah menyediakan dua skema program distribusi lahan nasional yang bisa dimanfaatkan, yaitu Perhutanan Sosial dan Reforma Agraria.

Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau hutan hak/hutan adat yang dilaksanakan oleh masyarakat setempat atau MHA sebagai pelaku utama untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya. Perhutanan Sosial ini berbentuk HD, HKm, HTR, HR, HA dan Kemitraan Kehutanan.⁵⁷

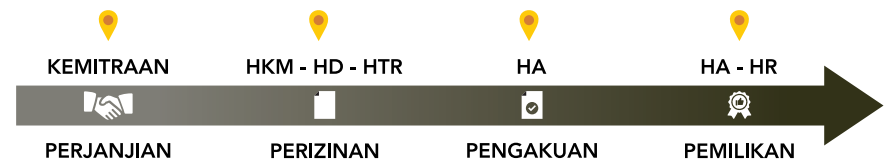
Bentuk skema perhutanan sosial dapat dijabarkan sebagai berikut. *Pertama*, perjanjian, konsep perjanjian ini dikembangkan dengan program kemitraan. Sifat dari kemitraan ini terbatas waktu, terbatas penguasaan dan tidak otonom. *Kedua*, perizinan, konsep yang kedua ini dikembangkan dengan HKm, HTR dan HD. Sifat dari konsep ini terbatas waktu, tidak bisa dijual, tidak bisa diwariskan dan *fully otonom*. *Ketiga*, pengakuan, konsep pengakuan

57 Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016

ini dikembangkan dengan konsep HA, sifat dari konsep ini yaitu tidak terbatas waktu, tidak bisa dijual, bisa diwariskan, sepenuhnya otonom. Keempat, pemilikan, konsep pemilikan ini dikembangkan dengan program HR. Konsep ini sifatnya tidak terbatas waktu, bisa dijual, bisa diwariskan, dan sepenuhnya otonom.⁵⁸

Sedangkan skema Reforma Agraria adalah suatu penataan kembali atau penataan ulang susunan pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah) untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunakisma dan lainnya) secara menyeluruh dan komprehensif. Tujuan Reforma Agraria adalah menghilangkan atau mengurangi ketidakadilan melalui distribusi atau redistribusi tanah secara lebih merata dan menyediakan sumber penghidupan berupa lahan. Reforma Agraria juga memberikan kepastian legal formal terhadap tanah/lahan/property lainnya sebagai hak tertinggi dalam hukum kita.⁵⁹

Berangkat dari dua (2) skema program di atas, sesungguhnya terdapat peluang yang besar untuk mengakhiri ketidakpastian tenurial di wilayah kelola masyarakat adat, sekaligus meminimalisir dampak dari krisis tenurial nasional yang selama ini terjadi. Dari skema Perhutanan Sosial setidaknya kita memiliki tiga (3) sistem tenurial, dari yang terendah yaitu “perjanjian” untuk model Kemitraan, “perijinan” untuk model HKM, HD dan HTR, dan “pengakuan” untuk HA. Sementara itu dari skema Reforma Agraria, kita memiliki dua sistem tenurial tertinggi, yaitu kepemilikan untuk HA dan HR. Maka secara keseluruhan, di tingkat nasional sesungguhnya tersedia empat (4) sistem tenurial dalam penguasaan lahan hutan oleh masyarakat. Khusus untuk penguasaan lahan dalam bentuk HA, setidaknya tersedia dua (2) sistem *tenure* yang bisa diterapkan, yaitu “pengakuan” oleh Kementerian Lingkungan dan Kehutanan; dan “pemilikan (komunal)” oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR).



Gambar 3. Model tenurial bagi pengelolaan ekosistem oleh masyarakat⁶⁰

Sudah saatnya sumber daya lahan nasional digunakan dalam rangka mendukung upaya pencapaian tujuan kesejahteraan masyarakat, sehingga tidak semata-mata dikuasai dan dimanfaatkan untuk kepentingan sektoral. Lahan adalah sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak. Penguasaan lahan secara sektoral hanya akan memberikan manfaat bagi mereka yang bisa memenuhi kepentingan sektor. Masyarakat adat, dan sebagian besar masyarakat lokal lainnya, seringkali dipandang memiliki kapasitas yang terbatas, contohnya, perusahaan perkebunan. Hal ini menyebabkan kepastian tenurial tidak terpisahkan dari tata kepengurusan lahan (*land governance*) - yang belum sepenuhnya berorientasi pada

pengutamaan hajat hidup orang banyak.

Pada umumnya kepastian tenurial dapat diartikan sebagai pemberian serta pengakuan hak pada masyarakat. Adanya kepastian tenurial tersebut dapat diartikan sebagai suatu ekspresi dari pendekatan berbasis hak (*Right-Based Approach or RBA*) dalam pembangunan.⁶¹ Kepastian tenurial tidak saja dihubungkan dengan aspek normatif semata, namun kepastian tenurial berhubungan juga dengan aspek faktual yang memang benar adanya dan diakui keberadaannya oleh masyarakat. Pada dasarnya, penormaan atas kepastian tenurial menjadi hal yang penting. Akan tetapi, lebih dari itu penormaan yang dilakukan bukan hanya menyangkut aspek

58 Direktorat PKTHA, *Konflik Tenurial dan Hutan Adat (PAKTHA)*, hlm. 7.

59 Lilis Mulyani, *Penataan Kembali Reformasi Agraria Kehutanan di Indonesia Pasca Desentralisasi, dalam Prosiding Seminar Hasil Penelitian “Reforma Agraria untuk Mendukung Tata”*, (Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan Badan Penelitian dan Pengembangan Kehutanan-Kementerian Kehutanan, 2014), hlm. 6.

60 Heri Santoso, *Tenurial, Pengertian dan Ragamnya dalam Perhutanan Sosial*, dipresentasikan dalam training Asesor Konflik Tenurial dan Hutan Adat (Padang, 24 Mei 2016), hlm.17.

61 Myrna Safitri, *Kepastian Hukum atas Penguasaan Kawasan Hutan: Mitos atau Realitas*, *Working Group on Forest Land Tenure Warta Tenure* Nomor 3 - Oktober 2006, hlm. 7.

hukum semata, melainkan juga harus memperhatikan aspek sosial kemasyarakatan.

Dalam rangka mewujudkan kepastian tenurial, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, diantaranya adalah: *pertama*, pembuatan regulasi yang memperjelas status hutan adat sebagai milik MHA bukan milik negara (kepemilikan secara komunal) sebagaimana diamanatkan oleh Putusan MK No. 35/2012; *kedua*, regulasi mencakup bagaimana kejelasan hak serta perlindungan terhadap hak tenurial; *ketiga*, telaah terhadap keberadaan MHA; *keempat*, dilakukan pemetaan tata batas tenurial khususnya yang dimiliki MHA; *kelima*, pemberian pengakuan dan pengesahan atas lahan tenurial MHA dari lembaga yang berwenang (Pemerintah Daerah atau Kementerian terkait).

Kepastian tenurial menjadi salah satu kunci yang mendorong rakyat/masyarakat dalam upaya pelestarian terhadap lingkungannya dan pengelolaan hutan yang berbasis pada kelestarian ekosistem. Pranata hukum adat terbukti lebih ditaati, karena MHA menyadari dan percaya bahwa pranata hukum adat diciptakan bukan untuk pengekan terhadap hak-hak mereka, melainkan pranata hukum

adat lahir atas kesepakatan bersama masyarakat adat demi kepentingan hidup yang aman, damai dan sejahtera. Kultur masyarakat adat yang berpegang pada prinsip-prinsip komunal pada dasarnya adalah meletakkan kebersamaan di atas segalanya.

Pendekatan “*colonial school*” terhadap tata kepengurusan lahan yang cenderung bersifat sektoral dan terfragmentasi pada akhirnya justru memicu munculnya konflik-konflik tenurial. Bahkan dalam perkembangannya bergeser menjadi krisis tenurial yang setiap saat bisa berubah menjadi krisis sosial. Pengakuan dan penetapan wilayah-wilayah kelola adat (hutan adat) secara tidak langsung adalah sebuah upaya menuju pendekatan baru dalam tata kepengurusan lahan nasional, yaitu pendekatan “*post colonial*” yang lebih integratif dan konsolidatif. “*People first, sustainability will follow*”, demikian kira-kira prinsip dasar yang perlu dikedepankan.

IV. KESIMPULAN

1. MHA dengan segala pranata adatnya memiliki potensi yang besar untuk melakukan upaya pelestarian lingkungan, sejauh wilayah kelola mereka ditopang dengan sistem tenurial yang aman. Kepastian tenurial wilayah

kelola adalah prasyarat penting, karena hanya dengan tenurial yang aman, segala investasi yang dilakukan akan aman dalam jangka panjang.

2. Ketidakpastian tenurial wilayah kelola adat yang sudah terjadi sejak masa kolonial cenderung memicu berbagai bentuk konflik tenurial yang kini telah berkembang ke arah krisis tenurial, bahkan krisis sosial. Ketidakpastian tenurial juga mendorong terjadinya tindakan-tindakan *extra legal, gambling economy*, dan menciptakan situasi *competitive victimhood* yang rawan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.
3. Transformasi sosial masyarakat adat menuju masyarakat konsumsi (masyarakat yang secara ekonomi terintegrasi dengan pasar secara penuh) adalah keniscayaan. Oleh karena itu, upaya mewujudkan kepastian tenurial memerlukan dukungan *political will* yang serius dari pemerintah. Tanpa itu, maka transformasi sosial yang terjadi akan cenderung tidak terkendali, dan atau sepenuhnya dikendalikan oleh kekuatan pasar.

4. Peluang untuk mewujudkan kepastian tenurial wilayah kelola adat sudah sangat terbuka, setidaknya bisa dilakukan melalui skema Perhutanan Sosial atau Reforma Agraria.

V. REKOMENDASI

1. Diperlukan peta jalan nasional untuk mewujudkan kepastian tenurial bagi wilayah kelola masyarakat adat, sehingga program-program terkait seperti Perhutanan Sosial dan Reforma Agraria bisa lebih bersifat implementatif dan sistematis (tidak bersifat kasuistik seperti selama ini).
2. Negara perlu mengadopsi pendekatan inklusi sosial dalam mendorong terwujudnya kepastian tenurial wilayah kelola adat. Dengan demikian, proses revitalisasi yang terjadi tidak malah menimbulkan segregasi sosial di kalangan masyarakat.
3. Diperlukan prinsip-prinsip keadilan hukum, ekonomi, dan ekologi sebagai instrumen *check and balance* bagi MHA dalam melakukan pengelolaan ekosistemnya.

CUSTOMARY FOREST AND CONSERVATION

Laurel Heydir⁶²

Abstract

This paper elaborates on aspects associated with the phenomenon of customary forests managed by indigenous communities. There are three aspects closely related to the phenomenon of customary forests: the social aspect (indigenous community), the territorial aspect (indigenous territory) and the legal aspect (customary law). Through a sectoral approach, these three aspects are regulated by different sectoral regimes. A cross-sectoral arrangement is often problematic in Indonesia because of the existence of government ego-sectors⁶³ which hamper communication and coordination among those sectors.

Conservation is a forest function that acts in addition to protection and production functions. Customary forests are constitutionally eligible to participate in natural/forest resource management. However, in the field socio-cultural changes convert community members from a simple communal life toward more individualistic and materialistic lifestyles, which in turn lead to a gluttonous attitude to forest resource exploitation. This change in community perspective is the root of the threat to forest conservation and protection functions.

Key Words: Customary Forest, Conservation, Coordination, Ego-Sectors.

62 Constitutional Lawyer/Legal Anthropologist, a lecturer of Sriwijaya University's School of Law.

63 The sectoral ego is the result of an interest in 'something' involving a particular group. And this ego comes after a certain group in under pressure.

I. INTRODUCTION

Prior to the proportional discussion about customary forests (and conservation), there must be an adequate understanding of the state regulation of customary forests and the indigenous communities (MHA) phenomenon.

The nomenclature of “customary forest” regulation refers to the forestry sector regulatory regime (e.g. Ministry of Environment and Forestry or MoEF) whose main reference is Law No. 41/1999 on Forestry (Law No. 41/1999). However, the phenomenon of customary forests, which are managed by MHA, have at least three interconnected aspects; socio-cultural (indigenous community), territorial (indigenous territories), and legal (customary law). Each of these aspects is governed by sectoral regulatory

regimes outside of the forestry sector’s duties and functions.⁶⁴

In the Law No. 41/1999, MHA are addressed in Chapter IX (Article 67 paragraph (1) - (3)), while the regulation on customary forest is spread over several chapters beyond Chapter IX.⁶⁵ The Law No. 41/1999 requires that management or utilization of customary forest shall only be done by the MHA.⁶⁶ While the prerequisite and procedures for the proposal of customary forest is regulated by the Law No. 41/1999, among other is required that the Local Government must issue the Local Regulation (*Perda*) that strengthens the existence of the MHA before submitting the proposal of customary forest.⁶⁷

MHA and customary rights⁶⁸ were initially regulated in Law No. 5/1990 on Basic Regulations of Agrarian Principles (Law No.

5/1990).⁶⁹ In its implementation, Article 2 (2) of the Regulation of the Ministry of State for Agrarian Affairs/Head of National Land Agency (Ministry of ATR/BPN) No. 5/1999 on Guidelines for Conflict Resolution of Land Rights of Indigenous People, state recognition of customary rights of MHA is required if: (a) there is a group of people living together as citizens who have a legal order applied in everyday life; (b) there is communal land as a source of life together; and (c) there is order of customary laws governing the

management of communal land that are obeyed by citizens.⁷⁰

Meanwhile, implementation is done through research and designation of customary rights that are carried out by the Local Government including indigenous legal experts, indigenous peoples in the regions, NGOs and agencies that manage natural resources.⁷¹

From the results of evaluations conducted by the Ministry of National Development Planning/ National Development Planning Body (BAPPENAS) of 365⁷²

64 Task of Ministry of Forestry is to govern in environment and forestry sector. (Check: Article 2 and 3, Presidential Regulation No. 16 Year 2015 on Ministry Forestry and Environment).

65 See : Article 1 Number 5, Article 5 point (2) and Article 37 point (1) and (2) Law on Forestry as well as Article 17 point (1) explanation on Law of Forestry.

66 See: Article 37 point (1) and (2) Law on Forestry.

67 See: Article 67 point (1) and (2) Law on Forestry and its explanation.

68 See: Dictionary of Indonesian Language (KBBI) “Customary rights is the right of indigenous community to rule the land and its content in its surrounding; rights of ownership and ancient’s rights. (See: <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hak%20ulayat>)

69 See: Article 3 Basic Agrarian Law (UUPA): “Seeing the regulations in article 1 and 2 on the implementation of customary rights and the similar rights of the indigenous society, as long as it is exist, it must be inline with the national and state’s urgency, based on the unity of nations and not contradictive with the Law and other higher regulations.”

70 See: Article 2 point (2) Ministerial Decree on Agrarian / National Land Agency No 5 Year 1999 on the guidance of conflict resolution of Customary Rights. “Customary right of indigenous community is still considered if :

- a. A group of people feel ruled by the customary law as a group of certain indigenous community of a specific law that recognizes and implement the regulation of the unition in daily life,
- b. The existence of specific indigenous land as the environment in the middle of united law people and its place to take their daily needs, and
- c. The existence of customary law regulation on the administration, authority and permit of customary rights and obeyed by the united community of law.

71 Director of Spational Planning and Land, Ministry of National Development Planning, collaboration with National Planning Agency – UN Habitat, (Jakarta, 15 January 2014), page. 8.

72 In a conference pers of Epistema Institute written by Mona Sihombing on 30 January 2017, since the Verdic of MK RI No 35/PUU-X/2012 (16 May 2013) upto the end of December 2016, writeen as 538 community of Indigenous People acknowledged in District Regulation, one of them is the promulgation of 519 *Kasepuhan* through District Regulation of Lebak Region No 8, 2015. [See: <http://www.aman.or.id/538-komunitas-masyarakat-hukum-adat-telah-ditetapkan-pasca-putusan-mk-35/>]

indigenous ethnic groups (as officially recognized by the Directorate General of Remote Indigenous Communities, Ministry of Social Affairs), there are only 11 indigenous groups that are addressed directly in Local Regulations on indigenous or communal land and there is only one that can be followed up on in the process of its adoption by the Ministry of ATR/BPN.⁷³

The local regulation that has been used as a role model in the formation of a district regulation on MHA is the Lebak District Regulation No. 32/2001 on the Protection of Land Rights of the Baduy community. That local regulation provides details explanation of the elements of the requirements for indigenous territories, but it does not provide detailed enough of explanation of elements of the requirements of

identity of indigenous people and customary laws.⁷⁴

There is no information on whether or not the issuance of some decrees from the MoEF on the designation of customary forest status in several locations⁷⁵ was done through an integrated process for the recognition of MHA by the other related sector as described above. However, it is not surprising if the decision process on MHA and determination of customary forests is done by MoEF based simply on the regulation on the forestry (e.g. Law No. 41/1999).⁷⁶ Communication and coordination among sectors in Indonesia become hurdles, so that the lack of synchronization and harmony in governance and implementation across sectors is deemed a common practice.⁷⁷

73 Ibid, page. 2.

74 Ibid, page. 16.

75 From website AMAN (<http://www.aman.or.id/>) taken 8 files of Decree of Ministry of Environment and Forestry on the recognition of customary forest in several locations (marked on 28 December 2016 by Director General of Social Forestry and Environment Partnership by Minister of Environment and Forestry).

76 See: Article 67 point (1) and (2) Law of Forestry and its Provision.

77 The suspected cause of communication/coordination hurdles among sectors is the existence of 'ego-sectoral'. In the Limited Cabinet Meeting on January 31, 2017, President Joko Widodo still need to give instruction to the Minister of National Development Planning to overcome the ego-sectoral disease. (See: <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/31/14314381/di.rapat.terbatas.jokowi.beri.instruksi.ke.kepala.bappenas>)

The biggest challenge the government will face in the revision of Law No. 5/1990, as in the description above, is the ability to facilitate a cross-sectoral intensive discussion. Moreover, the issue of ecosystems and biodiversity natural resources is closely related to other sectors outside forestry, and they all need to be in sync.

Beyond cross-sectoral coordination, the revision of Law No. 5/1990 should be discussed on a multi-party level among stakeholders related to ecosystem and biodiversity natural resources. The role of facilitators with skills to communicate among the parties is crucial here because of the tensions in these relationships and the danger of them boiling over and leading to an impasse. Stakeholders (for example, MHA vs. plantation companies) may have very different positions and interests in ecosystems and biodiversity natural resources. One party may offend another, leading to a breakdown in talks.

Among the main issues that need a common understanding as well as substance in the revision of Law

No. 5/1990 are clear answers to the following questions⁷⁸:

1. What do biodiversity and ecosystems mean?;
2. What does conservation activity mean? (of biodiversity and ecosystem);

With a clear understanding of both issues, it is far easier to insert the context of customary forests and conservation within the framework of the draft revision of Law No. 5/1990.

II. THE STATE REGULATION ON CUSTOMARY FORESTS [AND MHA]

In accordance with the job description of MoEF, customary forests managed by MHA are regulated by its laws. However, as mentioned above, (MHA and their traditional rights are also regulated by other sectors.

Kurnia Warman made a list of several Laws related to the existence and rights of MHA:

1. The term MHA was used for the first time in the Provision of Law No. 1/1957 on Basic Principles of Regional Government;

78 Draft revision of Law on Ecosystem and Biodiversity Conservation is a replacement title of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and its Ecosystem.

2. The other regulations dealing with MHA are Law No. 5/1990 and Law No. 19/1965 on *Desapraja* as a transformation form for accelerating the establishment of District Level III in the all territories of the Republic of Indonesia;
3. In the New Order era, there was no laws and regulations governing MHA rights, except in Law No. 11/1974 on Irrigation which stipulated that the rights of state control (*Hak Menguasai Negara* or HMN) in the irrigation sector should be implemented with respect to the rights of MHA – however, one should note: only as far as it does not conflict with national interests;
4. In the *Reformasi* era, there are many regulations issued related to the existence and rights of MHA. From 1999-2014, there were 16 laws regulating the existence and rights of MHA, besides three (3) Special Autonomy Laws.⁷⁹

I Nyoman Nurjaya, in a review of forest management history in Indonesia, found various forestry regulations that are problematic and contribute to the acceleration of degradation of forest resources. The cause of the problem is that the state/government-based forest management has used a centralized strategy and held an extractive posture towards forest resources (due to the drive for growth-oriented development). Forest management has been conducted repressively using coercive authority.⁸⁰

The writers of the Law No. 41/1999's thoughts that the status of customary forest is a state forest that is managed by MHA.⁸¹ In addition to state forest, the other category regulated by the Law No. 41/1999 is titled forest⁸² which is located in the land granted for the land rights.

In the Elucidation part of the Law No. 41/1999, the land rights refer to the provisions of the Law No. 5/1990, such as: ownership rights, business rights, and/or the rights to use. While, titled forest on the land rights is called community forests.⁸³

The MK No. 35 /2012 granted a petition filed by indigenous activist group AMAN which amended the wording of Article 1 (6) of the Law No. 41/1999 into: "Customary forest is a forest under indigenous community territory" – from the original wording of: "Customary Forest is the state forest within the indigenous people territory"⁸⁴, changed the concept of forest status categories.

The gap is shown in the Decree of MoEF on the provision of Customary Forest which was issued in order to accommodate the MK No. 35/2012. Because Law No. 41/1999 only recognizes two (2) forest status namely state forest and titled forest, with the enactment of customary forest

as non-state forest, therefore the customary forest moves to its status category as titled forest – it is the only option available based on the Law No. 41/1999.

Things that creates complication amongst others because the definition of customary forests in the customary law's theory is no longer incompatible with the definition of titled forest. In the conception of customary law, the relationship of customary alliance and the land is very close, due not only to the economic value as the source of livelihood, but also emotional, sentimental, religion-magical, sometimes even irrational reasons. The relationship between MHA and their ancestral lands is described as immutable.⁸⁵ Almost all the characteristics above are contradictive to titled forest definition – which is based on the regulation of Law No. 5/1990, individual relationship (including legal entities) with the rights of land is because of its economic value and temporary characteristics.

79 Kurnia Warman, Map of Law on the Recognition of Indigenous People's Rights, page. 4-6.

80 I Nyoman Nurjaya, Histroy of Forest Managemet in Indonesia, in Jurisprudence, Vol. 2, No. 1 (March 2005), page. 51–52. Furthermore, I Nyoman Nurjaya (loc.cit.) offers the solution such as: the changing of regulation from the previous repressive one into responsive one, by management model as from the state/government-based into community-based forest management).

81 Then, it is formed Customary Forest Management Unit (KPHA) as a forest management territory. [See: Explanation on Article 17 point (1) of Law on Forestry].

82 See: Article 1 number 5 of Law on Forestry.

83 The land status in the forest sector management regimes can be lost if the law and regulations stipulated the forest area – within the rights of compensation for ownership. [See: Article 68 point (4) Law on Forestry].

84 See: Decision of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 (16 May 2013) on: Examination of Law No. 41/1999 on Forestry to the 1945 Constitutions of the Republic of Indonesia.

85 I Gede AB Wiranata, Indonesia Customary Law: The development from time to time, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).

It makes more sense if customary forests are seen as an individual entity – not as a state forest or forests granted by rights. A proposal reflecting this was actually submitted to the Constitutional Court by AMAN, specifically requesting an amendment to Article 5(1) of the Law No. 41/1999 so that a third forest category be added, so there would then be state forest, rights forest and customary forest. The Court did not grant the request.⁸⁶

Reviewing the jurisdictional construction in the MK No. 35/2012 made by the Constitutional Judges was the endorsement of customary forest under the Indigenous People territory. The customary area is the main support to the survival of Indigenous People unity. In Indonesia, there are many names for communal land, such as: *patuanan*

in Ambon, *panyampeto/pawatasan* in Kalimantan, *wewengkon* in Java, *prabumian/payar* in Bali, *tatabuan* in Bolaang Mongondow, *limpo* in Sulawesi Selatan, *nuru* in Buru, *torluk* in Angkola, *tanah marga* in Lampung, *paer* in Lombok, *ulayat* in Minangkabau, etc.⁸⁷

Therefore, the complaint of the AMAN's activists for the poor implementation of the MK No. 35/2012 after three years⁸⁸ is not due to the unclear change of customary forest status (that is currently not a state forest), but rather to the lack of clarity of the MHA's territory. If the Indigenous People's territory was formerly clear formally or materially (*formeel* or *materiel*),⁸⁹ it is likely that the MK No. 35/2012 will be directly enacted– that the forest under the territory of MHA is Customary Forest.

86 See: Petition number 4 on the MK No. 35/2012.

87 Soerojo Wignjodipuro, Introduction and Principles of Customary Law (Jakarta: PT Gunung Agung, 1967), page. 198; Bushar Muhammad, Basic Principles of Customary Law, The 10th Printing (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), page. 104.

88 AMAN. "Three Years of MK No. 35/2012: Struggling on Indigenous People's Rights Together." Source from: <http://www.aman.or.id/siaran-pers-simposium-masyarakat-adat-ii-gerakan-masyarakat-adat-dan-pembaruan-hukum/>

89 Character of *materiel* relates to the real relation among the districts (was claimed as customary forest) with the unity of indigenous people who claims on it, while the character of *formeel* is related to the establishment of customary territory by the state's officer.

The territorial regulation is out of the responsibility of forestry sector, but of the Ministry of Home Affairs (MoHA). The territorial administration in the Republic of Indonesia tends to develop to the monoculturalism rather than recognition of the original territorial rights – even though the 1945 Constitutions (pre-amendment) stated that the Republic of Indonesia honors all the special regions.⁹⁰ According to the 1945 Constitutions after the amendment, it seems that the territorial development in Indonesia follows the government structure development.⁹¹

It is clearly shown during post reform regimes the development of different arrangement type

compared to the New Order regime, such as by the establishment of several laws that are more responsive to the public demand. Some of them refer to Law No. 6/2014 on Village regulating on the existence of Customary Village. Up to December 2016, there were 133 Customary Villages have been established through Local Regulation (*Perda*), even though none of them has been registered by (and got Village Code from) the MoHA.⁹²

Without being not appreciative to the struggle of indigenous people for the restoration of their traditional rights, the increasing issuance of Local Regulations as endorsement to MHA must be critically comprehended. The

90 See: Article 18 Chapter VI (District Government) Law 1945: (pre amendment). "The categorization of Indonesian Districts as a Big and Small district, with the government's arrangement based on the law, by seeing the community discussion-based in the state government system, and the original rights in the special districts." See: Explanation [number II] Article 18 Basic Constitutions 1945: (pre amendment). "In the Indonesia territory, there are more or less than 250 *zelfbesturende landchappen* and *volksgemeenschappen*, such as in Java and Bali, *nagari* in Minangkabau, village and people in Palembang and the like. These regions have the original arrangement and therefore can be mentioned as the special regions. The State of the Republic of Indonesia respects the special regions and all the state regulations on those regions while remembering the rights of regions' origin."

91 See: Article 18 point (1) of the 1945 Constitution: (post amendment). "The State of the Republic of Indonesia is divided into the provinces and then split into districts and cities, which in every province, district, and city has the district head or mayor for city, as regulated by the law."

92 See: <http://www.aman.or.id/538-komunitas-masyarakat-hukum-adat-telah-ditetapkan-pasca-putusan-mk-35/>

author's finding from some regions on conservation forest area and large protected forest shows that the local government stated that the conservation forest area is deemed burdensome to the region—because the local government cannot convert and manage the forest area into a more productive activity.⁹³ Thus, the recognition of MHA which will be continued by a claim on customary forest must be a warning in prevention of a land grabbing method by the local elite in the name of the indigenous people.

The author found the similar method when Muslimin Nasution issued the Ministerial Decree on Forestry and Plantation (*Menhutbun*) No. 677 / Kpt-II / 1998 on Communal Forest which provides Concessions Rights in Community Forest (HPHKM) to the local community through cooperatives. As a result, the request on forest management in the name of various cooperatives

went to the desk of Minister of Forestry and Plantation. There were rumors that various proposals came from the businessmen.⁹⁴

The above description reminds the importance of the role of MoEF to coordinate among the sectors in the issuance of Ministerial Decree of Environment and Forest on the provision of customary forests, particularly with the closely related sectors to the Ministry of Social that has been registering the ethnic group of indigenous people, the ATR/BPN registering the customary / communal land, and MoHA registering the village code (for customary village).

III. CUSTOMARY FORESTS AND CONSERVATION

Conservation issues.

According to the Law No. 41/1999, conservation is one of the forest functions – in addition to the protected forests and production forests.⁹⁵ Conservation forest

is a forest area with certain characteristics, which has the main function of preserving plants and animal with its ecosystem.⁹⁶

It is the Government that designates the function of forest area. The procedures of amendment of forest area functions and purposes is regulated by the Government Regulation. To change the forest area allocation with important, strategic and magnitude impact requires the approval of the House of Representatives.⁹⁷

In relation to customary forests and forest function, Article 37 (1) of the Law No. 41/1999 states that the use of customary forest by indigenous people is similar to its function. While the provisions of Article 37 (2) of the Law No. 41/1999 states that the use of customary forest functioning as conservation and protection can be exerted as far as it does not violate the functions. The description above is normative provisions, on what it should be (*das sollen*) in the management/ utilization of forest. However, the

management/utilization of forest resources might be different in the field (*das sein*).

In the context of the forest area situation in the field, according to Mubariq Ahmad, the greatest threat to Indonesia's natural forests is forest conversion into plantations, illegal loggings, encroachments, forest fires, and unsustainable exploitations of forests for settlement and industrial development.⁹⁸ Field observation is necessary to explore the actual situation on the ground. This is because the situation on the ground is casuistic, which is different from one place to another. In fact, it may also differ between a certain time and any other time despite the same place.

From the author's experience who conducted an observations in the protected forest areas in Pagar Alam-formerly was part of Lahat Regency, South Sumatra Province, the motivation for encroachment of protected forests in Dempo mountain is to cultivate the [fertile]

93 See the description below on the acts of the district government attitude and their stance to the conservation forest territory and protected forest area.

94 The author's note when he became an CB-NRM (Community-Based Natural Resources Management)/Legal Analyst and Community Resource Management Specialist in the program of NRM supported by USAID (United States Agency for International Development) (1998–2001) who is also the activist of FKKM (Communication Forum of People Forestry) a multi-parties forum with its initiative supported (especially) by Ford Foundation (since 1998).

95 See: Article 6 point (1) and (2) Forestry Law.

96 See: Article 1 number 9 Forestry Law.

97 See: Article 19 point (2) and (3) Forestry Law.

98 Mubariq Ahmad, Forestry News, website *World Wide Fund (WWF)-Indonesia*. (See: http://www.wwf.or.id/program/reduksi_dampak_lingkungan/kehutanan/)

land forests for coffee plantations.⁹⁹ This is different from illegal logging in conservation forests in Kapuas Hulu, West Kalimantan Province, which was intended to get timber (and to smuggle them across the border to Sarawak, Malaysia).¹⁰⁰

However, despite the different forms of activity, the author gets the impression that both activities come from the same backgrounds, namely the shifting of community's social-cultural values towards a more individualistic and materialistic direction as a result of the modernization. The modern lifestyle – not simple anymore – needs more financial support and the situation worsens the greed.

Local government officials who are in the field and interact daily with the local communities can indeed play their roles and prevent the rampant forest encroachment and/or illegal logging. However, they are psychosocially hostage for the obligation to uphold the law and considerations to keep the harmony of people's relationship. In addition, there is also the economic activity

from such illegal activities. For the district government officials, forest area (protected and conserved) is deemed burdensome to the district because they do not have the authority to access the forest. This situation triggers incessant forest destruction in many areas.

In the context of customary forests (managed by MHA), as long as the indigenous characteristics exists in which indigenous people members live together in a group and manage/use forest resources based on the customary law regulation (in accordance with the local wisdom that supports the sustainability), there is nothing to worry about the negative excess in forest management and/or the utilization of forest resources by the Indigenous People. The key is the forest management/utilization by keeping its functions.

The next gap of MoHA in response to MK No. 35/2012 is related to the forest function (as in the Law No. 41/1999 that stipulates all forest managers/users to comply), to the four (4) Decrees of MoEF

on the Designation of Customary Forest,¹⁰¹ to the Sixth decision for the stipulation of Indigenous People as the forest stakeholders shall be responsible to maintain the forest functions. However, the Decrees of MoEF failed to define the function of forest. Meanwhile, to the four (4) Decrees of MoEF on the stipulation of Customary Forest,¹⁰² the decision's point even failed to mention the above obligation on forest stakeholders (MHA) to preserve the forest functions.

Learning from the dynamics of life in various parts of the world, a so-called socio-cultural change always happens from time to

time. The interaction between the Indigenous People and the outside communities (which is facilitated by sophisticated communications devices) is slowly but surely deemed a factor that changes the local social-cultural values.

Another factor is the rising population growth in such a way that many more peoples are in need for their livelihood. Forest resources can be the target of exploitation as a result of the increasing number of the population, especially if there is no sufficient job fields to absorb the young workforces.¹⁰³ AMAN's claim for 40 million hectares of customary territories¹⁰⁴ might be

101 See: Decree of Ministry of Environment and Forestry (LHK) No. SK.6745, 6746, 6747, and 6748/MENLHK-PSKL/KUM.1/12/2016 on the Issuance of Customary Forest dated on 28 December 2016.

102 See: Decree of Ministry LHK No. SK.6737, 6738, 6739, dan 6740/MENLHK-PSKL/KUM.1/12/2016 on The Issuance of Promulgation on Customary Forest dated 28 December 2016.

103 AMAN Press Release, Three Years after MK 35/ 2012: Striving for Indigenous People's Rights. (See: <http://www.aman.or.id/siaran-pers-simposium-masyarakat-adat-ii-gerakan-masyarakat-adat-dan-pembaruan-hukum/>).

104 Laurel Heydir, Situation Map of Indonesian Youth and Nations Economy, (2 October 2013), arranged based on the paper of Sonny Harry B. Harmadi (Head of LD UI), Youth and Demographic Bonus, on the youth activity held by Ministry of Sport and Youth (Kupang, 27 Juni 2013).

Population Data: the growth of youth age (16-30 year) per year 3.64, million people, the economical growth per year is estimated 4-6%, assuming that every 1% absorbs 400.000 worker in formal sector, than there is 1,5-2 million unemployment of youth per year.

Economic Data: the continuity of nations economy must be from 2% entrepreneurs, at this moment, the number of entrepreneurs in Indonesia is only 0.24%, then the lack is 4.18 million entrepreneurs.

99 Laurel Heydir, Population–Environment Dynamics in Lahat: A case Study of Deforestation in a Regency of South Sumatra Province, Indonesia, in Baudot and Moomaw (editors), *People and Their Planet: Searching for Balance*, (London–New York: MacMillan Press Ltd./St. Martin's Press Inc., 1999), page. 101–102.

100 Laurel Heydir, *Portraying Political Behaviours of the Iban-Dayak in West Borneo*, (unpublished fieldnote), *kegiatan riset disponsori oleh The Evans Fund of University of Cambridge Department of Social Anthropology (2004–2005)*.

related to the massive growth of the workforce generation who needs the job for their survival.

The future development must be anticipated from now on, especially related to the increasing Indigenous People claims for the customary forest endorsement, let alone the commitment of President Joko Widodo is substantiated into *Nawacita* which appreciates the Agrarian Reform initiative.¹⁰⁵ This is a cross-sectoral anticipation, so that the MoEF should have been leading to prepare a kind of thematic paperwork (which specifically addresses the phenomenon of Indigenous People and customary forests) to be presented in front of, and discussed together with related sectors and forestry stakeholders in a bid to build the same perceptions about regulations on the Indigenous People, customary forests and conservation.

In relation to the customary forests and conservation issues in the context of the draft revision of Law No. 5/1990, the appreciation to the existence of Indigenous People must not be in the form of stand-

alone regulation on the Indigenous People and customary forests in the revision of Law No. 5/1990. As mentioned in the Law No. 41/1999, concerning customary forest is about the fact in forest area management, as it is the fact on the forest resources utilization by non-indigenous local communities. Therefore, the Law No. 41/1999 should have merely regulated the existence of customary forests, and not about the Indigenous People. The regulation of the Indigenous People is out of the forestry sector authority. Moreover, the customary rights are also the other sector's authority other than the forestry sector. Despite the stipulation of the Law No.41/1999, the regulation on MHA must actually be under the regulation on customary forest, and not as a separate chapter in the Law No. 41/1999.

The protection of the existence of MHA and their traditional rights will be regulated in the separated law. The MK No. 35/2012 also requires the law for the implementation of Article 18B point (2) of the 1945 Constitution.¹⁰⁶ This Law is expected to be an umbrella-act for

various regulations related to the presence of MHA along with their traditional rights.¹⁰⁷

Even though revision of Law No. 5/1990 needs to regulate issues related to the Indigenous People (and customary forests), it is limited only to the fact that the ecosystem and biodiversity conservation management is likely overlapping with the living area of MHA. This might equally create overlapping with the living areas of the non-indigenous local communities.

Gender Issues.

In Indonesia, the gender equality movement has emerged since the 1980s. Compared to the resistance of various parties at the early initiative of gender equality issues, it seems that the gender equality can be understood and widely accepted by various communities. The Law No. 7/1984 on the Ratification of Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women, as

well as Law No. 23/2004 on the Elimination of Domestic Violence are the basis of regulations for this issue. The management of women quota for legislative candidacy as much as 30% regulated in Law No. 10/2008 on General Election of the House of Representatives (DPR), Regional Representative Council (DPD) and Regional House of Representatives (DPRD) is also one of the outcome of the gender equality movement in Indonesia.¹⁰⁸

According to the World Economic Forum (WEF) Global Gender Gap Report 2016, Indonesia is on the 88th position as from 144 countries. The four (4) main indicators as a reference for the rating are economic participation and opportunity, educational attainment, health and living standard, and political empowerment.¹⁰⁹

Even though the Law No.41/1999 does not regulate specific things related to the gender equality,

105 Kompas Daily, Gap: Agrarian reform and Capital Access as Focus, (Saturday, 25 February 2017), page. 1.

106 See: MK No. 35/2012.

107 On 11 December 2016, Legislative Body of House of Representatives agreed on the discussion of 49 Draft Bills prioritized in the House of Representative sessions in 2017, which one of them is the Draft Bill on the Protection and Recognition of Indigenous People. [See: National Legislation Program (Prolegnas) 2017].

108 Dinar Dewi Kania, Gender Issue: History and its Development. (See: <http://thisisgender.com/isu-gender-sejarah-dan-perkembangannya/>)

109 The WEF. 2016. Global Gender Gap Report in Indonesia Making Slow Progress Towards Gender Parity: WEF (<http://jakartaglobe.id/news/indonesia-making-slow-progress-towards-gender-parity-wef/>).

Sulistya Ekawati (Research Council of the MoEF's Research & Development Body) presented some activities in the MoEF related to gender issues, namely: the establishment of a gender focal point and working groups (through Ministerial Decree No. 82/Kpts-II/2003 the publication of Guidelines for the Implementation of Gender Mainstreaming in Forestry Sector (2004), and the instruction on gender mainstreaming procedure (implemented in 2007)).¹¹⁰

As the discussion on behavior of the Indigenous People in the forest management/utilization [conservation] which is casuistic in nature, which is different from one place to another (and from time to another time), the discussion on gender issues is also similar. It means that the field observation is needed to collect information on

gender behavior in the community and certain forest areas.

The results of field research found different things from the positive developments gender equality in Indonesia at national level. In the article of **Kabar Hutan (Forest News)** in online website of Center for International Forestry Research (CIFOR), Kate Evans (July 22, 2016) reported the results of research conducted by Rebecca Elmhirst and Mia Siscawati in Long Segar (East Kalimantan)¹¹¹ and compared them to the records of Carol Corfer, an anthropologist who studied the site since 1970. The study found the changes in forest land use (mainly oil palm plantation activities) that changed the status of Dayak women to be left behind as from the former condition in which gender issue was very equal.¹¹²

The author's experience finds various gender relations among the coffee planters encroaching in the protected forest area in Pulau Pinang Sub district, Pagar Alam, Jarai, and Kota Agung. The encroaching planters consists of several ethnic groups. The dominant ethnic group comes from Tanjung Sakti. They encroached the forest areas and created plantation in groups of male adults and the youth. They left their wives and children in the village. While the Semendo (also Lintang) had inherited through peasant traditions. They searched for land in the protected areas for coffee plantation together involving husband and wife from early of their marriage.¹¹³

The various case studies are necessary to collect various information on the behavior of the Indigenous People community in relation to gender issues. Through her presentation, Sulistya Ekawati showed several studies concerning with gender issues that had been conducted in various forest areas. The themes of her research are

various. In addition to meet the needs of the development of programs in the MoEF, there are several themes such as energy, food security and adaptation (futuristic).¹¹⁴

In one hand, the casuistic studies on the indigenous community behaviors related on gender issues is needed for a deeper understanding. On the other hand, a casuistic study was not meant to make a generalization. But in fact, in the context of (national) policy making in forestry sector, it is important to provide conceptional inputs which is applicable to cross-indigenous community.¹¹⁵

110 Sulistya Ekawati, Gender Actual Issue in the MoEF's Research and Development Body's RPI, presentation of the Research Council of the MoEF's Research and Development Body (4/7/2013), hlm. 2.

111 Research that was conducted by Rebecca Elmhirst and Mia Siscawati (and supported by local partner) in 2014 is part of CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research) researches on forest, trees, and agroforestry which was then published in *Colfer, C.J.P.; Sijapati Basnett, B.; Elias, M.; (editors.)*, Gender and Forests: Climate Change, Tenure, Value Chains and Emerging Issues, (New York, USA: Routledge, 2016).

112 Kate Evans, Gender Equality Stepping Backwards: impact of palm oil to Dayak women, Forest News in the website of CIFOR (Berita, 22 July 2016). (See: <http://blog.cifor.org/42368/langkah-mundur-kesetaraan-jender-dampak-sawit-pada-perempuan-dayak?fnl=id>).

113 Laurel Heydir, op.cit, hlm. 99–101.

114 Ibid, page. 4–6.

115 From event of FGD 'Conservation and Indigenous People' in Jakarta, March 2, 2017, seems like gender issue was not yet highlighted – compared to the more urgent matters, such as the acknowledgement of Indigenous People and the designation of customary forest.

IV. CONCLUSION

In conclusion, there are some points to infer, namely:

1. Customary forests (managed by Indigenous People) is a multi-aspects phenomenon and thus the management requires a cross-sectoral integration. It means, although as to the nomenclature of the 'forest' is under the authority of the MoEF, but to regulate the customary forest (and MHA) comprehensively, it cannot be implemented by the MoEF alone without involving other related sectors.
2. Similarly to the management of the conservation of biodiversity and ecosystems which belongs to cross-sectoral issues and goes beyond the authority of the MoEF, it badly needs for intensive discussions involving all relevant sectors and stakeholders in natural resources.
3. Meanwhile, the issue on customary forest is only part of the big issues on natural resources conservation. The regulations required by revision of Law No. 5/1990 is to ensure that MHA is involved in the management of ecosystem and natural resources conservation and at the same time to ensure the involvement of MHA supports the functions of ecosystem and biodiversity conservation.

HUTAN ADAT DAN KONSERVASI

Laurel Heydir¹¹⁶

Abstract

Makalah ini mencoba menguraikan tentang aspek-aspek yang berkaitan dengan fenomena hutan adat (yang dikelola oleh masyarakat hukum adat). Tiga aspek yang berkaitan erat dengan fenomena hutan adat adalah: aspek sosial (masyarakat adat), aspek teritorial (wilayah adat), dan aspek tatanan hukum (hukum adat). Per pendekatan sektoral, ketiga aspek tersebut diatur dalam rezim pengaturan sektoral yang berbeda-beda. Pengaturan lintas-sektoral kerap bermasalah karena adanya kendala ego-sektoral yang menghambat komunikasi dan koordinasi antar sektor-sektor Pemerintah.

Konservasi merupakan salah-satu fungsi hutan selain fungsi lindung dan fungsi produksi. Hutan adat yang dikelola oleh Masyarakat Hukum Adat (MHA) memiliki hak konstitusional untuk ikut-serta dalam mengelola sumberdaya alam/ hutan. Namun, di lapangan ditemui gejala perubahan nilai-nilai sosial-budaya anggota masyarakat dari gaya hidup guyub yang sederhana ke arah gaya hidup yang lebih individualistis dan materialistis sehingga tampak menjadi lebih serakah dalam pemanfaatan sumberdaya hutan. Perubahan dalam perspektif masyarakat ini merupakan sumber ancaman terhadap kelainnya fungsi konservasi dan juga fungsi lindung kawasan hutan.

Kata Kunci: hutan adat, masyarakat hokum adat, konservasi

116 Constitutional Lawyer/Legal Anthropologist, pengajar pada Fakultas Hukum Universitas.

I. PENDAHULUAN

Pembahasan secara proporsional tentang hutan adat [dan konservasi] perlu didahului dengan pemahaman yang memadai tentang pengaturan negara terhadap fenomena hutan adat dan MHA.

Per nomenklatur 'hutan adat,' pengaturannya memang merujuk pada rezim pengaturan sektor kehutanan (cq. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan/ KLHK) yang acuan utamanya adalah Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (UU No. 41/1999). Namun, fenomena hutan adat yang dikelola oleh MHA memiliki paling tidak tiga (3) aspek yang saling berjalinkan-kelindan, yaitu: aspek sosial-budaya (masyarakat adat), aspek teritorial (wilayah adat), dan aspek tatanan hukum (hukum adat). Masing-masing aspek tersebut diatur oleh rezim

pengaturan sektor-sektor lainnya di luar tupoksi (tugas pokok dan fungsi) sektor kehutanan.¹¹⁷

Dalam UU No. 41/1999, MHA diatur pada Bab IX [Pasal 67 ayat (1)–(3)], sedangkan pengaturan tentang hutan adat tersebar di beberapa pasal di luar Bab IX.¹¹⁸ UU No. 41/1999 mensyaratkan bahwa pengelolaan/pemanfaatan hutan adat hanya dapat dilakukan oleh MHA.¹¹⁹ Sedangkan prasyarat dan prosedur untuk pengajuan hutan adat diatur dalam UU No. 41/1999, antara lain didahului dengan Pemerintah Daerah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengukuhkan keberadaan MHA sebelum mengajukan permohonan hutan adat.¹²⁰

Tentang MHA [dan hak ulayatnya¹²¹], telah terlebih dahulu diatur dalam UU No. 5/1990 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU

No. 5/1990).¹²² Pada peraturan pelaksanaannya lebih-lanjut, yaitu Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, pengakuan negara terhadap keberadaan hak ulayat MHA dipersyaratkan apabila: (a) ada sekelompok orang yang hidup bersama sebagai warga persekutuan yang memiliki tatanan hukum/ketentuan-ketentuan persekutuan yang diterapkan dalam kehidupan sehari-hari; (b) ada tanah ulayat sebagai sumber

kehidupan bersama; dan (c) ada tatanan hukum adat yang mengatur pengelolaan tanah ulayat yang ditaati oleh warga persekutuan.¹²³

Sedangkan pelaksanaannya dilakukan melalui penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, MHA yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan instansi-instansi yang mengelola sumberdaya alam.¹²⁴

117 Tugas KLHK adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup dan kehutanan. [Periksa: Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2015 tentang Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan].

118 Periksa: Pasal 1 angka 5, Pasal 5 ayat (2)–(4), dan Pasal 37 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan serta Pasal 17 ayat (1) Penjelasan UU Kehutanan.

119 Periksa: Pasal 37 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan.

120 Periksa: Pasal 67 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan dan Penjelasan.

121 Periksa: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) "Hak ulayat adalah hak yang dimiliki suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah beserta isinya di lingkungan wilayahnya; hak pertuanan; hak purba." (Lihat: <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hak%20ulayat>)

122 Periksa: Pasal 3 UUPA: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

123 Periksa: Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. "Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut."

124 Direktur Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian PPN/Bappenas, Kebijakan Nasional Penetapan Tanah Adat/Ulayat, Lokakarya Realisasi Hak atas Tanah dan Rumah di Daerah Tertinggal, Kerjasama Bappenas-UN Habitat, (Jakarta, 15 Januari 2014), hlm. 8.

Dari hasil evaluasi Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) terhadap 365¹²⁵ kelompok etnik masyarakat adat (sebagaimana yang secara resmi diakui oleh Direktorat Jenderal Komunitas Adat Terpencil, Kementerian Sosial), baru sebelas (11) kelompok adat yang ditetapkan dalam Perda terkait dengan tanah adat/ulayat dan hanya satu (1) yang dapat ditindak-lanjuti proses penetapannya oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN).¹²⁶

Adapun yang selama ini dijadikan sebagai percontohan (*role model*) dalam pembentukan Perda MHA adalah Perda Kabupaten Lebak No. 32/2001 tentang Perlindungan

atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Perda tersebut dinilai cukup rinci dalam menjelaskan unsur-unsur untuk persyaratan wilayah adat, namun tidak cukup rinci dalam menjelaskan unsur-unsur untuk persyaratan identitas masyarakat adat dan hukum adat.¹²⁷

Tidak diperoleh informasi apakah penerbitan beberapa Keputusan Menteri LHK tentang penetapan status hutan adat di beberapa lokasi¹²⁸ melalui proses yang terpadu dengan pengukuhan keberadaan MHA oleh sektor terkait lainnya sebagaimana uraian di atas? Namun, tidaklah mengagetkan jika proses pengukuhan MHA dan penetapan hutan adat dilakukan oleh KLHK hanya berdasarkan pada ketentuan-ketentuan sektor kehutanan saja (cq. UU No. 41/1999).¹²⁹ Komunikasi dan koordinasi

antar sektor di Indonesia dikenal berkendala, sehingga rendahnya sinkronisasi dan hamonisasi dalam pengaturan dan pelaksanaan hal-hal yang bersifat lintas-sektoral sudah dianggap sebagai hal yang lumrah belaka.¹³⁰

Tantangan terbesar yang dihadapi oleh pihak Pemerintah terhadap proses revisi UU No. 5/1990, apa yang diuraikan di atas, merupakan kemampuan untuk memfasilitasi pembahasan yang intensif secara lintas-sektoral. Apalagi, isu SDA hayati dan ekosistem berkaitan erat dengan sektor-sektor lain di luar sektor kehutanan dan semua perlu disinkronkan.

Di luar koordinasi lintas-sektoral di lingkungan Pemerintah, proses revisi terhadap UU No. 5/1990 tersebut seyogianya juga dibahas secara multi-pihak di antara berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang berkaitan dengan SDA hayati dan ekosistem. Peran fasilitator yang memiliki keterampilan berkomunikasi antar-pihak sangat diperlukan

karena ketegangan mudah terjadi dan bahaya yang menyebabkan jalan buntu. Para pihak (misalnya MHA vs Perusahaan Perkebunan) mempunyai posisi dan kepentingan yang berbeda terhadap SDA hayati dan ekosistem. Satu pihak mungkin menyinggung perasaan pihak lain, yang menyebabkan terjadinya hambatan dalam pembicaraan.

Di antara hal-hal pokok yang perlu untuk dibangun bersama menjadi kesepakatan multi-pihak sekaligus merupakan substansi draf revisi UU No. 5/1990,¹³¹ antara lain:

1. Apa yang dimaksud dengan keanekaragaman hayati dan ekosistem?
2. Apa yang dimaksud dengan [kegiatan] konservasi? [atas keanekaragaman hayati dan ekosistem]

Dengan adanya kejelasan atas kedua hal tersebut di atas, niscaya akan menjadi lebih mudah meletakkan konteks hutan adat dan konservasi dalam bingkai draft revisi UU No. 5/1990.

¹²⁵Dalam Siaran Pers [Epistema Institute](http://www.epistema.org) yang ditulis oleh [Mona Sihombing](http://www.mona-sihombing.com) tanggal 30 Januari 2017, sejak Putusan MK RI Nomor 35/PUU-X/2012 (16 Mei 2013) hingga akhir Desember 2016, tercatat 538 komunitas Masyarakat Hukum Adat yang telah ditetapkan melalui Perda, di antaranya dikukuhkan 519 Kasepuhan melalui Perda Kabupaten Lebak No. 8 Tahun 2015. [Lihat: <http://www.aman.or.id/538-komunitas-masyarakat-hukum-adat-telah-ditetapkan-pasca-putusan-mk-35/>]

¹²⁶ Ibid, hlm. 2.

¹²⁷ Ibid, hlm. 16.

¹²⁸ Dari website AMAN (<http://www.aman.or.id/>) diperoleh 8 file Keputusan Menteri LHK tentang penetapan hutan adat di beberapa lokasi (yang ditanda-tangani pada tanggal 28 Desember 2016 oleh Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan a.n. Menteri LHK).

¹²⁹ Periksa: Pasal 67 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan dan Penjelasannya.

¹³⁰ Yang ditengarai sebagai penyebab sulitnya komunikasi/koordinasi antar setor adalah adanya 'ego-sektoral.' Dalam Rapat Kabinet Terbatas tanggal 31 Januari 2017, Presiden Joko Widodo masih perlu untuk memberi instruksi kepada Menteri PPN/Kepala Bappenas untuk mengatasi penyakit ego-sektoral tersebut. (Lihat: <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/31/14314381/di.rapat.terbatas.jokowi.beri.instruksi.ke.kepala.bappenas>)

¹³¹ RUU tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem merupakan judul pengganti UU No. 5/1990

II. PENGATURAN NEGARA TERHADAP HUTAN ADAT [DAN MHA]

Sesuai dengan tupoksi KLHK, hutan adat yang dikelola oleh MHA diatur dalam rezim pengaturan sektor kehutanan. Namun, seperti juga disinggung di atas, MHA dan hak-hak tradisionalnya juga diatur dalam berbagai rezim pengaturan sektor-sektor lainnya.

Kurnia Warman menginventarisasi beberapa Undang-Undang yang berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak MHA dan menemukan beberapa informasi sebagai berikut:

1. Istilah MHA pertama-kali digunakan dalam [Penjelasan] Undang-Undang No. 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
2. Pengaturan lainnya yang berkenaan dengan MHA terdapat pada UUPA dan Undang-Undang No. 19/1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia;

3. Pada era Orde Baru, boleh dibilang tidak ada perundang-undangan yang mengatur perihal [hak] MHA, kecuali pada Undang-Undang No. 11/1974 tentang Pengairan yang menetapkan bahwa Hak Menguasai Negara (HMN) di bidang pengairan dilaksanakan dengan tetap menghormati hak-hak MHA setempat—namun, dengan catatan: sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional;

4. Pasca Reformasi banyak dibentuk pengaturan yang berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak MHA. Antara tahun 1999–2014 terdapat enam-belas (16) Undang-Undang yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak MHA, selain dari 3 (tiga) Undang-Undang Otonomi Khusus.¹³²

Sedangkan I Nyoman Nurjaya, dalam tinjauan sejarah pengelolaan hutan di Indonesia, menemukan berbagai peraturan kehutanan yang bermasalah dan berkontribusi terhadap melajunya degradasi sumberdaya hutan di negeri ini. Penyebabnya adalah manajemen hutan yang berbasis pada negara/

pemerintah (*state/government-based forest management*), bercorak sentralistik, dan bersifat ekstraktif terhadap sumberdaya hutan (karena mengusung tema pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan. Pengelolaan hutan di lapangan secara represif dengan menggunakan kekuasaan yang koersif.¹³³

Dalam konstruksi berfikir perancang UU No. 41/1999, status hutan adat termasuk dalam kategori hutan negara yakni hutan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada MHA.¹³⁴ Selain hutan negara, kategori berikutnya yang diatur oleh UU No. 41/1999 adalah hutan hak¹³⁵ yakni hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Dalam Penjelasan UU No. 41/1999, hak atas tanah itu mengacu ke ketentuan UU No. 50/1990, yang berupa: hak milik, hak guna usaha, dan/atau hak pakai. Sedangkan hutan hak di atas tanah milik disebut hutan rakyat.¹³⁶

Putusan MK No. 35/2012 yang mengabulkan permohonan penggiat Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) sehingga redaksi Pasal 1 (6) UU No. 41/1999 menjadi: “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”—dari yang semula redaksinya: “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”¹³⁷ merombak konsep kategorisasi status hutan.

¹³² Kurnia Warman, Peta Perundang-undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat, hlm. 4–6.

¹³³ I Nyoman Nurjaya, Sejarah Hukum Pengelolaan Hutan di Indonesia, dalam Jurisprudence, Vol. 2, No. 1 (Maret 2005), hlm. 51–52. Selanjutnya, I Nyoman Nurjaya (loc.cit.) menawarkan solusi berupa: perubahan pengaturan dari yang sebelumnya bersifat represif menjadi responsive, dengan model pengelolaan yang semula berbasis negara/pemerintah menjadi berbasis masyarakat (*community-based forest management*).

¹³⁴ Untuk itu kemudian dibentuk Kesatuan Pengelolaan Hutan Adat (KPHA) sebagai sebuah wilayah pengelolaan hutan. [Periksa: Penjelasan Pasal 17 ayat (1) UU Kehutanan].

¹³⁵ Periksa: Pasal 1 angka 5 UU Kehutanan.

¹³⁶ Status tanah milik dalam rezim pengaturan sektor kehutanan dapat hilang jika peraturan perundang-undangan menetapkannya sebagai kawasan hutan—dengan hak memperoleh kompensasi bagi pemiliknya. [Periksa: Pasal 68 ayat (4) UU Kehutanan].

¹³⁷Periksa: Putusan MK RI Nomor 35/PUU-X/2012 (16 Mei 2013) Tentang: Pengujian Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kegagalan tersebut tampak dalam Keputusan Menteri LHK tentang penetapan hutan adat yang diterbitkan dalam rangka mengakomodasi Putusan MK No. 35/2012 tersebut. Karena UU No. 41/1999 hanya mengenal (dua) 2 status hutan, yaitu hutan negara atau hutan hak, dengan ditetapkannya hutan adat sebagai bukan hutan negara, maka dengan sendirinya hutan adat beralih ke dalam kategori status hutan hak sebagai satu-satunya pilihan yang tersedia berdasarkan UU No. 41/1999.

Hal ini di antara yang menimbulkan komplikasi karena pengertian hutan adat per teori hukum adat lebih tidak cocok lagi dengan pengertian hutan hak. Dalam konsepsi hukum adat, hubungan persekutuan adat dengan tanah sangat erat, bukan semata-mata karena nilai ekonomi sebagai sumber penghidupan saja, melainkan juga bermuatan emosional, sentimen, religio-magis, bahkan terkadang irasional. Hubungan MHA dengan tanah adatnya dilukiskan sebagai suatu yang bersifat abadi.¹³⁸ Nyaris kesemua karakteristik tersebut

bertolak-belakang dengan kandungan pengertian hutan hak yang, per ketentuan UU No. 50/1990, hubungan orang (termasuk badan hukum) dengan hak atas tanah adalah karena nilai ekonomisnya dan bersifat temporer.

Lebih masuk akal jika hutan adat dipandang sebagai entitas tersendiri—di luar hutan negara dan hutan hak. Hal tersebut mencerminkan hal ini sebenarnya diajukan ke Mahkamah Konstitusi oleh AMAN, yang secara khusus meminta perubahan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41/1999 sehingga kategori status hutan menjadi tiga (3), yaitu: hutan negara, hutan hak, dan hutan adat. Pengadilan tidak mengabulkan permintaan tersebut.¹³⁹

Mencermati konstruksi yuridis dalam Putusan MK No. 35 /2012, bahwa apa yang ditetapkan oleh Hakim Konstitusi adalah pengukuhan status hutan adat yang berada dalam wilayah adat. Wilayah adat merupakan penyangga utama bagi keberlanjutan hidup persekutuan MHA. Di Indonesia, ada berbagai nama untuk menyebutkan tentang

tanah adat (*communal land*) tersebut, seperti: *patuanan* di Ambon, *panyampeto/pawatasan* di Kalimantan, *wewengkon* di Jawa, *prabumian/payar* di Bali, *tatabuan* di Bolaang Mongondow, *limpo* di Sulawesi Selatan, *nuru* di Buru, *torluk* di Angkola, *tanah marga* di Lampung, *paer* di Lombok, *ulayat* di Minangkabau, dst.¹⁴⁰

Sehingga, keluhan para penggiat AMAN tentang tidak berjalannya Putusan MK No. 35/2012 setelah tiga (3) tahun¹⁴¹ bukanlah terletak pada ketidakjelasan perubahan status hutan adat (yang kini bukan lagi hutan negara), melainkan karena ketidakjelasan wilayah MHA. Jika wilayah MHA telah terlebih dahulu jelas secara *formeel*

maupun *materiel*,¹⁴² niscaya Putusan MK No. 35/2012 tersebut seketika dapat diberlakukan bahwa hutan yang berada di wilayah MHA adalah hutan adat.

Adapun pengaturan tentang perwilayahan berada di luar kewenangan sektor kehutanan, yakni merupakan kewenangan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Administrasi perwilayahan di negara Republik Indonesia cenderung berkembang ke arah penyeragaman ketimbang merekognisi susunan asli berdasarkan hak asal-usul daerah—meskipun UUD 1945 (pra perubahan) mengesankan bahwa negara Republik Indonesia

138 I Gede AB Wiranata, *Hukum Adat Indonesia: Perkembangannya dari Masa ke Masa*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).

139 Periksa: Petitum angka 4 pada Putusan MK RI No. 35/PUU-X/2012.

140 Soerojo Wignodipuro, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, (Jakarta: PT Gunung Agung, 1967), hlm. 198; Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Cetakan Ke-10 (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hlm. 104.

141 AMAN. "Tiga Tahun Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/2012: Hak-Hak Masyarakat Adat Harus Diperjuangkan Bersama." Diakses dari: <http://www.aman.or.id/siaran-pers-simposium-masyarakat-adat-ii-gerakan-masyarakat-adat-dan-pembaruan-hukum/>

142 Unsur *materieel* menyangkut hubungan senyatanya antara wilayah (yang diklaim sebagai hutan adat) dengan persekutuan masyarakat hukum adat yang mengklaimnya. Sedangkan unsur *formeel* berkenaan dengan pengukuhan wilayah adat tersebut oleh aparat negara.

menghormati kedudukan daerah yang bersifat istimewa.¹⁴³ Dalam ketentuan UUD 1945 pasca perubahan, tampaknya pengembangan perwilayahan di Indonesia mengikuti pengembangan struktur pemerintahan.¹⁴⁴

Memang tampak pasca Reformasi perkembangan corak pengaturan yang berbeda dengan masa Orde Baru, yakni dengan dibentuknya beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih responsif terhadap tuntutan publik. Di antaranya adalah Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa yang mengatur tentang keberadaan Desa Adat. Hingga Desember 2016

terdapat 133 Desa Adat yang telah ditetapkan melalui Perda, meski belum ada satupun yang telah diregistrasi oleh (dan memperoleh Kode Desa dari) Kemendagri.¹⁴⁵

Tanpa bermaksud tidak apresiatif terhadap perjuangan MHA bagi pemulihan hak-hak tradisional mereka, meningkatnya produk Perda yang mengukuhkan MHA patut untuk disikapi dengan kritis. Temuan penulis dari daerah dengan kawasan hutan konservasi dan hutan lindung yang luas, Pemda mensikapi kawasan hutan tersebut sebagai suatu yang membebani daerah karena Pemda tidak dapat mengkonversi

dan mengolah kawasan hutan tersebut untuk kegiatan yang dianggap lebih produktif.¹⁴⁶ Sehingga, pengukuhan MHA yang niscaya akan ditindaklanjuti dengan pengklaiman hutan adat harus diwaspadai agar tidak merupakan modus perampasan tanah (*land grabbing*) oleh *elite* lokal dengan mengatasnamakan MHA setempat.

Modus serupa penulis temukan manakala Muslimin Nasution menerbitkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan (Menhutbun) No. 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan yang memberikan Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan (HPHKM) kepada masyarakat setempat melalui kelembagaan koperasi, seketika permohonan pengusahaan hutan atas-nama berbagai koperasi daerah mengalir ke meja Menhutbun. Beredar rumor bahwa berbagai proposal tersebut berasal dari para pengusaha.¹⁴⁷

Uraian di atas mengingatkan betapa pentingnya KLHK melakukan koordinasi antar sektor dalam proses penerbitan SK Menteri LHK tentang penetapan hutan adat, khususnya dengan sektor-sektor yang sangat erat terkait semisal dengan Kementerian Sosial yang meregistrasi kelompok etnik masyarakat adat, Kementerian ATR/BPN yang meregistrasi tanah adat/ulayat, dan Kemendagri yang meregistrasi kode desa (untuk desa adat).

III. HUTAN ADAT DAN KONSERVASI

Isu Konservasi

Berdasarkan UU No. 41/1999, konservasi adalah salah-satu fungsi hutan selain dari hutan dengan fungsi lindung dan hutan dengan fungsi produksi.¹⁴⁸ Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan

143 Periksa: Pasal 18 Bab VI (Pemerintahan Daerah) UUD 1945: (pra perubahan) “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerahdaerah yang bersifat istimewa.”

Periksa: Penjelasan [angka II] Pasal 18 UUD 1945: (pra perubahan) “Dalam terriotoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.”

144 Periksa: Pasal 18 ayat (1) UUD 1945: (pasca perubahan) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

145 Lihat: <http://www.aman.or.id/538-komunitas-masyarakat-hukum-adat-telah-ditetapkan-pasca-putusan-mk-35/>

146 Lihat uraian di bawah tentang perilaku aparat Pemda dan sikap mereka terhadap kawasan hutan konservasi dan hutan lindung.

147 Catatan penulis sewaktu menjadi CB-NRM (*Community-Based Natural Resources Management*)/*Legal Analyst and Community Resource Management Specialist* pada program NRM yang didukung oleh USAID (*United States Agency for International Development*) (1998–2001) sekaligus sebagai penggiat FKMM (Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat) sebuah forum multi-pihak yang inisiatifnya didukung [terutama] oleh *Ford Foundation* (sejak 1998).

148 Periksa: Pasal 6 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan.

keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.¹⁴⁹

Yang menetapkan fungsi kawasan hutan adalah Pemerintah. Sedangkan untuk perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan, tata-caranya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Untuk perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan luas cakupannya serta bernilai strategis, dipersyaratkan adanya persetujuan DPR RI.¹⁵⁰

Dalam kaitannya antara hutan adat dan fungsi hutan, Pasal 37 ayat (1) UU No. 41/1999 menyebutkan bahwa pemanfaatan hutan adat oleh MHA sesuai dengan fungsinya. Sedangkan ketentuan Pasal 37 ayat (2) UU No. 41/1999, pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya.

Apa yang diuraikan di atas adalah ketentuan-ketentuan normatif, yakni tentang apa yang seharusnya (*das sollen*) dalam pengelolaan/pemanfaatan hutan.

Namun, pengelolaan/pemanfaatan sumberdaya hutan yang senyatanya di lapangan (*das sein*) bisa berbeda.

Dalam konteks situasi kawasan hutan di lapangan, menurut Mubariq Ahmad, ancaman terbesar pada hutan alam Indonesia adalah alih fungsi hutan menjadi perkebunan, penebangan liar, perambahan, kebakaran hutan, serta eksploitasi hutan secara tidak lestari untuk pengembangan pemukiman dan industri.¹⁵¹ Untuk mendalami situasi senyatanya di lapangan perlu terlebih dahulu dilakukan observasi lapangan. Hal ini karena situasi di lapangan itu bersifat kasuistik, yakni berbeda antara satu tempat dengan tempat lainnya. Bahkan, di tempat yang samapun dapat juga berbeda antara suatu waktu dengan waktu lainnya.

Dari pengalaman penulis melakukan observasi di kawasan hutan lindung di Pagar Alam—dahulu bagian dari Kabupaten Lahat—Provinsi Sumatera Selatan, motivasi perambahan kawasan hutan lindung di Pegunungan Dempo itu adalah untuk mengolah lahan [subur] hutan untuk dijadikan kebun kopi.¹⁵² Hal ini

berbeda dengan pembalakan liar di kawasan hutan konservasi Kapuas Hulu, Provinsi Kalimantan Barat, yang bertujuan untuk mendapatkan kayu (dan menyelundupkannya melintasi perbatasan ke Serawak, Malaysia).¹⁵³

Namun, meski berbeda bentuk kegiatannya, penulis mendapatkan kesan bahwa keduanya dilatarbelakangi oleh hal yang serupa, yaitu terjadinya pergeseran nilai-nilai sosial-budaya masyarakat setempat ke arah yang lebih individualistik dan materialistik akibat proses modernisasi. Gaya hidup modern—yang tidak sederhana lagi—membutuhkan lebih banyak dukungan finansial dan situasi tersebut memupuk keserakahan.

Aparat Pemda yang berada di lapangan dan sehari-hari berinteraksi dengan masyarakat setempat sesungguhnya dapat turut berperan-serta mencegah melajunya kegiatan perambahan kawasan hutan dan/atau pembalakan liar tersebut. Tapi, secara psiko-sosial mereka tersandera antara

kewajiban untuk menegakkan aturan hukum dan pertimbangan-pertimbangan untuk menjaga keharmonisan hidup kekerabatan. Selain itu ada juga geliat ekonomi dari kegiatan ilegal tersebut. Bagi rata-rata aparat Pemda, kawasan hutan (lindung dan konservasi) adalah beban bagi daerah—karena mereka tidak memiliki kewenangan mengakses kawasan hutan tersebut. Situasi itulah yang membuat pengerusakan di berbagai kawasan hutan berlangsung secara berkerlanjutan.

Dalam konteks hutan adat (yang dikelola oleh MHA), selama karakteristik adat masih eksis, yakni anggota MHA masih hidup bersama dalam paguyuban dan mengelola/memanfaatkan sumberdaya hutan berdasarkan tatanan hukum adat (sesuai dengan kearifan lokal yang pro kelestarian), tentunya tidak perlu dicemaskan eksistensi negatif dalam pengelolaan hutan dan/atau pemanfaatan sumberdaya hutan oleh warga MHA. Kuncinya adalah pengelolaan/pemanfaatan hutan dengan selalu menjaga fungsinya.

149 Periksa: Pasal 1 angka 9 UU Kehutanan.

150 Periksa: Pasal 19 ayat (2) dan (3) UU Kehutanan.

151 Mubariq Ahmad, Berita Kehutanan, website World Wide Fund (WWF)-Indonesia. (Lihat: http://www.wwf.or.id/program/reduksi_dampak_lingkungan/kehutanan/)

152 Laurel Heydir, Population-Environment Dynamics in Lahat: A case Study of Deforestation in a Regency of South Sumatra Province, Indonesia, in Baudot and Moomaw (editors), People and Their Planet: Searching for Balance, (London-New York: MacMillan Press Ltd./St. Martin's Press Inc., 1999), hlm. 101-102.

153 Laurel Heydir, Portraying Political Behaviours of the Iban-Dayak in West Borneo, (unpublished fieldnote), kegiatan riset disponsori oleh The Evans Fund of University of Cambridge Department of Social Anthropology (2004-2005).

Kegagalan KLHK berikutnya dalam mengantisipasi Putusan MK No. 35/2012, dalam kaitannya dengan fungsi hutan (sebagaimana yang dalam UU No. 41/1999 ditetapkan harus ditaati oleh segenap pengelola/pemanfaat kawasan hutan), pada empat (4) Keputusan Menteri LHK tentang Penetapan Hutan Adat,¹⁵⁴ pada amar keputusan Keenam ditetapkan MHA sebagai pemangku hutan wajib mempertahankan fungsi hutan. Namun, Keputusan Menteri LHK itu sendiri tidak menyebutkan apa fungsi hutan tersebut. Sedangkan pada empat (4) Keputusan Menteri LHK tentang Penetapan Pencantuman Hutan Adat,¹⁵⁵ pada amar keputusannya malah sama sekali tidak menyebutkan perihal kewajiban pemangku hutan (MHA) untuk mempertahankan fungsi hutan.

Belajar dari dinamika kehidupan di berbagai belahan dunia, selalu saja terjadi apa yang disebut perubahan nilai-nilai sosial-budaya (*socio-cultural changes*) dari waktu ke waktu. Kontak antara warga MHA dan masyarakat luar (yang dipermudah oleh peralatan komunikasi canggih) secara perlahan namun pasti adalah faktor pengubah nilai-nilai sosial-budaya lokal.

Faktor lainnya adalah lonjakan pertumbuhan penduduk sehingga makin lama makin banyak jumlah orang yang membutuhkan penghidupan. Sumberdaya hutan bisa menjadi sasaran eksploitasi akibat penambahan jumlah penduduk tersebut, terutama jika tidak tersedia lapangan pekerjaan yang memadai yang mampu menyerap tenaga muda tersebut.¹⁵⁶

154 Periksa: Keputusan Menteri LHK No. SK.6745, 6746, 6747, dan 6748/MENLHK-PSKL/KUM.1/12/2016 tentang Penetapan Hutan Adat tanggal 28 Desember 2016.

155 Periksa: Keputusan Menteri LHK No. SK.6737, 6738, 6739, dan 6740/MENLHK-PSKL/KUM.1/12/2016 tentang Penetapan Pencantuman Hutan Adat tanggal 28 Desember 2016.

156 Laurel Heydir, Peta Situasi Pemuda Indonesia dan Perekonomian Bangsa, (2 Oktober 2013), disusun berdasarkan paparan Sonny Harry B. Harmadi (Kepala LD UI), Pemuda dan Bonus Demografi, pada kegiatan kepemudaan yang diselenggarakan oleh Kemepora (Kupang, 27 Juni 2013).

Data kependudukan: pertumbuhan penduduk usia pemuda (16-30 tahun) per tahun 3,64 juta jiwa, pertumbuhan ekonomi per tahun rata-rata 4-6%, dengan asumsi setiap 1% menyerap 400.000 tenaga kerja di sektor formal, maka terdapat 1,5-2 juta pengangguran pemuda per tahun.

Data perekomian: keberlanjutan ekonomi bangsa perlu ditopang oleh 2% *entrepreneurs*, saat ini jumlah wirausahawan Indonesia hanya 0,24%, maka kekurangan 4,18 juta wira-usahawan.

Boleh jadi klaim AMAN terhadap 40 juta hektar wilayah adat¹⁵⁷ berkorelasi dengan pertumbuhan besar generasi angkatan kerja yang membutuhkan lahan garapan untuk kelanjutan *survival* mereka.

Perkembangan ke depan itulah yang sejak kini perlu diantisipasi, khususnya yang berkaitan dengan meningkatnya klaim MHA bagi penguatan hutan adat, apalagi komitmen Presiden Joko Widodo yang dituangkan ke dalam Nawacita mengapresiasi gerakan Reforma Agraria.¹⁵⁸ Antisipasi tersebut jelas bersifat lintas-sektoral, sehingga KLHK sebaiknya *leading* untuk mempersiapkan semacam kertas-kerja tematik (yang secara khusus membahas fenomena MHA dan hutan adat) untuk dipaparkan ke hadapan, dan dibahas bersama, sektor-sektor terkait dan *stakeholders* kehutanan dalam rangka membangun kesamaan persepsi tentang pengaturan MHA, hutan adat dan konservasi.

Dalam kaitannya dengan isu hutan adat dan konservasi dalam konteks draf revisi UU No. 5/1990, apresiasi

terhadap keberadaan MHA beserta hak-hak tradisionalnya tidak musti diwujudkan dengan mengatur secara tersendiri tentang MHA dan Hutan Adat dalam draf revisi UU No. 5/1990. Sebagaimana pada UU No. 41/1999, perihal hutan adat memang kenyataan yang dihadapi dalam pengelolaan kawasan hutan sebagaimana kenyataan lainnya berupa pemanfaatan sumberdaya hutan oleh masyarakat setempat yang non-adat. Karenanya yang semestinya diatur dalam UU No. 41/1999 hanyalah perihal keberadaan hutan adat, dan bukan tentang MHA. Pengaturan tentang MHA berada di luar wilayah kewenangan sektor kehutanan, bahkan hak ulayat juga domain kewenangan sektor lain di luar sektor kehutanan. Semestinya pengaturan MHA, sekalipun perlu diatur dalam UU No. 41/1999, adalah sub dari pengaturan tentang hutan adat dan bukan sebagai Bab tersendiri dalam UU No. 41/1999.

Adapun tentang perlindungan keberadaan MHA dan hak-hak tradisionalnya akan diatur dalam

157 Siaran Pers AMAN, Tiga Tahun Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/2012: Hak-Hak Masyarakat Adat Harus Diperjuangkan Bersama.

(Lihat: <http://www.aman.or.id/siaran-pers-simposium-masyarakat-adat-ii-gerakan-masyarakat-adat-dan-pembaruan-hukum/>)

158 Harian Kompas, Ketimpangan: Reforma Agraria dan Akses Modal Jadi Fokus, (Sabtu, 25 Februari 2017), hlm. 1.

Undang-Undang tersendiri. Putusan MK No. 35/2012 juga mengisyaratkan tentang dibutuhkannya Undang-Undang pelaksana Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.¹⁵⁹ Undang-Undang itulah yang diharapkan memayungi berbagai pengaturan yang berkaitan dengan keberadaan MHA beserta hak-hak tradisionalnya.¹⁶⁰

Sekalipun revisi UU No. 5/1990 perlu mengatur hal yang berkaitan dengan MHA (dan Hutan Adat), maka hal itu terbatas hanya pada kenyataan bahwa pengelolaan konservasi keanekaragaman hayati dan ekosistem berkemungkinan tumpang-tindih dengan wilayah kehidupan MHA. Hal ini setara dengan kemungkinan tumpang-tindih dengan wilayah kehidupan warga masyarakat setempat yang non-adat.

Isu Gender

Di Indonesia gerakan kesetaraan jender bersemi sejak 1980-an. Dibandingkan dengan resistensi berbagai pihak pada masa awal

diperkenalkannya isu kesetaraan jender, tampaknya makin hari isu kesetaraan jender makin bisa dipahami dan makin meluas penerimaannya oleh berbagai kalangan. Tonggak pengaturannya, antara lain: Undang-Undang No. 7/1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, selain juga Undang-Undang No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT). Pengaturan kuota calon legislatif (caleg) perempuan sebanyak 30% dalam Undang-Undang No. 10/2008 tentang Pemilu (Pemilihan Umum) Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga merupakan salah satu ke luaran dari gerakan kesetaraan jender di Indonesia.¹⁶¹

Menurut *World Economic Forum (WEF) Global Gender Gap Report 2016*, di antara 144 negara Indonesia berada pada peringkat ke-88. Adapun empat (4) indikator utama sebagai acuan pemeringkatan adalah: partisipasi dan kesempatan

ekonomi, pencapaian pendidikan, kesehatan dan kelangsungan hidup, serta pemberdayaan politik.¹⁶²

Pada sektor kehutanan, meskipun UU No. 41/1999 tidak mengatur hal yang berkaitan dengan isu kesetaraan jender, Sulistya Ekawati (Dewan Riset Badan Litbang Kehutanan) memaparkan tentang beberapa kegiatan di lingkungan KLHK yang berkaitan dengan isu jender, yaitu: pembentukan *focal point* jender dan kelompok kerja jender (berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 82/Kpts-II/2003), diterbitkannya Panduan untuk Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Sektor Kehutanan (tahun 2004), dan pemberian arahan mengenai cara pengarusutamaan jender (yang dilaksanakan tahun 2007).¹⁶³

Sebagaimana dalam membahas mengenai perilaku komunitas MHA dalam pengelolaan/pemanfaatan hutan [konservasi] yang sifatnya

kasuistik, yakni berbeda antara satu tempat dengan tempat lainnya (dan antara suatu waktu dengan waktu lainnya), seperti itu pula halnya dalam membahas isu jender. Artinya, harus dilakukan observasi lapangan untuk menggali informasi tentang perilaku jender pada komunitas dan kawasan hutan tertentu.

Dari hasil penelitian lapangan ditemukan hal yang berbeda dari perkembangan positif kesetaraan jender di Indonesia pada level nasional. Pada rubrik **Kabar Hutan** di *website Center for International Forestry Research (CIFOR)*, Kate Evans (22 Juli 2016) memberitakan hasil penelitian Rebecca Elmhirst dan Mia Siscawati di Long Segar (Kalimantan Timur)¹⁶⁴ dan membandingkannya dengan catatan antropologis Carol Corfer yang meneliti lokasi tersebut sejak tahun 1970. Penelitian tersebut menemukan terjadinya perubahan

159 Periksa: Putusan MK RI No 35/PUU-X/2012.

160 Pada tanggal 11 Desember 2016, Baleg DPR RI mensepakati pembahasan 49 RUU No. 5/1990 prioritas dalam persidangan DPR RI tahun 2017, yang di antaranya adalah RUU tentang Perlindungan dan Pengakuan Hak Masyarakat Adat. [Periksa: Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2017]

161 Dinar Dewi Kania, *Isu Gender: Sejarah dan Perkembangannya*. (Lihat: <http://thisisgender.com/isu-gender-sejarah-dan-perkembangannya/>)

162 The WEF. 2016. *Global Gender Gap Report in Indonesia Making Slow Progress Towards Gender Parity*: WEF (<http://jakartaglobe.id/news/indonesia-making-slow-progress-towards-gender-parity-wef/>)

162 Sulistya Ekawati, *Isu Aktual Gender dalam RPI Badan Litbang Kehutanan*, paparan Dewan Riset Badan Litbang Kehutanan (4/7/2013), hlm. 2.

164 Penelitian yang dilakukan oleh Rebecca Elmhirst dan Mia Siscawati (dan didukung oleh mitra lokal) tahun 2014 tersebut merupakan bagian dari kegiatan riset CGIAR (*Consultative Group on International Agricultural Research*) [tentang hutan, pepohonan dan agroforestri](#) yang kemudian dituangkan ke dalam [Colfer, C.J.P.; Sijapati Basnett, B.; Elias, M.; \(editors.\), *Gender and Forests: Climate Change, Tenure, Value Chains and Emerging Issues*, \(New York, USA: Routledge, 2016\).](#)

dalam pemanfaatan lahan hutan (utamanya kegiatan perkebunan sawit) yang mengubah status perempuan Dayak melangkah mundur daripada kesetaraan jender pada masa lalu yang terbilang sangat egaliter.¹⁶⁵

Pengalaman penulis sendiri menemukan variasi relasi jender di antara pekebun kopi perambah kawasan hutan lindung di lingkungan Kecamatan Pulau Pinang, Pagar Alam, Jarai, dan Kota Agung. Pekebun perambah hutan terdiri dari beberapa kelompok etnis. Yang dominan adalah kelompok etnik yang berasal dari Tanjung Sakti. Mereka merambah kawasan hutan dan berkebun secara berkelompok yang kesemuanya laki-laki dan rata-rata pemuda. Mereka meninggalkan isteri dan anak-anak mereka di kampung. Sedangkan orang Semendo (juga Lintang) mewarisi tradisi petani tangguh. Mereka mencari lahan di kawasan hutan lindung untuk berkebun kopi secara bersama suami-isteri sejak pernikahan.¹⁶⁶

Berbagai studi kasus sangat dibutuhkan untuk menghimpun berbagai informasi tentang perilaku komunitas MHA dalam kaitannya dengan isu jender. Sulistya Ekawati dalam paparannya menunjukkan beberapa penelitian yang menyangkut isu jender yang telah dilakukan di berbagai kawasan hutan. Tema-tema penelitiannya bermacam-macam, selain untuk memenuhi kebutuhan pengembangan program di lingkungan KLHK, terdapat beberapa tema seperti: enersi, ketahanan pangan, dan adaptasi (yang bersifat futuristik).¹⁶⁷

Masalahnya, meskipun pada satu sisi studi-studi yang bersifat kasuistik tentang perilaku komunitas MHA berkenaan dengan isu jender sangat dibutuhkan untuk pendalaman pemahaman. Tapi, pada sisi lainnya, studi yang bersifat kasuistik sejak awal tidak dimaksud untuk digeneralisasikan. Padahal, dalam konteks penyusunan kebijakan [nasional] di bidang kehutanan, yang

sangat dibutuhkan adalah masukan konsepsional yang bersifat aplikatif secara lintas-komunitas MHA.¹⁶⁸

IV. PENUTUP

Sebagai penutup dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain:

1. Hutan adat (yang dikelola oleh MHA) merupakan fenomena multi-aspek, sehingga pengaturannya memerlukan keterpaduan lintas-sektoral. Artinya, meski per nomenklatur 'hutan' pengaturannya berada dalam kewenangan sektor kehutanan, namun untuk dapat mengatur fenomena hutan adat (dan MHA) secara utuh, tidak dapat dilakukan sendiri oleh KLHK tanpa keterlibatan sektor-sektor terkait lainnya;
2. Demikian juga dalam pengaturan tentang konservasi keanekaragaman hayati dan ekosistem yang merupakan isu lintas-sektoral dan melampaui *domain* kewenangan KLHK, sangat dibutuhkan pembahasan intensif yang melibatkan segenap sektor-sektor terkait dan *stakeholders* SDA hayati;
3. Sedangkan isu hutan adat hanya merupakan bagian dari isu besar konservasi SDA hayati. Pengaturan yang diperlukan dalam draf revisi UU No. 5/1990 adalah memastikan bahwa MHA dapat terlibat dalam pengelolaan konservasi SDA hayati dan ekosistem sekaligus dipastikan bahwa keterlibatan MHA tersebut dalam rangka mendukung fungsi konservasi SDA hayati dan ekosistem.

165 Kate Evans, Langkah mundur kesetaraan jender: dampak sawit pada perempuan Dayak, rubrik Kabar Hutan website CIFOR (Berita, 22 Juli 2016). (Lihat: <http://blog.cifor.org/42368/langkah-mundur-kesetaraan-jender-dampak-sawit-pada-perempuan-dayak?fnl=id>).

166 Laurel Heydir, op.cit, hlm. 99–101.

167 Ibid, hlm. 4–6.

168 Dari acara FGD 'Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat' di Jakarta, 2 Maret 2017, terkesan bahwa isu jender belum begitu mengemuka dibandingkan hal yang lebih *urgent*, yaitu pengukuhan MHA dan penetapan hutan adat.

CONTINUITY AND TRANSFORMATION OF CUSTOMARY LAW AMIDST THE NEED FOR LEGAL INSTRUMENT IN BIODIVERSITY CONSERVATION IN INDONESIA

Luluk Uliyah,¹⁶⁹ Muki T. Wicaksono,¹⁷⁰ and Myrna Safitri¹⁷¹

Abstract

This paper examines the diverse studies on customary law from the colonial era to the Reformasi era after the fall of the New Order in Indonesia, including the implications for Indonesian regulations on biodiversity conservation. By focusing on the dynamics of customary law studies since the colonial era in Indonesia, the paper provides a pluralistic legal perspective that considers “customary law as the living law”. We perceive customary law as the living law to reinterpret and contextualize customary law within the state regulations in Indonesia. In this case, we focus on the forest, coastal and conservation policies to examine the position of customary law in Indonesian law. An analysis from a legal pluralism and historical perspective of customary law studies will address the legal need of providing access to justice for customary community (indigenous peoples/MHA) within Indonesia’s biodiversity conservation policies. This paper also provides several examples of MHA initiatives at conserving forest and coastal areas by utilizing their customary law. This paper provides two conclusions for a win-win solution for customary law in the revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990): 1) the policy should classify customary law under traditional knowledge of customary communities (as enshrined) in conservation area management, so there will be legal certainty for indigenous territories within conservation zones; 2) the bias against customary law has to be addressed by putting forward a pluralistic legal perspective, extending beyond forestry to coastal and biodiversity conservation policies.

Keywords: Customary Law; Customary Community; Conservation; Indigenous People; Legal Pluralism; Traditional Knowledge;

169 The author is the Executive Director of Epistema Institute.

170 The author is a researcher at Social and Economic Division, Epistema Institute – University of Indonesia, who conducted various studies on farmers, local community, climate change, and customary community within and around forest area through ethnographic study.

171 The author is a law lecturer in University of Pancasila. Phd in law, University of Leiden

Background.

“...thus only by relying on customary law as reference – the original law of Indonesia as a nation, which emerged and developed within its people, the Dutch government could adjust their legal political objectives in the best sense, which was to accommodate the interest of the people by delivering their legal needs (*rechtsbehoeften*).

(Soepomo and Djokosutono. 1954. *The History of Customary Law 1848-1928*. Page 7)

Soepomo's quote above demonstrates the view on customary law studies that has developed from the colonial era through to post-Independence as Indonesia faced the need to revitalize the legal system. Customary law is understood by Soepomo as living law, which continues to live and becomes the people's legal foundation. Studies of customary law have been developed since the colonial administration of the Dutch East Indies. Studies to identify the legal typology of customary law were conducted all the way from the 17th century to 1947 by the

first reviewers of indigenous law. Examples include a litany of Dutch ethnographers, such as Snouck-Hurgronje, van Vollenhoven (1913) and ter Haar (1918). Customary law got more attention and research when the customary law (*adat*) concept was introduced by van Vollenhoven through his studies, which formulated the idea of 19 customary areas in the Dutch East Indies.¹⁷²

It is interesting that even in its current context, customary law has been incessantly transforming and facing challenges amidst the various changes of Positive Laws

172 J.F. Holleman. Van Vollenhoven on Indonesian Customary Law: Selections from customary law of Nederlandsch- Indie (The Hague, Martinus Nijhoff, 1981), page 44.

173 Supomo dan Djokosutono, *the History of Customary Law Politic* (Jakarta: Djambatan, 1954); Mirza Satria Buana. “Living Customary Law, Indigenous People, and the State Law: A completed map of legal pluralism in Indonesia” (available at: <http://artsonline.monash.edu.au/indonesian-studies-journal/files/2016/09/Living-customary-Law.pdf>, accessed on April 16, 2017); Keebet dan F. Benda-Beckmann, *Traditional law in a globalising world myths, stereotypes, and transforming traditions* (Leiden: Van Vollenhoven Lecture, 2008); Soetandyo Wignjosobroto, *Endeavour to maintain the customary laws utilization (1910-1942)*, (Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV, and Epistema Institute, 2014).

products in Indonesia.¹⁷³ For instance, various laws at the local district/city and provincial level have recognized the existence of customary communities, customary institutions, customary law, and even MHA areas and forests.¹⁷⁴ The turning point in this evolution came in 2012, with the Constitutional Court's Verdict Number 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012). The MK No. 35/2012 revised the conversion of customary forest into state forest as unconstitutional, as previously defined in the provisions of the Law No. 41/ 1999 on Forestry (Law No. 41/1999). The Constitutional Court then provided an updated interpretation of customary forest as *forest within the area of a customary community*. For this reason, the Court determined that state forest no longer included customary forest. This is an enormous development in regaining MHA rights to their forests, including for implementing regulations and customary law in the management of customary forest areas.

To date, Ministry of Environment and Forestry (MoEF) has designated eight (8) customary forest areas totaling 13,122.3 hectares as of December 2016.¹⁷⁵ Some customary forests are located in National Parks, Protected Forests, Permanent Production Forests, and Other Land Use (*Areal Penggunaan Lain/APL*) designated, in which there are 7,011 families with access to the forests that live within or around the area according to 2016 data.¹⁷⁶ Although based on their formal status, the eight (8) forest areas are categorized as “customary forests”, the function of the forest areas themselves are still maintained as before. Most of those customary forests are set to have conversion and protection functions. There is even one customary forest's function that was upgraded to a protection function due to a request from the resident MHA. For this reason, there is a coexistence of regulations applied in customary forests that have conservation function within their boundaries – a coexistence between customary law and

174 Yance Arizona, Malik, and Irena Lucy Ishimora, *the Recognition of Customary law: Product Trend of Regional and National Law After the MK 35/2012* (Jakarta: Epistema Institute, 2017).

175 Customary Forest is Not For Sale, *Tempo*. 12 February 2017, page. 79-80.

176 Data examination on Profile of Village & Regency (Prodeskel) Village Administration Center, Ministry of Home Affairs, 2016.

positive/state law on conservation management principles to sustain genetic resources in the areas. According to Benda-Beckman et al, (2009a:4), in legal pluralism, several colonial regulations (including policies on forestry) have often led to ideas of diverse spaces or borders, in which legal institutions coexist. Which begs the question: How can multiple customary laws and regulations of meet the principles of biodiversity conservation regulations? First, look at the numbers.

Approximately 50-70 million of “people in Indonesia could be considered indigenous peoples,”¹⁷⁷ given that they live in villages within forest area. There are at least 31,957 villages across Indonesia with access to forests, and 71.06% of those villages depend on forest resources.¹⁷⁸ Based on a review by Indonesia’s Department of Forestry and Statistics (2009), 11,135,001 hectares across 17 provinces can be

classified as village area overlapping with forest area including forest, coastal and territorial waters, including outside forests, there are 646 conservation areas across Indonesia. They are made up of 22.6 million hectares of protected area and 17.1 million hectares of protected territorial waters.¹⁷⁹ Meanwhile, based on community mapping data, collected by the Indonesian Community Mapping Network (*Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif/JKPP*), from 10.22 million hectares of customary community and local area, 77% overlaps with forest area.¹⁸⁰ At least there is a legal regime that gives challenges to the indigenous people, namely Law No. 5/ 1990; Law No. 41/ 1999. How do indigenous people activate customary regulations when coping with spatial conservation laws in the present condition?

This paper aims to explain the dynamic and transformation of customary law in managing

biodiversity conservation in Indonesia. Then, it aims to provide concrete steps for strengthening legal certainty within the revision of Law No. 5/1990, listed at the end of the paper. The main argument of this paper is that the legal imperfections on the national and local level can be addressed by extensive, historical, and teleological/sociological legal interpretations. The formulation of the draft revision of Law No. 5/1990 can be a platform to design a participative conservation model that offers a win-win solution both for the sustainability of the environment and the livelihoods of customary communities.

Through the exposure of the dynamics and transformation of customary law, there are three main questions this paper seeks to answer: How can customary law transform, as part of a modernizing regime of legal products for the management of biodiversity conservation areas? How can customary law be a legal option on the table for regulating biodiversity conservation? What are the law and policy options available that can include customary communities in the governance of Indonesian biodiversity conservation? By looking at selected cases of local wisdom-based conservation,

implemented by indigenous peoples in Kerinci, Jambi, and 15 other conservation areas that are managed by customary communities, this paper will answer those three questions.

Customary Law in Indonesia: From customary right to living law.

The concept of ‘customary law’ or *adatrecht* principally is a term introduced by legal scholars of indigenous peoples in Indonesia, developed by van Vollenhoven (1918), along with several students at Leiden University in the Netherlands. The first scientific study on customary law was conducted by a Dutch East Indies civil servant, G.A. Wilken (1847-1927) on customary law in what is now Central Maluku, Minahasa in North Sulawesi, and in Sumatra, as well as F.A. Liefcrinck (1853-1927), who looked at customary law in Bali and Lombok. Those studies were conducted by observing a number of indigenous peoples’ regulations and traditions, land rights, kinship systems/law, and other topics. Wilken and Liefcrinck provided references that are useful for customary law studies, which were then developed by van Vollenhoven in Indonesia.

177 Vidhyandika, Perkasa, The World Conference on Indigenous People: A view from Indonesia, available at: http://www.cfr.org/councilofcouncils/global_memos/p33476, accessed on April 16, 2017.

178 The Statistic Centre Body, 2014; Myrna Safitri, et.al, Towards to Tenurial Certainty and Justice (Jakarta: Epistema Institute, Oktober 2011).

179 Indonesia’s Protected Area Dataset, 2015. Diakses dari <https://www.protectedplanet.net/country/IDN>.

180 National Seminar, the One Year of One Map Implementation, Bogor, February 22, 2017, the Participatory Mapping Network (*Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif*).

Van Vollenhoven conducted a customary law study for the first time by formulating and defining *adat rechtskringen* or 19 customary areas in the Dutch East Indies.¹⁸¹ Alongside the development of his study, the concept of *rechtsgemeenschappen* or “Customary Community” was introduced. This concept was used to differentiate indigenous communities in Indonesia from European or non-European communities (Chinese, Arab, and other Asian groups). The term *rechtsgemeenschappen* ranges from the differences of social boundaries, diverse kinships, to customary territorial bounds, as well as the mixture of kinships and territories that act as the basis of

social organization for indigenous peoples.¹⁸² The term indigenous peoples was then adopted in law products in Indonesia within the past decade.¹⁸³

Those studies on customary law were indisputably developed as part of colonial multicultural politics in Indonesia.¹⁸⁴ Soetandyo Wignjosoebroto (2014) in the paper “From Colonial Law to National Law” (*Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*) identifies several phases in the development of the legal position of customary law during the Dutch East Indies administration:

1. The initial phase (from the time of the VOC to 1870) was conducted with the interest of trading and occupying natural

resources assets (not political power expansion, as well as adopting the religious law, indigenous regulations and habits of indigenous peoples (*de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken der Inlanders*) in *Regeringsreglement*¹⁸⁵ (Regulation on East Indies Administration) 1854 Article 75 (3).

2. In the mid-phase (from 1870 to 1910), legal pluralism in the Dutch East Indies was transformed when *Regeringsreglement* put an article about the possibility of applying *toepasselijkverklaring* (the implementation of Dutch law for indigenous/native people). The possibility was then actualized into *Wetboek van Strafrecht voor de Inlanders* (specific law for indigenous people who were contractually bound to a Dutch employer) and *Agrarisch Wet* (land law that introduced a system of ownership rights (*eigendom*) and the right to cultivate (*erfpacht*) in 1870. These two laws were contradictory to the diverse customary regulations, when customary land that

was managed communally was converted into private land.

3. In the third and final phase (from 1910 to 1942), an attempt at unifying the laws of the Dutch East Indies was implemented despite a debate due to a policy that recognized cultural diversity and customary law, which was still adopted by the Netherlands. This recognition was actualized through a codification of customary law formulated by van Vollenhoven (1910) in the most comprehensive compilation customary law, the textbook *Adatwetboekje voor heel Indie*. For this reason, the dynamic of customary law in colonial era became an offered solution by van Vollenhoven for a more stable and affordable consolidation of colonial assets. In addition, during this period, specifically in 1927, land policy in colonial era held implications for forestry policy in East Indies governance, when several forest areas in Sumatra were defined as state forest, the so-called BW (*boschwessen*) (see Hidayat, 2012; Arizona, 2014). The policy caused the transformation of

181 Van Vollenhoven elaborated the concept of *rechtskringen* (legal area) by reviewing the function of local law and location systematically, historically, and comparatively. He then differentiated the pattern of customary law in legal area (*rechtsbekken*) of Indonesian people that consists of 19 customary areas, which are: (1) Aceh; (2) Gayo, Alas and the land of Batak; (3) Minangkabau; (4) South Sumatera; (5) Malayan area including east coastal area of Sumatra (except Batak), which covers Riau-Lingga islands and Malaysian Peninsula; (6) Bangka and Belitung; (7) Kalimantan (not including Serawak and northern Kalimantan); (8) Minahasa; (9) Gorontalo; (10) South Sulawesi, including Bugis and west coastal islands of Sulawesi; (11) Toraja area; (12) Ternate islands; (13) Ambon and Maluku (including the islands of Seram, Buru, etc); (14) Papua New Guinea; (15) Timor; (16) Bali and Lombok; (17) Central Java and East Java including Madura; (18) the government of Central Java; (19) West Java (Pasundan). J. F. Holleman. *Van Vollenhoven on Indonesian Customary Law*. Page. 44.

182 Safitri, Myrna, Indigenous people in ASEAN: Indonesia (Chiang Mai: AIPP Foundation, 2015), page: 4.

183 *Ibid.*

184 See “Diversity and Justice”, (Koentjaraningrat Memorial Lecture XIII, 2017), Jakarta 9 February 2017.

185 When liberal political parties in the Netherlands were getting more power, there was a significant consequence towards the development of legal policy and practice within its colony of East Indies. The first change was the promulgation of the constitution (*Grondwet*) in the Netherlands in 1854 on Policy for Governing Colonial areas in East Indies (Indonesia). This regulation on governance from 1854 was termed *Het Reglement op Het Beleid der Regering van Nederlandsch-Indie*, or *Regeringsreglement*, in short: RR 1854. Soetandyo Wignjosoebroto. *From Colonial Law to National Law*. Page 5.

BW-status forest areas into state forest areas, such as national parks, conservation areas, and protected forests, that has persevered through to the present day.¹⁸⁶

Several studies on customary law that are currently developing, such as those by Keebet and Franz von Benda-Beckmann (2008; 2009b) demonstrate that customary law should be categorized as *living law*. The terminology of living law was first introduced by van Vollenhoven, which was called *levend recht* in 1907. It was understood as “law that is extremely relevant for the people” (see Benda-Beckmann, 2008:179). Living law was used during the Indonesian Revolution against the Dutch colonial government, so that it provided an argument for attorneys to avoid the rigid customary law concept imposed by the colonial government. In the case of Indonesia, the concept of living law is not limited to customary issues. The view of ‘living law’ can also be used to reinterpret customary tradition, although living law can also be contradictory to customary and state law.¹⁸⁷

Focusing on living law provides an opportunity to comprehend the study of Benda-Beckmann in the 1980s and in 1998-1999 on customary rights in Minangkabau that act as a control concept for communal land under its customary government (*Nagari*). In his study in the *Reformasi* era immediately after President Soeharto’s fall in 1998-1999, Benda Beckmann (2008) successfully demonstrated that customary law and other forms of rights have so far been applied. However, in some situations, those sets of laws rub up against the state’s positive laws, particularly when several traditional government institutions such as *Nagari* in Minangkabau and *Marga* in Jambi and Bengkulu were eliminated due to the adoption of Administrative Village Governance through the promulgation of Law No. 5/1979 on the Government of Village. In the current context, customary law is used to reclaim land rights for indigenous people. Presently, a number of laws in Indonesia such as Law No. 6/2014 on Villages, attempt to reconstruct the traditional government unit by introducing a so-called “Customary

Village” or other terms among societies that operates through customary institutions and norms.

Therefore, customary law should not be interpreted as an isolated regulation, but rather as a living law¹⁸⁸ that develops gradually while bringing social economic progress in communities without disrupting social order.¹⁸⁹ Soepomo¹⁹⁰ further affirms that customary law is part of the legal system in Indonesia, while Djodjodigono perceives customary law as a dynamic and applied law in line with social needs and conditions.¹⁹¹ Currently, customary law is no longer

interpreted as informal law that is only practiced in villages but also as part of jurisprudence, (even *hogerechtshof* opens another justification to examine appeals in customary law cases). As strongly believed by Ter Haar, a customary law scholar from Leiden University, customary law is *rechtsbeslissingen* (legal verdicts), that are prioritized and applied, both in practice and in supporting theories. Those views emerged in the form of field studies to record and document decisions of customary local figures in cases of dispute.¹⁹² The challenge to be addressed is, amidst legal pluralism between State Law and Customary

188 Living law was first introduced by van Vollenhoven, using the term of *levend recht* in 1907. Living law was understood as a form of “law that is very relevant to the people”. Living law was used during Indonesian revolution against the Dutch colonial government, so that it provided an argument for attorneys to avoid the rigid customary law concept that was interpreted by the colonial government. In the case of Indonesia, the concept of living law is not limited to customary issues. The view of ‘living law’ can also be used to reinterpret customary, although living law can also be contradictory to customary and state law. See F von Benda-Beckmann. *The Social Life of Living Law in Indonesia*. Page 186.

189 Franz v. Benda-Beckmann and Keebet, *Space and Legal Pluralism: An Introduction*, in Benda-Beckmann, F., Keebet., and Griffiths, Anne (Ed). *Spatializing Law*. (Surrey: Ashgate Publishing, 2009b), page 177.

190 Soepomo, *Chapters on Customary Law (Bab-Bab tentang Hukum Adat)* (Jakarta: Praditya Paramita, 1980), page 12.

191 Hooker, M.B, *Adat in the Republik Indonesia*, in *Adat Law in Modern Indonesia* (Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2005), page 29.

192 Several monographic books such as Soepomo, *Het customaryprivaatrecht van Java*; and *Het Customary privaatrecht van Midden Java*, written by Djodjodigono and Tirtawinata, even though in practice are not used as legal references, those books are referenced by *landraad* attorneys as legal sources (even though not as formal sources) during the trials of indigenous-related cases. Soetandyo Wignjosoebroto. *From Colonial Law to National Law*. Page 140.

186 Adapted from “Pluralism and Justice (*Kemajemukan dan Keadilan*)” (Koentjaraningrat Memorial Lecture XIII, 2017), Jakarta 9 Februari 2017.

187 Franz v. Benda-Beckmann and Keebet, *The Social Life of Living Law in Indonesia*, in *Living Law: Reconsidering Eugen Ehrlich*. (Oxford: Hart Publishing, 2009a), page: 186.

Law: how is the legal awareness of communities based on their culture and tradition integrated into State Law.¹⁹³ The next section will explain the position of customary law and indigenous peoples in Indonesia's current positive law products.

The position of Customary Law and Indigenous People Under the Regime of Laws and Regulations: Opportunities and Challenges.

Constitutionally, there are three (3) aspects that regulate the constitutional rights of indigenous people particularly in the Constitution of 1945.¹⁹⁴ First, Article 18B (2) of the 1945 Constitution provides a “recognition and respect to the existence of indigenous peoples, customary groups and their traditional rights as long as they live based on community development and state principles”. Traditional rights are a set of inherent rights within the unity of indigenous people, of which one of the forms is the right to possess, manage,

and utilize customary areas (known as *hak ulayat*).¹⁹⁵ Second, Article 28I (3) puts the rights of indigenous peoples as part of human rights recognition, which states that “cultural identity and traditional rights are respected, in line with current development and civilization. Third, Article 32 (1) provides a recognition of the expression of indigenous people's culture, by stating that “the state develops national culture and guarantees the freedom of the people's cultural value development.” Consequently, the three (3) constitutional rights of indigenous peoples include the recognition of traditional rights, occupation and utilization of customary areas, human rights to sustain identity, and rights to implement and develop culture. Then, where is the position of customary law in national laws products?

Law No. 5/1990 on Agrarian Law (Law No. 5/1990) acknowledges that customary law is the basis of

national Agrarian Law.¹⁹⁶ Article 5 of Law No. 5/1990 elucidates that “Agrarian Law on the land, water, and outer space that is applied, as long as it is not contradictory with national and state's interest ...” In particular, Article 3 of Law No. 5/1990 acknowledges customary rights and others rights similar to it from indigenous peoples as justification for land rights. Article 22 also states that customary law is included in civil rights. The legal position of customary rights in Law No. 5/1990 is still subordinated to the national interest and state laws. How does the government define “national interest” and place access to recognition and redistribution of management for MHA?

There are at least some other laws that have an implication on the current position of customary law and indigenous laws. The law products address forestry, environment conservation, and small coastal areas. The laws are: (1) Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990); (2) Law No. 41/1999 on Forestry (Law No. 41/1999); (3)

Law No. 32/2009 on Protection and Management of Environment (PPLH) (Law No. 32/2009); and (4) Law No. 27/2008, as well as Law No. 1/2014 on Coastal Areas and Small Islands Management (PWP3K) (Law No. 1/2014). From those four (4) Laws, only the last three (3) provide a definition of indigenous peoples and their rights.

In “Legal Alignment of Natural Resources and Environment” (2016), a study conducted by Working Group of Legal Alignment of Natural Resources and Environment, Law No. 5/1990 is found to prioritize conservation, so that the most prominent aspect is that the principle of sustainability is done in a centralized manner. Meanwhile, other issues are not fully covered, such as the position of indigenous peoples in conservation areas. Law No. 5/1990 only focuses on several forms of biodiversity protection, such as the protection of endangered animals and plants (Article 20 (2) Law No. 5/1990). However, the role of communities is only mentioned as having a responsibility and obligation to the people, in addition to the government's function, without further elucidation (Article 4 Law

193 Maria S.W Sumardjono, Pluralisme of Law in Natural Resources Management in Indonesia, Adaptation, Harmonization and Future Agenda. Presented in Open Senate Meeting – 71th Anniversary, Faculty of Law, Gadjah Mada University, page 53.

194 Myrna Safitri, H. Berliani, and Suwito, Acknowledgement of Customary Forest: Interpretation and Discretion of Law (*Penetapan Hutan Adat: Interpretasi Hukum dan Diskresi*), in *Partnership Policy Paper No. 7/2015* (Jakarta: Kemitraan), page. 10.

195 Ibid.

196 Myrna Safitri, Indigenous peoples in ASEAN: Indonesia, (Chiang Mai: AIPP Foundation, 2015), page: 11.

No. 5/1990). The regime of this particular law is very centralized to just the biodiversity protection aspect, when indicated in Article 33 of Law No. 5/1990 that is interpreted that every person is not allowed to conduct an activity that is not in accordance with the function of core zone, utilization zone and other zones in national parks, forest parks and natural parks'. Meanwhile, Article 34 of Law No. 5/1990, only provides a platform for tourism in the development of utilization zones in conservation areas. Whereas, a number of indigenous people have conducted cultivation and cosmological rites in the conservation areas that existed long before the designation of the status and function of that conservation area. It is indisputable that Law No. 5/1990 is a legal regime that constructs forest and coastal areas that have abundant genetic resources and also classifies them as virgin areas without any human penetration.

On the other hand, after the MK No. 35 /2012 several articles in the Law No. 41/1999 have been amended, such as Article I (6). Prior to the MK No. 35/2012, it stated that "customary forest is state forest that is located in a customary community's area". Subsequently, it was amended:

"customary forest is a forest within a customary community's area". In addition, the Law No. 32/2009 includes several principles of local wisdom that consider noble values in the protection and management of the environment; while Article 10 verse (d) uses 'hak ulayat' as the basis in every formulation of the Environment Protection and Management Plan, by the MoEF, Governor or *Bupati*/Major.

To date, some attempts have been made to encourage the participation of indigenous peoples in managing forest areas, including conservation areas. On 30 December 2016, eight forests were designated as customary forests through a decree by the MoEF. Symbolically, the President of the Republic of Indonesia, Joko Widodo rendered the Decree to nine (9) representatives of indigenous peoples whose forests were designated as customary forests by the government. Interestingly, four (4) of those customary forests are national parks, conservation areas or protected forests, which have now been converted into customary forests. However, the function of conservation is still maintained in those forests. The initiative here occurred due to a civil movement that urged the Directorate of

Social Forestry and Environmental Partnership, the MoEF, to issue a supporting legal instrument. The instrument was promulgated in the form of the Environment and Forestry Ministerial Regulation No. 32/2015 on Titled Forest. The regulation is designed to provide legal certainty for addressing the deadlock of customary forest recognition by the Indonesia government following the MK No. 35/2012.

In addition to the forestry sector, Law No. 1/2014 also recognizes the status of indigenous peoples as one of the categories in coastal area and small island management (Article 1(34) and 35 Law No. 1/2014). For this reason, indigenous peoples have the authority to utilize their marine resources by applying their customary rights, while obeying national interests and laws. The discussions on Law No. 1/2014 are crucial to the recognition of indigenous peoples that occupy mangrove forests in coastal areas and forest areas in small islands.¹⁹⁷ Consequently, the context of customary forest does not only refer to Law on Forestry, but to the Law No. 1/2014 as well. This

reference should also be applied to the revision of Law No. 5/1990.

Conservation Initiatives by Customary Community.

A number of policy initiatives at the district/city level have given an opportunity to the indigenous peoples in implementing the conservation principles based on customary law in each customary area. A study conducted by Epistema Institute (2017) shows 69 products of regional laws on indigenous peoples that were established after the MK No. 35 /2012 creating a total of more than 124 regional law products on indigenous peoples from 1979 to January 2017. The regional law products, either Regional Regulations or Head of District or Major or Governor Decree became the mandate of Law No. 41/1999 on Article 67 (2) and (3) that regulate the legalization of the existence of indigenous people stipulated by the Regional Regulations. The mandate was then responded to immediately after the MK No. 35/2012. In number of 21 (30,4%) of 69 regional law products consist of customary organization substance, customary justice and

¹⁹⁷ Myrna Safitri, H. Berliani, and Suwito, Acknowledgement of Customary Forest: Interpretation of Law and Discretion (*Penetapan Hutan Adat: Interpretasi Hukum dan Diskresi*), in *Partnership Policy Paper No. 7/2015* (Jakarta: Kemitraan), page 12-13.

customary law¹⁹⁸. Meanwhile, the total customary area established through regional laws by regional governments from 1979 – January 2017 is approximately 212,741 hectares, of which 16,549 hectares of them were set by Regional Regulations and *Bupati* (Head of District) Decrees as customary area and customary forest. The customary areas and customary forests that have been designated by regional laws are located not only in the outer edges of forest area (or APL), but also within the forest area itself, many of which overlap with the conservation areas. In such conditions, what is the position of customary institutionalization and customary law within the conservation regime?

A number of significant lessons have shown that indigenous peoples had the initiative to use a conservation approach to forest area management long before the government. The case in Kerinci District, Jambi Province, in 1999-

2002, through the Integrated Conservation and Development Project (ICDP) program is an example. The Kerinci Seblat National Park Agency designed the zoning area in which one of them used the customary forest as a buffer zone for the Kerinci Seblat National Park (TNKS) area in Kerinci District.¹⁹⁹ Based on the data reviewed by Epistema Institute (2015), there are seven customary forests with a total of 2,398.14 hectares that were established by the *Bupati* Kerinci from 1992 to 2013. A number of customary forests are located near TNKS and stipulated through *Bupati* Kerinci Decrees. After the establishment of customary forests, a number of initiatives were conducted such as: 1) Institutionalizing the collaboration of village government and indigenous peoples inside the Customary Forest Management Community; 2) Institutionalizing the number of customary laws in written legal products that serve as the village regulation for customary law management.

198 Yance Arizona, Malik, and Irena Lucy Ishimora, Acknowledgemnt of Law towards Indigenous People: Product Trend of Regional and National Law after the decision of MK 35/PUU-X/2012 (*Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat: Tren produk hukum daerah dan nasional pasca Putusan MK 35/ PUU-X/2012*) (Jakarta: Epistema Institute, 2017).

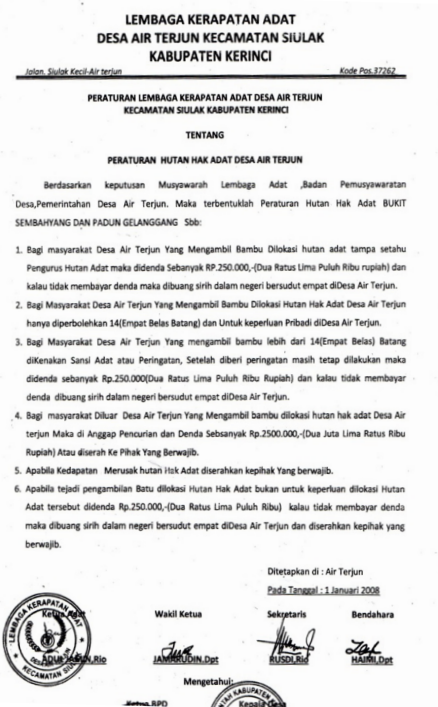
199 Yance Arizona, Research Report: Acknowledgement of Law and Practice on Customary Forest Management in Kerinci District, Jambi Province (Jakarta: Epistema Institute, 2014).

Substantially, the regulation for the customary forest management can be used specifically to regulate the utilization of natural resources in the forest area, or sanctions in customary forest management in the case of law violations. However, it also consists of the collection of customary legal regulations that cover all daily aspects of indigenous peoples' lives, in all daily routines – such as forest and resource management. For example, the case of Regulation of Customary Law in two *Sungai Deras* Villages in Customary Bukit Tinggi Forest, Kerinci, which consist of 13 customary law materials, such as : (1) Management of forest and field areas such as “Burning Practice”/“*Siar Bakar*” that causes forest/field fires; (2) Marriage; (3) Youth Relationship; (3) Customary ceremony of the Inauguration of the Customary Leaders “*Kenduri Sko*”; (4) Murder Article; (5) Article on unintentional homicide; (6) Causing People physical impairment; (7) traffic violation; (8) Dago-dagi (provoking chaos); (9) Security Regulation; (10) Religious Issues; (11) Destruction of public facilities; (12) regulations on house construction and (13) regulations on child adoption. In other cases, Customary Forests in Bukit Sembahyang and Padun Gelanggang, Kerinci, Jambi also

enacted the customary law “Betel is thrown in the country of four edges” (*dibuang sirih dalam negeri bersudut empat*) or the compensation of sanctions given for anyone found guilty of resorting to destruction by taking bamboo or wood without permission granted by a customary meeting board in the relevant customary forest area (see Picture 1).

Figure 1. Product of law in the village is codified based on customary law in the Customary Forests





Customary Forests of Bukit Sembahyang and Padun Gelanggang, Air Terjun Village (previous picture) and Customary Forest Bukit Tinggi, Sungai Deras Village (above picture). Source: Result of Social KPA Harpulia Kerinci, 2015.

Four (4) of the seven (7) Indigenous Forest Areas in Kerinci District have been stipulated by the Bupati Kerinci to get the MoEF Ministerial Decree on the establishment of Customary Forest Legalization. The model of the case of Kerinci District shows a recognition model of customary forests from non-forest conservation area, which is written in the forest area map owned by the MoEF.²⁰⁰ Therefore there is increasing forest area, but with the status of customary forest.

²⁰⁰ Yance Arizona, Malik, and Irena Lucy Ishimora, Acknowledgement of Law towards Indigenous People: Products Trend of Regional and National Law after the Verdict of MK No. 35/PUU-X/2012 (*Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat: Tren produk hukum daerah dan nasional pasca Putusan MK No. 35/ PUU-X/2012*) (Jakarta: Epistema Institute, 2017), page 10.

Table I. The consequences of the Decree of the MoEF (SK Menlhk) on the Designation of Customary Forests on the Change of Status and Functions of Customary Forest area.

No.	Name of Customary Forest	Status of Forest Area before the Decree of MoEF	Status of Forest Area after the Decree of MoEF	Function of Forest Area before the Decree of MoEF	Function of Forest Area after the Decree MoEF
1	Customary Forest of Kasepuhan Karang.	Gunung Halimun Salak National Park.	Customary Forest.	Conservation.	Conservation with the indigenous law <i>Tatali Paranti Karuhun</i> . ²⁰¹
2	Customary Forest of Ammatoa Kajang.	Permanent Production Forest. ²⁰²	Customary Forest.	Conservation.	Protected Forest by Customary Law <i>Pasang ri Kajang</i> . ²⁰³
3	Customary Forest of Marga Serampas.	Kerinci Seblat National Park and APL.	Customary Forest.	Conservation.	Conservation.
4	Customary Forest of Wana Posangke.	Permanent Production Forest, Conservation Morowali, APL.	Customary Forest.	Conservation.	Conservation.

Source: Taken from the Directorate General of PSKL, MoEF, 2017.

²⁰¹ See the First and Fifth Stipulation on Decree of Ministry of Forestry and Environment No. 6748/Menlhk-PSKL/KUM.1/12/2016 on the establishment of Customary Forest Kasepuhan Karang with the total area of 462 ha in Jagaraksa, Muncang District, Lebak Regency, Banten.

²⁰² Customary Forest Ammatoa Kajang that is now upgraded into protected forest before the national forest status functions as limited production forest in DAS Tangka. See "Discussion in Ammatoa Kajang". Accessed from <http://pskl.menlhk.go.id/berita/84-konsultasi-publik-ammatoa-kajang.html>, on April 3, 2017.

²⁰³ See the First Article on Decree of Ministry of Environment and Forestry No. 6746/MENLHK-PSKL/KUM.1/12/2016 on the establishment of Customary Forest Ammatoa Kajang, that is "...regular production forest that is located in Village Tana Toa, Pattirong Village, Bonto Baji Village and Malleleng Village, Kajang Regency, Bulukumba District, South Sulawesi Province ..."

In another case, a number of customary forests in Kasepuhan Karang, Lebak; Ammatoa Kajang; Bulukumba, South Sulawesi; Marga Serampas, Merangin, Jambi; and Wana Posangka, North Morowali, Central Sulawesi are also located in conservation areas. Those four customary forests are officially established as such through decrees from the MoEF at the end of 2016. It is interesting to note the impact that related Ministerial Decrees give consequence on the changing status of the forest area, from state forest to customary forest and changing functions of forest area (see Table 1).

The conservation initiative done by indigenous peoples do not only extend to forest areas, but also to coastal areas and small islands. The study held by Working Group Indigenous Peoples and Community Conserved Territories and Areas (ICCAs) Indonesia²⁰⁴

(2016) on the 15 conservation areas of indigenous peoples in Indonesia. As from the 15 conservation areas, not all of them are located in isolated forest area, but also in the coastal areas and small islands. Three of 15 indigenous peoples' conservation areas are located in coastal areas and small islands. Those three instances of enacting customary law principles are (1) the Malind community in Merauke, Papua; (2) Sasi Customary law that protects the coastal area of the Kewang Society in Central Maluku; and (3) the tradition of *awig-awig*²⁰⁵ or fishing while complying with the protection principles of the seven bay areas in East Lombok, West Nusa Tenggara. Therefore, the holistic study on the conservation initiatives by indigenous peoples should be taken into consideration to improve the conservation approach written in the regulations in Indonesia so far.

204 Working Group ICCAs (Indigenous peoples' and Community Conserved Areas and Territories) is a working platform created after the Symposium "Status, prospects, options and opportunities of indigenous Peoples' and Community Conserved Areas and Territories (ICCAs) in Indonesia" in Bogor, October 2011. Working Group Platform was created to promote and advocate the protected area by society (ICCAs) in Indonesia. Several organizations become the member of WGII, they are JKPP, NTFP – EP, WWF Indonesia, KIARA, HuMa, PUSAKA, AMAN, Sawit Watch, WALHI, dan BRWA.

205 Culture of *awig-awig* in Telok Jor, Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat as a track zone of fishery. Linguistically, *awig-awig* comes from the word "wig" means torn out, while "awig" means not torn out or good in the seven area of bay near East Lombok District. See Ahmad Marthin Hadiwinata. "Awig-Awig Kembali ke Teluk Jor". Page 71-80.

The customary laws above serve as a living law mechanism functioning in each location with indigenous people resident. It is true that the existing mechanism is out of the judicial system when it comes to solving the problems or conflicts in conservation management. However, the existence of living law can be an effective law instrument in response to the conflicting issues in conservation areas because when laws are established dynamically with the context of conservation problems at the ground level. The next section will address some legal issues that must be responded to in the draft revision of Law No. 5/1990.

Responding to the legal needs of indigenous peoples in the draft revision of Law No. 5/1990

The draft revision of Law No. 5/1990 is a proposal in lieu of Law No. 5/1990. The draft revision is proposed by some groups of stakeholders in the House of Representatives (DPR), MoEF, as well as the civil organization network. The study conducted in this paper elaborates the position of indigenous people and customary law in the draft revision of Law No. 5/1990.

The draft revision of Law No. 5/1990 has inserted several clauses on indigenous peoples and their position in the conservation management. Holistically, the draft consists of 241 articles and 16 chapters, including five articles on conservation by indigenous peoples, 12 articles on indigenous peoples and 7 articles on traditional knowledge.²⁰⁶ The draft provides a space on indigenous peoples in two ways: **firstly**, in the Community Conserved Area (AKKM) as "an important ecosystem inside or outside the forest area, sea and coastal and small islands that are included as the conservation area managed by the people based on the conservation principles" (Articles 1(28), draft revision of Law No. 5/1990; **secondly**, in order to activate the traditional knowledge associated with genetic resources (*Sumber Daya Genetik* or SDG), such as information or both individual or collective practices done by indigenous people or the local community with a high or real potential related to genetic resources (Article 1 (37)). This is in line with the mandate formulated in Article 7 of the Nagoya Protocol on the access of traditional

206 Study by using the coding software MAXQDA by the author.

knowledge related to genetic resources management.²⁰⁷

In AKKM, the position of indigenous peoples serves as the main actor in management and decision making in conservation areas. Customary forest areas in the draft revision of Law No. 5/1990 are included in the AKKM area, which is maintained as the forest area and acknowledged as well as protected by the Central and Regional Governments (Article 36 (1) and (2) draft revision of Law No. 5/1990). While the traditional knowledge refers to an aspect included inside the clause in Article 104 of the draft, this part elaborates further that the indigenous people are one of parties in charge of the genetic resources and knowledge associated with the genetic resources. The category of indigenous people as the party in charge of traditional knowledge is eligible on the condition that: 1) the society has conserved the genetic resources; 2) it has implemented traditional knowledge from generation to generation in daily life. The protection tools for traditional knowledge owned by the indigenous people are then inserted

into Article 121, namely Intellectual Property Rights (IPR). Meanwhile, the position of customary law is not stated explicitly, in Article 196 (2), “in relevance to the conflict of biodiversity conservation, which is resolved in the court system, it is done by mediation, negotiation, conciliation, arbitrary or other options from the disputing parties...”. Therefore, AKKM can serve as the chance for customary law enactment as identified in the conservation area and guaranteed in state law products.

However, in both aspects, there are several problems that remain unresolved in the draft revision of Law No. 5/1990. *Firstly*, the draft still fails to pay attention to some customary forest areas from the outside forest areas or APL, which is now established and designated as ‘forest area’. The problem on the decision of the functions of forest into post-decision as customary forest area from the APL area is to the task of accommodating the model of local knowledge on conservation conducted by indigenous peoples. It is crucial to conduct further studies to identify

the various SDGs in the customary forest areas outside conservation areas. Besides, some conservation areas, such as National Parks, often lack forest guards. As an example, in Halimun Salak National Park, there are only three forest rangers for its 6,000-hectare area (notes from the field visit of Epistema Institute, 12 August 2016). The institutionalization problems must be solved in the policy framework on conservation by involving the community. This is important because the institutional approach can be a way to internalize the conservation principles scientifically for both the local community and indigenous peoples. In addition, the institutionalization of conservation management by indigenous peoples can be a way to minimize the overlapping claim problems between the state and community when there is a clear subject of law on conservation area management. *Secondly*, on the aspect of traditional knowledge, the draft revision of Law No. 5/1990 still understands traditional knowledge

as one passive object that needs to be regulated and designated. Above all, the traditional knowledge is deemed a dynamic element owned by indigenous peoples. The knowledge framework in the society also includes law aspects, such as social norms (see also Koentjaraningrat, 2009). The clauses on traditional knowledge in this draft have not shown any space for the community to develop their knowledge to cope with challenges faced by the indigenous people’s community at this moment such as food security or climate change issues.²⁰⁸

Conclusion.

Part of indigenous culture, which is then called “customary law”, cannot be simply, considered as an isolated law and not related to the broader context of the transformation of indigenous people regulation in Indonesia from the colonial era up to now. The implications for the various policies on customary law in Indonesia is indisputably bringing

207 Mechanism of FPIC (Free, Prior, Informed and Consent) becomes the focus stated in the Verse 7, Nagoya Protocol on the Access of Genetic Resources, Justice, and Justice for Profit from the use of SDG on Convention of Biodiversity. FPIC is used on the availability for the indigenous people involving in the use of Genetic Resources which is beneficial and to keep the rights of the indigenous people in their life area.

208 The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity. Page 3, states that ‘the acknowledgement on the importance of SDG for food security, public health, biodiversity conservation, and mitigation as well as adaptation on climate change’. Then in Article 12 on the Traditional Knowledge related to SDG and biodiversity, the state will not limit the use of SDG for the importance of MHA and the exchange of SDG relevant with the traditional knowledge in and among community of Indigenous Society. Page 9-10.

co-existence of the law products with the reality faced by society. The coexistence of law shows the various laws or pluralism of laws remain well-applied either in the living law in society, or in written law products. The potential of regulatory friction which is exposed in this paper in dealing with the position of customary law among law products on conservation, forestry and coastal areas can lead to legal and tenorial uncertainty for indigenous people.

The dynamic and transformation of customary law amidst the needs of law on biodiversity conservation show that regulation strengthening can be done by the reinterpretation of law existing in real life through the observation of wider social-political contexts on “living laws”. On the other side, the efforts to amend the substance of Law No. 5/1990 by arranging the draft revision of Law No. 5/1990 still needs close inspection in every discussion along with the decisionmaker at the legislative level and MoEF. It is true that law is also deemed the political product, such as the various multicultural political policies on customary law during the Dutch East Indies era.

At least there are two important points to consider for strengthening the draft revision of Law No. 5/1990. **Firstly**, the formulation of AKKM as an area that could be granted by the state, so customary law can be part of indigenous peoples’ knowledge or traditional knowledge, and they can get management access to conservation areas as a form of legal certainty and tenorial certainty. **Secondly**, the existence of the draft law also shows the importance of a legal pluralism perspective that is applied to conservation policy to guarantee the sustainability of environment and life for indigenous people. The institution of democracy such as the legislative and the civil society movement can guarantee the provision of access to justice for indigenous people amidst the drafting of the new, revised of Law No. 5/1990.

KONTINUITAS DAN TRANSFORMASI HUKUM ADAT DITENGAH KEBUTUHAN HUKUM KONSERVASI KEANEKARAGAMAN HAYATI DI INDONESIA

Luluk Uliyah,²⁰⁹ Muki T. Wicaksono,²¹⁰ dan Myrna Safitri²¹¹

Abstrak

Tulisan ini mengkaji beragam studi mengenai hukum adat sejak era kolonialisme hingga pasca-reformasi di Indonesia, dan implikasinya bagi regulasi Indonesia tentang keanekaragaman hayati. Dengan berfokus pada dinamika studi hukum adat sejak kolonialisme di Indonesia, tulisan ini menyediakan perspektif pluralisme hukum yang menyimpulkan ‘hukum adat sebagai hukum yang hidup’. Kita harus memandang hukum adat sebagai hukum yang hidup untuk mereinterpretasi dan mengontekstualisasi hukum adat di dalam regulasi negara di Indonesia. Pada kasus ini, kami berfokus pada kebijakan-kebijakan di sektor kehutanan, pesisir dan kepulauan, serta konservasi untuk mengkaji hukum adat di tengah regulasi perundang-undangan di Indonesia. Analisis tentang pluralisme hukum dan perspektif sejarah di dalam studi hukum adat akan membawa kepada jawaban bagi kebutuhan hukum dalam menyediakan akses keadilan bagi masyarakat hukum adat di dalam kebijakan konservasi keanekaragaman hayati. Selain itu, tulisan ini juga menyediakan beberapa contoh mengenai inisiatif Masyarakat Hukum Adat (MHA) dalam melestarikan hutan dan wilayah pesisir dengan menggunakan hukum adat mereka. Dalam kesimpulan, tulisan ini menyediakan dua kesimpulan sebagai solusi terbaik bagi hukum adat di dalam revisi Undang-Undang No. 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990): 1) kebijakan seharusnya menempatkan hukum adat sebagai bagian dari pengetahuan MHA dalam mengelola areal konservasinya, sehingga terdapat kepastian hukum bagi wilayah adat di dalam kawasan konservasi; 2) bias mengenai hukum adat harus diselesaikan dengan memasukkan perspektif pluralisme hukum bukan hanya pada kebijakan kehutanan, tetapi juga dalam kebijakan wilayah pesisir dan konservasi keanekaragaman hayati di Indonesia.

Kata Kunci: Hukum Adat; Konservasi; Masyarakat Adat; Masyarakat Hukum Adat; Pengetahuan Tradisional; Pluralisme Hukum

209 Penulis merupakan Direktur Eksekutif Epistema Institute.

210 Penulis merupakan peneliti di Divisi Riset Sosial dan Ekonomi di Epistema Institute.

211 Dosen hukum di Universitas Pancasila. Doktor dari disiplin hukum, Universitas Leiden.

Pendahuluan

“...maka dari pada itu hanya dengan bersandar pada pokoknya atas hukum adat, hukum asli dari bangsa Indonesia yang berkembang di dalam masyarakatnya sendiri, dapatlah pemerintah Belanda menyesuaikan dirinya dengan tujuan politik hukum di dalam faham yang terbaik, ialah menyelenggara kepentingan rakyat dengan jalan memenuhi kebutuhan hukumnya (*rechtsbehoeften*).

(Soepomo dan Djokosutono. 1954. *Sedjarah Politik Hukum Adat 1848-1928*. Hal. 7)

Kutipan penjelasan Soepomo di atas memperlihatkan pemikiran tentang kajian hukum adat yang berkembang sejak era kolonialisme hingga pasca kolonialisme di tengah kebutuhan pembaharuan hukum di Indonesia. Hukum adat dipahami oleh Soepomo sebagai *living law* yang secara kontinuitas hidup dan menjadi dasar hukum bagi komunitas. Kajian hukum adat sendiri telah berkembang sejak era pemerintahan kolonialisme Hindia-Belanda. Beragam studi untuk menemukan tipologi hukum adat telah dilakukan sejak abad ke-17 hingga era tahun 1947 oleh

para perintis kajian hukum rakyat pribumi seperti yang dikerjakan oleh para etnografer Belanda: Snouck-Hurgronje, van Vollenhoven (1913) dan ter Haar (1918). Kajian hukum adat semakin menguat saat konsep *adatrecht* (hukum adat) dikenalkan oleh van Vollenhoven melalui kajiannya dalam merumuskan 19 wilayah hukum adat di Indonesia²¹²

Menariknya hingga konteks sekarang, hukum adat terus mengalami kontinuitas, transformasi, dan tantangan di tengah beragam perubahan produk hukum positif di Indonesia.²¹³

212 J.F. Holleman. Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law: Selections from het *adatrecht van Nederlandsch-Indie*, (The Hague, Martinus Nijhoff, 1981). hlm: 44.

213 Supomo dan Djokosutono, *Sedjarah Politik Hukum Adat*. (Jakarta: Djambatan, 1954); Mirza Satria Buana. “*Living Adat Law, Indigenous Peoples, and the State Law: A compiled map of legal pluralism in Indonesia*” (diakses dari <http://artsonline.monash.edu.au/indonesian-studies-journal/files/2016/09/Living-adat-Law.pdf>); Keebet dan F. Benda-Beckmann. “*Traditional law in a globalising world Myths, stereotypes, and transforming traditions*.” (Leiden: Van Vollenhoven Lecture, 2008); Soetandyo Wignjosoebroto, *Usaha-usaha keras untuk mempertahankan terus berlakunya hukum adat (1910-1942)*, (Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV, dan Epistema Institute, 2014).

Sebagai contoh beragam produk hukum daerah di tingkat kabupaten/kota hingga provinsi telah mengakui keberadaan masyarakat adat, lembaga adat, hukum adat, hingga wilayah dan hutan adatnya.²¹⁴ Puncaknya, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012) menjadi babak baru yang menyatakan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (UU No. 41/1999) yang menyebutkan hutan adat adalah bagian dari hutan negara dinyatakan inkonstitusional. Mahkamah Konstitusi selanjutnya memberikan tafsir baru terhadap hutan adat sebagai *hutan yang berada dalam wilayah MHA*. Dengan demikian, Pengadilan menetapkan bahwa hutan negara tidak lagi meliputi hutan adat. Hal ini merupakan perkembangan yang signifikan untuk memperoleh kembali pemulihan terhadap hak-hak masyarakat adat termasuk menjalankan sejumlah pranata dan hukum adat pada pengelolaan di dalam ruang hutan adat.

Perkembangan terbaru, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah menetapkan delapan (8) kawasan hutan adat seluas 13.122,3 hektar pada Desember 2016.²¹⁵ Sejumlah hutan adat tersebut berada di kawasan Taman Nasional, Cagar Alam, Hutan Lindung, Hutan Produksi Tetap hingga Areal Peruntukkan Lainnya (APL) dan terdapat 7.011 kepala keluarga yang memiliki akses dan hidup di dalam dan sekitar kawasan berdasarkan data 2016.²¹⁶ Meskipun berdasarkan statusnya delapan (8) kawasan hutan tersebut telah menjadi ‘hutan adat’, fungsi kawasan hutan tetap dipertahankan seperti sebelumnya. Sebagian besar hutan adat yang ditetapkan memiliki fungsi konservasi dan lindung, bahkan satu hutan adat ditingkatkan statusnya menjadi fungsi lindung karena permintaan masyarakat adat. Dengan demikian terdapat koeksistensi aturan yang berlaku di dalam ruang hutan adat yang menjalankan fungsi-fungsi konservasi di dalamnya – koeksistensi antara hukum adat

214 Yance Arizona, Malik, dan Irena Lucy Ishimora, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat: Tren produk hukum daerah dan nasional pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012*. (Jakarta: Epistema Institute, 2017).

215 “Hutan Adat Tak Bisa Dijual”. *Tempo*. 12 Februari 2017. hlm. 79-80.

216 Telaah data Prodeskel Bina Pemerintah Desa, Kementerian Dalam Negeri, 2016.

dan hukum positif tentang prinsip pengelolaan konservasi untuk mempertahankan Sumber Daya Genetik (SDG) di kawasan hutan adat atau wilayah adat. Mengutip Benda-Beckmann, dkk, (2009a:4), di dalam kondisi pluralisme hukum sejumlah hasil dari aturan kolonial (termasuk juga kebijakan kehutanan) sering menghasilkan gagasan akan ruang dan batas yang beragam dan bahkan relevansi hukumnya bersifat koeksistensi atau berdampingan satu sama lain. Bagaimana sejumlah pranata dan hukum adat yang dimiliki masyarakat dapat bertemu dengan prinsip-prinsip regulasi konservasi keanekaragaman hayati? Pertama, adalah melihat jumlahnya.

Sekitar 50-70 juta orang di Indonesia dapat dipertimbangkan sebagai masyarakat adat,²¹⁷ dimana mereka bermukim di desa-desa dalam kawasan hutan. Setidaknya terdapat 31.957 desa diseluruh Indonesia yang memiliki

akses terhadap hutan, dan 71,06% dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya ke sumber daya hutan.²¹⁸ Berdasarkan telaah Departemen Kehutanan dan Badan Pusat Statistik (2009), luas wilayah desa 11.135.011 hektar yang tersebar di 17 provinsi yang bertumpang tindih dengan kawasan hutan termasuk kawasan konservasi baik di dalam kawasan hutan, pesisir dan perairan, hingga di luar kawasan hutan mencapai 646 kawasan yang tersebar di seluruh Indonesia. Jumlah kawasan konservasi tersebut terdiri dari 22,6 juta hektar untuk lahan yang dilindungi dan 17,1 juta hektar kawasan perairan yang dilindungi.²¹⁹ Sedangkan berdasarkan data pemetaan partisipatif yang dihimpun oleh Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) dari 10,22 juta hektar wilayah masyarakat adat dan masyarakat lokal, 77% di antaranya tumpang tindih dengan kawasan hutan.²²⁰ Setidaknya terdapat

rezim undang-undang yang menjadi tantangan bagi masyarakat adat, yakni UU No. 5/1990; Undang-Undang No. 41/1999. Bagaimana masyarakat adat mengaktifkan sejumlah pranata dan aturan adat saat dihadapkan dengan tata ruang konservasi rezim perundang-undangan dalam kondisi sekarang?

Makalah kebijakan ini bertujuan menjelaskan dinamika dan transformasi hukum adat dalam pengelolaan konservasi keanekaragaman hayati di Indonesia. *Kedua*, sejumlah langkah-langkah kongkrit untuk memperkuat kepastian hukum di dalam revisi UU No. 5/1990 juga ditawarkan di bagian akhir tulisan ini. Argumentasi utama yang ingin ditawarkan adalah bahwa ketidaksempurnaan norma hukum ditingkat nasional atau daerah dapat diatasi dengan interpretasi hukum yang bersifat ekstensif, historikal dan teleologikal/sosiologikal. Lahirnya usulan revisi UU No. 5/1990 dapat menjadi ruang untuk merancang model konservasi secara partisipatif dengan memberikan tawaran *win-win solution* baik bagi keberlanjutan lingkungan maupun keberlanjutan lanskap mata pencaharian masyarakat adat.

Melalui paparan tentang dinamika dan transformasi hukum adat, tiga pertanyaan kunci yang akan dijawab dalam tulisan ini adalah: Bagaimana 'hukum adat' dapat bertransformasi mengikuti skema modernisasi produk perundang-undangan untuk pengelolaan kawasan konservasi keanekaragaman hayati? Mengapa 'hukum adat' dapat menjadi pilihan hukum yang di tengah kebutuhan regulasi Konservasi Keanekaragaman Hayati ini? Apa saja pilihan-pilihan hukum dan kebijakan yang tersedia untuk melibatkan MHA dalam tatakelola Konservasi Keanekaragaman Hayati di Indonesia? Dengan mengambil kasus-kasus konservasi berbasis pengetahuan lokal yang dijalankan oleh sejumlah masyarakat adat di Kerinci, Jambi dan 15 lokasi areal konservasi kelola masyarakat, tulisan ini akan menjawab ketiga pertanyaan tersebut.

Hukum Adat Di Indonesia: Dari 'Hak Ulayat' Hingga *Living Law*

Konsep 'hukum adat' atau *adatrecht* pada dasarnya merupakan istilah yang dikenalkan oleh para penstudi hukum masyarakat pribumi di Indonesia yang dikembangkan oleh van Vollenhoven (1918) serta beberapa mahasiswa di Universitas Leiden, Belanda. Kajian ilmiah

217 Vidhyandika, Perkasa, *The World Conference on Indigenous Peoples: A view from Indonesia*. Diakses dari http://www.cfr.org/councilofcouncils/global_memos/p33476

218 Badan Pusat Statistik, 2014; Myrna Safitri, dkk. "Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial" (Jakarta: Epistema Institute, Oktober 2011).

219 Indonesia Protected Area Dataset, 2015. Diakses dari <https://www.protectedplanet.net/country/IDN>.

220 Seminar Nasional "Satu Tahun Implementasi Satu Peta", Bogor, 22 Februari 2017, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif.

tentang hukum adat pertama kali dilakukan oleh pegawai negeri pemerintahan Hindia-Belanda G.A Wilken (1847-1927) tentang hukum adat di Maluku Tengah, Minahasa di Sulawesi Utara dan Sumatera, serta F.A. Liefrinck (1853-1927) tentang hukum adat di Bali dan Lombok. Kajian-kajian tersebut dilakukan dengan melalui pengamatan pada sejumlah aturan masyarakat adat dan tradisi, hak atas tanah, hukum kekerabatan dan topik lainnya, Wilken dan Liefrinck menyediakan materi-materi yang berguna untuk kajian hukum adat yang dikembangkan selanjutnya oleh van Vollenhoven di Indonesia. Van Vollenhoven pertama kali melakukan kajian terhadap hukum adat dengan merumuskan *adatskriften* atau 19 wilayah

hukum adat di Hindia-Belanda.²²¹ Seiring perkembangan kajiannya dikenalkan sebuah konsep *rechtsgemeenschappen* atau MHA. Konsep tersebut digunakan untuk mengakui perbedaan suatu kelompok masyarakat pribumi di Indonesia dengan kelompok Eropa atau kelompok oriental (Cina, Arab, dan masyarakat Asia lainnya). Istilah *rechtsgemeenschappen* mencakup perbedaan jenis ikatan sosial, ragam jenis kekerabatan hingga ikatan teritori wilayah adat, serta campuran dengan bentuk kekerabatan dan teritorial yang menjadi dasar fungsi organisasi sosial bagi masyarakat adat.²²² Istilah MHA tersebut kemudian juga diadopsi di dalam produk perundang-undangan di Indonesia dalam dekade ini.²²³

221 van Vollenhoven mengelaborasi konsep *rechtskriften* (area hukum) dengan menelaah fungsi hukum lokal dan lokasi secara sistematis, historis, dan melakukan studi hukum secara komparatif. Ia kemudian membuat diferensiasi pola hukum adat secara berbeda di region hukum (*rechtsbekken*) orang Indonesia yang terdiri dari 19 wilayah hukum adat, terdiri dari: (1) Aceh; (2) Gayo, Alas dan daratan Batak; (3) Minangkabau; (4) Sumatera Selatan; (5) Wilayah Melayu mencakup sebelah pesisir timur Sumatra (kecuali Batak) yang mencakup kepulauan Riau-Lingga dan Semenanjung Malaysia; (6) Bangka dan Belitung; (7) Kalimantan (tidak termasuk Serawak dan Kalimantan bagian utara); (8) Minahasa; (9) Gorontalo; (10) Selatan Sulawesi, termasuk Bugis dan kepulauan di pesisir barat Sulawesi; (11) wilayah Toraja; (12) Kepulauan Ternate; (13) Ambon dan Maluku (termasuk Pulau Seram, Buru, dll); (14) Papua New Guinea; (15) Timor; (16) Bali dan Lombok; (17) Jawa Tengah dan Jawa Timur termasuk Madura; (15) pusat pemerintahan Jawa; (16) Jawa Barat (Pasundan). J. F. Holleman. *Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*. Halm. 44.

222 Safitri, Myrna, *Indigenous peoples in ASEAN: Indonesia* (Chiang Mai: AIPP Foundation, 2015), hlm: 4.

223 *Ibid.*

Tidak dipungkiri kajian-kajian terhadap hukum adat tersebut berkembang sebagai bagian dari perkembangan politik multikultural kolonial di Indonesia.²²⁴ Soetandyo Wignjosoebroto (2014) dalam tulisannya “Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional” mengidentifikasi beberapa fase dalam perkembangan posisi hukum adat di era pemerintahan Hindia-Belanda:

1. Pada fase ‘awal’ (sejak era VOC sampai 1870), dengan kepentingan dagang dan penguasaan akses ke sumber daya alam (bukan pengembangan kekuasaan politik!), mengadopsi hukum agama, pranata-pranata dan kebiasaan orang-orang pribumi (*de godsdienstige wetten, instellingen en gebriuken der Inlanders*) di dalam *Regeringsreglement*²²⁵

(Peraturan tentang Tata Pemerintahan Hindia Belanda) 1854 Pasal 75 ayat 3.

2. Pada fase ‘tengah’ (dari 1870 sampai 1910) pluralisme hukum di Hindia-Belanda mengalami perubahan saat *Regeringsreglement* mencantumkan pasal tentang kemungkinan diberlakukannya *toepasselijkverklaring* (penerapan hukum Belanda untuk orang-orang pribumi). Kemungkinan tersebut ditindaklanjuti menjadi *Wetboek van Strafrecht voor de Inlanders* (hukum khusus untuk orang pribumi untuk ikatan kontrak dengan majikan Belanda) dan *Agrarisch Wet* (hukum pertanahan yang mengenalkan sistem hak milik [*eigendom*] dan hak guna usaha [*erfpacht*]) pada tahun 1870. Kedua hukum tersebut bertentangan

224 Lihat “Kemajemukan dan Keadilan”, (Koentjaraningrat Memorial Lecture XIII, 2017), Jakarta 9 Februari 2017.

225 Pada periode menguatnya partai-partai politik berhaluan liberal di Negeri Belanda membawa konsekuensi yang sangat bermakna pada kebijakan hukum dan perkembangan praktik hukum untuk di daerah-daerah koloni Hindia-Belanda. Perubahan ditandai pertama-tama oleh berhasil diundangkannya undang-undang dasar (*Grondwet*) baru di negeri Belanda pada tahun 1848, yang kemudian disusul oleh pengundangan peraturan baru pada tahun 1854 tentang kebijakan guna mengatur tata pemerintahan daerah jajahan di Hindia-Belanda (baca: Indonesia). Peraturan tentang tatapemerintahan dari tahun 1854 ini dikenal dengan nama *Het Reglement op Het Beleid der Regering van Nederlandsch-Indie*, yang kemudian lebih dikenal dalam singkatannya *Regeringsreglement*, atau lebih singkat lagi: RR 1854. Soetandyo Wignjosoebroto. *Dari hukum kolonial ke hukum nasional*, hlm 5.

dengan kemajemukan pranata adat, saat tanah-tanah adat yang dikelola secara komunal dijadikan tanah swasta.

3. Pada fase ketiga atau terakhir (dari 1910 sampai 1942) upaya unifikasi hukum Hindia-Belanda berlangsung meski mengalami perdebatan karena kebijakan pengakuan pada kemajemukan budaya dan pranata adat kaum pribumi masih diadopsi Belanda. Pengakuan terhadap hukum rakyat pribumi dilakukan dengan kodifikasi hukum adat yang dibuat oleh van Vollenhoven (1910) dalam kitab kompilasi hukum adat terlengkap yang disusunnya berjudul *Adatwetboekje voor heel Indie*. Dengan begitu dinamika hukum adat di era kolonialisme menjadi bentuk tawaran solusi oleh van Vollenhoven untuk konsolidasi kolonialisme yang lebih stabil dan murah. Selama periode ini juga, khususnya di tahun 1927-an, kebijakan pertanahan di era kolonialisme berimplikasi pada kebijakan kehutanan di masa Hindia Belanda saat beberapa kawasan hutan di Sumatera ditetapkan menjadi hutan negara dengan

sebutan BW (*boschwessen*) (lihat Hidayat, 2012; Arizona, 2014). Dampaknya sejumlah kawasan hutan dengan status BW tersebut kini bertransformasi menjadi beragam kawasan hutan negara baik itu taman nasional, cagar alam, atau hutan lindung²²⁶ yang dilindungi sampai sekarang.

Beberapa kajian tentang hukum adat yang berkembang saat ini seperti oleh Keebet dan Franz von Benda-Beckmann (2008; 2009b) memperlihatkan bahwa hukum adat perlu dipahami sebagai *living law* (hukum yang hidup). Istilah *living law* pertama kali dikenalkan oleh van Vollenhoven dengan sebutan *levend recht* pada tahun 1907 yang dipahami sebagai bentuk “hukum yang sungguh relevan bagi masyarakat” (lihat Benda-Beckmann, 2008:179). *Living law* digunakan saat periode revolusi Indonesia melawan pemerintahan kolonial Belanda yang memberikan ruang bagi hakim untuk menghindari kekakuan konsep hukum adat oleh pemerintah kolonial. Pada kasus Indonesia konsep *living law* tidak terbatas pada isu adat. Pandangan ‘hukum yang hidup’ dapat juga digunakan untuk reinterpretasi

adat, namun *living law* dapat juga berlawanan dengan hukum adat dan hukum negara.²²⁷

Fokus pada *living law* menghadirkan kesempatan untuk memahami studi Benda-Beckmann di tahun 1980-an dan 1998-1999 tentang hak ulayat di Minangkabau sebagai konsep kontrol atas tanah secara komunal di bawah pemerintahan Nagari. Dalam kajian hingga era pasca reformasi di tahun 1998-1999 setelah jatuhnya Presiden Soeharto, Benda Beckmann (2008) berhasil memperlihatkan bahwa hak ulayat dan bentuk lainnya dari hak masyarakat hukum adat masih berlangsung hingga sekarang. Namun dalam beberapa situasi sejumlah perangkat tersebut bergesekan dengan hukum positif negara saat sejumlah institusi pemerintahan tradisional seperti Nagari di Minangkabau dan Marga di Jambi dan Bengkulu hilang pasca

diadopsinya bentuk Pemerintahan Desa Administratif melalui UU No. 5/ 1979. Dalam konteks sekarang hukum adat digunakan untuk mengklaim kembali hak atas tanah bagi masyarakat adat. Kini, sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia seperti UU No. 6/ 2014 tentang Desa, berupaya mengembalikan unit pemerintahan tradisional dengan mengenalkan istilah “Desa Adat” ataupun sebutan lainnya di masyarakat yang berfungsi melalui operasional institusi dan norma adat.

Dengan demikian, pemahaman tentang hukum adat seharusnya dipahami bukan sebagai sebuah aturan yang terisolir, melainkan sebagai sebuah hukum yang hidup (*living law*²²⁸) yang berkembang secara bertahap, membawa progress secara sosial ekonomi di dalam komunitas tanpa merusak tatanan sosial pada masyarakat.²²⁹ Hal itu dilegitimasi oleh Soepomo²³⁰ bahwa hukum adat masuk sebagai

226 Disadur dari “Kemajemukan dan Keadilan”(Koentjaraningrat Memorial Lecture XIII, 2017), Jakarta 9 Februari 2017.

227 Franz v. Benda-Beckmann dan Keebet, *The Social Life of Living Law in Indonesia*, dalam *Living Law: Reconsidering Eugen Ehrlich*. (Oxford: Hart Publishing, 2009a), hlm: 186.

228 Istilah hukum hidup atau hukum yang hidup (*living law*) pertama kali diistilahkan oleh van Vollenhoven dengan sebutan *levend recht* pada tahun 1907 yang dipahami sebagai bentuk “hukum yang sungguh relevan bagi masyarakat”. *Living law* digunakan saat periode revolusi Indonesia melawan pemerintahan kolonial Belanda yang memberikan ruang bagi hakim untuk menghindari kekakuan konsep hukum adat oleh pemerintah kolonial. Pada kasus Indonesia konsep *living law* tidak terbatas pada isu adat. Pandangan ‘hukum yang hidup’ dapat juga digunakan untuk reinterpretasi adat, namun *living law* dapat juga berlawanan dengan hukum adat dan hukum negara. Lihat F von Benda-Beckmann. *The Social Life of Living Law in Indonesia*. Halm. 186.

bagian dari sistem hukum di Indonesia, serta Djodigoeno yang melihat hukum adat sebagai suatu yang dinamis dan berlaku di dalam kondisi sosial dan kebutuhan masyarakat.²³¹ Dalam suasana saat hukum adat tak lagi terlihat sebagai hukum informal yang hanya terpraktikkan di lapangan kawasan pedesaan, tetapi juga menjadi bagian dari yurisprudensi (dan bahkan *hogerechtshof* membuka kamar ketiga untuk memeriksa kasasi dalam perkara-perkara hukum adat). Seperti yang dianut ter Haar, seorang penstudi hukum adat dari Universitas Leiden, bahwa hukum adat adalah *rechtsbeslissingen* (putusan-putusan hukum), muncul ke depan dan dianut, baik dalam praktik maupun

dalam kajian-kajian penopangnya. Kajian-kajian tersebut muncul dalam bentuk penelitian lapangan untuk merekam dan membukukan keputusan-keputusan para pemuka masyarakat adat dalam perkara-perkara sengketa.²³² Tantangan yang kemudian perlu dijawab di tengah kondisi pluralisme hukum antara Hukum Negara dengan Hukum Adat adalah: bagaimana kesadaran hukum masyarakat sesuai dengan budaya dan tradisinya dan diintegrasikan dalam Hukum Negara.²³³ Bagian selanjutnya akan menjelaskan posisi hukum adat dan masyarakat hukum adat di dalam produk hukum positif di Indonesia saat ini.

229 Franz v. Benda-Beckmann dan Keebet, Space and Legal Pluralism: An Introduction, dalam Benda-Beckmann, F., Keebet., dan Griffiths, Anne (Ed). *Spatializing Law*. (Surrey: Ashgate Publishing, 2009b), hlm 177.

230 Soepomo, Bab-Bab tentang Hukum Adat (Jakarta: Praditya Paramita, 1980), hlm 12.

231 Hooker, M.B, Adat in the Republik Indonesia, dalam Adat Law in Modern Indonesia (Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2005), hlm 29.

232 Beberapa Buku-buku monografi seperti Soepomo, *Het adatprivaatrecht van Java*; dan *Het Adatprivaatrecht van Midden Java* yang ditulis oleh Djodigoeno dan Tirtawinata, ini dalam praktik, sekalipun resminya tidak boleh digunakan sebagai kitab hukum, namun acapkali secara tak resmi dirujuk oleh hakim-hakim *landraad* sebagai sumber materiil (kalaupun tidak sebagai sumber formil) ketika mengadili perkara-perkara orang-orang pribumi. Soetandyo Wignjosoebroto. *Dari hukum kolonial ke hukum nasional*. Halm 140.

233 Maria S.W Sumardjono, Pluralisme Hukum dalam Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Adaptasi, Harmonisasi dan Agenda ke Depan. Disampaikan pada Rapat Senat Terbuka – Dies Natalis ke 71, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm 53.

Posisi Hukum Adat dan Masyarakat Hukum Adat dalam Rezim Perundang-Undangan: Peluang dan Tantangan

Secara konstitusi terdapat tiga (3) aspek yang mengatur hak konstitusional MHA di dalam Undang-Undang Dasar 1945.²³⁴ *Pertama*, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 memberikan “pengakuan dan penghormatan pada keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara.” Hak-hak tradisional yang dimaksud di atas adalah hak yang melekat pada suatu kesatuan masyarakat hukum adat; yang salah satu bentuknya adalah hak untuk menguasai, mengurus dan memanfaatkan wilayah adat (dikenal sebagai hak ulayat).²³⁵ *Kedua*, pada Pasal 28I ayat (3) menempatkan hak MHA sebagai bagian dari pengakuan hak asasi manusia, yang menyebutkan “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan

zaman dan peradaban. *Ketiga*, pada Pasal 32 ayat (1) memberikan ruang pengakuan terhadap ekspresi kebudayaan MHA, “negara memajukan perkembangan kebudayaan nasional dan menjamin kebebasan masyarakat dalam mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Dengan demikian, ketiga hak konstitusional MHA tersebut meliputi pengakuan terhadap hak-hak tradisional dalam penguasaan dan pemanfaatan wilayah adat, hak asasi untuk mempertahankan identitas, dan hak untuk menjalankan dan mengembangkan kebudayaan. Lalu, di mana posisi hukum adat di dalam produk perundang-undangan nasional?

Undang-Undang No. 5/1990 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA (UU No. 5/1990) mengakui bahwa hukum adat adalah dasar dari hukum agraria nasional.²³⁶ Dalam Pasal 5 UU No. 5/1990, dijelaskan bahwa “hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum

234 Myrna Safitri, H. Berliani dan Suwito, Penetapan Hutan Adat: Interpretasi Hukum dan Diskresi, dalam *Partnership Policy Paper No. 7/2015* (Jakarta: Kemitraan), hlm. 10.

235 *Ibid*.

236 Myrna Safitri, Indigenous peoples in ASEAN: Indonesia, (Chiang Mai: AIPP Foundation, 2015), hlm: 11

adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara ...” Secara khusus UU No. 5/1990 dalam Pasal 3, mengakui hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari MHA sebagai sumber hak atas tanah, dalam Pasal 22 juga disebutkan bahwa hak-hak keperdataan seperti halnya hak milik adat. Posisi hukum adat dan hak ulayat dalam UU No. 5/1990 berada dalam kondisi subordinatif terhadap kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan. Bagaimana pemerintah merumuskan “kepentingan nasional” tersebut dan menempatkan akses pengakuan dan redistribusi ruang kelola bagi masyarakat hukum adat?

Setidaknya terdapat, beberapa produk perundang lainnya yang berimplikasi kepada posisi hukum adat dan masyarakat hukum adat saat ini. Produk perundangan tersebut bergerak di sektor kehutanan, lingkungan hidup, konservasi, dan wilayah pesisir-kepulauan kecil. Undang-undang tersebut terdiri dari: (1) UU No. 5/1990; (2) UU No. 41/1999; (3) UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No.32/2009); serta (4) UU No. 27 tahun 2008 jo UU No. 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU No. 1/2014). Dari empat

produk perundangan tersebut hanya tiga undang-undang terakhir yang merujuk definisi tentang MHA serta haknya.

Pada kajian Harmonisasi Undang-Undang terkait Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (SDA dan LH) (2016) yang dilakukan oleh Tim Kerja Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan SDA dan LH, UU No. 5/1990 dinilai secara keseluruhan berorientasi pada konservasi sehingga aspek yang paling menonjol adalah prinsip keberlanjutan yang dilakukan secara sentralistik. Sedangkan, sejumlah isu lainnya kurang terpenuhi termasuk tentang posisi masyarakat adat di dalam wilayah konservasi. UU No. 5/1990 tersebut hanya berfokus pada sejumlah perlindungan keanekaragaman hayati melalui perlindungan binatang dan tumbuhan langka (Pasal 20 (2) UU No. 5/1990). Namun, peran masyarakat hanya disebutkan mempunyai tanggung jawab dan kewajiban masyarakat selain pemerintah tanpa penjabaran (Pasal 4 UU No. 5/1990). Rezim UU No. 5/1990 terlihat sangat sentralistik dengan aspek perlindungan keanekaragaman hayati semata, saat Pasal 33 UU No. 5/1990 memberikan tafsir bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan

fungsi zona inti, zona pemanfaatan dan zona lain dari taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam. Sedangkan pada Pasal 34 UU No. 5/1990, hanya memberikan ruang bagi sektor pariwisata dalam pengembangan zona pemanfaatan di kawasan konservasi. Padahal sejumlah masyarakat adat telah melakukan kegiatan budidaya dan ritus kosmologinya di dalam kawasan konservasi jauh sebelum ditetapkan status dan fungsi kawasan hutannya. Tidak dipungkiri bahwa UU No. 5/1990 menjadi rezim perundang-undangan yang mengkonstruksikan ruang kawasan hutan dan wilayah pesisir yang memiliki tingkat sumber daya genetik yang melimpah, serta dibentuk sebagai kawasan yang tidak boleh disentuh oleh tangan manusia.

Pada sisi lain pasca Putusan MK No. 35/2012, beberapa pasal di dalam UU Kehutanan telah mengalami perubahan, seperti Pasal 1 angka 6 yang sebelum putusan MK No. 35/2012 berisi “hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”, menjadi “hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Pada UU No.32/2009 selanjutnya menuangkan beberapa asas kearifan lokal yang memperhatikan nilai-

nilai luhur dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; dan pada Pasal 10 huruf (d) menjadikan dasar ‘hak ulayat’ dalam setiap penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup baik oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Gubernur atau Bupati/Walikota.

Perkembangan terkini sejumlah upaya telah dilakukan untuk mendorong partisipasi masyarakat hukum adat dalam mengelola kawasan hutan, termasuk pada kawasan konservasi. Pada 30 Desember 2016, sebanyak delapan (8) hutan adat telah ditetapkan oleh KLHK dengan diserahkan Surat Keputusan KLHK secara simbolik oleh Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo kepada sembilan (9) perwakilan masyarakat adat dari tiap hutan adat yang ditetapkan oleh pemerintah. Menariknya empat dari hutan adat berasal dari kawasan konservasi baik itu berupa taman nasional, cagar alam ataupun hutan lindung, yang kini ditetapkan statusnya sebagai hutan adat, namun masih mempertahankan fungsi konservasi. Inisiatif penetapan hutan adat tersebut juga lahir pasca dorongan gerakan masyarakat sipil kepada Direktorat Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, KLHK untuk menerbitkan instrumen pendukung

penetapan hutan adat melalui penerbitan Peraturan Menteri LHK No. 32/2015 tentang Hutan Hak. Peraturan menteri tersebut dirancang untuk memberikan kepastian hukum dan kebuntuan atas jawaban pengakuan hutan adat di Indonesia oleh pemerintah pusat pasca Putusan MK No. 35/2012.

Tidak hanya pada sektor kehutanan, tetapi juga sektor wilayah pesisir melalui UU No. 1/2014 telah mengakui posisi MHA sebagai salah satu kategori yang mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (Pasal 1 (34) dan (35) UU No. 1/2014). Dengan demikian, MHA mempunyai wewenang untuk memanfaatkan dengan menerapkan hak ulayat laut mereka, namun tetap harus tunduk pada kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan. Pembahasan mengenai UU No. 1/2014 ini penting untuk pengakuan terhadap penguasaan MHA atas hutan-hutan mangrove di wilayah pesisir ataupun kawasan hutan yang ada di pulau-pulau kecil.²³⁷ Dengan demikian, konteks hutan adat seharusnya tidak sekadar mengacu pada UU No. 41/1999, tetapi juga

merujuk No. 1/2014. Hal itu juga seharusnya berlaku di dalam draf revisi UU No. 5/1990.

Inisiatif Konservasi Oleh Komunitas Adat

Sejumlah inisiatif kebijakan di tingkat kabupaten/kota telah memberikan ruang kepada masyarakat adat dalam menjalankan prinsip-prinsip konservasi berbasis aturan adat di masing-masing wilayah adatnya. Telaah yang dilakukan oleh Epistema Institute (2017) memperlihatkan 69 produk hukum daerah mengenai masyarakat adat lahir pasca momentum Putusan MK No. 35/2012, dari total lebih dari 124 produk hukum daerah tentang masyarakat adat terbit selama periode 1979-Januari 2017. Produk hukum daerah baik itu Peraturan Daerah dan Surat Keputusan Bupati, Walikota, atau Gubernur menjadi mandat dari UU No.41/1999 Pasal 67 (2) dan (3) yang menentukan bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Mandat itu yang kemudian direspons secara cepat Pasca Putusan MK No. 35/2012. Sebanyak 21 (30,4%) dari

69 produk hukum daerah tersebut berisi mengenai substansi lembaga adat, peradilan adat dan hukum adat.²³⁸ Sedangkan jumlah wilayah adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah oleh pemda selama periode 1979-Januari 2017 berjumlah 212.741 hektar, yang 16.549 hektar di antaranya ditetapkan statusnya oleh Perda dan SK Bupati sebagai wilayah adat dan hutan adat. Kawasan wilayah adat dan hutan adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah tersebut berlokasi tidak hanya di luar kawasan hutan (atau Area Penggunaan Lain/APL), tetapi juga di dalam kawasan hutan yang tidak sedikit jumlahnya bertumpang tindih dengan kawasan konservasi. Dalam kondisi itu, bagaimana posisi pranata kelembagaan adat dan hukum adat di tengah rezim konservasi?

Sejumlah pelajaran penting telah memperlihatkan bahwa masyarakat adat telah memiliki inisiatif sejak dulu dalam mengelola kawasan hutan dengan pendekatan konservasi sebelum pemerintah.

Kasus di Kabupaten Kerinci, Provinsi Jambi misalnya selama periode 1999-2002, melalui program *Integrated Conservation and Development Project* (ICDP), Balai Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) merancang zonasi kawasan yang salah satunya menempatkan hutan adat sebagai *buffer zone* (zona penyangga) dari kawasan TNKS di Kabupaten Kerinci.²³⁹ Berdasarkan telaah data oleh Epistema Institute (2015), terdapat tujuh hutan adat dengan total luas 2.398,14 hektar yang telah ditetapkan oleh Bupati Kerinci selama kurun waktu 1992-2013. Sejumlah hutan adat tersebut tersebar di sekitar TNKS dan ditetapkan melalui SK Bupati Kerinci. Pasca penetapan hutan adat, sejumlah inisiatif dilakukan yakni melalui: 1) melembagakan kolaborasi pemerintah desa dan lembaga adat di dalam Kelompok Pengelola Hutan Adat; 2) melembagakan sejumlah aturan adat ke dalam produk hukum tertulis yang dijadikan peraturan desa untuk pengelolaan hukum adat.

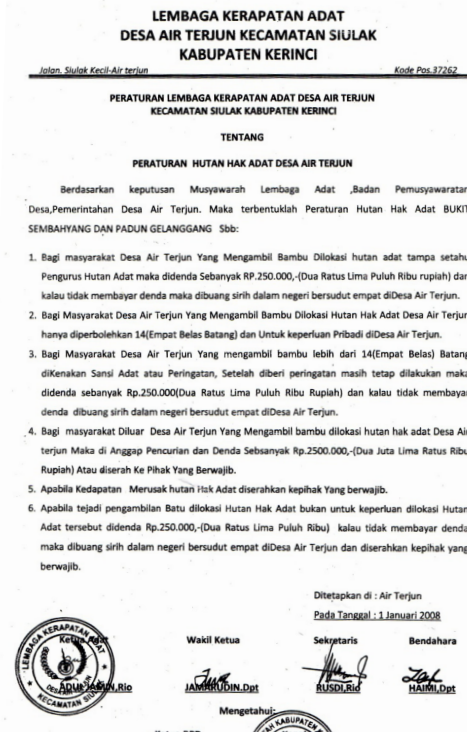
237 Myrna Safitri, H. Berliani dan Suwito, *Penetapan Hutan Adat: Interpretasi Hukum dan Diskresi*, dalam *Partnership Policy Paper No. 7/2015* (Jakarta: Kemitraan), hlm. 12-13.

238 Yance Arizona, Malik, dan Irena Lucy Ishimora, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat: Tren produk hukum daerah dan nasional pasca Putusan MK No. 35/PUU-X/2012* (Jakarta: Epistema Institute, 2017).

239 Yance Arizona, *Laporan Penelitian: Pengakuan Hukum dan Praktik Pengelolaan Hutan Adat di Kabupaten Kerinci, Provinsi Jambi* (Jakarta: Epistema Institute, 2014).

Secara substansi isi, peraturan yang diambil untuk pengelolaan hutan adat dapat saja dibuat khusus hanya mencakup aturan pemanfaatan SDA di dalam kawasan hutan, atau sanksi dalam pengelolaan hutan adat jika terdapat pelanggaran; tetapi juga kumpulan peraturan hukum adat yang mencakup semua aspek sehari-hari kehidupan masyarakat adat termasuk pengelolaan hutan dan sumber daya di dalamnya. Seperti pada kasus Peraturan Hukum Adat Dua Desa Sungai Deras di Hutan Adat Bukit Tinggi, Kerinci yang merangkum 13 substansi hukum adat, berupa: (1) pengelolaan kawasan hutan dan ladang berupa “Siar Bakar” yang menimbulkan kebakaran hutan/ladang; (2) Pernikahan; (3) Pergaulan Muda Mudi; (3) Ritual Adat Pengangkatan Petinggi Adat “Kenduri Sko”; (4) Pasal Pembunuhan; (5) Pasal menghilangkan nyawa orang lain tanpa disengaja; (6) Membuat cacat orang lain; (7) pelanggaran lalu lintas; (8) *Dago-dagi* (provokasi membuat kericuhan); (9) Peraturan bidang keamanan; (10) Bidang Keagamaan; (11) Pengrusakan sarana dan prasarana umum; (12) aturan membangun rumah, dan (13) aturan mengangkat anak.

Pada kasus lainnya di Hutan Adat Bukit Sembahyang dan Padun Gelanggang, Kerinci, Jambi juga menerapkan hukum adat “*dibuang sirih dalam negeri bersudut empat*” ataupun kompensasi denda bagi mereka yang terbukti melakukan pengrusakan dengan mengambil bambu atau kayu tanpa izin lembaga kerapatan adat di kawasan hutan adat (lihat Gambar 1).



Gambar 1. Produk hukum di desa yang dikodifikasi berdasarkan hukum adat di Hutan Adat Bukit Sembahyang dan Padun Gelanggang, Desa Air Terjun (foto kiri) dan Hutan Adat Bukit Tinggi, Desa Sungai Deras (foto kanan).

Sumber: Hasil Pemetaan Sosial KPA Harpulia Kerinci, 2015

Empat (4) dari tujuh (7) kawasan pengakuan hutan adat dari ‘bukan hutan adat di Kabupaten Kerinci kawasan hutan’, yang dicantumkan yang telah ditetapkan oleh ke dalam peta kawasan hutan Bupati Kerinci telah menerima milik KLHK.²⁴⁰ Dengan demikian Surat Keputusan Menlhk tentang kawasan hutan bertambah, namun Penetapan Pencantuman Hutan dengan status hutan adat. Adat. Model dari kasus Kabupaten Kerinci memperlihatkan model

240 Yance Arizona, Malik, dan Irena Lucy Ishimora, Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat: Tren produk hukum daerah dan nasional pasca Putusan MK 35/PUU-X/2012” (Jakarta: Epistema Institute, 2017), hlm: 10.

Tabel 1. Konsekuensi SK Menlhk tentang Penetapan Hutan Adat terhadap Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan Adat

No.	Nama Hutan Adat	Status Kawasan Hutan Sebelum SK Menlhk	Status Kawasan Hutan Pasca SK. Menlhk	Fungsi Kawasan Hutan Sebelum SK Menlhk	Fungsi Kawasan Hutan Pasca SK. Menlhk
1	Hutan Adat Kasepuhan Karang	Taman Nasional Gunung Halimun Salak	Hutan Adat	Konservasi	Konservasi dengan hukum adat <i>Tatali Paranti Karuhun</i> ²⁴¹
2	Hutan Adat Ammatoa Kajang	Hutan Negara Produksi Tetap ²⁴²	Hutan Adat	Produksi	Lindung dengan hukum adat <i>Pasang ri Kajang</i> ²⁴³
3	Hutan Adat Marga Serampas	Taman Nasional Kerinci Seblat dan APL	Hutan Adat	Konservasi	Konservasi
4	Hutan Adat Wana Posangke	Hutan Produksi Tetap, Cagar Alam Morowali, APL	Hutan Adat	Konservasi	Konservasi

Sumber: Diolah dari Direktorat Jenderal PSKL, KLHK, 2017

241 Lihat Keputusan Pertama dan Kelima pada SK Menlhk No. 6748/Menlhk-PSKL/KUM.1/12/2016 tentang Penetapan Hutan Adat Kasepuhan Karang Seluas 462 hektar di Desa Jagaraksa, Kecamatan Muncang, Kabupaten Lebak, Banten.

242 Hutan Adat Ammatoa Kajang yang kini fungsinya dinaikkan menjadi fungsi lindung setelah sebelumnya berstatus hutan negara dengan fungsi hutan produksi terbatas pada DAS Tangka. Lihat “Rembukan di Ammatoa Kajang.” Diakses dari <http://pskl.menlhk.go.id/berita/84-konsultasi-publik-ammatoa-kajang.html>, pada tanggal 3 April 2017.

243 Lihat Keputusan Pertama pada SK Menlhk No. 6746/MENLHK-PSKL/KUM.1/12/2016 tentang Penetapan Hutan Adat Ammatoa Kajang, yang menjelaskan status kawasan hutan sebelum ditetapkan Hutan Adat Ammatoa Kajang, adalah “...hutan produksi tetap yang berlokasi di Desa Tana Toa, Desa Pattiroang, Desa Bonto Baji dan Desa Malleleang, Kecamatan Kajang, Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan...”

Pada kasus lain sejumlah hutan adat di Kasepuhan Karang, Lebak; Ammatoa Kajang, Bulukumba, Sulawesi Selatan; Marga Serampas, Merangin, Jambi; dan Wana Posangka, Morowali Utara, Sulawesi Tengah juga berlokasi di kawasan konservasi. Keempat hutan adat tersebut telah resmi ditetapkan sebagai “hutan adat” melalui penerbitan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (SK Menlhk) pada akhir tahun 2016. Menariknya SK Menlhk tersebut memberikan konsekuensi perubahan status dari hutan negara ke hutan adat, dan perubahan fungsi kawasan hutan (lihat Tabel 1).

Inisiatif konservasi oleh masyarakat adat juga terjadi bukan hanya di kawasan hutan, tetapi juga di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Telaah yang dilakukan oleh *Working Group Indigenous Peoples and Community Conserved Areas (ICCAs)*²⁴⁴ (2016) tentang 15

wilayah konservasi masyarakat adat di Indonesia. Dari 15 wilayah konservasi tersebut, tidak semuanya berlokasi di kawasan hutan pedalaman, tetapi juga di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Tiga dari 15 lokasi konservasi masyarakat adat tersebut berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Ketiga lokasi tersebut masih menjalankan prinsip-prinsip hukum adat dan tersebar di (1) Masyarakat Malind, Merauke, Papua; (2) hukum adat *sasi* yang menjaga wilayah pesisir masyarakat Kewang di Maluku Tengah; dan (3) tradisi *awig-awig*²⁴⁵ sebagai zona penangkapan ikan dengan prinsip menjaga tujuh kawasan teluk di Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat. Dengan demikian telaah secara holistik atas inisiatif konservasi oleh masyarakat adat perlu diperhatikan untuk memperbaiki pendekatan konservasi yang dituangkan dalam regulasi perundang-undangan di Indonesia selama ini.

244 *Working Group ICCAs (Indigenous peoples’ and Community Conserved Areas and Territories)* adalah lingkaran kerja yang terbentuk pasca Simposium “*Status, prospects, options and opportunities of indigenous Peoples’ and Community Conserved Areas and Territories (ICCAs) in Indonesia*” di Bogor, Oktober 2011. Lingkaran kerja tersebut dibentuk untuk mempromosikan dan mengadvokasikan kawasan yang dilindungi oleh masyarakat (ICCAs) di Indonesia. Beberapa lembaga yang menjadi anggota WGII yaitu: JKPP, NTFP – EP, WWF Indonesia, KIARA, HuMa, PUSAKA, AMAN, Sawit Watch, WALHI, dan BRWA.

245 Budaya *awig-awig* di Telok Jor, Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat sebagai jalur zona penangkapan ikan. Secara bahasa, *awig-awig* berasal dari kata “*wig*” yang berarti rusak, sementara “*awig*” artinya tidak rusak atau baik di tujuh kawasan teluk sekitar Kabupaten Lombok Timur. Lihat Ahmad Marthin Hadiwinata. “*Awig-Awig Kembali ke Teluk Jor*”. Halm 71-80.

Sejumlah hukum adat di atas menjadi mekanisme *living law* yang berlaku di tiap-tiap lokasi MHA. Tidak dipungkiri bahwa mekanisme tersebut berlangsung di luar jalur pengadilan dalam menyelesaikan persoalan sengketa pada pengelolaan konservasi. Namun, keberadaan hukum yang hidup tersebut dapat menjadi instrumen hukum yang efektif dalam merespons kasus-kasus sengketa di dalam kawasan konservasi, karena terbentuknya hukum terjadi secara dinamis dengan kontekstualisasi persoalan konservasi di tingkat tapak. Bagian selanjutnya akan memberikan jawaban terhadap sejumlah kebutuhan hukum yang perlu dijawab di dalam draf revisi UU No. 5/1990.

Menjawab Kebutuhan- Kebutuhan Hukum Bagi Masyarakat Hukum Adat Dalam Revisi Uu No. 5/1990

Draf revisi UU No. 5/1990 merupakan usulan pengganti kebijakan konservasi pada UU No. 5/1990. Usulan tersebut dibentuk oleh sejumlah pemangku kebijakan baik itu Dewan Perwakilan Rakyat, KLHK, serta jejaring organisasi masyarakat sipil. Telaah yang dilakukan dalam studi tulisan ini

menelusuri posisi MHA dan hukum adat di dalam draf revisi UU No. 5/1990.

Dalam draf revisi UU No. 5/1990 telah memasukkan sejumlah klausul tentang MHA, dan posisinya di dalam tata kelola konservasi. Secara keseluruhan draf tersebut terdiri dari 241 pasal dan 16 bab, memiliki 5 pasal tentang konservasi oleh MHA, 12 pasal tentang MHA, dan 7 pasal tentang pengetahuan tradisional.²⁴⁶ Draf tersebut memberikan ruang MHA dalam dua ranah: *pertama*, di dalam Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM) sebagai “ekosistem penting baik di dalam maupun di luar kawasan hutan, perairan dan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang diakui sebagai areal konservasi yang dikelola oleh masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip konservasi” (Pasal 1 (28) draf revisi UU No. 5/1990; *kedua* di dalam mengaktifkan *pengetahuan tradisional* dengan berasosiasi pada Sumber Daya Genetik (SDG), berupa informasi atau praktik baik secara individu atau kolektif dari masyarakat adat atau lokal yang bernilai potensial atau riil terkait dengan SDG (Pasal 1(37)). Hal itu sejalan dengan mandat yang telah dirumuskan pada Pasal 7, Protokol Nagoya tentang akses pengetahuan

tradisional yang berkaitan dengan pengelolaan SDG.²⁴⁷

Dalam AKKM, posisi MHA pemain utama di dalam pengelolaan dan pengambilan keputusan pada kawasan konservasi. Kawasan hutan adat dalam draf revisi ini masuk ke dalam kawasan AKKM yang tetap dipertahankan sebagai kawasan hutan dan diakui serta dilindungi oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah (Pasal 36 (1) dan (2), draf revisi UU No. 5/1990). Sedangkan dalam aspek pengetahuan tradisional yang dimasukkan ke dalam klausul di Pasal 104 draf tersebut, bagian itu memperjelas bahwa MHA merupakan salah satu pengampu SDG dan pengetahuan yang terasosiasi dengan SDG. Kategori MHA sebagai pengampu pengetahuan tradisional terpenuhi jika: 1) masyarakat tersebut telah melestarikan SDG; 2) telah turun temurun menerapkan pengetahuan tradisional dalam kehidupan sehari-hari. Perangkat perlindungan pengetahuan tradisional yang dimiliki MHA tersebut selanjutnya dituangkan melalui Pasal 121 dalam bentuk Hak Kekayaan Intelektual

(HAKI). Sedangkan posisi hukum adat tidak disebutkan secara eksplisit, pada Pasal 196 ayat 2, “dalam kasus sengketa konservasi keanekaragaman hayati melalui jalur luar pengadilan dilakukan dengan mediasi, negosiasi, konsiliasi, arbitrase atau pilihan lain dari para pihak yang bersengketa...” Dengan demikian AKKM dapat menjadi peluang berfungsinya hukum adat pada wilayah adat yang diidentifikasi sebagai kawasan konservasi dan dijamin di dalam produk perundang-undangan negara.

Namun, dalam kedua aspek tersebut terdapat beberapa persoalan yang masih belum dijawab di dalam draf revisi UU No. 5/1990. *Pertama* adalah draf tersebut masih belum menjawab perhatian atas sejumlah kawasan hutan adat yang berasal dari luar kawasan hutan atau APL, yang kini ditetapkan dan dicantumkan sebagai ‘kawasan hutan’. Persoalan penetapan fungsi menjadi pasca penetapan kawasan hutan adat dari wilayah APL menjadi pekerjaan rumah yang dapat mengakomodir pola pengetahuan lokal tentang konservasi yang

247 Mekanisme FPIC (*Free, Prior, Informed and Consent*) menjadi penekanan yang dimandatkan dalam Pasal 7, Protokol Nagoya tentang Akses pada Sumber Daya Genetik, Keadilan, dan Keadilan Berbagi Keuntungan dari Pemanfaatan SDG pada Konvensi Keanekaragaman Hayati. FPIC digunakan ketersediaan bagi masyarakat adat untuk terlibat di dalam pemanfaatan Sumber Daya Genetik yang saling menguntungkan dan tetap menjaga hak-hak masyarakat adat di ruang hidupnya.

246 Telaah dengan menggunakan *software* koding MAXQDA oleh penulis.

dijalankan oleh MHA. Tentunya diperlukan penelitian lebih lanjut untuk menginventarisir ragam SDG di dalam kawasan hutan adat dari luar kawasan konservasi. Selain itu sejumlah kawasan konservasi berupa taman nasional misalnya, sering kali mengalami persoalan kekurangan petugas polisi hutan. Sebagai contoh dalam Taman Nasional Gunung Halimun Salak, dalam satu resort seluas 6.000 hektar hanya memiliki tiga (3) polisi hutan (catatan lapangan *Epistema Institute*, 12 Agustus 2016). Persoalan kelembagaan demikian perlu dijawab di dalam kerangka kebijakan konservasi dengan melibatkan masyarakat di dalamnya. Hal itu penting karena pendekatan kelembagaan mampu menjadi cara untuk menginternalisasi prinsip-prinsip konservasi secara saintifik baik ke masyarakat lokal maupun masyarakat hukum adat. Selain itu, kelembagaan pengelolaan konservasi oleh MHA mampu menjadi cara untuk meminimalisir

persoalan saling-klaim antara negara dan komunitas masyarakat, karena terdapat kepastian subjek hukum pengelola kawasan konservasi. *Kedua*, dalam aspek ‘pengetahuan tradisional’, draf revisi UU No. 5/1990 masih memahami pengetahuan tradisional sebagai satu ranah objek pasif yang perlu diatur dan ditetapkan. Padahal lebih dari itu pengetahuan tradisional merupakan unsur yang dinamis dimiliki oleh MHA. Kerangka pengetahuan dalam masyarakat juga termasuk aspek hukum berupa norma-norma sosial di dalamnya (lihat juga Koentjaraningrat, 2009). Klausul-klausul tentang pengetahuan tradisional di draf ini, masih belum memperlihatkan ruang bagi masyarakat untuk mengembangkan pengetahuannya dalam rangka menjawab persoalan yang dihadapi oleh komunitas MHA saat ini seperti pada isu ketahanan pangan ataupun perubahan iklim.²⁴⁸

248 Dalam *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*, Halaman 3, memberikan mandat tentang “pengakuan pentingnya SDG bagi ketahanan pangan, kesehatan publik, konservasi keanekaragaman hayati, dan mitigasi serta adaptasi pada perubahan iklim”. Selanjutnya pada Pasal 12 tentang Pengetahuan Tradisional yang berkaitan dengan SDG, juga telah disepakati oleh para pihak bahwa dalam implementasi kebijakan terkait SDG dan keanekaragaman hayati, negara sedapat mungkin tidak membatasi penggunaan SDG untuk kepentingan MHA dan pertukaran SDG yang berkaitan dengan pengetahuan tradisional di dalam dan antar komunitas MHA, hlm 9-10.

Kesimpulan

Bagian dari MHA, yang kemudian disebut “hukum adat” tidak dapat secara sederhana dipahami sebagai hukum yang terisolir dan tidak terkait dengan konteks yang lebih luas pada transformasi aturan masyarakat adat di Indonesia sejak era kolonialisme hingga sekarang. Implikasi beragam kebijakan tentang hukum adat di Indonesia tidak dipungkiri membawa koeksistensi produk perundang-undangan dengan kondisi realita yang dihadapi masyarakat. Koeksistensi hukum memperlihatkan bentuk keragaman hukum atau pluralisme hukum masih berlangsung baik itu dalam hukum yang hidup di masyarakat, maupun dalam produk perundang-undangan yang tertulis. Potensi gesekan aturan yang dalam tulisan ini diangkat adalah posisi hukum adat di tengah produk perundang-undangan tentang konservasi, kehutanan, dan pesisir dapat saja melahirkan ketidakpastian hukum dan ketidakpastian tenurial bagi masyarakat adat.

Dinamika dan transformasi hukum adat di tengah kebutuhan hukum konservasi keanekaragaman hayati memperlihatkan bahwa

pemantapan regulasi hanya dapat dilakukan melalui reinterpretasi hukum yang terjadi secara nyata melalui pengamatan konteks sosial-politik yang lebih luas terhadap “*hukum yang hidup*”. Pada sisi lain upaya untuk memperbaiki substansi UU No. 5/1990 dengan menyusun draf revisi UU No. 5/1990 masih perlu dikawal di tiap pertemuan diskusi bersama pengambil kebijakan terutama di tingkat legislatif dan KLHK. Karena tidak dipungkiri bahwa hukum merupakan produk politik juga, seperti halnya beragam kebijakan politik multikulturalisme tentang hukum adat yang terjadi di era kolonialisme Belanda.

Setidaknya terdapat dua point penting yang perlu diperhatikan dalam memantapkan kembali draf revisi UU No. 5/1990 tersebut. *Pertama*, rumusan tentang AKKM menjadi ruang yang semoga dapat diberikan oleh negara untuk menempatkan hukum adat sebagai bagian dari pengetahuan MHA ataupun ‘pengetahuan tradisional’ dalam memperoleh akses pengelolaan di kawasan konservasi sebagai bentuk kepastian hukum dan kepastian tenurial bagi MHA.

Kedua, kehadiran draf revisi ini sekaligus memperlihatkan pentingnya perspektif pluralisme hukum untuk diterapkan dalam kebijakan konservasi untuk menjamin keberlanjutan lingkungan dan lanskap hidup bagi MHA.

Institusi demokrasi seperti legislatif dan gerakan masyarakat sipil dapat menjadi penjamin tersedianya akses kepada keadilan bagi posisi MHA di tengah upaya penyusunan draf revisi UU No. 5/1990.

ALIGNMENT OF DRAFT LAWS ON INDIGENOUS PEOPLE AND BIODIVERSITY CONSERVATION LAW

Rikardo Simarmata²⁴⁹

Abstract

The processes of creating the final versions of the draft Law on Protection and Recognition of Indigenous Peoples (RUU PPMHA) and draft revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990), which are running simultaneously, gives rise to questions on how to harmonize both drafts. That question is difficult to answer, because there is no agreement yet on the position of both laws if they are enacted today. We assume that for the benefit of customary communities by the RUU PPMHA, it must later be the umbrella law and must be referred to by all related laws, including the result of the revision of Law No. 5/1990. This paper presents how far the content of draft revision of Law No. 5/1990 harmonizes with RUU PPMHA. This paper found that content in both drafts work in harmony, but some parts do not. Both drafts acknowledge the existence of indigenous peoples in a wider context, but they differ on the position of indigenous peoples as legal subjects and on where the burden of recognition of authority to exercise power (public affairs) lies.

Key words: indigenous people, biodiversity, conservation.

249 A lecturer in Faculty of Law, Gajah Mada University, Yogyakarta.

I. INTRODUCTION

Regulations on indigenous peoples in the Indonesian archipelago have existed for centuries, stretching back to the colonial era and through to the present day and the 1945 Constitution, which acknowledge their inseparable relationship with the country. Alliances of indigenous people existed long before the establishment of Indonesia as a state. Indonesia has recognized the existence of those alliances and protected indigenous peoples' traditional rights.

The country's laws and regulations further stipulate the provisions of its founding Constitution. Initially, those laws and regulations referred to the recognition of indigenous people as mentioned in the Constitution as an effort to ensure that development activities did not harm them or impede them from performing their traditional rites. In later development, especially in the reform era after 1998, the recognition had a deeper and more direct meaning. Indigenous peoples' recognition has morphed into calls for government action to declare the existence of indigenous peoples and then to legalize their traditional rights, such as to customary forests and customary rights "*hak ulayat*".

The 1945 Constitution, before its amendments, led the way for indigenous peoples' recognition but it neglects to lay out a legislative roadmap. That Constitution does not specify the form of legal products to regulate indigenous people. Consequently, a government whose bureaucratic institutions are infected with sectoralism (favoring sectors), stipulates regulations that affect indigenous peoples negatively, by allowing all sectors that might affect them to create their own regulations, often in the name of national development.

Sectoralism makes the legislative process ignore inter-ministry coordination. As a result, there are some differences among substances in regulations that can be even contradictory. The government has not created legal products that should be referred to by all ministries in drafting regulations related to indigenous peoples.

The amendment of the 1945 Constitution in 2001 revised the above mistakes by saying that state recognition and respect to indigenous peoples is regulated by law. It was the Constitutional Court's Verdict No. 35/PUU-X/2012 (MK No. 35/2012) that harkened back to

constitutional norms by stating that a separate law regulating the respect and recognition of indigenous peoples was necessary. Therefore, that ruling means that all various legislation, including local legal products, currently governing indigenous people, are effectively temporary until the umbrella law as stipulated by the 1945 Constitution is created.

From a normative perspective, the purpose of a new RUU PPMHA to further implement the provision of Article 18B (2) of the 1945 Constitution. The reason behind this is for the law to become an umbrella act. As an umbrella act, in the future all laws and regulations related to indigenous peoples can (and must) fall in line with it. Given that, the draft law on Indigenous People is poised to create a new era of indigenous peoples' legislation. The era requires sectoral institutions should create regulations aligning with the umbrella act and not conflicting with regulations in other sectors.

At the same time, the new draft revision of Law No. 5/1990, revising Law No. 5/1990, is currently being drafted in the old tradition of sectoral independence – without having to suborn itself to an umbrella act.

The fact that both laws on Indigenous People and Biodiversity Conservation are being drafted at the same time, but with a different spirit, begs the question of how both draft laws will regulate indigenous peoples without the sort of contradiction that creates legal uncertainty.

Conceptually, the substance of the draft revision of Law No. 5/1990 must be in harmony with the RUU PPMHA if the latter will serve as the umbrella act. This is because the umbrella act is regarded as the core regulation governing in general and therefore must be referred to and expanded on by sectoral laws. However, there is currently no agreement or understanding that the RUU PPMHA is created in order to implement the provision of Article 18B (2) of the 1945 Constitution, and consequently, that means it should be created as an umbrella act. This is why the revision of sectoral laws is still going on without waiting for the enactment of the Law on Indigenous People.

This paper argues that the simultaneous processes of discussion of these drafts allows the draft revision of Law No. 5/1990 to be harmonized with the RUU PPMHA – a unique opportunity.

Such harmonization is required based on an assumption that the RUU PPMHA is the manifestation of Article 18B (2) of the 1945 Constitution and therefore should be the umbrella act to be referred to by all the other regulations and laws. Harmonization will not be easy because both drafts are likely to diverge as discussions continue. The difficulties can be resolved by using an Academic Paper as a standard of harmonization. This is because changes to Academic Papers and definitions are unlikely to be substantive. Parts that focus on legal principles and foundations may not even change at all. This harmonization can be conducted by focusing on some sections that do not have any substantive changes.

This paper presents the regulations of indigenous people in the two (2) draft laws. For the draft revision of Law No. 5/1990, the content of the law is not solely about indigenous people, although it does dictate many provisions for governing indigenous people. In the next section, this paper reviews the harmonization of the content of both drafts. The concepts on the legislation harmonization will be used for the examination.

Finally, this paper offers some recommendations to ensure that the RUU PPMHA and the draft revision of Law No. 5/1990 are in harmony.

II. LEGISLATION HARMONIZATION

The idea of legislation harmonization can be restored to the concept that law is a system that has a coherent logic system and thus can rely on itself (inner ordering system). For this to happen, the elements within the law system should be aligned and not contradictory. The closest concept to the idea of legislation harmonization is the hierarchy of the law. This concept is that all the laws and regulations are structured into a hierarchy where provisions of lower laws and regulations must not be contradictory to the higher laws and regulations.²⁵⁰

The epicenter of legislation harmonization discussion lies in three terms, namely consistency, coherence and harmony. Those three cover the relationship between laws and regulations and their consequences. The main premise is that law products must fit coherently with each other so they do not create any contradictions

and incoherence. Among the law products there must be mutual relations, not delegitimate to each other. Uncertainty and inequality are two problems that might come up when there is no coherence among law products.

The three (3) concepts above are relevant to the harmony of legislation. In the idea developed by L.M. Gandhi²⁵¹; J.M. Otto²⁵² and Kusni Goesniadhie,²⁵³ harmony does not only deal with lower and higher regulations (vertical relations) but also among the same level of regulations (horizontal relations). The harmony among the same level of regulations is obtained by cross-referencing. Wendy Schrama (2011) even extends it by saying that harmony is also about the relationship among legal products with context and culture.

According to the above descriptions, alignment or harmonization in legislation is measured by the absence of contradictions both between provisions within one legislation and among the various legislations. The indicator of whether or not there is contradiction is that several legal products are suitably coherent with one another. In terms of consequences, contradictory legislation can cause uncertainty and inequality, mainly to the people who are affected (affected group) directly by the laws.

III. ACADEMIC PAPERS²⁵⁴ AND THE DRAFT LAW ON INDIGENOUS PEOPLE (RUU PPMHA).²⁵⁵

The explanation of an “Academic Paper” and the RUU PPMHA consists of three parts – reasons, objectives and regulatory issues.

250 Soeprapto, Maria Faria Indrati, Knowledge of Laws : Principles and Formulation (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

251 Gandhi, L.M., ‘Alignment of Law Towards Responsive Law’ (Professorial inaugural lecture at the University of Indonesia, 1995).

252 Otto, J.M., ‘Incoherence in Environmental Law and the Solutions of Co-ordination, Harmonisation and Integration’, In: Adriaan Bedner and Nicole Niessen (eds.), *Towards Integrated Environmental Law in Indonesia?* (The Netherlands: Research School CNSW, 2003).

253 Goesniadhie, Kusnu, *Harmonization of Law in the Perspective of Law* (Surabaya: JP Books, 2006).

254 Version 8 November 2016.

255 Version 19 October 2016.

Those three (3) refer to the main parts of the academic paper and that draft law. The reasons and objectives are predicted not to have some significant change in the next round of discussion. As similar to its title, the regulation materials of this draft is all about Indigenous People. Therefore, the presentation on the draft law is related to almost all the substances.

a. Reasons of regulation.

Referring to the Academic Paper and RUU PPMHA, there are four (4) reasons why it is necessary to have a special law for indigenous people. The first is a normative reason because the 1945 Constitution orders stipulating the arrangement. The order here is in Article 18B (2) which mentions the need of a regulation to acknowledge the unity of indigenous peoples and their traditional rights. This Article actually does not mean the needs of a specific law on indigenous people, but regulating it in (various) laws. Therefore, the initiative of drafting the Indigenous People Law is not entirely rooted in a normative point, but more to the practice of state order. Based on the experiences, there has already been law drafting referring to the stipulation similar to Article 18B (2).

The second reason is the criticism on the characteristics and content of various laws that currently have regulations on Indigenous People. The laws are often called sectoral laws. For instance, the Law on Forestry, Law on Fisheries, Law on Plantations, Law on Coastal Management and Small Islands. Those laws are considered sectoral because they regulate the specific sectors without relating it to another sector. The characteristics of egocentrics in each sector in the end will affect the substance of those laws. The substances among those laws are not synchronized because they are different or contradict each other. As a result, indigenous people struggle to find legal certainty. In addition to the contradictory aspect, the substances of those various laws also become a problem because of some other reasons, such as: (i) the enactment of conditional recognition, and (ii) not regulating some important aspects such as the communal rights of indigenous people, and sanctions.

The third reason is empirical: the social, economic, political and cultural problems faced by indigenous people. These problems make indigenous people lose some of their human rights, living space and thus lead them to live in poverty.

Those problems are considered as the direct or non-direct impact of the existing sectoral laws. The laws are considered to give legitimacy to the government, business actors and specific civil society group to take abusive action such as confiscation customary lands, expulsion, shooting, arresting, terror and filing lawsuits against powerless indigenous people.

The fourth is an idealistic reason: to achieve the ideals as written in the preamble of the 1945 Constitution, that the acknowledgement, respect and protection of indigenous peoples' rights must be achieved as the goals of the state and nation, namely to strengthen the Unitary State of the Republic of Indonesia and for the prosperity of indigenous people.

The reasons above are a combination of normative, empirical and idealistic aspects, which become the reasonable recommendations for the needs of the Law on Indigenous People.

b. The Objective of Regulation.

The main goal of RUU PPMHA is that the state and government will conduct their constitutional roles. Their jobs are to protect and to provide certainty of laws to the

indigenous people. The task of protection should mean indigenous peoples are free: (i) to live securely, to grow and to develop as a group in society with their dignity as human beings; (ii) to be free of any kind of discrimination and violence; and (iii) to live based on their own orders which enable them to protect their own area and their own identity. It is necessary to note the massive and serious negative impact of state interventions into indigenous peoples' lives over the past five decades, this Law also obliges the state and government to rebuild the capacity of indigenous people to hold onto their normative order system.

The second constitutional task is to provide legal certainty in the status of Indigenous People both in personal or a group capacity as the owners of the natural resources, traditional knowledge and cultural artifacts. It also includes the legal certainty to enjoy their rights to natural wealth.

In addition to the two (2) main goals above, the Indigenous People Law is also meant to achieve another important goal, which is to harmonize the various laws that regulate the indigenous peoples. This goal is an implementation of the Decree of the People's

Consultative Assembly (MPR) No. IX/2001 on Agrarian Reform and Management of Natural Resources to review the laws and regulations in order to align or synchronize sectors.

c. Basic Principles of Regulation.

Definition of Indigenous People.

The RUU PPMHA uses the terms “indigenous people” and “traditional society”. These terms were to align with Article 18B point (2) and Article 28 I point (3) of the 1945 Constitution, both of which use those terms. Therefore, it can be inferred that the definition of indigenous people is codified (Regional Representatives Council, 2013).

Furthermore, this draft law understands that Indigenous People are deemed the subject of law consisting of a group of people living from generation to generation in a specific geographical area and are bound to cultural identity, ancestral ties, a strong relation to the land, area and natural resources in the customary area, as well as a value system that determines the economic, political, social and legal instruments (Article I (1)). Generally, this definition of indigenous people is

the continuity of the formulation of Indigenous Peoples Alliance of the Archipelago (AMAN) Conference in 1999 by the adding the wording of “subject of law”. The “subject of law” term refers to the growing spirit following the issuance of the MK No. 35/2012 declaring: (i) Indigenous People are citizens that must not be discriminated against; and (ii) Indigenous Peoples in collective form are deemed the subject of law and therefore they deserve the rights and duties (Simarmata and Steni 2015).

The Position of Indigenous People.

Academic Paper of the RUU PPMHA mentions that Indigenous People as an autonomous individual to exert public regulations. From an origin perspective, autonomy does not come from the state and therefore it is not in the same category as regional autonomy, but it rather occurs naturally and is an innate part of their ties to their land. Therefore it is called community autonomy. In the community autonomy, the indigenous people are deemed to have the authority to govern public regulations in order to fulfil their own needs, and to push for the enactment of regulations that apply to their internal members and external people.

Rights and Duties of Indigenous People.

According to the RUU PPMHA, indigenous people possess eight (8) type of rights: Rights to the Customary Area and Natural Resources, Rights to Development, Spiritual and Cultural Rights, Rights of Environment, Rights of Undergoing Customary Law and Justice, Rights of Education, Rights of Health and Rights of Traditional Knowledge. Six (6) of those rights are human rights:

Customary Area and Natural Resources, Rights of Development, Spiritual and Cultural Rights, Rights to Environment, Rights to Education and Rights to Health. Only the Right of Undergoing Customary Law and Justice and Right of Traditional Knowledge are considered the legal rights without a Human Rights precedent. The table below shows information on those rights as well as a number of related and important clauses:

Table.I Rights of Indigenous People in RUU PPMHA

Name of Rights	Article	Brief Description
Right of Customary Area and Natural Resources.	Article 4	<ul style="list-style-type: none"> Indigenous People have the right to use natural resources in the customary area based on customary law The use of natural resources in customary areas by other parties must be upon approval given by Indigenous People. Rights on territory can be individual or communal, with the stipulation that the rights cannot be given to other parties Indigenous People have the rights of restitution and or appropriate and fair compensation on the confiscation, monopolization and exploitation of customary areas without the agreement of the Indigenous People

Rights of Development.	Article 7	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous People must be completely involved in development programs • Indigenous People have the right to reject any development program going on in their customary areas that is irrelevant to their needs or culture, and/or that brings a negative impact to their life.
Rights of Spirituality and Culture.	Article 8	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous People have the right to join and follow their beliefs and ceremonies from their ancestors • Indigenous People have the right to guard, control, protect and develop their traditional knowledge as well as their intellectual property • Indigenous People have the right to get the legal status on marriage that is based on customary law including the children born from the marriage
Rights of Environment.	Article 9	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous People have the right to environmental protection. • Indigenous People have the right to use their traditional knowledge for environmental management.
Rights of Undergoing Customary Law and Justice.	Article 10	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous People have the right to undergo law for their own domestic business including the implementation of customary justice
Rights of Education.	Article 11	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous People have the right to get education services without any restriction and discrimination. • Indigenous People have the right to develop an education system that is relevant to their tradition and culture and to get protection from any threats and disturbance to the tradition-based education system.

Rights of Health.	Article 12	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous People have the right to get health services from the state without any restriction and discrimination • Indigenous People have the right to conduct and develop the traditional medicine and to get protection from any threat or disturbance to the traditional medicine
Right of Traditional Knowledge.	Article 13	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous People have the right to develop their traditional knowledge system and to get protection from any threat or disturbance that can destroy that traditional knowledge • Indigenous People have the rights to get a fair benefit from the use of traditional knowledge from other parties based on agreement

The RUU PPMHA applies the responsibility to participate in solving problems in customary areas. The other responsibilities do not have any relation to specific rights, such as the duty to uphold tolerance among indigenous people, and to obey prevailing laws and regulations, as well as to ensure the involvement of women, children, youth, the elderly, disabled people and other vulnerable groups in the decision-making process related to customary areas.

Institutional Arrangement.

The RUU PPMHA stipulates an institutional arrangement at the national level such as the National Commission on Indigenous People.

This commission is independent and permanent and will verify the existence and the rights of Indigenous People whose members and areas are located in two or more provinces. Another objective is to conduct the harmonization of development programs related to the protection and empowerment of Indigenous People, to receive complaints and conduct investigations into any violation against the rights of Indigenous People as well as to monitor the implementation of laws and regulations at both national or local levels.

At local level, the Local Government Head should establish an Indigenous People Committee in each province and district/city. The main task of the Indigenous People Committee is to provide technical support to the Indigenous People for the identification and verification of Indigenous People.

Recognition of Indigenous People.

The RUU PPMHA governs the designation procedure of indigenous peoples, which in general includes identification, verification and establishment in law of their community. Principally, the Indigenous People self-identify. The National Commission of Indigenous People and Indigenous

People Committee may identify them if the Indigenous People are not willing to do it themselves. The verification is done to respond to the identification reported by the group as part of the proposal to establishing them as an indigenous people. If there is no objection or an agreement has been made among the other parties, the president, governor or district head/mayor will designate the group Indigenous People.

Government Responsibility and Authority.

In general, the duty and authority of the government based on the RUU PPMHA includes policymaking and the provision of public services. The policies should fulfil, protect and respect the indigenous peoples' human rights, establish a policy related to spatial planning in national, provincial and district/city levels by acknowledging the existence of customary areas, and to establish the policy of the indigenous people's empowerment program while regarding local wisdom. Public services provision is done by facilitating and assisting the indigenous people in customary areas with participatory mapping, recording and legalizing marriages under customary law along with children born from the marriages.

Conflict Resolution.

Conflict is defined here as an activity violating customary law. Customary justice resolves any violation committed by either the indigenous people or outsiders. The verdict of the customary justice is final and binding.

Community Participation.

The RUU PPMHA provides various alternatives for indigenous people to participate in development such as: (i) providing information; (ii) providing suggestions, considerations, and opinions, (iii) delivering reports, (iv) monitoring the implementation of development plans, (v) providing physical support, financial, facilities, as well instruments and infrastructure, and (vi) creating a conducive environment for living.

Criminal Sanction.

The RUU PPMHA establishes three (3) actions as crimes against the Indigenous People, namely:

- Discriminating against Indigenous People;
- Forcing others by using violent or other means to take actions that make the Indigenous People lose their rights; and

- Causing Indigenous People to fail to live and prosper and participate with their rights and dignity as human beings.

Every person resorting to the above crimes is subject to imprisonment and/or a fine.

III. DRAFT REVISION OF LAW NO. 5/1990 ON CONSERVATION OF NATURAL RESOURCES, BIODIVERSITY AND ECOSYSTEMS.

The draft revision of Law No. 5/1990²⁵⁶ has many provisions to regulate the indigenous people directly or indirectly. The provisions here are included in almost all biodiversity conservation stages such as planning, preservation and utilization. According to its characteristics, the various provisions can be moved into five categories as follows:

1. Provision to consider;
2. Provision to accommodate;
3. Provision to protect and provide legal certainty;
4. Provision to comply with human rights; and
5. Provision to impose obligations.

256 Version 0.0 January 2017.

The provisions from the five parts above will be discussed to understand further materials and to find similarities or differences in the draft revision of Law No. 5/1990 with other laws in how they regulate indigenous people.

- a. The regulation on Indigenous People in the draft revision of Law No. 5/1990.

The provision to consider.

The provisions in this category are said to have the characteristics of consideration because of their sensitivity in calculating or regarding the existence of indigenous people at each stage of biodiversity conservation. The tables below describe the diversity of provisions in the draft revision of Law No. 5/1990 and their substance:

Table 2. Diversity of Provision in draft revision of Law No. 5/1990

The Statement of Provision	Location in Draft Revision of Law No. 5/1990
Inventory of biodiversity is conducted to collect data and information including the forms of mastery and traditional knowledge that are associated with genetic resources, species and ecosystem.	Article 11 (c) and (d).
The arrangement of a biodiversity plan that considers the protection or preservation of local wisdom.	Article 39 (c).
The preservation of a Nature Sanctuary is managed by protecting cultural and religious values related to nature	Article 75 (d).
The preservation of Natural Tourism Park is done by protecting religious or cultural values.	Article 77 (d).
Protecting the existence of populations living side-by-side or intersecting with Wildlife Sanctuaries.	Article 76 (e).

Preservation of the conservation area considers the existence and participation of the community.	Article 82.
Free Prior Informed Consent (FPIC).	Article 106 (b). Article 109 (b).
The proposal on Intellectual Property Rights (HAKI) must include the origins of genetic resources including those taken from traditional knowledge.	Article 122 (2).

Referring to several provisions mentioned in the tables above, the draft revision of Law No. 5/1990 considers the indigenous people in the planning activities (making inventory, planning on biodiversity, preservation of conservation territory and the supporting area, and legalizing Intellectual Property Rights (IPR). As the inventory, preservation and establishment of rights are done by the government, so the government is responsible for considering indigenous people.

The obligation is not only on the government but also other state bodies if they are the party proposing the IPR and access to genetic resources. The draft revision of Law No. 5/1990 stipulates the aspects to be considered in biodiversity conservation, such as form of controlling mastery and traditional knowledge, local wisdom, nature-related cultural values, the existence of indigenous people and FPIC.

Table 3. Provision to accommodate in draft revision of Law No. 5/1990

Statement of Provision	Location in draft revision of Law No. 5/1990
The acknowledgement of traditional culture sites or other area within the conservation areas that are considered important and protected by the Indigenous People	Article 36 (2).

The zoning establishment within conservation areas (special zone, traditional zone, religious zone, cultural and historical zone and AKKM). In these areas and zones, the Indigenous People are allowed to manage the natural resources, which has already prevailed prior to the designation of the conservation area.	Article 74 and the explanation.
Allowing Indigenous People to keep managing self-sufficient farming within the National Park as far as it does not have negative impact on natural resources	Article 76 (f).
Allowing indigenous people to pick up forest products and environment services within the National Park.	Article 76 (g).
The maintenance of high conservation value areas managed by preservation of the existence of area, which becomes the source of cultural identity of traditional communities.	Article 84 (d).
The maintenance of special ecosystem areas is managed by protecting the existence and role of the community surrounding the areas in the preservation of its biodiversity.	Article 87.
Recognition of the existence of traditional knowledge associated with genetic resources, with indigenous people as stakeholders, the indigenous community having access and rights, including the communal rights of traditional knowledge.	Article 100 (1a). Article 102 (a). Article 103 (b) and (c).
Indigenous people can act as stakeholders (owner, the one who possess/has authority (<i>penguasa</i>)) of traditional knowledge associated with genetic resources.	Article 104 (2).
The protection of Intellectual HAKI does not eliminate or reduce the indigenous peoples' rights in exchanging and spreading the components of traditional knowledge for their livelihoods.	Article 121(1).

Indigenous people can use the flora and fauna which are controlled and/or monitored in the natural habitat for the sake of customary goals, religious activities, or the fulfilment of daily needs without following the provision on species sources and having to seek legal permission.	Article 149 (l).
To receive compensation for the loss of rights to lands and access to resources as a result of the provision of conservation areas and essential ecosystem area	Article 165 (f).
To get incentive for the limitation of rights on the land that are designated as an essential ecosystem area.	Article 165 (g).
To get fair and balanced profit sharing from the rights of intellectual property as well as traditional knowledge on the use of genetic resources.	Article 165 (h).

The most important part from the accommodative characteristics of the draft revision of Law No. 5/1990 to the indigenous people is about respect for traditional knowledge and local wisdom related to the management of genetic, species and ecosystem resources. The respect is shown by allowing the practice and traditional knowledge to be done either in the conservation area or the essential ecosystem area. One of the ways to ensure the implementation of traditional knowledge and wisdom is by the arrangement of safe zone areas that do not interfere with the implementation of knowledge or local wisdom. The Indigenous People are allowed to manage natural resources in traditional zones and Community Conserved

Areas that have existed prior to the designation of the conservation area.

Furthermore, the draft revision of Law No. 5/1990 is deemed accommodative as it allows the recognition of indigenous people as the traditional knowledge stakeholders associated with the genetic resources, including the rights to access it. As the stakeholders, the indigenous people are the owner of the genetic resources and traditional knowledge. As the owner, indigenous people gets two (2) convenience and material benefits. The two (2) forms are, *first*, the permission for exchanging and spreading out the component of traditional knowledge for the

needs of life despite the granting of IPR. *Second*, the permission to utilize flora and fauna species which are controlled and/or monitored from the natural habitat for the customary reasons, religious activity, or the fulfilment of daily needs without following the provision on specimen sources and legal permit.

Meanwhile, the material benefit such as the compensation or incentive if the access of indigenous people to natural resources is limited or omitted as the consequence of the designation of a conservation area and essential ecosystem area, as well as profit-sharing from the provision of intellectual property rights.

Table 4. Provision to protect and provide legal certainty in draft revision of Law No. 5/1990

Statement of Provision	Location in draft revision of Law No. 5/1990
Guarantee for not changing the functions of Community Conserved Areas (customary forest, and others) and issuing the permit or relevant rights	Article 33 (2) dan Article 36 (1)
The control of the use of traditional knowledge by regulating the acknowledgement of rights of traditional knowledge stakeholders and registration	Article 123 (1)
Access to the genetic resources without compliance with the requirement of FPIC and/or the Joint Agreement shall bear a sanction of imprisonment up to 5 years and a fine of up to IDR 5 million	Article 227 (b)

The characteristics of protecting and giving legal certainty are a continuation of the two (2) previous characteristics; to consider and to accommodate. The government, in the concept of its draft revision of Law No.

5/1990, should not only consider the existence and even allows the practice and traditional knowledge on genetic resources, species and ecosystems, but also protects them by providing them with legal certainty. The rights of indigenous

people to practice knowledge and traditional wisdom are guaranteed protection from any interference by: (i) ensuring that there is no provision of rights or permit for indigenous peoples' areas such

as Community Conserved Area; and (ii) imposing penalties for the practice of accessing genetic resources without FPIC and/or a Joint Agreement.

Table 5. Provision to comply with Human Rights in draft revision of Law No. 5/1990

Statement of Provision	Location in draft revision of Law No. 5/1990
Society may be involved in biodiversity preservation activity	Article 41 (2)
Indigenous peoples' rights to get access to information on biodiversity conservation	Article 161 (2)
Community participation in planning, preservation, utilization, control and monitoring, as well as biodiversity conservation law enforcement	Article 162

The provisions that comply with the Indigenous People's Human Rights as can be seen in the table above basically provide opportunities to participate in the biodiversity

conservation. The participation is also on the level of law enforcement. The Indigenous People are also required to participate in access to information.

Table 6. Provision to impose obligation in draft revision of Law No. 5/1990

Statement of provision	Location in draft revision of Law No. 5/1990
The provision of the protected fauna is also applicable to indigenous people except if it is mentioned otherwise by the Minister	Article 149 (2)

In addition to acknowledging or giving the rights to indigenous people, the RUU PPMHA also burdens them with obligations. One of the obligations is to obey the formal regulations on the preservation and utilization of protected wildlife.

b. Critical Review

A number of tables above show clearly that the draft revision of Law No. 5/1990 is full of the provisions that side with indigenous people. The statement is not overrated since the practice, knowledge and indigenous people's wisdom related to biodiversity conservation is not only considered but accommodated and even protected. Indigenous people have the position as the traditional knowledge stakeholders who have the right to participate in biodiversity conservation activities.

There are some interesting things related to the recognition of indigenous people in the draft revision of Law No. 5/1990. First, most of the provisions related to indigenous people in the draft law do not recognize a conditional recognition concept. The conditional recognition, which has a constitutional basis in Article 18B (2) and Article 28(3) of the 1945 Constitution, obliges the formal recognition from the local

government to a group of people as indigenous people.

The recognition is granted if the society meets a number of formal criteria for indigenous people (Simarmata 2006). However, the draft revision of Law No. 5/1990 is different because the indigenous people do not need any recognition given by the local government to get attention or be considered, accommodated and recognized as the traditional knowledge owner that can enact their authority on natural resources based on their traditional knowledge and wisdom or participate in biodiversity conservation. Besides, the draft revision of Law No. 5/1990 does not have any provision stating that traditional knowledge and wisdom must not contradict with higher laws and regulations.

Second, the draft revision of Law No. 5/1990 has one (1) clause as mentioned in Article 112 (2), which introduces the conditional recognition. The Article stipulates that the FPIC can be conducted in a way that is similar to the existing procedure and habits within the stakeholder society as long as its existence is still acknowledged and not contradictory to the existing laws and regulations. The provision in the Article definitely contradicts most of the other

provisions, which do not impose any conditional acknowledgement. The contradiction of Article 112 (2) and other provisions will possibly create bias in the model of indigenous peoples' recognition. The unclear recognition will cause uncertainty.

Despite the multiple interpretations, the unconditional recognition model of Indigenous People as in the draft revision of Law No. 5/1990 has actually been applied by a number of other regulations as seen in Table 7 below:

Table 7: Law imposing unconditional acknowledgement.

No.	Laws	Provisions on indigenous people
1	Law No. 22/2001 on Oil and Gas.	<ul style="list-style-type: none"> Contract of Work should contain a guarantee for indigenous people's rights Oil and gas business activities cannot be conducted on indigenous peoples' land
2	Law No. 20/2003 on National Education System.	The people in remote areas or isolated indigenous people have the right to get a special service education
3	Law No. 31/2004 as amended to Law No. 45/2009 on Fisheries.	Management of fisheries must consider customary law
4	Law No. 26/2007 on Spatial Planning.	Indigenous people have rights and responsibilities in the process of spatial planning
5	Law No. 11/2010 on Cultural Heritage.	Indigenous people can own and/or take control over and manage the Cultural Heritage

The five (5) Laws in the table above do not require any conditions to be recognized for the existence of indigenous people so that they can be considered or accommodated (Law on Oil and Gas, Law on

Fisheries), recognized for their rights (Law on Spatial Planning, Law on Cultural Heritage) or get access to public services (Law of National Education System).

Despite the existing practices, the draft revision of Law No. 5/1990 does not automatically replicate the five (5) Laws above in recognition of indigenous people. It is due to the reason that the conservation area, which is a state forest area, also enacts the Law on Forestry, which requires the conditions of existence for the recognition of customary forest. A disharmony with the Law No. 41/1999 will happen if the draft revision of Law No. 5/1990 does not impose a conditional recognition.

IV. THE ALIGNMENT OF THE DRAFT REVISION OF LAW NO. 5/1990 AND RUU PPMHA.

As explained in the previous parts, this paper is of the opinion that the Law on Indigenous People serves as an Umbrella Act. This perspective also asserts that the positions of Law on Indigenous People and Law No. 5/1990 are not equal. Consequently, all other laws, including the Law No. 5/1990 which has provisions or will affect indigenous peoples, must refer to the Indigenous People Law. Therefore, the provisions in revision of Law No. 5/1990 must not contradict the Indigenous People Law. There is no obligation for the Indigenous People Law

to synchronize with the Law No. 5/1990 since the alignment of both Laws is not derived from cross-referencing but from their hierarchical relationship.

From a logical perspective, it might be said that the draft revision of Law No. 5/1990 has been in harmony with the RUU PPMHA. The draft revision of Law No. 5/1990 also realized that indigenous people's recognition is not simply done by ensuring that the development will not give any negative impact on indigenous people. Above all, both draft Laws materialize the recognition by further action such as accommodating, protecting and providing legal certainty and even complying with indigenous peoples' human rights. This recognition enables the Indigenous People to: *First*, perform land and other natural resources management, including biodiversity conservation referring to customary law/knowledge and local wisdom; *Second*, get protection and legal certainty for the implementation of self-governing systems, while enjoying their traditional rights; *Third*, participate in the development process; and, *Fourth*, enjoy the yields of customary area management for their prosperity.

Even though both drafts have that commonality, the draft revision of Law No. 5/1990 does not follow the logical thinking used by the draft Law on Indigenous People. This is to ensure that the recognition has relevant meaning or substance. The RUU PPMHA develops a way of thinking or logic that other laws are obliged to follow the below:

1. The affirmation that the Indigenous People are deemed the subject of law as reflected by the recognition of authority and ownership of the Indigenous People for Natural Resources, including the genetic resources, species and ecosystem. The authority and ownership show that Indigenous People are not under any other authority in managing the customary area.
2. It is necessary for state institutions or governments to implement some parts of duties as stipulated by the Law on Indigenous People while ensuring that the indigenous people are not administered by using a sectoral.

The draft revision of Law No. 5/1990 has not yet had or used the above logical thinking. This draft tends to use an idea that the recognition can be obtained without dealing with the indigenous peoples' position. Above all, this draft thinks that the recognition can be obtained

by letting the indigenous people conduct some utilization activities without or with less authority and ownership. Thus, unlike the provisions in the draft Law on Indigenous People that emphasize the authority of indigenous people in their customary land, the draft revision of Law No. 5/1990 shows the limited customary authority due to the existence of formal authority that even has more decisive power.

However, both drafts sanction any person who accesses or manages the natural resources/genetic resources in the customary areas without obtaining any agreement from the indigenous people there. The punishments should also be consistent in both drafts. It is currently only Law No. 39/2014 that has a similar provision (Article 103) which might punish any officer who issues a Plantation Concession permit on indigenous peoples' land with a maximum of 5 years imprisonment or fine of up to IDR 50 billion rupiah.

V. RECOMMENDATION.

The effort to review the alignment of both draft revision of Law No. 5/1990 and RUU PPMHA by assuming that both are in the same hierarchy is still hampered by the fact that the draft Law on

Indigenous People is still in a rough draft without any Explanation section. Meanwhile, the draft revision of Law No. 5/1990 has been well elaborated. In this condition, it is necessary to refer to the Academic Paper on the RUU PPMHA so as to get sufficient observation and analysis. In the future, it is absolutely necessary to create an accelerated arrangement so that the other draft Laws can be synchronized into the RUU PPMHA.

The harmonization of both drafts needs improvement by adopting or using the method or logical thinking on the position of the Law on Indigenous People. If the synchronization cannot be

continued at that level, it is possible that both drafts have a different starting point. Such inconsistency might reflect the differences in perceiving and imagining the relations of indigenous authority and formal authority. The concept of the relations of those two authorities is related to the level of accommodation the indigenous authority and formal authority have for each other. In the framework of a legislative harmonization, these differences must be cast aside. This is to stop both Laws from simply listing desires without any legal certainty and harmony. They risk undermining each other if they are contradictory.

KESELARASAN RUU MASYARAKAT ADAT DENGAN UNDANG-UNDANG KONSERVASI KEANEKARAGAMAN HAYATI²⁵⁷

Rikardo Simarmata²⁵⁸

Abstrak

Penyusunan RUU Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Adat (RUU PPMHA) dan draf revisi UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990) yang berlangsung bersamaan menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana menyelaraskan materi pengaturan keduanya. Pertanyaan tersebut tidak mudah untuk dijawab berhubung belum ada kesepakatan mengenai kedudukan kedua UU tersebut bila kelak diberlakukan. Dengan menggunakan kerangka pikir bahwa RUU PPMHA nantinya harus merupakan semacam UU payung dan karena itu harus dirujuk oleh seluruh UU terkait termasuk draf revisi UU No. 5/1990, tulisan ini memaparkan seberapa jauh materi muatan draf revisi UU No. 5/1990 selaras dengan RUU PPMHA. Tulisan ini menemukan bahwa materi pengaturan keduanya sudah selaras sekalipun masih ditemukan hal yang sebaliknya. Kedua draf UU tersebut mengakui masyarakat adat dalam bentuknya yang tidak sempit. Di saat yang sama, keduanya masih berbeda dalam melihat kedudukan masyarakat adat sebagai subjek hukum yang berimplikasi pada pengakuan atas otoritas atau kewibawaan untuk menyelenggarakan kekuasaan (urusan publik).

Kata kunci: masyarakat hukum adat, keanekaragaman hayati, konservasi

257 Makalah ini dipersiapkan dalam rangka memberikan masukan-masukan bagi penyempurnaan draf Rancangan Undang-Undang tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati.

258 Staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

I. PENDAHULUAN

Pengaturan mengenai Masyarakat Adat (MA) dalam legislasi di bumi Nusantara telah berlangsung berabad-abad, sejak dimasa kolonialisme sampai saat ini dan Undang-undang Dasar 1945 mengakui hubungan masyarakat adat yang tidak dapat dipisahkan dari negara. Persekutuan-persekutuan masyarakat adat yang sudah ada bahkan sebelum negara Indonesia lahir. Negara mengakui keberadaan persekutuan-persekutuan tersebut dan melindungi hak-hak tradisionalinya.

Peraturan perundang-undangan mengatur lebih lanjut ketentuan konstitusi tersebut. Pada awalnya peraturan perundang-undangan tersebut memaknai pengakuan yang disebutkan dalam konstitusi sebatas upaya untuk memastikan kegiatan-kegiatan pembangunan tidak merugikan masyarakat adat atau menyebabkan mereka terhambat untuk menjalankan hak-hak tradisionalinya. Dalam perkembangannya, terutama dimasa Reformasi, pengakuan dimaknai lebih jauh dan bersifat langsung. Pengakuan adalah tindakan pemerintah mendeklarasikan keberadaan masyarakat adat, dan selanjutnya mengabsahkan kewenangan atau hak-hak tradisionalinya seperti

hutan adat dan hak ulayat. UUD 1945 sebelum amandemen memang memelopori pengakuan masyarakat adat namun melupakan desain rute legislasi. UUD 1945 tersebut tidak menentukan bentuk produk legislasi yang diperlukan untuk mengatur masyarakat hukum adat. Akibatnya, pemerintah yang lembaga birokrasinya dijangkiti penyakit sektoralisme, mengatur masyarakat adat dengan cara membolehkan semua sektor terkait membuat aturan sendiri, terkadang atas nama pembangunan nasional.

Sektoralisme membuat proses pembuatan peraturan perundang-undangan melupakan koordinasi antar kementerian. Sebagai akibatnya, sejumlah substansi antar peraturan perundang-undangan berbeda dan bahkan bertentangan satu dengan yang lain. Pemerintah tidak membuat produk legislasi yang harus dirujuk oleh seluruh kementerian dalam membuat regulasi terkait masyarakat adat.

Amandemen UUD 1945 pada tahun 2001 mengoreksi kesalahan diatas dengan mengatakan bahwa pengakuan dan penghormatan negara terhadap masyarakat adat diatur dengan undang-undang. Adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35 tahun 2012 (MK No. 35/2012) yang mengingatkan kembali norma konstitusi tersebut

dengan mengatakan bahwa saat ini masih ditunggu adanya sebuah undang-undang tersendiri yang mengatur penghormatan dan pengakuan terhadap masyarakat adat. Itu sebabnya putusan MK No. 35/2012 tersebut memahami berbagai legislasi termasuk produk hukum daerah yang mengatur mengenai masyarakat adat dan sedang berlaku, bersifat sementara sampai undang-undang yang diperintahkan oleh UUD 1945 dibuat.

Dalam perspektif normatif, penyusunan RUU PPMHA dilakukan untuk melaksanakan lebih lanjut bunyi ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Alasan tersebut mendasari pemikiran untuk memposisikan RUU PPMHA tersebut kelak akan menjadi semacam undang-undang payung atau *umbrella act* (UU payung). Sebagai UU payung, nantinya seluruh peraturan perundang-undangan dan regulasi terkait masyarakat adat, harus menyelaraskan diri dengannya. Dengan orientasi demikian, RUU PPMHA sekaligus memperjuangkan era baru dalam legislasi masyarakat adat. Era yang menghendaki sebuah lembaga sektoral harus membuat regulasi selaras dengan UU payung dan tidak berkonflik dengan regulasi pada sektor lain.

Pada saat yang sama penyusunan draf revisi UU No. 5/1990 sebagai pengganti dari UU No. 5/1990, dibuat dengan masih meneruskan tradisi di era lama yaitu masing-masing sektor membuat undang-undang rujukan sendiri tanpa harus mengacu dan menyelaraskan diri dengan UU payung.

Fakta bahwa draf RUU PPMHA Adat dan revisi UU No. 5/1990 sedang dibuat pada saat yang sama namun dalam semangat yang berbeda, menimbulkan tanda tanya mengenai bagaimana seharusnya kedua draf UU tersebut mengatur mengenai masyarakat adat dalam rangka menghindarkan kontradiksi yang akan menyebabkan ketidakpastian hukum.

Secara konseptual, substansi draf revisi UU No. 5/1990 harus menyesuaikan dengan RUU PPMHA apabila yang terakhir berkedudukan sebagai UU payung. Hal itu disebabkan karena UU payung dianggap sebagai induk yang mengatur secara umum dan karena itu harus diacu dan dijabarkan lebih lanjut oleh UU sektoral. Namun kenyataan saat ini belum ada kesepakatan atau kesepakatan bahwa RUU PPMHA dibuat dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, dan selanjutnya, menjadikannya

sebagai UU payung. Itu sebabnya, revisi atas UU sektoral masih terus berlangsung tanpa menunggu sampai UU PPMHA diberlakukan.

Tulisan ini berargumen bahwa proses pembahasan yang sedang sama-sama berlangsung memungkinkan substansi draf revisi UU No. 5/1990 menyelaraskan diri dengan RUU PPMHA – merupakan kesempatan yang unik.

Penyelarasan tersebut diperlukan dengan menggunakan asumsi bahwa RUU PPMHA merupakan perwujudan dari perintah Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan karena itu akan menjadi induk yang harus dirujuk oleh seluruh peraturan perundang-undangan lainnya. Secara metode penyelarasan memang akan menemui kesulitan karena baik Naskah Akademik (NA) maupun draf RUU PPMHA masih sangat mungkin untuk berubah dalam proses pembahasan yang masih akan berlangsung. Kesulitan tersebut akan diatasi dengan cara menjadikan NA sebagai patokan dalam penyelarasan. Alasannya karena perubahan pada NA kemungkinan besar tidak akan bersifat substantif. Sejumlah bagian NA seperti prinsip dan landasan, bahkan mungkin tidak akan berubah sama sekali. Penyelarasan akan dilakukan dengan berfokus pada bagian-bagian yang dianggap

tidak akan mengalami perubahan substantif.

Tulisan ini memaparkan pengaturan masyarakat adat dalam dua (2) draf UU yaitu RUU PPMHA dan draf revisi UU No. 5/1990. Untuk draf revisi UU No. 5/1990 karena materi pengaturannya tidak semata-mata mengenai masyarakat adat, paparannya mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur masyarakat adat. Pada bagian selanjutnya, tulisan ini memeriksa keselarasan antara muatan kedua draf tersebut. Konsep-konsep mengenai keselarasan legislasi akan digunakan untuk melakukan pemeriksaan. Sebagai penutup, tulisan ini akan menawarkan sejumlah rekomendasi agar terdapat kesesuaian antara substansi RUU PPMHA dengan draf revisi UU No. 5/1990.

II. KESELARASAN LEGISLASI

Pemikiran mengenai keselarasan legislasi dapat dikembalikan kepada konsep yang mengatakan bahwa hukum merupakan suatu sistem yang memiliki logika-logika yang padu dan dengan demikian dapat bertumpu pada dirinya sendiri (*inner ordering system*). Untuk bisa menjadi demikian, elemen-elemen dalam sistem hukum tersebut harus selaras atau tidak kontradiktif.

Konsep yang paling dekat dengan pemikiran keselarasan legislasi adalah hirarki perundang-undangan. Preposisi konsep ini bahwa seluruh peraturan perundang-undangan (*legislation*) tersusun ke dalam hirarki dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.²⁵⁹ Pantangan untuk bertentangan dengan peraturan di atasnya dimaksudkan untuk menciptakan keselarasan yang ujungnya menciptakan ketertiban (*order*).

Episentrum pembicaraan keselarasan legislasi terletak pada tiga (3) istilah yaitu konsistensi, koherensi dan harmoni. Ketiganya memberikan perhatian pada hubungan antar peraturan perundang-undangan beserta akibat-akibatnya. Dalil utamanya, bahwa antar produk hukum harus cocok dan kungruen satu sama lain

agar tidak menimbulkan kontradiksi dan ketidakpaduan. Antar produk hukum harus terjalin dalam hubungan yang saling memerlukan, bukan saling mendeligitimasi. Ketidakpastian (*uncertainty*) dan ketidaksetaraan (*inequity*) adalah dua masalah yang dikhawatirkan akan muncul jika antar produk hukum tidak cocok satu sama lain.

Ketiga konsep di atas juga berkaitan dengan harmoni legislasi. Dalam pemikiran yang dikembangkan oleh L.M. Gandhi²⁶⁰ J.M. Otto²⁶¹ dan Kusni Goesniadhie,²⁶² harmoni bukan hanya antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya (relasi vertikal) tetapi juga antar peraturan perundangan yang setingkat (relasi horisontal). Harmoni antar perundang-undangan setingkat didapatkan dengan cara melakukan saling merujuk (*cross referencing*). Wendy Schrama bahkan memperluasnya dengan mengatakan bahwa harmoni juga

259 Soeprapto, Maria Faria Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

260 Gandhi, L.M., 'Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif' (Professorial inaugural lecture at the University of Indonesia, 1995).

261 Otto, J.M., 'Incoherence in Environmental Law and the Solutions of Co-ordination, Harmonisation and Integration', In: Adriaan Bedner and Nicole Niessen (eds.), *Towards Integrated Environmental Law in Indonesia?* (The Netherlands: Research School CNSW, 2003).

262 Goesniadhie, Kusnu (2006), *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan*. Surabaya: JP Books.

menyangkut hubungan antara produk hukum dengan konteks dan budaya.²⁶³

Berdasarkan uraian diatas, maka ukuran selaras atau harmonis dalam legislasi adalah tidak adanya kontradiksi baik antar ketentuan dalam satu produk legislasi maupun antar legislasi. Indikator ada atau tidaknya kontradiksi adalah seberapa produk legislasi cocok atau padu satu-sama lain. Dari segi akibat, legislasi yang tidak selaras atau harmonis dapat menyebabkan ketidakpastian dan ketidaksetaraan, utamanya kepada orang-orang yang akan terkena dampak pemberlakuan (*affected group*).

III. NASKAH AKADEMIK²⁶⁴ DAN RUU PPMHA²⁶⁵

Paparan mengenai Naskah Akademik dan RUU PPMHA berisi tiga (3) hal yaitu *alasan*, *tujuan*, dan *pokok-pokok pengaturan*. Ketiga hal tersebut dianggap sebagai bagian pokok dari Naskah Akademik dan RUU PPMHA tersebut. Bagian Alasan dan tujuan diperkirakan tidak akan mengalami perubahan

yang signifikan dalam putaran-putaran pembahasan berikutnya. Sesuai dengan judulnya, materi pengaturan RUU PPMHA ini seluruhnya mengenai MA. Oleh sebab itu, pemaparan mengenai RUU PPMHA tersebut hampir mengenai seluruh muatannya.

a. Alasan pengaturan

Bila merujuk pada Naskah Akademik dan RUU PPMHA ada empat (4) alasan mengapa diperlukan sebuah UU yang khusus mengatur mengenai MA. Alasan pertama bersifat normatif yaitu karena UUD 1945 memerintahkan pembuatannya. Perintah yang dimaksud adalah ketentuan Pasal 18B ayat (2) yang mengatakan perlunya pengaturan UU mengenai pengakuan kesatuan-kesatuan MA dan hak-hak tradisionalnya. Pasal ini sebenarnya tidak memberikan maksud perlunya UU tersendiri yang mengatur khusus mengenai MA melainkan pengaturannya dalam (berbagai) UU. Itu sebabnya inisiatif penyusunan RUU PPMHA tidak sepenuhnya bertolak dari aspek normatif melainkan

pada praktek ketatanegaraan. Berdasarkan pengalaman telah ada pembuatan UU yang didasarkan pada bunyi ketentuan yang serupa dengan Pasal 18B ayat (2).

Alasan kedua adalah kritik atas sifat dan muatan berbagai UU yang saat ini memiliki ketentuan mengenai MA. UU tersebut sering dinamai sebagai UU sektoral. Contohnya UU Kehutanan, UU Perikanan dan UU Perkebunan, UU Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. UU tersebut bersifat sektoral karena mengatur sektor tertentu saja tanpa mengkaitkannya dengan sektor lain. Sifat hanya memikirkan sektornya masing-masing pada akhirnya berdampak pada muatan berbagai UU tersebut. Muatan antar UU tersebut tidak harmonis karena berbeda atau berlawanan satu sama lain. Akibatnya MA sulit mendapatkan kepastian hukum. Selain kontradikif, muatan berbagai UU tersebut juga dipersoalkan karena sejumlah alasan lainnya yaitu: (i) memberlakukan pengakuan bersyarat, dan (ii) masih belum mengatur hal-hal yang dianggap penting seperti hak kolektif MA, dan sanksi.

Alasan ketiga bersifat empirik yaitu permasalahan-permasalahan sosial, ekonomi, politik dan budaya yang dialami oleh MA. Permasalahan-permasalahan

tersebut menyebabkan MA kehilangan sejumlah hak asasinya, ruang hidup, dan menjadi miskin. Masalah-masalah tersebut dianggap sebagai akibat langsung maupun tidak langsung dari pemberlakuan berbagai UU sektoral. UU tersebut dinilai telah memberi legitimasi kepada pemerintah, pelaku usaha dan elemen masyarakat sipil tertentu untuk melakukan tindakan-tindakan seperti pengambilan paksa tanah-tanah MA, pengusiran, penembakan, penangkapan, teror, dan pemicanaan.

Adapun alasan keempat bersifat idealistik yaitu untuk mewujudkan cita-cita yang dituliskan dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak-hak MA harus dilakukan untuk mencapai cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara, memperkuat NKRI dan mensejahterakan MA.

Empat hal diatas, yang merupakan kombinasi aspek normatif, empirik dan idealistik, dijadikan sebagai alasan untuk mengusulkan perlunya UU tentang MA.

b. Tujuan pengaturan

Sebagai piranti hukum, RUU PPMHA akan diposisikan sebagai instrumen untuk mencapai sejumlah tujuan. Tujuan utama

263 Schrama, Wendy, How to Carry Out Interdisciplinary Legal Research Some Experiences with an Interdisciplinary Research Method, (*Utrecht Law Review* 7(1), 2011), halaman 147-162.

264 Versi 8 November 2016.

265 Versi 19 Oktober 2016.

RUU PPMHA ini adalah agar negara dan pemerintah melakukan tugas-tugas konstitusionalnya. Tugas tersebut adalah melindungi dan memberikan kepastian hukum kepada MA. Tugas melakukan perlindungan dimaksudkan agar MA: (i) dapat hidup aman, tumbuh, dan berkembang sebagai kelompok masyarakat sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiannya; (ii) bebas dari diskriminasi dan kekerasan; dan (iii) dapat hidup berdasarkan sistem keteraturan sendiri yang memungkinkannya mempertahankan wilayah dan identitas kulturalnya. Perlu diberi catatan bahwa mengingat masif dan mendalamnya dampak-dampak buruk intervensi negara terhadap MA dalam kurun waktu lima dekade terakhir, UU ini juga memberikan tugas kepada negara dan pemerinah untuk memulihkan kapasitas MA dalam menyelenggarakan sistem keteraturan (*normative order*).

Adapun tugas konstitusional yang kedua adalah memberikan kepastian hukum berkaitan dengan status MA baik dalam kapasitas perorangan atau kelompok, sebagai pemilik harta kekayaan seperti sumberdaya alam, pengetahuan tradisional dan benda-benda budaya. Termasuk didalamnya kepastian hukum untuk menikmati hak-haknya sebagai pemilik harta kekayaan.

Selain dua tujuan utama diatas, RUU PPMHA juga dimaksudkan untuk mencapai tujuan lain yang tidak kalah pentingnya yaitu menyeleraskan berbagai UU yang memiliki pengaturan mengenai MA. Tujuan ini merupakan perwujudan dari perintah Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam untuk mengkaji ulang peraturan perundang-undangan dalam rangka penelarasan atau sinkronisasi antar sektor.

c. Pokok-pokok pengaturan

Definisi Masyarakat Adat (MA)

RUU PPMHA menggunakan istilah Masyarakat Adat dengan maksud untuk mencakup istilah Masyarakat hukum adat dan Masyarakat Tradisional. Konsepsi tersebut dibuat untuk keperluan teknis yaitu mengakomodir Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945 yang masing-masing menggunakan istilah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Tradisional. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa istilah MA bersifat generik (Dewan Perwakilan Daerah 2013).

Selanjutnya RUU PPMHA ini memahami MA sebagai subjek hukum yang merupakan sekelompok orang, yang hidup secara turun temurun di wilayah

geografis tertentu dan diikat oleh identitas budaya, adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum (Pasall angka 1). Secara umum definisi tersebut masih meneruskan rumusan Kongres AMAN 1999 dengan hanya menambahkan kata 'subjek hukum'. Penggunaan istilah subjek hukum mengikuti semangat yang tumbuh setelah Putusan MK No. 35/2012 yaitu: (i) MA merupakan warga negara yang tidak boleh didiskriminasi; dan (ii) MA dalam wujud kolektif merupakan subjek hukum dan karena itu dapat menyanggah hak dan kewajiban (Simarmata dan Steni 2015).

Kedudukan Masyarakat Adat (MA)

RUU PPMHA mengatakan MA sebagai satuan-satuan yang memiliki otonomi untuk menyelenggarakan pengaturan publik. Dari segi asal-usul, otonomi tersebut bukan berasal dari berian negara dan karena itu bukan otonomi daerah, melainkan alamiah dan tidak terpisahkan dari hak asal-usul, karena itu otonomi komunitas. Bersama otonomi komunitas, MA berkedudukan sebagai otoritas yang memiliki kewibawaan untuk

menyelenggarakan pengaturan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan-kebutuhan sendiri, serta dapat memaksakan keberlakuan aturan-aturan kepada para anggotanya dan orang luar.

Hak dan Kewajiban Masyarakat Adat (MA)

Menurut RUU PPMHA, MA memiliki delapan (8) jenis hak yaitu Hak atas Wilayah Adat dan Sumber Daya Alam (SDA), Hak atas Pembangunan, Hak atas Spiritualitas dan Kebudayaan, Hak atas Lingkungan Hidup, Hak untuk Menjalankan Hukum dan Peradilan Adat, Hak atas Pendidikan, Hak atas Kesehatan, dan Hak atas Pengetahuan Tradisional. Enam (6) dari hak-hak tersebut merupakan hak asasi manusia seperti Hak atas Wilayah Adat dan SDA, Hak atas Pembangunan, Hak atas Spiritualitas dan Kebudayaan, Hak atas Lingkungan Hidup, Hak atas Pendidikan, dan Hak atas Kesehatan. Hanya Hak untuk Menjalankan Hukum dan Peradilan Adat, dan Hak atas Pengetahuan Tradisional yang merupakan hak berian hukum (*legal rights*). Tabel berikut berisi informasi mengenai hak-hak tersebut beserta sejumlah klausul penting yang berkenaan dengannya:

Tabel.I Hak-hak Masyarakat Adat dalam RUU PPMHA

Nama hak	Pasal	Uraian singkat
Hak atas wilayah adat dan sumberdaya alam	Pasal 4	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak memanfaatkan sumberdaya alam yang ada di dalam wilayah adat berdasarkan hukum adat • Pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah adat oleh pihak lain harus melalui persetujuan bersama MA • Hak atas wilayah dapat bersifat perorangan atau komunal, dengan ketentuan hak komunal tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak lain • MA berhak mendapatkan restitusi dan atau kompensasi yang layak dan adil atas pengambilalihan, penguasaan dan penggunaan wilayah adat tanpa persetujuan MA
Hak atas pembangunan	Pasal 7	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak terlibat secara penuh dalam program pembangunan • MA berhak menolak setiap program pembangunan yang berlangsung di wilayah adatnya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kebudayaannya dan atau yang membawa dampak buruk bagi kehidupannya
Hak atas spiritualitas dan kebudayaan	Pasal 8	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak untuk menganut dan melaksanakan sistem kepercayaan dan ritual yang diwarisi dari leluhurnya • MA berhak untuk menjaga, mengendalikan, melindungi, dan mengembangkan pengetahuan tradisional serta kekayaan intelektual • MA berhak untuk mendapatkan status hukum atas perkawinan yang dilakukan berdasarkan hukum adat beserta anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut

Hak atas lingkungan hidup	Pasal 9	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak atas perlindungan lingkungan hidup • MA berhak untuk menjalankan pengetahuan tradisionalnya dalam pengelolaan lingkungan hidup
Hak untuk menjalankan hukum dan peradilan adat	Pasal 10	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak untuk menjalankan hukum untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri termasuk menyelenggarakan peradilan adat
Hak atas pendidikan	Pasal 11	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak untuk mendapatkan layanan pendidikan tanpa pembatasan dan diskriminasi • MA berhak untuk mengembangkan sistem pendidikan yang sesuai dengan tradisi dan budayanya dan mendapatkan perlindungan dari ancaman dan gangguan terhadap sistem pendidikan berbasis tradisi tersebut
Hak atas kesehatan	Pasal 12	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak untuk mendapatkan layanan kesehatan dari negara tanpa pembatasan dan diskriminasi • MA berhak untuk melaksanakan dan mengembangkan pengobatan tradisional dan mendapat perlindungan dari ancaman atau gangguan yang dapat merusak pengobatan tradisional tersebut
Hak atas pengetahuan tradisional	Pasal 13	<ul style="list-style-type: none"> • MA berhak mengembangkan sistem pengetahuan tradisional dan mendapatkan perlindungan dari ancaman atau gangguan yang dapat merusak pengetahuan tradisional tersebut • MA berhak mendapatkan keuntungan yang adil dari pemanfaatan pengetahuan tradisional oleh pihak lain berdasarkan kesepakatan

RUU PPMHA memakai prinsip bahwa hak berkonsekuensi pada kewajiban. Sejumlah hak langsung disertai dengan kewajiban. Misalnya hak atas wilayah adat dan SDA disertai dengan kewajiban untuk melindungi keutuhan wilayah adat selain harus memanfaatkan SDA di wilayahnya secara berkelanjutan. Adapun hak atas pembangunan disertai dengan kewajiban berpartisipasi dalam proses pembangunan, hak atas spiritualitas dan kebudayaan disertai dengan kewajiban mengembangkan dan melestarikan nilai-nilai budaya dalam kerangka NKRI, dan hak untuk menjalankan hukum dan peradilan adat diikuti kewajiban untuk berpartisipasi dalam penyelesaian masalah yang terjadi di wilayah adat. Kewajiban-kewajiban lainnya tidak memiliki kaitan dengan hak, misalnya kewajiban melaksanakan toleransi antar MA, dan mematuhi peraturan perundang-undangan, serta memastikan pelibatan perempuan, anak, pemuda, lanjut usia, disabilitas dan kelompok rentannya lainnya dalam proses pengambilan keputusan menyangkut wilayah adat.

Kelembagaan

RUU PPMHA memerintahkan dibentuknya lembaga baru ditingkat nasional yaitu Komisi Nasional Masyarakat Adat.

Komisi ini bersifat independen dan permanen dengan tugas diantaranya melakukan verifikasi keberadaan dan hak-hak MA yang anggota dan atau wilayahnya berada di dua atau lebih Provinsi, melakukan penyesuaian program pembangunan yang terkait dengan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat adat, menerima pengaduan dan menyelidiki terhadap pelanggaran hak-hak MA, dan melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun daerah.

Ditingkat daerah Kepala Daerah harus membentuk Panitia Masyarakat Adat masing-masing di provinsi dan kabupaten/kota. Tugas utama Panitia Masyarakat Adat adalah memberikan bantuan teknis kepada MA dalam melakukan identifikasi, dan melakukan verifikasi MA.

Pengakuan MA

RUU PPMHA mengatur prosedur penetapan MA yang secara garis besar mencakup identifikasi, verifikasi dan penetapan. Pada prinsipnya identifikasi dilakukan oleh MA sendiri (*self-identification*). Komisi Nasional Masyarakat Adat dan Panitia Masyarakat Adat dapat melakukan identifikasi apabila MA tidak bersedia melakukannya

sendiri. Verifikasi dilakukan untuk menanggapi penyampaian hasil identifikasi oleh MA sebagai bagian dari permohonan penetapan. Apabila tidak terdapat keberatan atau telah dicapai kesepakatan dengan pihak-pihak lain, presiden, gubernur atau bupati/walikota menetapkan MA.

Tanggung jawab dan wewenang pemerintah

Wewenang dan tugas-tugas pemerintah berdasarkan RUU PPMHA secara garis besar mencakup pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan layanan publik. Pembuatan kebijakan diantaranya membuat kebijakan-kebijakan yang bertujuan memenuhi, melindungi dan menghormati Hak Asasi Manusia (HAM) MA, menetapkan kebijakan mengenai rencana tata ruang tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota dengan memperhatikan keberadaan wilayah adat, dan menetapkan kebijakan mengenai program pemberdayaan MA dengan mempertimbangkan kearifan lokal. Adapun pelayanan publik seperti memfasilitasi dan mendampingi MA dalam pembuatan peta partisipatif wilayah adat, serta mencatat dan mengesahkan perkawinan yang dilakukan berdasarkan hukum adat beserta anak-anak yang lahir dari perkawinan.

Penyelesaian sengketa

Sengketa yang dimaksud adalah perbuatan melanggar hukum adat. Peradilan adat menyelesaikan pelanggaran tersebut baik bila pelakunya anggota MA maupun oleh orang luar. Putusan peradilan adat bersifat final dan mengikat.

Peran serta masyarakat

RUU PPMHA menyediakan berbagai cara bagi MA untuk berpartisipasi dalam pembangunan seperti: (i) memberikan informasi; (ii) memberikan saran, pertimbangan dan pendapat, (iii) menyampaikan laporan, (iv) memantau pelaksanaan rencana pembangunan, (v) memberikan bantuan tenaga, dana, fasilitas, serta sarana dan prasarana, dan (vi) menciptakan lingkungan tempat tinggal yang kondusif.

Sanksi pidana

RUU PPMHA menetapkan tiga (3) perbuatan sebagai pidana terhadap MA yaitu:

- Melakukan diskriminasi terhadap MA
- Memaksakan kehendak baik menggunakan kekerasan maupun cara-cara tertentu yang menyebabkan MA tidak memperoleh hak-haknya, dan
- Mengakibatkan MA tidak dapat hidup tumbuh dan berkembang,

berpartisipasi sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaannya

Setiap orang yang melakukan perbuatan pidana diatas diancam dengan hukuman penjara dan atau denda.

IV. DRAF REVISI UU NO. 5/1990 TENTANG KONSERVASI SUMBER DAYA ALAM HAYATI DAN EKOSISTEMNYA

Draf revisi UU No. 5/1990²⁶⁶ memiliki cukup banyak ketentuan yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat baik secara langsung maupun tidak langsung. Ketentuan-ketentuan tersebut terdapat pada hampir semua tahapan konservasi keanekaragaman hayati yaitu perencanaan, pelestarian, dan pemanfaatan. Menurut sifatnya, berbagai ketentuan tersebut dapat dikelompokkan kedalam lima (5) bagian yaitu:

1. Ketentuan dengan sifat *mempertimbangkan*
2. Ketentuan dengan sifat *mengakomodir*
3. Ketentuan dengan sifat *melindungi dan memberi kepastian hukum*

4. Ketentuan dengan sifat *memenuhi hak asasi manusia*, dan
5. Ketentuan dengan sifat *mengenakan kewajiban*

Ketentuan-ketentuan yang tersebar kedalam lima bagian tersebut akan diulas untuk memahami lebih jauh substansinya. Ulasan tersebut juga akan digunakan untuk menemukan kesamaan maupun perbedaan draf revisi UU No. 5/1990 dengan UU lainnya dalam mengatur MA.

a. Pengaturan mengenai MA dalam draf revisi UU No. 5/1990

Kelompok ketentuan dengan sifat mempertimbangkan

Ketentuan-ketentuan yang masuk kedalam kelompok ini dikatakan memiliki sifat mempertimbangkan karena memiliki kepekaan dengan ‘memperhitungkan’ atau ‘memperhatikan’ keberadaan masyarakat adat dalam setiap tahapan konservasi keanekaragaman hayati. Tabel-tabel berikut menggambarkan sebaran ketentuan tersebut dalam draf revisi UU. No. 5/1990 beserta muatan substantifnya:

Tabel 2. Keragaman Ketentuan dalam Draf Revisi UU No. 5/1990

Bunyi Ketentuan	Lokasi dalam draf revisi UU No. 5/1990
Inventarisasi keanekaragaman hayati dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi termasuk bentuk penguasaan dan pengetahuan tradisional yang berasosiasi dengan sumberdaya genetik, spesies dan ekosistem	Pasal 11 (c) dan (d)
Penyusunan rencana keanekaragaman hayati memperhatikan perlindungan terhadap kelestarian kearifan lokal	Pasal 39 (c)
Pelestarian Cagar Alam dikelola dengan melindungi nilai budaya dan keagamaan yang terkait dengan alam	Pasal 75 (d)
Pelestarian Taman Wisata Alam dilakukan dengan melindungi nilai keagamaan atau budaya	Pasal 77 (d)
Melindungi keberadaan penduduk yang tinggal berdampingan atau bersentuhan dengan Suaka Margasatwa	Pasal 76 (e)
Pelestarian daerah penyangga kawasan konservasi mempertimbangkan keberadaan dan peranserta masyarakat	Pasal 82
Persetujuan yang Diberitahukan Atas Informasi Awal (PADIA)	Pasal 106 (b) Pasal 109 (b)
Pengusul Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) wajib mencantumkan asal-usul sumberdaya genetik termasuk yang berasal dari pengetahuan tradisional	Pasal 122 (2)

Jika mengacu pada beberapa ketentuan yang ditampilkan pada tabel diatas maka draf revisi UU No. 5/1990 mempertimbangkan masyarakat adat dalam kegiatan perencanaan (inventarisasi, penyusunan Rencana Keanekaragaman Hayati, pelestarian kawasan konservasi dan daerah penyangganya, dan

266 Versi 0.0 Januari 2017.

pemberian hak (HAKI). Karena inventarisasi, pelestarian dan pemberian hak dilakukan oleh pemerintah maka kewajiban untuk mempertimbangan masyarakat adat, dibebankan kepada pemerintah. Kewajiban tidak hanya kepada pemerintah tapi juga kepada warga negara lainnya bila bertindak sebagai pengusul HAKI

dan akses terhadap sumberdaya genetik. Draf revisi UU No. 5/1990 menentukan aspek-aspek yang harus dipertimbangkan dalam konservasi keanekaragaman hayati yaitu bentuk penguasaan dan pengetahuan tradisional, kearifan lokal, nilai budaya yang terkait dengan alam, keberadaan nyata masyarakat adat, dan PADIA.

Tabel 3. Kelompok ketentuan dengan sifat mengakomodir

Bunyi Ketentuan	Lokasi dalam draf revisi UU No. 5/1990
Pengakuan atas situs budaya tradisional atau areal lain yang berada dalam kawasan konservasi yang oleh masyarakat adat dianggap penting untuk dilindungi	Pasal 36 (2)
Pembentukan zonasi dalam kawasan konservasi (zona khusus, zona tradisional, zona religi, budaya dan sejarah dan Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM). Dalam zona dan areal tersebut masyarakat adat diperbolehkan melakukan aktivitas pengelolaan sumberdaya alam yang sudah berlangsung sebelum kawasan konservasi ditunjuk atau ditetapkan	Pasal 74 dan Penjelasannya
Membolehkan MA tetap melakukan pemanfaatan subsisten dalam Taman Nasional sepanjang tidak berdampak buruk pada SDA	Pasal 76 (f)
Membolehkan MA untuk melakukan pemungutan hasil hutan dan pemanfaatan jasa lingkungan dalam Taman Nasional	Pasal 76 (g)
Pemeliharaan areal dengan nilai konservasi tinggi dikelola dengan melestarikan keberadaan areal yang menjadi kebutuhan identitas budaya tradisional masyarakat	Pasal 84 (d)

Pemeliharaan kawasan ekosistem khas dikelola dengan melindungi keberadaan dan peran serta masyarakat di sekitar kawasan dalam pelestarian keanekaragaman hayati	Pasal 87
Pengakuan atas adanya pengetahuan tradisional yang berasosiasi dengan sumber daya genetik, MA sebagai pemangkunya, masyarakat adat memiliki akses dan hak, termasuk hak komunal atas pengetahuan tradisional	Pasal 100 (1a) Pasal 102 (a) Pasal 103 (b) dan (c)
MA dapat sebagai pemangku (pemilik, penguasa) pengetahuan tradisional yang berasosiasi dengan sumberdaya genetic	Pasal 104 (2)
Perlindungan HAKI tidak menghilangkan atau mengurangi hak-hak masyarakat hukum adat dalam mempertukarkan dan menyebarluaskan komponen pengetahuan tradisional untuk kebutuhan hidup	Pasal 121 (1)
MA dapat memanfaatkan spesimen tumbuhan atau satwa dikendalikan dan/atau dipantau dari habitat alam untuk tujuan adat, religi, atau pemenuhan kebutuhan sehari-hari tanpa harus mengikuti ketentuan mengenai sumber spesimen dan ketentuan perizinan	Pasal 149 (1)
Mendapatkan kompensasi atas hilangnya hak atas tanah dan akses terhadap sumber daya sebagai akibat dari penetapan kawasan konservasi dan kawasan ekosistem esensial	Pasal 165 (f)
Mendapatkan insentif atas pembatasan hak di atas tanah yang ditetapkan sebagai kawasan ekosistem esensial	Pasal 165 (g)
Mendapatkan pembagian keuntungan yang adil dan berimbang atas hak kekayaan intelektual serta pengetahuan tradisional dalam pemanfaatan sumber daya genetik	Pasal 165 (h)

Bagian paling penting dari sikap akomodatif draf revisi UU No. 5/1990 terhadap MA adalah penghormatan terhadap pengetahuan atau kearifan tradisional yang terkait dengan pengelolaan sumber daya genetik, spesies dan ekosistem. Penghormatan tersebut ditunjukkan dengan membolehkan praktek dan pengetahuan tradisional tersebut untuk tetap dilakukan baik didalam kawasan konservasi dan kawasan ekosistem esensial. Salah satu cara untuk memastikan pengetahuan dan kearifan tradisional tersebut dapat dijalankan adalah dengan menyusun zonasi yang tidak mengganggu atau menghambat dilaksanakannya pengetahuan atau kearifan tersebut. Pada zona tradisional dan areal AKKM MA diperbolehkan melakukan aktivitas pengelolaan sumber daya alam yang sudah berlangsung sebelum kawasan konservasi ditunjuk atau ditetapkan.

Sikap akomodatif lebih jauh draf revisi UU No. 5/1990 adalah pengakuan MA sebagai pemangku pengetahuan tradisional yang berasosiasi dengan sumber

daya genetik beserta hak untuk mengaksesnya. Sebagai pemangku, MA merupakan pemilik atas sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional. Sebagai pemilik, MA mendapatkan dua kemudahan dan manfaat materiil. Kemudahan dalam dua (2) bentuk yaitu, *pertama*, diperbolehkan mempertukarkan dan menyebarkan komponen pengetahuan tradisional untuk kebutuhan hidup sekalipun sudah ada pemberian HAKI. *Kedua*, memanfaatkan spesimen tumbuhan atau satwa dikendalikan dan/atau dipantau dari habitat alam untuk tujuan adat, religi, atau pemenuhan kebutuhan sehari-hari tanpa harus mengikuti ketentuan mengenai sumber spesimen dan ketentuan perizinan.

Adapun manfaat materiil berupa kompensasi atau insentif apabila akses dan hak masyarakat adat atas sumber daya alam dibatasi atau dihilangkan akibat penetapan kawasan konservasi dan kawasan ekosistem esensial, serta pembagian keuntungan atas pemberian HAKI.

Tabel 4. Kelompok ketentuan dengan sifat melindungi dan memberi kepastian hukum

Bunyi ketentuan	Lokasi dalam draf revisi UU No. 5/1990
Jaminan untuk tidak akan mengubah peruntukan AKKM (hutan adat, dan lain-lain) dan mengeluarkan izin atau hak di atasnya	Pasal 33 (2) dan Pasal 36(1)
Pengendalian pemanfaatan pengetahuan tradisional dengan pengaturan pengakuan hak pemangku pengetahuan tradisional dan pendaftaran pengetahuan tradisional	Pasal 123 (1)
Melakukan akses terhadap sumber daya genetik dengan tidak memenuhi syarat-syarat PADIA dan/atau Kesepakatan Bersama dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00	Pasal 227 (b)

Sifat melindungi dan memberi kepastian hukum merupakan kelanjutan dari dua (2) sifat sebelumnya yaitu mempertimbangkan dan mengakomodir. Pemerintah dalam konsep draf revisi UU No. 5/1990, tidak hanya mempertimbangkan keberadaan dan bahkan membolehkan praktek dan pengetahuan tradisional mengenai sumber daya genetik, spesies dan ekosistem dapat dijalankan,

namun melindunginya dengan cara memberi kepastian hukum. Hak MA untuk mempraktekan pengetahuan atau kearifan tradisional tersebut dijamin tidak akan terganggu dengan cara: (i) memastikan tidak akan adanya pemberian hak atau izin kepada pihak lain di atas areal yang diperuntukkan kepada MA seperti AKKM; dan (ii) mempenalisasi tindakan mengakses sumber daya genetik yang tanpa dengan PADIA dan atau Kesepakatan Bersama.

Tabel 5. Kelompok ketentuan dengan sifat memenuhi HAM

Bunyi Ketentuan	Lokasi dalam draf revisi UU No. 5/1990
Masyarakat dapat terlibat dalam kegiatan pelestarian keanekaragaman hayati	Pasal 41 (2)
Hak masyarakat adat untuk mendapatkan akses informasi mengenai konservasi keanekaragaman hayati	Pasal 161()2
Peranserta masyarakat dalam perencanaan, pelestarian, pemanfaatan, pengawasan dan pemantauan, serta penegakan hukum konservasi keanekaragaman hayati	Pasal 162

Ketentuan-ketentuan yang bersifat memenuhi HAM masyarakat adat sebagaimana terlihat pada tabel diatas pada intinya memberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam konservasi keanekaragaman

hayati. Peran serta tersebut bahkan sampai pada tahapan penegakan hukum. Satu hal yang disyaratkan agar MA dapat berpartisipasi adalah adanya akses atas informasi.

Tabel 6. Kelompok ketentuan dengan sifat mengenakan kewajiban

Bunyi ketentuan	Lokasi dalam draf revisi UU No. 5/1990
Ketentuan mengenai satwa dilindungi tetap berlaku bagi masyarakat hukum adat kecuali dinyatakan lain oleh Menteri	Pasal 149 ayat 2

Selain mengakui atau memberikan hak-hak kepada MA, draf revisi UU No. 5/1990 juga membebani mereka dengan kewajiban. Salah satu dari kewajiban tersebut adalah mematuhi aturan-aturan formal mengenai pelestarian dan pemanfaatan satwa yang dilindungi.

a. Ulasan kritis

Sejumlah tabel di atas beserta deskripsinya dengan jelas menunjukan bahwa draf revisi UU No. 5/1990 syarat dengan ketentuan yang nadanya mendukung MA. Pernyataan tersebut tidak berlebihan karena praktek, pengetahuan dan

kearifan MA mengenai konservasi keanekaragaman hayati tidak hanya dipertimbangkan tetapi juga diakomodir dan bahkan dilindungi. MA juga ditempatkan sebagai pengampu pengetahuan tradisional dan berhak untuk berpartisipasi dalam kegiatan konservasi sumber daya hayati.

Sejumlah hal menarik terdapat dalam draf revisi UU No. 5/1990 mengakui MA. *Pertama*, mayoritas ketentuan-ketentuan yang terkait dengan MA dalam RUU ini tidak mengenal konsep pengakuan bersyarat atau kondisional. Pengakuan bersyarat, yang sudah memiliki landasan konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28 ayat (3) UUD 1945, mengharuskan adanya pengakuan formal dari pemerintah daerah terhadap suatu masyarakat sebagai masyarakat hukum adat.

Pengakuan diberikan bila masyarakat tersebut memenuhi sejumlah kriteria formal masyarakat hukum adat (Simarmata 2006). Draf revisi UU No. 5/1990 tidak demikian karena tidak menentukan bahwa untuk bisa diperhatikan, dipertimbangkan, diakomodir, diakui sebagai pemangku pengetahuan tradisional, dapat mempraktekan penguasaan atas sumber daya alam berdasarkan pengetahuan atau

kearifan tradisional, atau dapat berpartisipasi dalam konservasi keanekaragaman hayati, terlebih dahulu harus ditetapkan sebagai masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah. Selain itu, draf revisi UU No. 5/1990 juga tidak memiliki ketentuan yang mengatakan bahwa pengetahuan dan kearifan tradisional tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedua, sekalipun demikian draf revisi UU No. 5/1990 memiliki satu klausul yaitu Pasal 112 (2), yang justru memperkenalkan pengakuan bersyarat. Pasal tersebut menentukan bahwa perolehan PADIA dapat dilaksanakan sesuai dengan tata cara dan kebiasaan yang berlaku di dalam masyarakat pengampu *sepanjang masih diakui keberadaannya dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*. Ketentuan dalam Pasal ini tentu saja kontradiktif dengan mayoritas ketentuan lain yang sebaliknya tidak menerapkan pengakuan bersyarat. Kontradiksi Pasal 112 ayat 2 dengan ketentuan-ketentuan lainnya dipastikan akan menimbulkan ketidakjelasan mengenai model pengakuan masyarakat adat. Ketidakjelasan tersebut dapat mengakibatkan ketidakpastian.

Sekalipun masih multitafsir, model pengakuan MA dengan tanpa persyaratan dalam draf revisi UU No. 5/1990 sebenarnya sudah digunakan oleh sejumlah undang-undang lain seperti terlihat dalam Tabel 7 dibawah ini:

Tabel 7. Undang-undang yang tidak mengenakan pengakuan bersyarat

No.	Undang-undang	Ketentuan mengenai masyarakat hukum adat
1	UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	<ul style="list-style-type: none"> Kontrak Kerjasama harus memuat antara lain jaminan hak-hak MA Kegiatan usaha minyak dan gas bumi tidak boleh dilaksanakan pada tanah milik masyarakat adat
2	UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	Warga negara MA terpencil berhak mendapatkan pendidikan layanan khusus
3	UU No. 31/2004 sebagaimana telah diubah oleh UU 45/2009 tentang Perikanan	Pengelolaan perikanan harus memperhatikan hukum adat
4	UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang	MA memiliki hak dan kewajiban dalam proses penataan ruang
5	UU No. 11/2010 tentang Cagar Budaya	Masyarakat hukum adat dapat memiliki dan atau menguasai serta mengelola Cagar Budaya

Kelima undang-undang dalam tabel diatas tidak mensyaratkan adanya pengakuan keberadaan terlebih dahulu agar MA bisa dipertimbangkan atau diakomodir (UU Migas, UU Perikanan), diakui haknya (UU Penataan Ruang, UU Cagar Budaya) atau mendapatkan

layanan publik (UU Sistem Pendidikan Nasional).

Sekalipun sudah ada prakteknya, draf revisi UU No. 5/1990 tidak lantas bisa meniru cara yang ditempuh oleh kelima UU di atas dalam mengakui MA. Alasannya karena untuk kawasan konservasi

yang merupakan kawasan hutan negara, berlaku juga UU Kehutanan yang nota bene mensyaratkan penetapan keberadaan untuk keperluan pengakuan hutan adat. Disharmoni dengan UU Kehutanan akan terjadi apabila draf revisi UU No. 5/1990 tidak mengenakan pengakuan bersyarat.

V. KESELARASAN DRAF REVISI UU NO. 5/1990 DENGAN RUU PPMHA

Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa tulisan ini berpandangan RUU PPMHA berkedudukan sebagai UU payung. Pandangan demikian sekaligus menegaskan bahwa kedudukan RUU PPMHA dengan draf revisi UU No. 5/1990 tidak sejajar. Konsekuensinya seluruh UU lain, termasuk draf revisi UU No. 5/1990, yang memiliki ketentuan atau akan mendatangkan dampak pada MA, harus mengacu atau merujuk pada RUU PPMHA. Dalam relasi demikian, ketentuan-ketentuan draf revisi UU No. 5/1990 tidak boleh bertentangan dengan RUU PPMHA. Tidak ada kewajiban bagi RUU PPMHA untuk menseleraskan diri dengan draf revisi UU No. 5/1990 karena keserasian diantara keduanya bukan didapatkan dari relasi saling merujuk (*cross referencing*) tetapi dari relasi hirarkis.

Dari sisi kesadaran berpikir, draf revisi UU No. 5/1990 dapat dikatakan sudah selaras dengan RUU PPMHA. Sama dengan RUU PPMHA, draf revisi UU No. 5/1990 juga memiliki kesadaran bahwa pengakuan tidak cukup dengan hanya memastikan pembangunan tidak mendatangkan dampak-dampak buruk pada MA. Lebih dari itu, RUU PPMHA dan draf revisi UU No. 5/1990 mengisi pengakuan dengan tindakan-tindakan yang lebih jauh yaitu mengakomodir, melindungi dan memberikan kepastian hukum bahkan memenuhi HAM MA. Pengakuan yang demikian memungkinkan MA, *pertama*, melakukan pengelolaan tanah dan SDA lainnya termasuk konservasi keanekaragaman hayati dengan bertumpu pada hukum adat/ pengetahuan atau kearifan lokal; *Kedua*, mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum untuk menjalankan sistem keteraturan sendiri dan menikmati hak-hak tradisonalnya; *Ketiga*, berpartisipasi dalam proses pembangunan, dan *Keempat*, menikmati hal-hasil penyelenggaraan pengelolaan wilayah adatnya yang dapat mensejahterakan kehidupannya.

Meskipun RUU PPMHA dan draf revisi UU No. 5/1990 memiliki kesadaran yang sama dalam memaknai pengakuan,

namun draf revisi UU No. 5/1990 tidak mengikuti alur pikir yang digunakan oleh RUU PPMHA untuk memastikan pengakuan memiliki makna atau kandungan yang demikian. RUU PPMHA mengembangkan alur atau logika berpikir bahwa agar pengakuan dengan kandungan demikian dapat diwujudkan maka dua kondisi dibawah ini harus diciptakan, yaitu:

1. Penegasan bahwa MA merupakan subjek hukum yang tercermin dalam pengakuan penguasaan dan kepemilikan MA atas SDA termasuk sumber daya genetik, spesies dan ekosistem. Penguasaan dan kepemilikan menunjukkan bahwa MA tidak sedang berada dibawah otoritas-otoritas lain dalam mengurus wilayah adatnya
2. Perlunya kelembagaan negara atau pemerintah untuk melaksanakan sebagian mandat yang disebutkan dalam RUU PPMHA sekaligus memastikan MA tidak diurus dengan pendekatan sektoral

Draf revisi UU No. 5/1990 belum mempunyai atau memakai alur pikir diatas. Draf ini masih cenderung menggunakan cara berpikir bahwa pengakuan dapat dilakukan tanpa mengurus kedudukan MA. Lebih jauh dari itu, draf ini berpikiran bahwa pengakuan bisa dilakukan

dengan membolehkan MA melakukan kegiatan penggunaan dan pemanfaatan tanpa atau dengan sedikit penguasaan dan kepemilikan. Itu sebabnya, tidak seperti ketentuan RUU PPMHA yang menonjolkan otoritas MA terhadap wilayah adatnya, draf revisi UU No. 5/1990 memperlihatkan otoritas adat yang terbatas karena keberadaan otoritas formal yang justru memiliki kewenangan yang lebih menentukan.

Keselarasan draf revisi UU No. 5/1990 dengan RUU PPMHA juga terlihat pada aspek penenaan sanksi. Kedua RUU ini sama-sama mengenakan sanksi kepada setiap orang yang mengakses atau mengelola sumberdaya alam/sumberdaya genetik yang terdapat dalam wilayah adat tanpa persetujuan MA. Kebutuhannya adalah menyamakan jumlah ancaman sanksi denda yang masih belum sama. Saat ini hanya UU No. 39/2014 yang memiliki ketentuan serupa (Pasal 103) yang mengancam pejabat yang menerbitkan izin Usaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda paling banyak 50 miliar rupiah.

VI. REKOMENDASI

Upaya memeriksa keselarasan draf revisi UU No. 5/1990 dengan RUU PPMHA, dengan menggunakan asumsi bahwa keduanya berkedudukan hirarkis, masih cukup terhambat karena RUU PPMHA masih berupa draf kasar yang bahkan belum dilengkapi dengan bagian Penjelasan. Sementara itu, draf revisi UU No. 5/1990 sendiri sudah sedemikian eloboratif. Dalam kondisi demikian yang bisa dilakukan supaya menghasilkan pengamatan dan analisa yang memadai yaitu dengan juga mengacu pada NA RUU PPMHA. Untuk kedepannya, agar penyusunan RUU-RUU lainnya dapat menyelaraskan diri dengan RUU PPMHA, percepatan penyusunan RUU PPMHA mutlak diperlukan.

Penyelarasan draf revisi UU No. 5/1990 terhadap RUU PPMHA masih perlu disempurnakan

dengan cara mengadopsi atau menggunakan pola atau alur pikir mengenai kedudukan MA. Bila penyelarasan tidak dapat diteruskan sampai pada tingkatan tersebut terdapat kemungkinan kedua draf tersebut memang memiliki titik berangkat yang berbeda. Bisa jadi ketidaksamaan tersebut mewakili perbedaan dalam melihat dan membayangkan relasi otoritas adat dengan otoritas formal. Konsep mengenai relasi kedua otoritas tersebut tentu saja berkaitan dengan tingkatan atau kedalaman akomodasi antara otoritas adat dengan otoritas formal. Dalam kerangka penyelarasan legislasi, ketidaksamaan atau perbedaan tersebut harus ditiadakan. Tujuannya agar nantinya kedua UU tersebut tidak sekedar menjadi dokumentasi keinginan atau hasrat yang tidak memberikan kepastian hukum dan kesetaraan karena ketentuannya saling kontradiktif.

**CONSIDERING MANAGEMENT AREA AND PEOPLE'S
LIVELIHOOD IN DRAFT REVISION OF LAW NO. 5/1990
ON CONSERVATION OF NATURAL RESOURCES,
BIODIVERSITY AND ECOSYSTEMS**

Adi D. Bahri²⁶⁷, Hariadi Propantoko²⁶⁸

Abstract

To date, natural resource management in Indonesia is dominated by large corporations. Their management instruments are permits for forestry, plantations, mineral or energy sources like coal. The result of this is an exclusiveness of management that marginalizes and excludes local and/or indigenous people within their areas of governance and livelihood. Whereas the local and/or indigenous people are actually institutions with local knowledge that are already institutionalized through customary law and have proved to be able to manage, utilize, protect and conserve natural resources-biodiversity in a sustainable manner. Draft revision of the Law Number No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law No. 5/1990) will have a significant impact on how the state provides space and recognition to local and/or indigenous people in managing, utilizing and protecting natural resources-biodiversity. Through this paper, the author describes the issues (paradigm) of natural resource management and efforts for its improvement through the critical discourse of draft revision of the Law No. 5/1990.

Key Words: Management, People's Livelihood, Indigenous People, Corporation

267 The researcher at the Center for Agrarian Studies (PSA-IPB)..

268 The researcher at the community service agency engaged in agriculture, Yayasan Nastari.

I. INTRODUCTION

The author recalled an incident while still living in the hometown in his early childhood. At that time, the author fell and bloodied their right arm. The author was crying in pain. The author's brother tried to calm him and stepped into the yard towards a banana plant. The author's brother cut the banana trunk (*gedebog*) and pressed a slice of the banana trunk to the wound while squeezing it so the water inside banana trunk would wet the wound. The wound on the right arm was very painful, and might have been worse had a store-bought antiseptic been applied. A few moments later, the pain eased and the wound slowly began to dry up. That's how villagers used to treat wounds like that; methods like that are starting to fade away as fewer people remember them and turn to traditional remedies, with modern and cheap options available at ordinary stores.

This anecdote illustrates how a community and the wealth of local knowledge is very closely related to its ecosystem. Knowledge like this can be found among many indigenous people (Customary Law Communities) like Tobelo Dalam in East Halmahera District, Maluku.²⁶⁹ The Togutil Dodaga tribe uses one a plant root to catch fish and shrimp in a river. It is believed the root produces substances that cause fish and shrimps to faint but does not pollute the environment and or contain toxins. And there are still many examples of how the indigenous and/or local people utilize, safeguard and maintain their natural ecosystems.

Indonesia has incredible biodiversity²⁷⁰ It is reported that 39% of the world's mammalian endemic species are in Indonesia. Furthermore, Indonesia has the world's fifth largest number of species. The wealth of biodiversity or '*kehati*' is spread into 90 types of ecosystems, from Jayawijaya peaks (snow) to lowlands, coral

ecosystems and deep waters²⁷¹. These large amount of biodiversity form is the wealth that is cited in the Constitution mandate used for the prosperity of people. However, the nation has experienced significant ups and downs in the management of biological resources, particularly after founding President Soekarno's regime, when the New Order came into power. In many cases, this has harmed most indigenous and/or local people living in rural areas and biological resources (forest)²⁷².

The indigenous and/or local people did not only suffer from socio-economic and physical losses. The policy on forest resources, marked by the issuance of Law No. 5/1967 on Forestry (Law No. 5/1967), made the forest as the object of massive exploitation that led to the degradation of natural resources in Indonesia. Once that had ended, political conditions surrounding natural resources and food in

Southeast Asia had moved towards intensively promoting the "green revolution" program. This global situation has also encouraged Indonesia to implement a green revolution of its own, with objectives including agricultural incentivizing and a move towards food (rice) self-sufficiency.

However, this change did not improve the bargaining power of farmers, but instead led to a rural social change that created a new, larger social class, of poor farmers (with little or no land) and farmer as a worker²⁷³ The "green revolution" has also damaged peoples' right to local governance, which has in turn resulted in the degradation of their livelihoods. The programs have eliminated much biodiversity²⁷⁴. Thus, from the fall of Soekarno to the eventual fall of President Soeharto in 1998, almost every natural resource management policy has spawned two disasters:

269 Faris Bobero, Father and Mother, Togutil Dodaga People, In the Agrarian Conflict of Customary Law Community on Their Area in the Forest, (Jakarta: Komnas HAM, 2016) pp. 725-751.

270 Elyn K. Damayanti, Legality of National Parks and Involvement of Local People: Case Studies in Java, Indonesia and Kerala, India, Doctorate dissertation, (Tsukuba: Graduate School of Life and Environmental Sciences, the University of Tsukuba, 2008).

271 National Development Planning Board (Bappenas), Indonesia Biodiversity Strategy and Action Plan (2003-2020), (Jakarta: National Development Planning Board (BAPPENAS), 2003).

272 After the President Soekarno regime with the replacement of the president to Soeharto (regime) opened the investment space of mining/extraction of natural resources in Indonesia, namely the mining and forestry sectors.

273 Sajogyo, Modernization without development in rural Java: A paper contributed to study changes in Agrarian Structures. F.A.O of UN 1972-1973. Bogor Agricultural University: Bogor.

274 Hariadi Kartodihardjo, Hira Jhamtani, Environmental Politics and Power in Indonesia, (Jakarta: Equinox Publishing Indonesia, 2006).

natural resource damage disaster resulting in a crisis of biodiversity; and social disasters (crisis) as evidenced by the marginalization of local and/or indigenous people against their governance space and livelihood.²⁷⁵

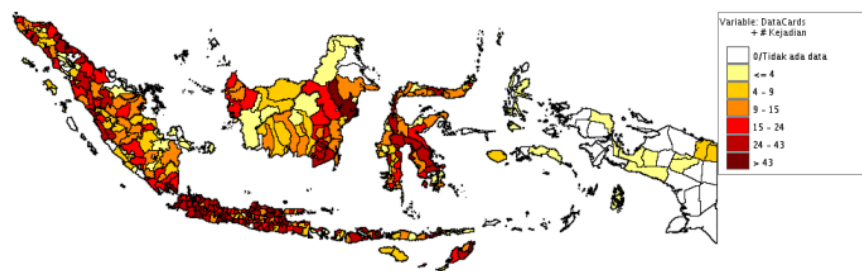
II. CONDITIONS AND ISSUES OF BIODIVERSITY.

It is well-documented that the incidence of disasters throughout Indonesia has reached a critical threshold. The disaster distribution map (BNPB, 2012) shows that Java-Bali, Nusa Tenggara, Sumatra and Sulawesi have high levels of vulnerability, as well as some parts of Kalimantan (Indonesian Borneo)

and to a lesser extent in Maluku-Papua (**Figure 1**). This situation is a consequence of the direction of development policies that focused excessively on natural resources extraction.

In 1968, there were more than 10 units of Rights to Forest Management (*Hak Pengusahaan Hutan* or HPH) and Industrial Plantation Forest (*Hutan Tanaman Industri* - HTI) with an area of more than 100,000 ha.²⁷⁶ This number was increasing rapidly until the early 1990s. The presence of forest enterprises, both HPH and HTI, has given a new story to the massive forest management system that emerged after Indonesian independence.

Figure 1 Disaster distribution map of 2002-2012



Source: bnpb.go.id

²⁷⁵ Ibid.

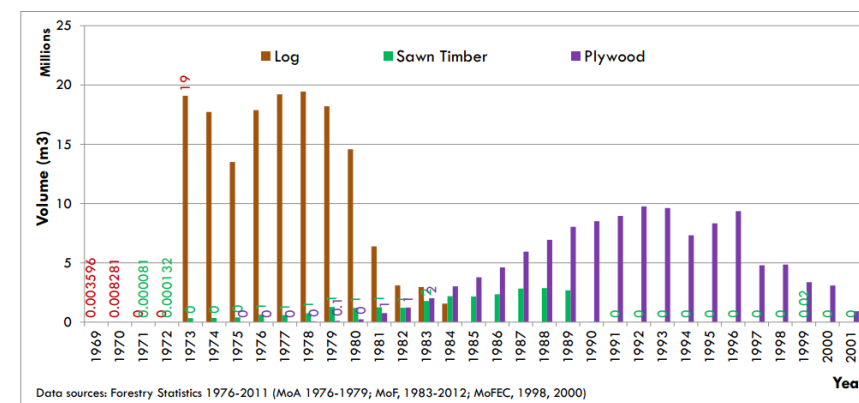
²⁷⁶ Ellyn K. Damayanti, Lili B. Prasetyo, Hariadi Kartodihardjo, Alan Purbawiyatna, Transition to Sustainable Forest Management and Rehabilitation in the Asia Pacific Region: Indonesia Country Report, (Bogor: Faculty of Forestry, Bogor Agricultural University, 2013).

Massive timber extraction began in 1970. From 1970 to 1984, Indonesia exported large logs overseas (**Figure 2**)²⁷⁷. Large-scale timber extraction led to a decrease in forest cover area. As recently as 2011, forest cover had fallen to 93.90 million ha from 100.52 million ha just 11 years earlier²⁷⁸. Why are forests parts of the discussions and debates surrounding 'Biodiversity'? Because forests are abundant in

various types of organisms and can be said to have a greater wealth of 'Biodiversity' than other types of ecosystems.

Most of the losses of biodiversity' are greatest on Java Island. This is in line with Damayanti's results et al (2013)²⁷⁹ showing that the forest loss rate in Java is clearly above other island regions (**Figure 3**). The loss of forest ecosystems -

Figure 2 Export Wood Productions (1969-2001)



Source: Damayanti et al (2013).

²⁷⁷ Ibid

²⁷⁸ Ibid

²⁷⁹ Ellyn K. Damayanti, Lili B. Prasetyo, Hariadi Kartodihardjo, Alan Purbawiyatna, Transition to Sustainable Forest Management and Rehabilitation in the Asia Pacific Region: Indonesia Country Report, (Bogor: Faculty of Forestry, Bogor Agricultural University, 2013).

which support biodiversity' – will massively accelerate the criticality of biodiversity (Table I)²⁸⁰. This issue is the result of poor governance of natural resources.

Table I Flora and fauna in Indonesia

Category	Total Species	Percentage of species in the world	Endemic Species	Rank in the world
Mammal	515	12	39%	2
Primate	35		18%	4
Reptile	511	7.3	150 species	4
Birds	1.531	17	397 species	5
Amphibia	270		100 species	6
Invertebrate	2.827			
Butterfly	121		44%	
Fish	1.400			3
Flora	38.000		55%	5
Palm Oil	477		225 species	1
Wood	350	50	155 species	

Source: Damayanti 2008.

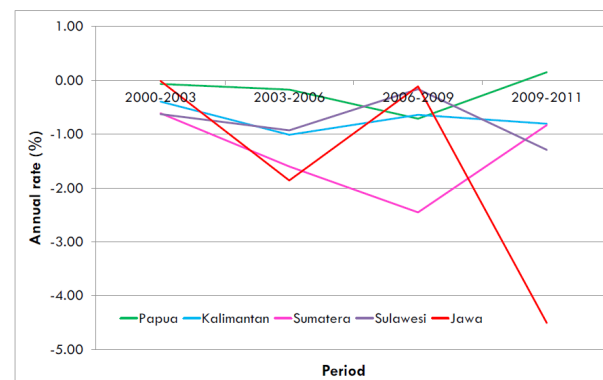
In the marine fisheries sector, that monitoring results from where the total potential value is USD 61.9 billion/year²⁸¹ (Table 2, **found at the end of the paper**), the Center for Oceanography Research at LIPI (Indonesian Institute of Sciences) in 1,133 locations showed only about 5.30% of coral reefs were in excellent condition, 27.19% were in a good

280 The description of biodiversity owned by Indonesia can be seen in Table I.

281 KLH, Environmental Issues and Problems: Material for the Preparation of Environmental Protection and Management Plan (Jakarta: Deputy of Environmental-Ministry of Environment, 2013). Not published.

condition and 37.25% is good enough (satisfactory) and 30.45% were in poor condition (Figure 4). Damage to coral reefs is due to the uncontrolled large-scale utilization and exploitation of fisheries and a lack of care for the health and conservation of the reef.

Figure 3 Level of change in the forest cover in the big islands of Indonesia (2000-2011)



Source: It is processed from Damayanti et. al, 2013.

Table 3 Distribution of mining permit in protected forest

No.	Island	Total IUP	Total Area of SK (Ha)	Area of overlap with the HL (Ha)
1	Sumatera	338	2.049.119	783.861
2	Jawa	36	142.036	29.147
3	Kalimantan	364	3.018.108	272.066
4	Sulawesi	493	2.581.301	847.991
5	Maluku dan Maluku Utara	65	893.354	168.105
6	Papua dan Papua Barat	121	4.098.737	1.571.199
7	Bali dan Nusa Tenggara	120	918.745	203.416
8	IUP Pusat	1	44.067	39
	Total	1.638	3.745.467	3.875.824

At the same time, in other sectors, according to the Deputy of Environmental Sector – Ministry of Environment (2013), a total of 1,638 Mining Permits (*Ijin Usaha Pertambangan - IUP*) were located in protected forests throughout Indonesia. These permits are spread over 13.74 million hectares (ha) and overlap with 3.86 million hectares of protected forests

(**Table 3**). The description reflects that the governance of our natural resources is very poor, as the results of a 2013 UNDP study show that the majority of forest and land governance in Indonesia is still poor (**Table 4**). This poor performance creates an imbalance in both assets and/or access to large natural resources.

Table 4 Condition of forest governance in Indonesia

Location	Forest and Land Governance Index	Law & Policy	Government Capacity	CSO Capacity	Community Capacity	Business Capacity	Performance
Central Government	2.78	2.80	2.49	3.00	2.95	2.97	2.46
Aceh	2.07	2.47	1.82	2.75	2.26	1.24	1.90
Riau	2.28	1.89	2.11	2.72	2.05	2.68	2.23
Jambi	2.38	2.26	2.23	2.78	2.04	2.63	2.34
Sumatra Selatan	2.19	2.05	2.64	2.30	1.37	2.36	2.45
Kalimantan Barat	2.73	2.28	2.24	3.32	3.39	2.97	2.20
Kalimantan Tengah	2.64	2.29	2.47	3.21	2.56	2.72	2.59
Kalimantan Timur	2.42	1.98	2.36	2.60	2.47	2.76	2.34
Sulawesi Tengah	2.52	2.03	2.66	2.71	2.86	2.15	2.71
Papua Barat	2.29	1.99	2.37	2.40	2.11	2.47	2.40
Papua	2.41	2.32	2.12	2.63	2.51	2.32	2.56

Source: UNDP 2013

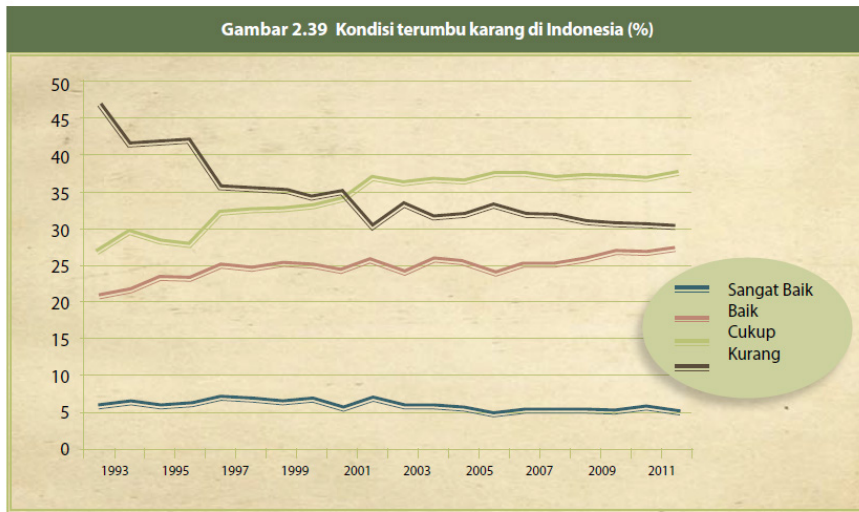
The utilization and use of forest resources still indicates large-scale management. Our forest management policy still tends to make licensing a management instrument. As a result, only certain parties are licensed (legally recognized) to manage areas. A total of 41.01 million hectares or

99.49% of forest utilization has been handed over legally to large businesses/companies. Less than 1% or 0.21 million ha (or 0.51%) of forest utilization and use has been legally given to small businesses and local and/or indigenous people (**Table 5**).

Table 5 Forest utilization and use

Large Scale Business & Public Interest		
Type of Utilization and Use	Million Ha	%
a. IUPHHK-HA	24,88	
b. IUPHHK-HT	9,39	
c. IUPHHK-RE	0,19	
d. Release of garden & trans	5,93	
e. IPPKH-Mining, dll	0,62	
Total 1	41,01	99,49
Small Scale Business and Local/Customary Community		
Type of Utilization	Million Ha	%
a. IUPHHK HTR	0,16	
b. Village Forest	0,003	
c. Community Forest	0,04	
Total 2	0,21	0,51
Total 1 and 2	41,69	100,00

Figure 4 Damage to coral reefs (in %).



Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup, 2012

Source: The Ministry of Environment, 2013.

The data above shows that the state believes more in large businesses or corporations managing the natural resources than small businesses or local and/or indigenous people. It is generally acknowledged that the management of forest resources by these corporations does not help Indonesia's natural conditions. One of which can be seen in the development of land cover/forest cover that is getting smaller and deforestation rate is getting higher.

III. MANAGEMENT PRACTICES FOR BIODIVERSITY WEALTH RESOURCES.

The discourse on the management of natural resources and biodiversity has always been an interesting one. It began in the colonial era of the Dutch East Indies, on a large scale to meet market needs. Such management practices continued when Indonesia became independent, and persist to this day. Concession permits, either in the forestry sector through a Forest Product Utilization Permit (IUPHH); in mining through the

Mining Business Permit (IUP); in plantations with the Right of Cultivation (HGU) becoming an important instrument in the management of nature in Indonesia. Obviously, the parties who can access permits (legally) own enough capital to manage the land as if they owned that, too. Consequently, natural management practices and efforts towards biodiversity conservation conducted by local and/or indigenous people are not given equal treatment by the government.

The corporate logic in working with natural wealth is to create the greatest natural production yields in accordance with the pre-set industry capacity and market demand. For example, the need for natural wood. Trees in natural forest cannot regenerate sufficiently to stay in balance with the timber industry's demands. The solution is that corporations will extract large scale timber products beyond the natural capacity of the existing timber, expanding the forest land for extraction and exploitation to achieve the desired volume. As a result, the forest is exploited and excessively extracted, leading to the destruction of forest natural resources.

At the same time, local and/or indigenous people utilize natural resources as needed. Their utilization of natural resources is to meet the local needs of households or communities. This practice allows for utilization in harmony with the natural state of existing resources and if it becomes excessive, there is a local institutional mechanism to counter that change. This happens because there is a meaning, the natural environment is not a commodity field for the market, but nature as a living space. Thus, if the local/indigenous people use and extract excessively, the space and the environment will be damaged, leading to the destruction of community life.

The form of practices applied by the community are an effort to meet their life needs, either individually, as a household or as a community. Such utilization practices are accompanied by protection efforts and/or natural conservation (such as indigenous people and community conserved territories and areas). Unfortunately, this has not been a serious concern of the government.

BOX I

'Waxy Corn' Cultivation and Conservation

The people of Sumba-East Nusa Tenggara

NTT (East Nusa Tenggara) is an area dominated by dry land. The land area of 47,349.9 Km² (96%) is dry land, and the rest is wetland. This condition is closely related to the local climate, which only has a short rainy season, namely 3-4 months, and this is not distributed evenly. The lowest rainfall reaches 1,059 mm with 65 rainy days.

Under such conditions, the people of NTT, especially on Sumba Island, can only grow crops once a year. Cultivated crops are mainly local maize known as 'waxy corn' or its local name *jagung pulut* (Latin: *Zea mays ceratina*). Planting takes place from May to August.

Planting waxy corn differs from hybrid corn. The waxy corn is planted for human food needs not for cattle. The seeds planted come from the farmers' self-contained storage. When the harvest arrives, the farmers harvest the corn and then store it in 'klobot' (corn skin). The corn is stored on the 'para-para' or woven bamboo mat in the kitchen or inside the roof of a traditional Sumba house. There are also farmers who store the corn by wrapping it in a large tree trunk in the house yard. The stored corn functions as the staple food supply until the next harvest. The stored corn also provides seeds for the next planting season.

The seed corn is separated from food corn by the farmers before storage. The farmers select seeds based on factors like a large corncob, corn kernels in a tight cob and the condition of a fertile corn crop.

Every farmer has a storage place for seeds, both inside the house and in the yard, and stores their own corn. This has become a cultural custom for the people of Sumba. Storing the seed represents storing the life to come.

These actions are seen as a genetic conservation measure for local corn crops. Through this habit, the waxy corn still exists and grows extensively in Marapu Area. Villagers also build a community 'food barn'. Physically, this food barn is a building to store food and sources of seed for crops in the village. Every farmer's household can store their food ingredients in this place for joint needs when a bad situation arises. The amount of food stored by every farmer household in this barn can be anywhere from 4 bundles to an unspecified limit, depending on the yield from the farmer's land. Institutionally, the concept of this barn is rules built jointly by the local people with the aim that the villagers have enough food and are sovereign over their food sources. The steps taken in managing the barn are not much different from those taken at the household level. These steps include food storage, selection of foodstuffs used as seed and seed storage. In addition, a food stock recording activity is an accountability step for the food barn.

This culture of seed storage continues today, even though commercial seeds are very easy to obtain. The commercial seeds available in agricultural stores are hardly sought after by the people of Sumba, especially in the Waingapu area. There has even been a distribution of hybrid seeds by the local government through the local Agriculture Department to the farmers for free. This aid was originally intended to increase corn production in East Sumba and so the farmers used it. But once the hybrid corn was harvested and then stored, there were problems. The stored corn became powdery due to weather and pathogen attacks less than 40 days after the harvest. This posed a problem because the food reserves were supposed to last until the upcoming harvest season. Since then, the farmers have never planted with hybrid corn seeds from the government.

Efforts to manage, utilize and protect the natural resources of Indonesia through are not yet a serious concern for the state. Indonesia has ratified the Convention on Biological Diversity (CBD) into Law No. 5/1990. The presence of the Law reflects the concern about increasing destruction of the natural environment and the threat to biodiversity in Indonesia. But unfortunately, the Law still places local and/or indigenous people in a marginalized position with limited participation. This despite the fact that in practice their competence

in management, utilization and conservation of biodiversity by the people is evident.²⁸²

IV. CHANGES IN BIODIVERSITY MANAGEMENT AND CONSERVATION POLICY.

The management of natural resources cannot be separated from the people living around the natural resources. “Living” in this context means people who reside close to the natural resources, and can also be understood as the people socially, economically, culturally and politically have an attachment or relation with the natural resources.

For example, forest natural resources. According to data from the MoEF in 2009, the number of villages within and around the forest totaled 9,103. This number indicates that there are many households that have relationships with the forest natural resources. In the Inventory of Village’s Potential (*Pendataan Potensi Desa* or PODES) 2011, it is also argued that the people living in and around the forests have close relationships with the natural resources or

forest-natural resources. This relationship is indicated by the fact that most household needs are obtained from the forest either directly or by cultivating crops in the forest. Apart from the economic interests of the people living in and around the forest, socio-culturally, the people have a close relationship with forests. Having forests as their home yard affects their behavior. Many customs that have become law or common practice relate to dealing with the environment and forest. Many customary rituals also relate to trees in the forest. For example, the Dayak people in Kalimantan consider honey/*mangris* trees as sacred and need to be protected because they give blessings to the people. The Dayak people protect this tree. It should not be felled, although there are plantations and mines nearby.

The above situation illustrates that either the customary law communities or local people have a strategic role in protecting the ecosystem through their laws or knowledge. The same is true for farmers in Indonesia. Smallholders/local people are the people that are closest to farm natural resources.

Every day, they wrestled with the plants, seeds, fertilizers and farmland by themselves. An example is the story of the Sumba corn farmer above. The knowledge of corn farmers in Sumba surpassed what the government thought at the time. When the government initiate the intensification of corn planting with hybrid seeds, the farmers avoid securing state food stocks.

Corn farmers prefer local crops as agricultural commodities. Farmers in Sumba are well aware of the conditions of the occupied agro-ecosystem. The use of hybrid corn will only lead to turmoil because the nature is very vulnerable

to weather and pest attacks when stored after harvest, and since there is only one planting season in a year, this is especially important. As detailed in **BOX I**, the hybrid corn provided by the state deteriorated in storage, so the locals turned back to their traditional, local “waxy corn”.

Nevertheless, indigenous people, the people in and around forests and farmers are the most vulnerable and marginalized parties in the country’s development process. They are often at the receiving end of injustice from law enforcement. One example is the criminalization of seed breeders in Kediri in 2010.

BOX 2

Seed Breeders versus Seed Corporation

Kunoto aka Kuncoro is a corn seed breeder in Besuk Hamlet Toyoresmi Village Ngasem Sub-district-Kediri, East Java. Kunoto had to stay in detention after being illegally arrested by the police on January 16, 2010 on charges of having falsified the Bisi brand, Articles 60 and 61 of Law No. 12/1992 on Cultivation Systems. Based on an investigation by the Indonesian Farmers Alliance, Kunoto is only a farmer who breeds the seeds and sells the bulk corn of the seedlings without using the Bisi brand.

Kunoto aka Kuncoro’s story is one of many cases of criminalization of farmers or ordinary people who live among or close to natural resources. The Indonesian Human

Rights Committee for Social Justice (IHCS) notes that from 2004 until 2010, there were at least 15 cases of criminalization against ordinary local people. Not to mention

282 In this section the author provides three examples of practices of managing, utilizing and conserving natural resources and the biodiversity done by the people.

the cases of conflict between indigenous people and their employers and the government by the factor of control of customary land that is very detrimental to society. Such events show that the position of the local people is very weak in the law and politics of the state.

Currently, there are efforts in the government related to active public participation. The policy of 1,000 self-sufficient seeds in this Working Cabinet era provides an opportunity for farmers to independently and sovereignly produce seeds in accordance with local farmers' agro-ecosystems and preferences. In the forestry sector, the government implements a social forestry scheme to invite the people around the forest to jointly manage the forest sustainably, either sustainably produced or conserved.

These policies are early markers of efforts to strengthen the status of ordinary people (the people around the forest, Customary Law Communities, small farmers and others) in development. This is also an opportunity for the people to further strengthen the position of marginalized communities in

the conservation of biological natural resources and ecosystems, so conflicts and legal cases that victimize them fall away.

Law No. 5/1990 can be observed on how policies through regulations put people in the position to help with the management and conservation of natural resources. The Law No. 5/1990 is divided into 14 Chapters with 45 Articles. There are five (5) articles that directly use the term community and/or people, namely Articles 3; 4; 7 with the term 'community' and Articles 34 and 37 with the term 'people'.

The use of the term 'community' and/or 'people' is generally limited to community/people participation and the participation in the conservation of natural resources. The term "community" is – for the purpose of conservation efforts – a participant in improving prosperity. The idea of people participating is a subject that requires education and counseling. However, in the Law No. 5/1990, there is no state recognition of local and/or indigenous people in the management and conservation of natural resources (**Table 6**).

Table 6 Position and role of the community in Law No. 5/1990.

No.	Content	Article/ Paragraph/Point	Text
I	Community	Article 3	Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems is aimed at realizing the preservation of biological natural resources and the balance of ecosystems so they can provide more support for improving community welfare and quality of life.
		Article 4	Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems is the responsibility and obligation of the Government and the community.
		Article 7	Protection for life supporting systems is aimed at the maintenance of ecological processes that support life continuity in order to improve community welfare and life quality of the people.

2	People	Article 34	<p>Paragraph 3</p> <p>For the purpose of tourism and recreation activities, the Government may grant concession rights on the utilization zone of national parks, great forest parks and natural tourism parks by inviting people participation.</p>
		Article 37	<p>Paragraph 1</p> <p>People participation in the Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems are guided and driven by the Government through various efficient and effective activities.</p> <p>Paragraph 2</p> <p>In the development of people participation as referred to in paragraph (1), the Government shall encourage and increase awareness of the conservation of natural resources, biodiversity and ecosystems among the people through education and counselling.</p>

Corrections to policy and legislation related to the management, protection and conservation of natural resources continue to take place. The sufficient fundamental change is a lawsuit from various parties, especially regarding the existence of Customary Law Communities. The status of customary forest areas so far has been translated into Law No. 41/1999 within the state forest area.

This status is that, from the enforcement of forest natural resource management policies, customary forests are forced to follow all policies and decisions already meted out by the central government. Consequently, marginalization of indigenous people from their territory occurs. For example, permits for forestry, mining and plantations are permitted to exclude indigenous people when the location of their customary territory is within the permit area. A lawsuit filed by Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago (*Aliansi Masyarakat Adat Nusantara/AMAN*) was granted by the Constitutional Court through MK No. 35/2012 where the customary forest could no longer also be treated as state forest. Hopefully, the revision of Law No. 5/1990 can implement that ruling.

MK No. 35/2012 has its own political consequences. It provides a full acknowledgement for indigenous people that customary forests fall under the property rights of Customary Law Communities (MHA). Thus, MHA have full authority over their territory. In this means the functions of MHA, including maintaining, protecting and conserving natural resources of biodiversity, fall within territory where they hold jurisdiction.

MK No. 35/2012 means many laws will have to be revised, but one which is absolutely necessary is Law No. 5/1990 that so marginalizes indigenous people.

Direction of Revision of Law No. 5/1990.

Revision of Law No. 5/1990 currently under discussion in the House of Representatives (DPR), should be the foundation of all laws related to the utilization of natural resources, either land, forestry, plantation, mineral and coal, coasts and small islands and so on. This is important because: 1) the practice of natural resources management already performed so far has a 'trade off' between economic development and the efforts of conservation of natural resources-biodiversity; 2) Law No. 5/1990 has not been very effective

in the protection of biodiversity and the environment; 3) there is little economic access for local and/or indigenous peoples versus corporations.

In its development, there are two (2) draft revision of Law No. 5/1990 proposed by two different parties, DPR and the MoEF. The draft explicitly provide more space for communities compared to existing Law No. 5/1990.

One matter that has become an important concern is the emphasis on access to biodiversity natural resources and the ownership status of forest natural resources. As stated above, via MK No. 35/2012, the Constitutional Court has given the consequences of forest-resource area policy. Neither draft has explicitly mentioned that customary forest areas are no longer included as belonging to the state forest area. This is important considering that in the current history of natural resources management in Indonesia, there has often been marginalization of Customary Law Communities which came out in the results of a National Inquiry of the National Commission on Human Rights.²⁸³

The draft revision of Law no. 5/1990 proposed by MoEF has also accommodated the community through the AKKM, where the AKKM is defined as *“an important ecosystem both inside and outside forest areas, waters and coastal areas and small islands recognized as conservation areas managed by the community based on conservation principles”*. It is explicit that the state will recognize and accommodate the existence of local and/or indigenous people. But this will be a special challenge in the future. Admittedly, the local and/or indigenous people will be legally recognized, but in the current history of forest management, the legalization of a territory will render the ‘territory’ back to the original management practices. Namely, there is still a central government authority in managing and controlling the territory.

In brief, the establishment of AKKM is like getting caught between a rock and a hard place, with the return of customary territory already decided through the MK reverting back to state forest area once again.

The authority of the local or indigenous people will remain full if the AKKM is understood as a function of the AKKM forest/area itself. This is not an outlandish fear –it is well within the realm of natural resources. When the people/customary forest area becomes a state forest, all institutions in its territory are subject to full compliance with the existing regulations. Consequently, the local/indigenous people are no longer fully the owners of the territory. If such a situation is desired, then the management of biodiversity natural wealth will re-marginalize and marginalize the local and/or indigenous people, regardless of a revision, and the local/ indigenous people will have no sovereignty over their territory anymore.

The next issue is who will recognize the local and/or indigenous people in protecting and conserving the biodiversity natural resources? Generally, the state and the government from central to regional levels should acknowledge the community’s efforts and practices in the management and protection of biodiversity in Indonesia. The legal domain of its establishment will also be important, because in the Law No. 23/2014 on Regional Government (Law No.

23/2014) has stipulated that the establishment of conservation area/ forest is under the authority of the Central Government. Referring to Law No. 23/2014, it is possible that the establishment is made by the Central Government and reinforced through the regulation at the Regional Government level.

Communities recognition in the draft revision is significant progress in the history of natural resources management in Indonesia. The revision of Law No. 5/1990 should also be followed by a paradigm shift towards governance and conservation areas. If the paradigm of the revision (to come) still lies in the scientific conservation already practiced, then the author will believe there will be no significant revision of Law No. 5/1990 and its implementation.

The most exclusive conservation paradigm must change more inclusively and the existing paradigm should be restored to the original nature of “Indonesian people and/ or the Archipelago”. While the local and/or indigenous people become a source of biodiversity natural wealth in the management and conservation of biodiversity natural resources in this earth of archipelago. Certainly, people’s practices and knowledge are based

283 Komnas HAM, Indigenous People’ Rights of Territories in Forest Areas, (Jakarta: Komnas HAM, 2016).

Tabel 2 Condition of fish scarcity in Indonesia

Group of Fish Resources	Fishery Management Area			
	Malacca Strait	Hindia Ocean (West Sumatera)	Hindia Ocean (South Jawa)	South Cina Ocean
	WPP-571	WPP-572	WPP-573	WPP-711
SHRIMP	O	O	O	O
• Fenneropenaeus merguensis (white shrimp)	O	O	O	O
• Tiger Shrimp	O	O	O	O
• Metapenaeus monoceros	M	M	M	M
• Tiger Cat Shrimp	M	M	M	M
LOBSTER	O	F	M	M
DEMERSAL	F	F	M	F
• Threadfin	O	O		O
• Fish Ariidae	O			M
- Sword Fish		M	M	
• Ornate Threadfun Bream	F	F	F	F
- Lattice Monocle Bream	F			M
• Yellow goat fish	F	M		
• Purple-Spotted Bigeye Fish	F	F		
• Bombay Duck		M	M	
• Lizard Fish	F	M		F
• Croaker Fish	F	F		
• Red Snapper Fish	O	F	F	
• Groper Fish	O	F	F	
• Trevally			F	
• Tong Sole Fish			F	

(Wilayah Pengelolaan Perikanan or WPP)						
Java Island	Makassar Strait – Flores Ocean	Banda Ocean	Tomini Bay – Seram Ocean	Sulawesi Ocean	Pacific Ocean	Arafura Ocean Timor Ocean
WPP-712	WPP-713	WPP-714	WPP-715	WPP-716	WPP-717	WPP-718
F	O	M	F	F	M	F
O	O	M	O	O	M	O
O	O	M	O	O	M	O
M	M	M	M	M	M	F
M	M	M	M	M	M	M
F	O	M	M	M	O	O
F	O	F	M	M	M	O
M				M		O
F						O
F						O
O						O
F						O
				O		
F						O
F	F					F
O	F		F	F		O
O	F		F	O		
O	F		F	M	F	
						F

Group of Fish Resources	Fishery Management Area			
	Malacca Strait	Hindia Ocean (West Sumatera)	Hindia Ocean (South Jawa)	South Cina Ocean
	WPP-571	WPP-572	WPP-573	WPP-711
SMALL PELAGIC				
• Indian Mackarel	O	F	F	O
• Long jawed Mackarel	O		F	O
- Flying fish				
• <i>Decapterus. kurroides</i>			M	
• <i>Decapterus macarellus</i>	F	F	M	
• <i>Decapterus. macrosoma</i>	F	F	M	F
• <i>Decapterus ruselli</i>	F	F	M	F
• Mackarel	F	F	F	F
• Sardinella lemuru			F	
• Herring	O			
Big Pelagic				
• Skipjack Tuna	M	M	M	
• Albakora		O	O	
• Thunnus Albacares		F	F	
• Thunnus Obesus		F	F	
• Bluefin Tuna (SBT)			F	
• Tuna fish	F	M	M	F
• Barred fish	F	M	M	F
Squid	F	M	M	O

(Wilayah Pengelolaan Perikanan or WPP)						
Java Island	Makassar Strait – Flores Ocean	Banda Ocean	Tomini Bay – Seram Ocean	Sulawesi Ocean	Pacific Ocean	Arafura Ocean Timor Ocean
WPP-712	WPP-713	WPP-714	WPP-715	WPP-716	WPP-717	WPP-718
O	F	O	F	F		F
O						F
	O					F
	M	M	M			
	M	F	M	M	M	F
O	O	F	M	M		F
O	O					F
F	F	F	F	F		F
	M	M	M	F	M	
	F	F	F	F	O	
	F	F	F	F	O	
M	M	M	M	F	M	M
M	M	M	M	F	M	M
F	M	O	O	O	F	O

 Over-exploited

 Fully-exploited

 Moderate

Sumber: MoEF 2013

not only on the use of biodiversity natural resources, but also in various regions the people show how the process of biodiversity and genetics breeding has long been conducted. Thus, the revision of Law No. 5/1990 should be the driver of a paradigm change in the development and management of natural resources in Indonesia.

Where the paradigm used to serve large business corporations as the main instrument in the service carried out by the state, through that revision, the state is present to serve the local and/or indigenous people while protecting all their practices.

V. CLOSING

The main points in this paper are that almost all laws and regulations related to the management of natural resources in Indonesia are already exclusive and dominant in serving the interests of large corporations. Law No. 5/1990's effectiveness at implementing the CBD is very minimal to give space to the local and/or indigenous people. In fact, the local and/or indigenous

people are a source of knowledge in the management, utilization and protection/conservation of biodiversity natural resources. Legislation tends to marginalize the role and existence of these people. Permits for large-scale corporations dominate natural resources operations.

The revision of Law No 5/1990 will be the first time that the state truly recognizes and accommodates indigenous people. This is important not only in terms of governance and livelihoods, but also a change from an 'exclusive' to an 'inclusive' conservation paradigm. These efforts should be a common concern and supported by various parties. The aim is to restore the sovereignty of people as legal citizens. In that way, the sustainability of biodiversity, natural resources and ecosystem can be fulfilled, and indigenous peoples and their biodiversity practices can be protected from outside harm.

Attachment (Table 2. previous)

MENIMBANG RUANG KELOLA DAN PENGHIDUPAN MASYARAKAT DALAM RUU TENTANG KONSERVASI KEANEKARAGAMAN HAYATI

Adi D. Bahri²⁸⁴, Hariadi Propantoko²⁸⁵

Ringkasan

Rezim pengelolaan sumber kekayaan alam di Indonesia hingga saat ini didominasi oleh skala besar (korporasi besar). Instrumen pengelolaan melalui perijinan-perijinan baik kehutanan, perkebunan, dan mineral energi dan batu-bara. Akibatnya adalah eksklusifitas pengelolaan yang memarginalisasi dan menyingkirkan masyarakat lokal dan/atau adat di dalam wilayah kelola dan penghidupannya. Padahal masyarakat lokal dan/atau adat merupakan institusi dengan pengetahuan lokalnya yang telah terlembagakan melalui adat membuktikan mampu mengelola, memanfaatkan, dan melindungi serta mengkonservasi sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati secara berkelanjutan. Hadirnya rancangan Undang-Undang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990) akan memberikan perubahan secara signifikan, bagaimana negara memberikan ruang dan pengakuan terhadap masyarakat lokal dan/atau adat dalam mengelola, memanfaatkan dan melindungi sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati. Melalui paper ini, penulis memaparkan persoalan-persoalan (paradigma) pengelolaan sumber kekayaan alam dan upaya perubahan-perbaikannya melalui wacana kritis draf revisi UU No. 5/1990 yang telah disebutkan di atas.

284 Peneliti di Pusat Studi Agraria (PSA-IPB).

285 Peneliti di lembaga pengabdian masyarakat yang bergerak dalam bidang pertanian, Yayasan Nastari..

I. PENGANTAR

Penulis teringat sebuah kejadian ketika masih tinggal di kampung halaman dan berada pada fase anak-anak. Saat itu, penulis terjatuh dan mendapati luka pada bagian lengan kanan yang menyebabkan kulit tangan terbuka kecil dan berdarah. Penulis waktu itu menangis karena rasa sakit. Kakak penulis mencoba menenangkan dan melangkah ke halaman rumah menuju tumbuhan pisang. Selanjutnya kakak penulis memotong batang *gedebog* pisang dan potongan tersebut coba ditempelkan bagian luka sembari diperas agar air *gedebog* pisang bisa keluar dan membasahi luka.

Luka pada lengan kanan terasa sangat perih, mungkin lebih perih dibandingkan dengan obat luka tetes yang biasanya diperoleh di toko-toko. Beberapa saat rasa perih mereda-hilang dan terlihat luka tersebut pelan-pelan mengering. Begitulah orang kampung mengobati luka seperti di atas. Hal tersebut dipercayai oleh orang kampung sebagai cara mudah-murah dan mujarab dalam mengobatinya. Tetapi memang, cara-cara demikian pelan-pelan

mulai hilang dalam khasanah pengetahuan dan laku masyarakat, seiring dengan diperjual-belikan obat luka yang murah-mudah didapat dan tersedia bebas di toko-toko tradisional.

Uraian singkat di atas menggambarkan bagaimana kekayaan pengetahuan lokal mampu menunjukkan bahwa masyarakat sangat erat dengan alam-ekosistemnya. Pengetahuan seperti itu dapat ditemui lebih banyak pada masyarakat adat (Masyarakat Hukum Adat/MHA). Sebagaimana MHA Tobelo Dalam, Kabupaten Halmahera Timur (Bobero 2016),²⁸⁶ masyarakat Suku Togutil Dodaga menggunakan salah satu akar tanaman dalam menangkap (berburu) ikan dan udang di sungai. Diyakini akar tanaman mengeluarkan zat yang menyebabkan ikan dan udang pingsan. Zat yang dikeluarkan dari akar tanaman tersebut tidak memberikan efek pencemaran pada lingkungan dan tidak mengandung racun. Dan masih banyak contoh-contoh bagaimana masyarakat adat dan/atau lokal memanfaatkan, menjaga-merawat alam-ekosistemnya.

Indonesia memiliki keanekaragaman hayati (kehati) yang cukup besar²⁸⁷ lebih dari seperempat (39%) spesies endemik mamalia dunia berada di Indonesia. Selanjutnya Indonesia mempunyai jumlah spesies tumbuhan terbesar kelima di dunia. Kekayaan 'kehati' tersebut tersebar ke dalam 90 tipe ekosistem, dari puncak (salju) Jayawijaya; hingga dataran rendah dan ekosistem koral serta perairan dalam.²⁸⁸ Besarnya 'kehati' merupakan kekayaan yang dalam mandat konstitusi dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tetapi dalam perjalanan kehidupan bangsa telah mengalami pasang-surut yang cukup signifikan dalam pengelolaan sumber kekayaan hayati, utamanya pasca rezim Soekarno, pada saat Order Baru berkuasa. Banyak kasus telah merugikan sebagian besar masyarakat adat dan/atau lokal yang hidup di wilayah-wilayah pedesaan dan sumber kekayaan hayati (hutan).²⁸⁹

Masyarakat adat dan/atau lokal tidak hanya mengalami kerugian ekonomi-sosial dan fisik belaka. Kebijakan eksploitasi sumber kekayaan hutan, ditandai oleh terbitnya Undang-Undang No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan (UU No. 5/1967) telah menjadikan hutan sebagai objek eksploitasi besar-besaran yang berdampak pada degradasi sumber kekayaan alam di Indonesia. Pasca itu, kondisi politik sumberdaya alam dan pangan Asia Tenggara sedang gencar menggalakkan program 'revolusi hijau'. Situasi global inipun mendorong Indonesia untuk melaksanakan 'revolusi hijau' yang salah satu tujuannya adalah insentififikasi pertanian dan menuju swasembada pangan (beras).

Akan tetapi, perubahan tidak meningkatkan posisi tawar petani, tetapi mengarahkan pada perubahan sosial yang melahirkan kelas sosial yang lebih besar dan baru, golongan petani miskin (petani bertanah sempit atau tidak memiliki

286 Faris Bobero, Ayah dan ibu, Orang Togutil Dodaga, *Di dalam* Konflik Agraria Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan, (Jakarta: Komnas HAM, 2016) hlm 725-751.

287 Ellyn K. Damayanti, Legality of National Parks and Involvement of Local People: Case Studies in Java, Indonesia and Kerala, India, Doctorate dissertation, (Tsukuba: Graduate School of Life and Environmental Sciences, the University of Tsukuba, 2008).

288 Bappenas, Indonesia Biodiversity Strategi and Action Plan (2003-2020), (Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), 2003).

289 Pasca rejim Presiden Soekarno dengan pergantian presidik ke (rejim) Soeharto, membuka ruang investasi penambangan/ekstraksi sumber kekayaan alam di Indonesia, yaitu sektor pertambangan dan kehutanan.

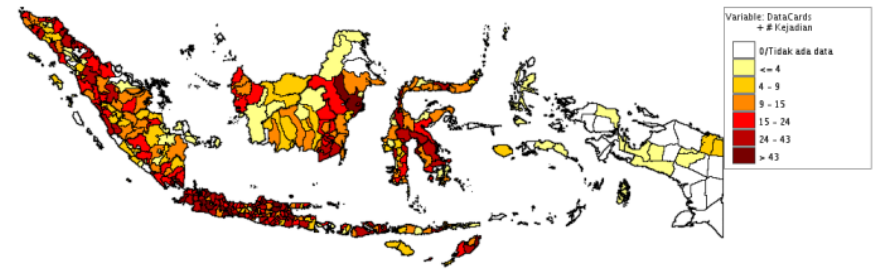
tanah).²⁹⁰ ‘Revolusi Hijau’ juga telah merusak ruang kelola rakyat yang berakibat pada menurunnya ruang penghidupan masyarakat. Program ‘revolusi hijau’ tersebut telah menghilangkan banyak ‘kehati’ yang dimiliki oleh Indonesia.²⁹¹ Sehingga, pasca ‘rezim Soekarno’ hingga ‘reformasi 1999’ hampir setiap kebijakan pengelolaan sumberdaya alam selalu melahirkan dua bencana, yaitu bencana kerusakan sumberdaya alam yang berakibat pada krisis ‘kehati’ dan bencana (krisis) sosial yang dibuktikan pada marginalisasi masyarakat lokal dan/ atau adat terhadap ruang kelola dan hidupnya²⁹².

II. KONDISI DAN PERSOALAN KEANEKARAGAMAN HAYATI

Telah diketahui bahwa tingkat kejadian bencana di seluruh wilayah Indonesia telah mencapai *ambang*

kritis. Menurut peta sebaran kejadian bencana (BNPB 2012) menunjukkan bahwa Pulau Jawa-Bali Nusa Tenggara, Sumatera, dan Sulawesi mempunyai tingkat kerawanan yang tinggi dan selanjutnya sebagian pada Kalimantan dan Maluku-Papua (**Gambar 1**). Situasi ini merupakan konsekuensi dari arah kebijakan pembangunan yang cenderung pada ekstraksi sumber kekayaan alam yang berlebihan.

Pada tahun 1968 berdiri sejumlah lebih dari 10 unit perusahaan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman Indonesia (HTI) dengan luasan lebih dari 100.000 ha (Damayanti *et al*, 2013)²⁹³, jumlah ini terus bertambah secara cepat hingga awal tahun 1990an. Kehadiran usaha kehutanan, baik HPH dan HTI, telah memberikan cerita baru pada sistem pengelolaan hutan secara masif pasca kemerdekaan Indonesia.



Gambar 1 Peta sebaran bencana 2002-2012 (diolah dari bnpb.go.id)

Ekstraksi kayu besar-besaran terjadi mulai tahun 1970. Pada tahun-tahun 1970 hingga 1984an Indonesia melakukan ekspor kayu log besar-besaran ke luar negeri (**Gambar 2**).²⁹⁴ Ekstraksi kayu dalam skala besar menyebabkan turunnya tutupan hutan (*cover area*). Pada tahun 2011, luas tutupan hutan menurun jumlahnya mencapai 100,52an juta ha menjadi 93,90an juta ha selama 11 tahun belakangan ini.²⁹⁵ Mengapa, hutan menjadi perhatian dalam pembicaraan dan perdebatan mengenai “keanekaragaman hayati atau kehati”? Dikarenakan hutan menyimpan berbagai jenis-jenis organisme yang cukup melimpah,

dan bisa dikatakan mempunyai tingkat kekayaan ‘kehati’ lebih besar dibandingkan dengan tipe ekosistem yang lain.

Hilangnya ‘kehati’ mayoritas terjadi lebih besar di Pulau Jawa, hal ini selaras dengan hasil kajian Damayanti *et al* (2013)²⁹⁶ yang menunjukkan tingkat kehilangan hutan di Pulau Jawa sangat besar dibandingkan region pulau yang lain (**Gambar 3**). Hilangnya ekosistem hutan –yang menyangga ‘kehati’– secara masif akan mempercepat kekritisan biodiversitas (**Tabel I**).²⁹⁷ Persoalan ini –tingginya kerusakan ‘kehati’– salah satunya akibat dari buruknya tata kelola sumber-sumber kekayaan alam.

290 Sajogyo, Modernization without development in rural Java: A paper contributed to study changes in Agrarian Structures. F.A.O of UN 1972-1973. Bogor Agricultural University: Bogor.

291 Hariadi Kartodihardjo, Hira Jhamtani, Environmental Politics and Power in Indonesia, (Jakarta: Equinox Publishing Indonesia, 2006).

292 *Ibid*.

293 Ellyn K. Damayanti, Lili B. Prasetyo, Hariadi Kartodihardjo, Alan Purbawiyatna, Transition to Sustainable Forest Management and Rehabilitation in the Asia Pasific Region: Indonesia Country Report, (Bogor: Faculty of Forestry, Bogor Agricultural University, 2013).

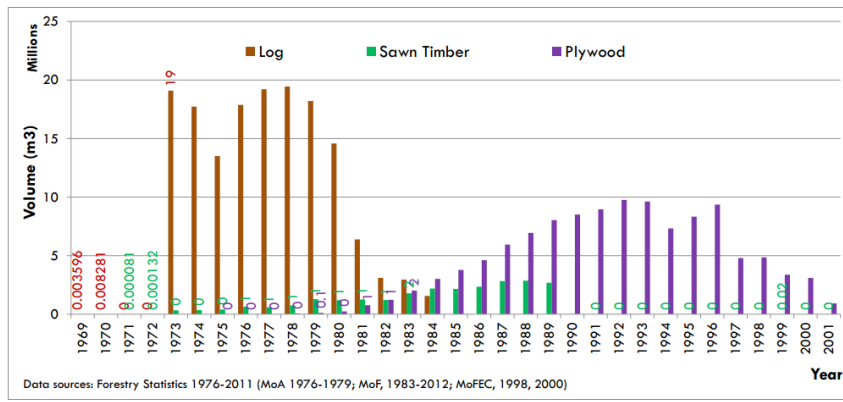
294 *Ibid*.

295 *Ibid*.

296 Ellyn K. Damayanti, Lili B. Prasetyo, Hariadi Kartodihardjo, Alan Purbawiyatna, Transition to Sustainable Forest Management and Rehabilitation in the Asia Pasific Region: Indonesia Country Report, (Bogor: Faculty of Forestry, Bogor Agricultural University, 2013).

297 Gambaran biodiversitas dan keanekaragaman hayati yang dimiliki Indonesia bisa dilihat pada **Tabel I**.

Figure 2.10. Share of log production and log export (1969 – 1984)



Gambar 2 Produksi kayu ekspor (1969-2001) (sumber Damayanti et al 2013)

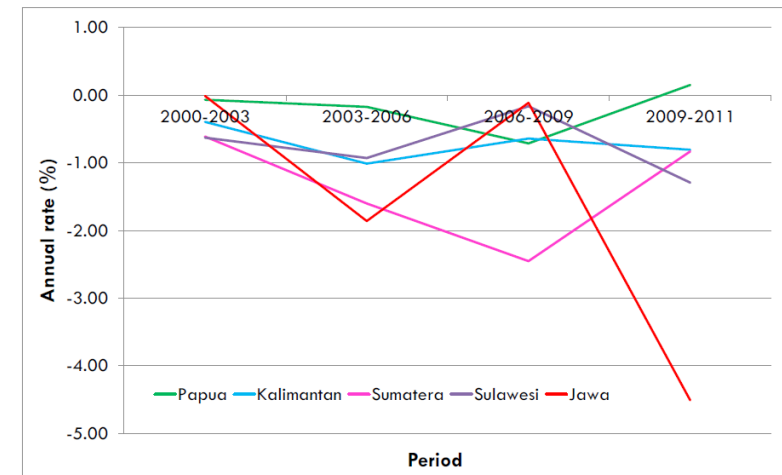
Tabel 1 Flora dan fauna di Indonesia

Kategori	Jumlah Spesies	Persentase spesies di dunia	Spesies Endemic	Ranking di dunia
Mammal	515	12	39%	2
Primata	35		18%	4
Reptil	511	7.3	150 spesies	4
Burung	1.531	17	397 spesies	5
Amphibi	270		100 spesies	6
Invertebrata	2.827			
Kupu-kupu	121		44%	
Ikan	1.400			3
Tumbuhan	38.000		55%	5
Sawit	477		225 spesies	1
Kayu	350	50	155 spesies	

Sumber: Damayanti 2008

Di sektor perikanan-kelautan, mengalami ancaman eksploitasi yang mengkhawatirkan, padahal total nilai potensi ekonominya mencapai USD 61.9 miliar/tahun²⁹⁸(Tabel 2, lampiran). Kementerian Lingkungan Hidup atau Kementerian LH (2012) menekankan bahwa hasil pemantauan Pusat Penelitian Oseanografi LIPI tahun 2012 di I.133

lokasi menunjukkan hanya sekitar 5.30% terumbu karang dalam kondisi sangat baik. Lalu, 27.19% dalam keadaan baik dan 37.25% cukup baik serta 30.45% dengan kondisi kurang baik (Gambar 4). Kerusakan terumbu karang ini akibat pemanfaatan dan eksploitasi besar-besaran tidak terkendali dan tidak memperhatikan kesehatan dan konservasi karang.



Gambar 3 Tingkat perubahan tutupan hutan di pulau bear di Indonesia (2000-2011) (diolah dari Damayanti et al 2013)

298 KLH, Isu dan Masalah Lingkungan Hidup: Bahan Penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Jakarta: Deputi Bidang Tata Lingkungan-Kementerian Lingkungan Hidup, 2013). Tidak dipublikasikan.

Tabel 3 Sebaran ijin tambang di hutan lindung

No.	Pulau	Jumlah IUP	Luas Total SK (Ha)	Luas tumpang tindih dengan HL (Ha)
1	Sumatera	338	2.049.119	783.861
2	Jawa	36	142.036	29.147
3	Kalimantan	364	3.018.108	272.066
4	Sulawesi	493	2.581.301	847.991
5	Maluku dan Maluku Utara	165	893.354	168.105
6	Papua dan Papua Barat	121	4.098.737	1.571.199
7	Bali dan Nusa Tenggara	120	918.745	203.416
8	IUP Pusat	1	44.067	39
	Total	1.638	13.745.467	3.875.824

Sementara di lain sektor, menurut Deputi Bidang Tata Lingkungan-Kementerian LH (2013), sejumlah 1.638 Ijin Usaha Pertambangan (IUP) yang berada di hutan lindung di seluruh Indonesia. Seluruh IUP tersebut tersebar pada luasan mencapai 13,74an juta ha dan tumpang tindih dengan hutan lindung seluas 3,86an juta ha

(Tabel 3). Gambaran di menjadi cermin bahwa tata kelola sumber kekayaan alam kita sangat buruk, sebagaimana hasil penelitian UNDP (2013) yang menunjukkan bahwa mayoritas tata kelola hutan dan lahan di Indonesia masih buruk (Tabel 4). Rendahnya tata kelola melahirkan ketimpangan baik aset dan/ataupun akses sumber kekayaan alam yang besar.

Tabel 4 Kondisi tata kelola hutan di Indonesia

Lokasi	Indeks Tata Kelola Hutan dan Lahan	Hukum & Kebijakan	Kapasitas Pemerintah	Kapasitas CSO	Kapasitas Masyarakat	Kapasitas Bisnis	Kinerja
Pusat	2.78	2.80	2.49	3.00	2.95	2.97	2.46
Aceh	2.07	2.47	1.82	2.75	2.26	1.24	1.90
Riau	2.28	1.89	2.11	2.72	2.05	2.68	2.23
Jambi	2.38	2.26	2.23	2.78	2.04	2.63	2.34
Sumatra Selatan	2.19	2.05	2.64	2.30	1.37	2.36	2.45
Kalimantan Barat	2.73	2.28	2.24	3.32	3.39	2.97	2.20
Kalimantan Tengah	2.64	2.29	2.47	3.21	2.56	2.72	2.59
Kalimantan Timur	2.42	1.98	2.36	2.60	2.47	2.76	2.34
Sulawesi Tengah	2.52	2.03	2.66	2.71	2.86	2.15	2.71
Papua Barat	2.29	1.99	2.37	2.40	2.11	2.47	2.40
Papua	2.41	2.32	2.12	2.63	2.51	2.32	2.56

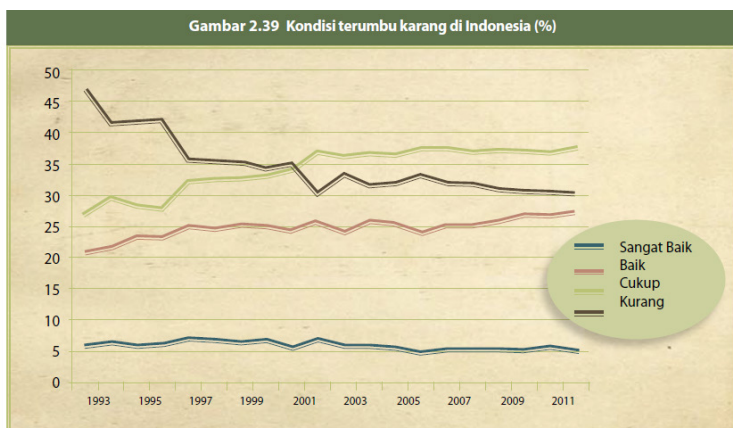
Sumber: UNDP 2013

Pada pemanfaatan dan penggunaan sumber kekayaan-hutan menunjukkan pada pengelolaan skala besar. Kebijakan pengelolaan hutan kita masih cenderung menjadikan perijinan sebagai instrumen pengelolaan. Akibatnya hanya pihak-pihak tertentu saja yang mendapatkan ijin (diakui secara legal) pengelolaan. Sejumlah

41.01an juta ha atau 99.49% pemanfaatan hutan diserahkan (secara legal) kepada usaha besar/perusahaan. Hanya kurang dari 1% atau 0.21an juta ha atau 0.51% pemanfaatan dan penggunaan hutan diserahkan secara legal kepada usaha kecil dan masyarakat lokal dan/atau adat (Tabel 5).

Tabel 5 Pemanfaatan dan penggunaan hutan

Usaha Besar & Kepentingan Umum		
Jenis Pemanfaatan dan Penggunaan	Juta Ha	%
a. IUPHHK-HA	24,88	
b. IUPHHK-HT	9,39	
c. IUPHHK-RE	0,19	
d. Pelepasan kebun & trans	5,93	
e. IPPKH-Tambang, dll	0,62	
Jumlah 1	41,01	99,49
Usaha Kecil dan Masyarakat Lokal/Adat		
Jenis Pemanfaatan	Juta Ha	%
a. IUPHHK HTR	0,16	
b. Hutan Desa	0,003	
c. Hutan Kemasyarakatan	0,04	
Jumlah 2	0,21	0,51
Jumlah 1 dan 2	41,69	100,00



Gambar 4 Kerusakan terumbu karang (dalam %) (sumber Kementerian LH 2013)

Dari data di atas, menunjukkan bahwa negara dan/atau pemerintah selama ini lebih mempercayai usaha besar atau korporasi dalam mengelola sumber kekayaan alam dibandingkan usaha kecil atau masyarakat lokal dan/atau adat. Padahal sudah ‘jamak’ diketahui, pengelolaan sumber kekayaan-hutan oleh korporasi tidak membuat kondisi alam Indonesia menjadi lebih baik, hal ini salah satunya bisa dilihat dengan perkembangan tutupan lahan/hutan yang semakin kecil dan tingkat deforestasi semakin tinggi.

III. PRAKTIK PENGELOLAAN SUMBER KEKAYAAN-KEANEKARAGAMAN HAYATI

Wacana pengelolaan sumber kekayaan alam dan keanekaragaman hayati selalu menjadi perdebatan dan perbincangan yang cukup menarik. Wacana pengelolaan sumber kekayaan alam di Indonesia dimulai pada era kolonial Hindia-Belanda, melalui skala besar untuk memenuhi kebutuhan pasar. Praktik pengelolaan demikian berlanjut ketika Indonesia merdeka hingga saat ini. Perijinan konsesi-konsesi, baik di sektor kehutanan melalui Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (IUPHH); di pertambangan melalui Ijin Usaha Pertambangan (IUP);

di perkebunan dengan Hak Guna Usaha (HGU) menjadi instrumen penting dalam pengelolaan alam di Indonesia. Tentunya, pihak-pihak yang mampu ‘mengakses’ (legal) ijin tersebut adalah pemilik modal yang cukup besar-kuat untuk memperoleh hak kelola yang bahkan seolah menjadi hak milik. Akibatnya praktik-praktik pengelolaan alam dan upaya perlindungan kehati yang dilakukan oleh masyarakat lokal dan/atau adat tidak (begitu) ‘diperhatikan’ dan diberi ruang yang sama oleh pemerintah/negara.

Logika korporasi bekerja terhadap kekayaan alam adalah memanfaatkan hasil produksi alam sebesar-besar sesuai dengan kapasitas industri yang telah diseting dan permintaan pasar. Sebagai contoh kebutuhan akan kayu alam. Diketahui bahwa kemampuan pohon-kayu dalam menghasilkan diameter dan etat di hutan alam adalah cukup rendah. Sedangkan kebutuhan industri cukup besar. Solusi yang dilakukan adalah, korporasi akan mengekstraksi hasil alam-kayu secara besar-besaran melampaui kemampuan alamiah kayu yang ada, atau dalam artian korporasi akan memperluas lahan hutan untuk ekstrasi-eksploitasi untuk mencapai volume sebagaimana yang diinginkan. Akibatnya hutan

dimanfaatkan dan diekstrak secara berlebihan yang berujung kepada kerusakan sumber alam-hutan.

Sedangkan, masyarakat lokal dan/atau adat memanfaatkan sumber kekayaan alam sesuai dengan kebutuhan. Pemanfaatan sumber kekayaan alam tersebut kecenderungan untuk kebutuhan lokal rumah tangga ataupun komunitas. Praktik ini memungkinkan pemanfaatan sesuai dengan keadaan alamiah sumber alam yang ada ataupun jika berlebihan terdapat mekanisme institusi lokal dalam perbaikan. Hal ini terjadi karena terdapat makna, alam lingkungan bukan sebagai lapangan komoditas untuk pasar, tetapi alam sebagai ruang tempat

hidup. Sehingga jika masyarakat lokal/adat melakukan pemanfaatan dan ekstraksi secara berlebih, maka ruang dan lingkungan hidupnya akan rusak, berujung pada rusaknya kehidupan masyarakat.

Bentuk praktik-praktik yang diterapkan oleh masyarakat merupakan upaya pemenuhan kebutuhan hidupnya, baik secara individu, rumah tangga, dan komunitas. Praktik pemanfaatan tersebut 'dibarengi' upaya perlindungan dan/atau konservasi alam atau kehati oleh masyarakat (*indigenous peoples and community conserved territories and areas*). Sayangnya hal seperti ini belum menjadi perhatian serius oleh pemerintah dan negara.

KOTAK I

Budidaya dan Konservasi 'Jagung Lumut' Masyarakat Sumba-Nusa Tenggara Timur

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan daerah yang didominasi dengan lahan kering. Dari luas daratan 47.349,9 Km² (96% adalah lahan kering), dan sisanya adalah lahan basah. Kondisi ini berhubungan erat dengan iklim setempat yang hanya mengalami musim hujan pendek yaitu 3-4 bulan saja, ini pun tidak terdistribusi dengan merata. Curah hujan terendah mencapai 1.059 mm dengan jumlah hari hujan 65 hari.

Dengan kondisi iklim dan edafis seperti tersebut di atas, masyarakat NTT khususnya di Pulau Sumba hanya dapat menanam tanaman pertanian sekali dalam satu tahun. Tanaman pertanian yang dibudidayakan adalah jagung lokal atau biasa disebut 'jagung pulut'. Penanaman jagung dilakukan pada rentang bulan Mei sampai Agustus.

Penanaman jagung pulut berbeda dengan jagung-jagung hibrida. Jagung pulut ditanam untuk kebutuhan pangan manusia bukan untuk kebutuhan bahan baku pakan ternak. Benih yang ditanam berasal dari penyimpanan secara mandiri oleh petani. Saat panen tiba, petani memanen jagung dan kemudian menyimpan jagung-jagung tersebut dalam kondisi masih terbungkus 'klobot' (kulit buah jagung). Jagung disimpan di atas 'para-para' dapur atau di dalam atap rumah tradisional Sumba. Ada juga petani yang menyimpan jagung tersebut di lilitkan pada batang pohon besar yang berada di pekarangan rumah. Jagung yang disimpan ini diperuntukkan untuk persediaan pangan sampai pada masa panen pada musim berikutnya. Selain sebagai persediaan pangan, jagung yang disimpan digunakan untuk keperluan benih pada musim tanam berikutnya.

Jagung yang difungsikan sebagai benih, sebelumnya petani telah memisahkan dengan yang diperuntukkan sebagai bahan pangan. Pemisahan dimulai sejak jagung dipanen. Pemilihan benih jagung ini didasarkan pada sifat fenotip jagung yang menunjukkan sifat unggul. Fenotip unggul ini dapat ditandai dengan ukuran tongkol jagung yang besar, biji jagung dalam tongkol yang rapat, serta kondisi tanaman jagung yang subur.

Penyimpanan benih jagung ini dilakukan oleh setiap petani. Setiap petani memiliki tempat penyimpanan benih, baik di dalam rumah maupun di pekarangan. Kebiasaan ini memang telah menjadi adat-budaya bagi masyarakat Sumba. Menyimpan benih sama dengan menyimpan kehidupan yang akan datang.

Tindakan arif seperti ini dipandang sebagai langkah konservasi genetik tanaman lokal jagung. Oleh kebiasaan ini, tanaman jagung pulut masih eksis dan tumbuh meluas di dataran Marapu ini. Untuk memperkuat langkah baik ini, masyarakat desa bersama para pihak melakukannya tidak hanya sebatas tindakan-tindakan yang bersifat individu. Mereka membangun konsep 'lambung pangan' komunitas. Secara fisik, lambung pangan ini adalah bangunan untuk menyimpan bahan pangan dan sumber benih untuk tanaman pangan yang ada di desa. Setiap rumah tangga petani dapat menyimpan bahan panganya di tempat ini untuk kebutuhan bersama-sama ketika kondisi paceklik muncul.

Jumlah bahan pangan yang disimpan setiap rumah tangga petani di lumbung ini kadang 4 ikat sampai pada batas yang tidak ditentukan, tergantung hasil panen dari lahan rumah tangga petani yang dimiliki. Secara kelembagaan, konsep lumbung ini adalah aturan yang dibangun secara bersama-sama oleh warga setempat dengan tujuan warga-masyarakat desa berkecukupan pangan dan berdaulat atas sumber pangan mereka. Langkah-langkah yang dilakukan dalam mengelola lumbung ini tidak jauh beda dengan yang dilakukan pada level rumah tangga. Langkah-langkah tersebut meliputi penyimpanan bahan pangan, pemilihan bahan pangan yang dijadikan sebagai benih, penyimpanan benih, selain itu ditambahkan kegiatan pencatatan stok bahan pangan sebagai langkah akuntabilitas lumbung pangan ini.

Sampai saat ini budaya penyimpanan benih tetap dilakukan, meskipun benih komersial sangat mudah didapat. Benih komersial yang tersedia di toko-toko pertanian hampir tidak diminati oleh masyarakat Sumba, khususnya di daerah Waingapu. Bahkan pernah terjadi ada pembagian benih hibrida oleh pemerintah daerah yaitu melalui Dinas Pertanian setempat kepada petani secara gratis. Bantuan ini pada awalnya ditujukan untuk meningkatkan produksi jagung di daerah Sumba Timur dan para petani menerimanya. Setelah jagung hibrida yang ditanam oleh petani telah panen dan kemudian disimpan, ternyata mengalami permasalahan. Jagung yang disimpan ternyata mengalami bubuk'en atau menepung oleh faktor cuaca dan serangan patogen. Padahal jagung hibrida baru disimpan kurang dari 40 hari setelah panen. Hal ini menimbulkan persoalan karena cadangan pangan yang semestinya tahan untuk sampai pada musim panen yang akan datang tetapi kini tidak. Sejak saat itu, petani tidak pernah lagi menanam jagung dengan menggunakan benih jagung hibrida bantuan dari pemerintah.

Upaya-upaya pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan sumber kekayaan alam Indonesia melalui kehati yang dilakukan oleh masyarakat memang belum menjadi perhatian serius bagi negara. Dalam tingkat peraturan-perundangan, Indonesia telah meratifikasi CBD ke dalam UU No. 5/1990. Hadirnya UU tersebut juga tidak jauh dari keprihatinan terhadap semakin rusaknya alam lingkungan dan keterancamannya keanekaragaman hayati di Indonesia. Tetapi sayangnya, UU tersebut masih menempatkan masyarakat lokal

dan/atau adat pada porsi yang sangat sedikit, sebatas partisipasi. Padahal praktik-praktik yang menunjukkan pengelolaan, pemanfaatan dan konservasi keanekaragaman hayati (kehati) oleh masyarakat cukup banyak yang bisa dirujuk.²⁹⁹

IV. PERUBAHAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN DAN KONSERVASI KEANEKARAGAMAN HAYATI

Pengelolaan sumber kekayaan alam tidak dapat dilepaskan dari masyarakat yang berada di sekitar sumber kekayaan alam tersebut. "Berada" dalam konteks ini dapat diartikan masyarakat yang bertempat tinggal dekat dengan sumber kekayaan alam, atau dapat dimaknai juga masyarakat yang secara sosial, ekonomi, budaya serta politik mempunyai keterikatan atau relasi dengan sumber kekayaan alam.

Semisal adalah sumber alam-hutan. Menurut data Kementerian Kehutanan tahun 2009, jumlah desa yang berada di dalam dan di sekitar hutan adalah sebesar 9.103 desa. Jumlah ini menunjukkan bahwa terdapat banyak rumah tangga yang

memiliki hubungan dengan sumber alam-hutan. Di dalam Pendataan Potensi Desa atau PODES 2011 juga dikemukakan bahwa masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan mempunyai relasi yang erat terhadap sumber kekayaan alam atau sumber alam-hutan. Relasi ini ditunjukkan dengan sebagian besar kebutuhan rumah tangga diperoleh dari hutan baik secara langsung maupun dengan cara berbudidaya tanaman di dalam hutan. Selain dari kepentingan ekonomi masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan, secara sosial-budaya masyarakat memiliki hubungan yang erat dengan hutan. Hutan sebagai pekarangan rumahnya mempengaruhi perilaku mereka. Banyak kebiasaan yang telah menjadi hukum atau adat bagi masyarakat yang berhubungan dengan lingkungan dan hutan. Banyak ritual-ritual adat juga berhubungan dengan keberadaan pohon di dalam hutan. sebagai misal masyarakat Dayak di Kalimantan yang menganggap pohon madu/mangris sebagai keramat dan perlu dilindungi karena pohon ini memberikan keberkahan bagi masyarakat. Orang Suku Dayak melindungi pohon ini. Pohon ini

²⁹⁹ Pada bagian ini penulis memberikan tiga contoh praktik pengelolaan, pemanfaatan dan konservasi sumber kekayaan alam dan kehati yang dilakukan oleh masyarakat.

tidak boleh ditebang, meskipun di sekitarnya terdapat perkebunan maupun pertambangan.

Situasi di atas menggambarkan bahwa masyarakat baik masyarakat hukum adat atau masyarakat lokal memiliki peran strategis dalam melakukan perlindungan terhadap ekosistem melalui tata cara atau kearifan yang dimiliki. Hal serupa juga berlaku bagi masyarakat petani di Indonesia. Masyarakat petani/ lokal adalah masyarakat yang dekat dengan sumber alam-pertanian itu sendiri. Setiap hari 'bergumul' dengan tanaman, benih, pupuk dan lahan pertanian itu sendiri. Sebagai contoh adalah cerita petani jagung Sumba di atas. Pengetahuan petani jagung di Sumba jauh melampaui apa yang dipikirkan oleh pemerintahan saat itu. Ketika pemerintah menginisiasi intensifikasi penanaman jagung dengan benih hibrida, petani menghindari untuk mengamankan stok pangan dan menangkal kelangkaan pangan.

Petani jagung lebih memilih lokal sebagai komoditas pertanian yang dikembangkan. Petani di Sumba sangat mengetahui kondisi agroekosistem yang ditempati. Penggunaan jagung hibrida hanya akan menimbulkan gejolak pangan karena sifat dari varietas ini sangat rentan terhadap cuaca dan serangan hama ketika dalam penyimpanan setelah panen, dan karena hanya sekali musim tanam dalam satu tahun, hal ini sangat penting. Seperti yang dijelaskan dalam Kotak 1, jagung hibrida yang disediakan oleh Pemerintah rusak dalam penyimpanan, sehingga penduduk setempat kembali ke pengetahuan tradisional varietas lokal yaitu jagung pulut.

Kendati demikian, masyarakat adat, masyarakat di dalam-sekitar hutan juga petani adalah pihak-pihak yang paling rentan dan termarginalkan dari proses pembangunan di negara ini. Bahkan juga sering menerima ketidakadilan atas penerapan hukum. Salah satu contoh adalah kriminalisasi petani pemulia benih di Kediri pada tahun 2010.

KOTAK 2

Petani Pemulia Benih Versus Korporasi Benih

Kunoto alias Kuncoro adalah seorang petani pemulia benih jagung Dusun Besuk Desa Toyoresmi Kec. Ngasem-Kediri, Jawa Timur. Kunoto harus rela mendekam dalam tahanan setelah ditangkap secara tidak sah oleh kepolisian pada tanggal 16 Januari 2010 dengan tuduhan telah melakukan pemalsuan Merk Bisi dan dijerat dengan pasal 60 dan 61 UU No. 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman. Berdasarkan investigasi oleh Aliansi Petani Indonesia, Kunoto hanya seorang petani yang menangkarkan benih dan menjual jagung curah hasil penangkaran tersebut tanpa menggunakan merk Bisi.

Cerita Kunoto alias Kuncoro adalah satu dari banyak kasus kriminalisasi terhadap petani atau masyarakat basis yang berada di dalam dan dekat dengan sumber daya alam. Catatan IHCS menyatakan bahwa setidaknya sejak tahun 2004 sampai pada tahun 2010 terjadi 15 kasus kriminalisasi terhadap masyarakat kecil. Belum lagi kasus-kasus konflik yang menyeret masyarakat adat dengan pengusaha maupun pemerintah oleh faktor penguasaan tanah adat yang sangat merugikan masyarakat. Kejadian-kejadian seperti ini menunjukkan bahwa posisi masyarakat basis sangat lemah dalam hukum dan perpolitikan negara.

Saat ini sebenarnya sudah ada upaya yang dilakukan oleh pemerintah berkaitan dengan pelibatan aktif masyarakat secara partisipatif. Kebijakan 1.000 desa mandiri benih

di era pemerintahan kabinet kerja ini memberikan kesempatan bagi para petani untuk secara mandiri dan berdaulat memproduksi benih sesuai dengan agroekosistem dan preferensi petani setempat. Di bidang kehutanan, pemerintah menerapkan skema Perhutanan Sosial untuk mengajak masyarakat sekitar hutan untuk bersama-sama mengelola hutan secara lestari, baik lestari produksi maupun lestari lingkungannya. Kebijakan-kebijakan ini merupakan penanda awal upaya untuk memperkuat status masyarakat basis (masyarakat sekitar hutan, Masyarakat Hukum Adat, petani kecil dan sebagainya) dalam keterlibatan pembangunan. Selain itu hal ini juga peluang bagi masyarakat untuk lebih menguatkan posisi masyarakat basis dalam rangka konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistem sehingga

konflik dan kasus-kasus hukum yang menjerat masyarakat bawah tidak lagi terjadi. Pertanyaannya adalah bagaimana kondisi peraturan-perundangan yang ada saat ini dalam melindungi dan upaya konservasi keanekaragaman hayati serta bagaimana negara meletakkan masyarakat dalam upaya tersebut di atas?

UU No. 5/1990 bisa dicermati bagaimana kebijakan melalui peraturan-perundangan menempatkan masyarakat dalam upaya pengelolaan dan konservasi sumber kekayaan alam. UU No. 5/1990 tersebut terbagi kedalam 14 Bab dengan 45 Pasal. Terdapat lima (5) pasal yang secara langsung menggunakan terminologi masyarakat dan/atau rakyat, yaitu Pasal 3; 4; 7 dengan terminologi

'masyarakat' dan Pasal 34 dan 37 melalui terminologi 'rakyat'.

Penggunaan terminologi 'masyarakat' dan/atau 'rakyat' pada umumnya masih sebatas keikutsertaan masyarakat/rakyat dan partisipasi konservasi sumberdaya kehati. Adapun terminologi 'masyarakat' adalah pada maksud upaya konservasi sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, sedangkan 'rakyat' partisipasi, dan objek yang patut mendapatkan pendidikan dan penyuluhan. Pada UU tersebut belum ditemukan sebuah pengakuan negara terhadap masyarakat lokal dan/atau adat dalam pengelolaan dan upaya konservasi sumber alam-kehati (**Tabel 6**).

Tabel 6 Posisi dan peran masyarakat dalam UU No. 5/1990

No.	Konten	Pasal/ Ayat/ Poin	Teks
I	Masyarakat	Pasal 3	Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

		Pasal 4	Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban Pemerintah serta masyarakat.
		Pasal 7	Perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.
2	Rakyat	Pasal 34	Ayat 3 Untuk kegiatan kepariwisataan dan rekreasi, Pemerintah dapat memberikan hak pengusahaan atas zona pemanfaatan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dengan mengikut sertakan rakyat.
		Pasal 37	Ayat 1 Peran serta rakyat dalam konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya diarahkan dan digerakkan oleh Pemerintah melalui berbagai kegiatan yang berdaya guna dan berhasil guna. Ayat 2 Dalam mengembangkan peran serta rakyat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah menumbuhkan dan meningkatkan sadar konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya di kalangan rakyat melalui pendidikan dan penyuluhan.

Koreksi kebijakan dan peraturan-perundangan terkait pengelolaan dan perlindungan serta konservasi sumber kekayaan alam terus dilakukan. Perubahan yang cukup fundamental adalah terjadi sebuah gugatan dari berbagai kalangan, khususnya terkait keberadaan MHA. Status wilayah hutan adat selama ini diterjemahkan dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan (UU No. 41/1999) berada di dalam kawasan hutan negara.

Status inilah yang dikemudian hari, sejak diberlakukan kebijakan pengelolaan sumber alam-hutan, hutan adat dipaksa untuk mengikuti segala kebijakan dan putusan yang telah dilahirkan oleh pemerintah pusat. Akibatnya terjadi penyingkiran dan/atau marginalisasi masyarakat adat terhadap wilayahnya. Sebagai contoh, instrumen perijinan baik kehutanan, pertambangan, dan perkebunan diperbolehkan untuk menyingkirkan masyarakat adat ketika lokasi wilayah adat berada pada wilayah ijin. Gugatan yang dilakukan oleh lembaga Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Gugatan tersebut termaktum dalam Putusan MK No. 35/PUU-XX/2012 (MK No. 35/2012) di mana hutan adat bukan lagi merupakan hutan negara.

Putusan MK No. 35/2012 tersebut kemudian memberikan konsekuensi politik tersendiri. Dalam ranah pengakuan, Putusan MK No. 35/2012 memberikan ruang yang penuh kepada masyarakat adat bahwa hutan adat adalah sebagai milik (*property right*) MHA. Sehingga MHA mempunyai kewenangan penuh terhadap wilayahnya. Pada 'ruang' inilah, berarti fungsi-fungsi MHA yang salah satunya ikut serta dalam menjaga, melindungi, dan konservasi terhadap sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati secara penuh dalam wilayah MHA.

Putusan MK No. 35/2012 mempunyai arti bahwa banyak Undang-Undang yang harus direvisi, namun yang harus direvisi adalah UU No. 5/1990, dimana UU tersebut yang memberikan porsi minimum pada masyarakat lokal atau adat.

V. ARAH PERUBAHAN REVISI UU NO. 5/1990

Revisi UU No. 5/1990 yang saat ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI), baiknya menjadi pondasi terhadap semua undang-undang yang terkait dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam, baik pertanahan, kehutanan, perkebunan, mineral dan batu bara, pesisir dan pulau-pulau kecil dan

sebagainya. Hal ini menjadi penting dikarenakan, 1) praktik pengelolaan sumber kekayaan alam yang selama ini berjalan terdapat sebuah 'trade off' antara pengembangan ekonomi dan upaya perlindungan konservasi sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati (kehati); 2) UU No. 5/1990 belum begitu efektif dalam perlindungan kehati serta lingkungan hidup; 3) terjadi ketimpangan akses-kepemilikan ekonomi bagi masyarakat lokal dan/atau adat dan korporasi.

Dalam perkembangannya, terdapat dua (2) rancangan undang-undang: draf revisi UU No. 5/1990, yaitu yang diajukan oleh DPR RI dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Di dalam draf revisi tersebut secara tersurat telah memberikan ruang yang lebih maju kepada masyarakat dibandingkan UU No. 5/1990.

Menjadi sebuah perhatian penting salah satunya adalah, penekanan dalam hal status akses terhadap sumber alam-keanekaragaman hayati serta status kepemilikan sumber alam-hutan. Sebagaimana telah disampaikan di atas, bahwa melalui Putusan MK No.35/2012 telah memberikan konsekuensi kebijakan wilayah sumber alam-

hutan. Di dalam draf revisi baik yang diusung oleh DPR RI dan KLHK belum secara tersurat menyebutkan bahwasanya wilayah hutan adat bukan lagi masuk dan tergolong di dalam wilayah hutan negara. Hal ini menjadi penting mengingat, dalam fakta sejarah pengelolaan sumber kekayaan alam saat ini di Indonesia seringkali terjadi marginalisasi pada masyarakat hukum adat, sebagaimana hasil Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) (Komnas HAM 2016)³⁰⁰.

Draf revisi usulan KLHK telah juga mengakomodir masyarakat melalui Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM), di mana AKKM didefinisikan sebagai "ekosistem penting baik di dalam maupun di luar kawasan hutan, perairan dan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang diakui sebagai areal konservasi yang dikelola oleh masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip konservasi." Memang secara tersurat bahwasanya negara akan mengakui dan mengakomodir keberadaan masyarakat lokal dan/atau adat. Tetapi hal ini akan menjadi tantangan tersendiri dikemudian hari. Secara pengakuan, masyarakat lokal dan/atau adat akan mendapatkan pengakuan

300 Komnas HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan, (Jakarta: Komnas HAM, 2016).

secara legal, tetapi pada kenyataan sejarah pengelolaan hutan selama ini, legalisasi terhadap sebuah teritorial akan menjadikan 'wilayah' tersebut kembali pada praktik-praktik pengelolaan seperti semua. Yaitu terdapat kewenangan negara dalam mengendalikan dan kontrol terhadap wilayah tersebut. Dalam arti ringkasnya, penetapan AKKM bisa menjadi buah simalakama, yaitu kembalinya wilayah adat yang telah diputusan melalui Putusan MK No. 35/2012 pada wilayah hutan negara kembali.

Wewenang masyarakat lokal/adat akan tetap penuh jika AKKM dimaknai sebagai fungsi dari hutan/wilayah AKKM itu sendiri, bukan AKKM sebagai pengambil-alihan status hutan dari hutan adat (di luar hutan negara) menjadi hutan negara akibat dari status AKKM. Hal ini tidak berlebihan karena berada pada ranah sifat dari sumber kekayaan alam yang ada. Ketika wilayah hutan masyarakat/adat secara *property* menjadi hutan negara, maka segala kelembagaan/institusi yang berada pada wilayahnya tunduk penuh terhadap peraturan-perundangan yang ada. Akibatnya masyarakat lokal/adat bukan lagi pemilik secara penuh terhadap wilayah tersebut. Jika hal demikian yang dikehendaki maka eksklusivitas pengelolaan kekayaan alam-kehati akan kembali

meminggirkan dan memarginalkan masyarakat lokal dan/atau adat. Dan masyarakat lokal/adat tidak akan mempunyai kedaulatan terhadap wilayahnya lagi.

Pertanyaan selanjutnya, siapakah yang akan mengakui masyarakat lokal dan/atau adat dalam melindungi dan konservasi sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati? Secara lazimnya, negara dan pemerintah dari tingkat pusat hingga daerah sudah seharusnya mengakui upaya-upaya dan praktik masyarakat dalam pengelolaan dan perlindungan terhadap keanekaragaman hayati di Indonesia. Akan menjadi penting juga, ranah legal penetapannya, hal ini dikarenakan dalam Undang-Undang No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014) telah diatur bahwa penetapan wilayah/hutan konservasi berada pada wewenang Pemerintah Pusat. Merujuk UU No. 23/2014 dimungkinkan bahwa penetapan dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan dikuatkan melalui peraturan yang berada di level Pemerintah Daerah.

Pengakuan masyarakat di dalam draf revisi merupakan kemajuan yang cukup signifikan di dalam sejarah pengelolaan sumber kekayaan alam di Indonesia. Perubahan draf revisi

tersebut juga harus diikuti dengan perubahan paradigma terhadap tata kelola dan laksana wilayah konservasi. Jika paradigma draf revisi (yang akan datang) masih terletak pada keilmuan konservasi (*scientific conservation*) yang selama ini dipraktekkan, maka penulis akan berkeyakinan tidak akan ada perubahan yang signifikan terhadap implementasi UU. Paradigma konservasi yang selama ini sangat eksklusif harus berubah lebih inklusif dan paradigma yang ada baiknya dikembalikan pada sifat asali 'masyarakat Indonesia dan/atau Nusantara'. Bahwa masyarakat lokal dan/atau adat menjadi sumber pengetahuan dalam pengelolaan dan konservasi sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati di bumi Nusantara ini. Tentunya praktik-praktik dan pengetahuan masyarakat tidak hanya pada pemanfaatansumberkekayaanalam-keanekaragaman hayati belaka, di berbagai daerah, masyarakat menunjukkan bagaimana proses pemuliaan keanekaragaman hayati dan genetik telah lama dilakukan. Sehingga bukan sebuah hal yang berlebihan, jika draf revisi tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya harusnya bisa menjadi pendorong perubahan paradigma dalam pembangunan dan pengelolaan sumber kekayaan alam di Indonesia. Di mana paradigma

yang selama ini menjadikan korporasi usaha besar sebagai instrumen utama dalam pelayanan yang dilakukan oleh negara, melalui draf revisi UU No. 5/1990 negara hadir untuk melayani masyarakat lokal dan/atau adat sekaligus melindungi segenap praktik-praktik yang dilakukan oleh masyarakat.

VI. PENUTUP

Pokok-pokok masukan dalam paper ringkas ini adalah hampir semua kebijakan dan peraturan-perundangan yang berkaitan dalam pengelolaan sumber kekayaan alam di Indonesia selama ini bersifat eksklusif dan lebih dominan dalam melayani kepentingan korporasi usaha besar. Keberadaan UU No. 5/1990 sebagai bentuk ratifikasi CBD sangat minim memberi ruang kepada masyarakat lokal dan/atau adat. Padahal masyarakat lokal dan/atau adat merupakan sumber pengetahuan dalam pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan/konservasi sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati. Peraturan-perundangan cenderung memarjinalkan peran dan keberadaan masyarakat. Hal ini bisa ditunjukkan bahwa instrumen pengelolaan sumber kekayaan alam di Indonesia masih dominan pada perijinan pada skala besar (korporasi). Hadirnya draf

Tabel 2. Kondisi kelangkaan jenis ikan di Indonesia

KELOMPOK SDI	Wilayah Pengelolaan Perikanan			
	Selat Malaka	S.Hindia (Barat Sumatera)	S. Hindia (Selatan Jawa)	Laut Cina Selatan
	WPP-571	WPP-572	WPP-573	WPP-711
UDANG	O	O	O	O
• U. Jerbung	O	O	O	O
• U. Windu	O	O	O	O
• U. Dogol	M	M	M	M
• U. Krosok	M	M	M	M
LOBSTER	O	F	M	M
DEMERSAL	F	F	M	F
• Kurau	O	O		O
• Manyung	O			M
• Layur		M	M	
• Kurisi	F	F	F	F
• Coklatan	F			M
• Kuniran	F	M		
• Swanggi	F	F		
• Nomei		M	M	
• Bloso	F	M		F
• Gulamah	F	F		
• Kakapmerah	O	F	F	
• Kerapu	O	F	F	
• Kuwe			F	
• Ikanlidah			F	

WPP						
Laut Jawa	Selat Makassar - Laut Flores	Laut Banda	Teluk Tomini -Laut Seram	Laut Sulawesi	S. Pasifik	Laut Arafura Laut Timor
WPP-712	WPP-713	WPP-714	WPP-715	WPP-716	WPP-717	WPP-718
F	O	M	F	F	M	F
O	O	M	O	O	M	O
O	O	M	O	O	M	O
M	M	M	M	M	M	F
M	M	M	M	M	M	M
F	O	M	M	M	O	O
F	O	F	M	M	M	O
M				M		O
F						O
F						O
O						O
F						O
				O		
F						O
F	F					F
O	F		F	F		O
O	F		F	O		
O	F		F	M	F	
						F

KELOMPOK SDI	Wilayah Pengelolaan Perikanan			
	Selat Malaka	S.Hindia (Barat Sumatera)	S. Hindia (Selatan Jawa)	Laut Cina Selatan
	WPP-571	WPP-572	WPP-573	WPP-711
PELAGIS KECIL				
• - Banyar	O	F	F	O
• - Kembang	O		F	O
• Ikanterbang				
• <i>D. kuroides</i>			M	
• <i>D. macarellus</i>	F	F	M	
• <i>D. macrosoma</i>	F	F	M	F
• <i>D. ruselli</i>	F	F	M	F
• Selar	F	F	F	F
• Lemuru			F	
• Terubuk	O			
Pelagis Besar				
• Cakalang	M	M	M	
• Albakora		O	O	
• Madidihang		F	F	
• Mata besar		F	F	
• SBT			F	
• Tongkol	F	M	M	F
• Tenggiri	F	M	M	F
Cumi-cumi	F	M	M	O

 Over-exploited

Sumber: LHK 2013

WPP						
Laut Jawa	Selat Makassar - Laut Flores	Laut Banda	Teluk Tomini -Laut Seram	Laut Sulawesi	S. Pasifik	Laut Arafura Laut Timor
WPP-712	WPP-713	WPP-714	WPP-715	WPP-716	WPP-717	WPP-718
O	F	O	F	F		F
O						F
	O					F
	M	M	M			
	M	F	M	M	M	F
O	O	F	M	M		F
O	O					F
F	F	F	F	F		F
	M	M	M	F	M	
	F	F	F	F	O	
	F	F	F	F	O	
M	M	M	M	F	M	M
M	M	M	M	F	M	M
F	M	O	O	O	F	O

 Fully-exploited

 Moderate

revisi UU No. 5/1990 akan menjadi ruang pertama negara mengakui dan mengakomodir masyarakat lokal dan/atau adat. Hal ini menjadi penting bukan hanya pengakuan ruang kelola dan penghidupan masyarakat belaka, tetapi perubahan paradigma konservasi yang eksklusif menjadi inklusif mutlak dibutuhkan jika niatan pengakuan terhadap masyarakat menjadi niatan perubahan UU. Sehingga, upaya perubahan draf revisi tersebut selayaknya menjadi perhatian bersama dan

didukung oleh berbagai pihak, tujuannya adalah mengembalikan kedaulatan masyarakat lokal dan/atau adat sebagai warga negara yang sah. Dengan begitulah kelestarian sumber kekayaan alam-keanekaragaman hayati bisa terpenuhi dan masyarakat lokal dan/atau adat bisa dilindungi baik pengelolaannya dan pengetahuan akan konservasi keanekaragaman hayati yang dipraktikkan selama ini.

Lampiran (Tabel 2. halaman sebelumnya)

GLOSSARY

AKKM	Areal Konservasi Kelola Masyarakat/Community Conserved Area.
AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara/Indigenous People's Alliance of the Archipelago.
APL	Area Penggunaan Lain/Other Land Use.
ASLI	Aliansi Sawit Lestari Indonesia/Indonesian Alliance for Sustainable Palm Oil.
ASN	Aparatur Sipil Negara/Civil Apparatus.
ATR/BPN	Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional/ refers to Agrarian and Spatial Planning and Land Management Agency Ministry.
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/ National Development Planning Agency.
BKSDA	Balai Konservasi Sumber Daya Alam/Natural Resource Conservation Agency.
BPEE	Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial/Essential Ecosystem Management Directorate.
CBD	Convention on Biological Diversity/Konvensi Keragaman Hayati.
CCA	Community Conservation Agreement/ Kesepakatan Konservasi Masyarakat.
CI	Conservation International.
CIFOR	Center for International Forestry Research.
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research.
CSO	Civil Society Organization/Organisasi Masyarakat Madani.
CSR	Corporate Social Responsibility/Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.

DAS	Daerah Aliran Sungai/River Basin Area.
DPD	Dewan Perwakilan Daerah/Regional Representatives Council.
DPK	Dewan Penentu Kebijakan/Policy Making Board.
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat/ House of Representatives.
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Regional House of Representatives.
ERC	Ecosystem Restoration Concession/Ijin Restorasi Ekosistem.
ESDM	Energi dan Sumber Daya Mineral (Kementerian)./ Ministry of Energy and Mineral Resources.
FAO	Food and Agriculture Organization.
FCP	Forest Conservation Programme/Program Konservasi Hutan.
FGD	Focus Group Discussion/ Diskusi Grup Terfokus.
FKRI	Forum Kolaborasi Rimbawan Indonesia/ Indonesian Forester Collaboration Forum.
FPIC	Free, Prior and Informed Consent/Persetujuan Di Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA).
GAPKI	Gabungan Pengusah Kelapa Sawit Indonesia/ Indonesian Palm Oil Producers Association.
HAKI	Hak Kekayaan Intelektual/Intellectual Property Rights.
HAM	Hak Asasi Manusia/Human Rights.
HD	Hutan Desa/Village Forest.

HGSLTB	Metode dan analisis kajian Hapus, Gabungkan, Sederhanakan, Limpahkan, Tetap tidak ada perubahan, Baru/Study method and analysis by Erase, Combine, Simplify, Delegate, Remain unchanged, New formation.
HH	Hutan Harapan.
HKm	Hutan Kemasyarakatan/Community Forest.
HHBK	Hasil Hutan Bukan Kayu/Non-Timber Forest Product.
HLSL	Hutan Lindung Sungai Lesan/Lesan River Protected Forest.
HPH	Hak Pengusahaan Hutan/Production Forest Concession.
HPHKM	Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan/ Production Community Forest Concession.
HTI	Hutan Tanaman Industri/Industrial Forest Permit.
HTR	Hutan Tanaman Rakyat/Community Plantation Forest.
ICDP	Integrated Conservation and Development Project/Proyek Pembangunan dan Konservasi Terintegrasi.
IFL	Intact Forest Landscape/Bentang Alam Berhutan Utuh.
IMO	International Maritime Organization/Organisasi Kelautan Internasional.
IPB	Institut Pertanian Bogor/ Bogor Agriculture Institute.
ISPO	Indonesia Sustainable Palm Oil.
ITB	Institut Teknologi Bandung/Bandung Institute of Technology.

IUCN	The International Union for Conservation of Nature.
IUPHHK-RE	Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu untuk Restorasi Ekosistem/ Permit for Forest Timber Extraction for Ecosystem Restoration.
JKPP	Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif/ Participatory Mapping Networks.
K/L	Kementerian/Lembaga/Ministry/Institution.
KEE	Kawasan Ekosistem Esensial/Essential Ecosystem Area.
Kehati	Keragaman Hayati/Biodiversity.
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan/ Ministry of Environment and Forestry.
KPA	Kawasan Pelestarian Alam/ Nature Conservation Area.
KPH	Kesatuan Pengelolaan Hutan/Forest Management Unit.
KPHL	Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung/ Protected Forest Management Unit.
KPHP	Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi/ Production Forest Management Unit.
KPPN	Kawasan Perlindungan Plasma Nutfah/Genetic Resource Protection Area.
KPS	Kawasan Perlindungan Setempat/Local Protection Area.
KPSL	Kawasan Perlindungan Satwa Liar/Wildlife Protection Area.
KSA	Kawasan Suaka Alam/Nature Protected Area.
KSDAHE	Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem.
KSDH	Konservasi Sumber Daya Alam Hayati.

LH	Lingkungan Hidup.
MenLHK	Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan/ Minister of Environment and Forestry.
MHA	Masyarakat Hukum Adat/Indigenous People.
MK	Mahkamah Konstitusi/Constitutional Court.
MPA	Marine Protected Area/Daerah Perlindungan Laut
NA	Naskah Akademik/Academic Paper.
Nesting site	Tempat bertelur.
NKT	Nilai Konservasi Tinggi/High Conservation Value (HCV).
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia/Unitary State of the Republic of Indonesia.
PADIA	Persetujuan yang Diberitahukan Atas Informasi Awal/Free Prior Information Consent
Pemda	Pemerintah Daerah/Regional Government.
Perbub	Peraturan Bupati/District Head Regulation.
Perda	Peraturan Daerah/Regional Regulation.
Pergub	Peraturan Gubernur/Governor Regulation.
Permen	Peraturan Menteri/Ministerial Regulation.
Perpres	Peraturan Presiden/Presidential Regulation.
PERSAKI	Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia/ Indonesian Forestry Scholar Association.
PES	Payment for Environmental Services/Imbal Jasa Lingkungan.
PKDRT	Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga/ Elimination of Domestic Violence.

PHKA	Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam/ (Directorate General of) Forest Protection and Nature Conservation.
PP	Peraturan Pemerintah/Government Regulation.
PPMHA	Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat/Indigenous People Protection and Recognition.
PSKL	Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan/ (Directorate General of) Social Forestry and Environmental Partnership.
PSL	Perkumpulan Sawit Lestari/Sustainable Palm Oil Association.
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area/Kawasan Laut Sangat Sensitif.
PU	Pekerjaan Umum (Kementerian)/Ministry of Public Works.
RA	Rainforest Alliance.
RBA	Right-based Approach/Pendekatan Berbasis Hak.
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah/ Medium Term Development Plan.
RSPO	Roundtable Sustainable Palm Oil.
RTRL	Rencana Tata Ruang Laut/Marine Spatial Planning.
RTRWN	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional/National Spatial Planning.
RUU	Rancangan Undang-Undang/ Bill.
RUU KKH	Rancangan Undang-Undang Konservasi Keanekaragaman Hayati/Biodiversity Conservation Bill.

RUU MA	Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat/ Indigenous People Bill.
SDA	Sumber Daya Alam/Natural Resources.
SDG	Sumber Daya Genetik/Genetics Resource.
SECM	School of Environment Conservation Management/Sekolah Pengelolaan Konservasi Lingkungan.
SK	Surat Keputusan/Decree.
SKT	Surat Keterangan Tanah/Land Information Letter.
SKT	Stok Karbon Tinggi/High Carbon Stock.
SM	Suaka Margasatwa/Wildlife Conservation
SPKS	Serikat Petani Kelapa Sawit/Palm Oil Farmers Union.
SPS	Sahabat Petani Sawit / Smallholder Friendship.
Strict Nature Reserve	Cagar Alam.
TN	Taman Nasional/National Park.
TNC	The Nature Conservancy.
TNKM	Taman Nasional Kayan Mentarang/Kayan Mentarang National Park.
UM	Unit Manajemen/Management Unit.
USAID	United States for International Development.

