

# Conservation

*by* Laurel Heydir

---

**Submission date:** 01-Mar-2019 09:4 1AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1085734010

**File name:** Laurel\_Heydir\_\_\_Customary\_Forests\_\_\_Conservation.pdf (1.29M)

**Word count:** 15636

**Character count:** 92000

## Conservation and Indigenous People

### Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat



KEMENTERIAN  
LINGKUNGAN HIDUP  
DAN KEHUTANAN



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

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

## PREFACE

The Government of Indonesia, through the Ministry of Environment and Forestry, collaborates with USAID regarding the Biodiversity Terrestrial Program. This Program includes the Activities of Public Private Partnership – Palm Oil, Mangrove and Eco-tourism. One of the projects under this Program is the Alliance for Sustainable Palm Oil (ASLI). The Directorate of Essential Ecosystem Management, the Directorate General of Conservation and Ecosystems (KSDAE) is the project's key counterpart. ASLI project duration is two (2) years, from March 2016 to March 2018.

ASLI has three (3) programmatic objectives, one of which is to support the revision of policies and regulations, focusing on the revision of Law No. 5/1990 on Conservation of Natural Resources, Biodiversity and Ecosystems (Law 5/1990). This revision is being processed between the Executive and Legislative branches. In that regard, the Directorate of Essential Ecosystems (BPEE) and ASLI initiated the collection of the experts' opinions in the form of academic papers as objective arguments regarding the management of conservation of natural resources, biodiversity and ecosystems inside and outside conservation areas (essential ecosystems). These academic papers were compiled into White Papers as academic arguments to contribute to the revision of Law No. 5/1990. All academic papers were compiled into four (4) different themes in four (4) White Papers, namely:

1. Essential Ecosystem Area in the revision of Law No. 5/1990
2. Institutional Arrangements for Conservation Management
3. Conservation and Indigenous People
4. Conservation Paradigm in Sustainable Development

Before the academic papers were compiled into White Papers, they were discussed in Focus Group Discussions (FGDs), attended by the expert authors, BPEE, the MoEF Working Group on the Revision of Law No. 5/1990, Legal Bureau, ASLI and other practitioners. The experts who attended the FGDs, among others, are Endang Sukara (Professor of Microbiology at Biotechnology Research Center LIPI), Roemantyo (Senior Researcher on Ecology and Conservation of Biodiversity at Biology Research Center), Hadi S. Alikodra (Senior Professor in Animal Ecology at IPB's School of Forestry), Setiawan Pindi (Researcher in the Center for Cultural and Environmental Research of ITB), Asep Warlan

Yusuf (Professor at Catholic University of Parahyangan), Alan Freddy Koropitan (Associate Professor of Oceanography, Faculty of Fisheries and Marine Science at IPB), Agustina Merdekawati (Lecturer in International Law Department, Faculty of Law UGM), Ari Mochamad (Practitioner/ Climate Change Adaptation Expert) and Suhardi (Forest Researcher and Consultant).

The academic papers were revised based on the results of the FGDs and verified by the experts who were invited by ASLI to the FGDs. At the end, we would like to say thank you to the Working Group of Revision of Law No. 5/1990, the Legal Bureau, the Ministry of Environment and Forestry, USAID through the ASLI project, the experts who shared their ideas, the participants of the FGDs, and the people involved in the preparation of these White Papers.

Jakarta, November 2017

**Ir. Wiratno, M.Sc**

Directorate General of KSDAE

The Ministry of Environment and Forestry Republic of Indonesia

## KATA PENGANTAR

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bekerjasama dengan USAID berkaitan dengan Program *Terrestrial Biodiversity*. Dalam program ini termasuk diantaranya Kegiatan *Public Private Partnership – Palm Oil, Mangrove dan Ecotourism*. Salah satunya adalah Proyek Aliansi Sawit Lestari Indonesia (ASLI) dengan mitra utamanya adalah Direktorat Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial, Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem (KSDAE). Masa proyek ini berlangsung selama dua (2) tahun mulai Maret 2016 sampai dengan Maret 2018.

Proyek ASLI mempunyai tiga (3) komponen keluaran, salah satunya untuk mendukung penyempurnaan kebijakan dan peraturan, dalam hal ini revisi Undang-Undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU No. 5/1990). Revisi tersebut masih dalam proses diskusi di tingkat eksekutif dan legislatif. Untuk itu, Direktorat Bina Pengelolaan Ekosistem Esensial (BPEE) dan Proyek ASLI berinisiatif mengumpulkan pendapat para ahli dalam tulisan ilmiah untuk dijadikan dasar argumentasi obyektif terkait pengelolaan konservasi keanekaragaman hayati dan ekosistem baik di dalam kawasan konservasi maupun di luar kawasan konservasi (ekosistem esensial). Tulisan ilmiah dan pemikiran para ahli tersebut dikumpulkan kedalam Jurnal / *White Paper* untuk mendukung argumentasi akademis yang kuat sebagai kontribusi bagi revisi UU No. 5/1990. Seluruh tulisan para ahli dikumpulkan ke dalam 4 Jurnal yang memiliki tema berbeda, yakni

1. Kawasan Ekosistem Esensial dalam revisi UU No. 5/1990.
2. Kelembagaan untuk Pengelolaan Konservasi.
3. Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat.
4. Paradigma Konservasi dalam Pembangunan Berkelanjutan.

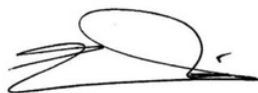
Sebelum dikompilasi ke dalam Jurnal, tulisan-tulisan ilmiah para ahli di bidangnya masing-masing telah dibahas dalam *Focus Group Discussion (FGD)* yang dihadiri oleh para ahli, BPEE, Kelompok Kerja Revisi UU No. 5/1990 KLHK, Biro Hukum KLHK, ASLI Project dan para praktisi. Para ahli yang hadir dalam FGD, antara lain adalah Endang Sukara (Guru Besar bidang Mikrobiologi di Pusat Penelitian Bioteknologi LIPI), Roemantyo (Peneliti Utama bidang Ekologi dan Konservasi Kehati di Pusat Penelitian Biologi LIPI), Hadi S. Alikodra (Guru Besar Ekologi Satwa di Fakultas Kehutanan

IPB dan dosen Pascasarjana di UI), Setiawan Pindi (Pengajar dan Peneliti di Pusat Penelitian Produk Budaya dan Lingkungan ITB), Asep Warlan Yusuf (Guru Besar dan Pakar Hukum dari Universitas Padjajaran Bandung), Alan Freddy Koropitan (Associate Professor Bidang Oseanografi, Jurusan Ilmi dan Teknologi Kelautan IPB), Agustina Merdekawati (Dosen Fakultas Hukum UGM), Ari Mochamad (Praktisi/Ahli Adaptasi Perubahan Iklim), dan Suhardi (Peneliti kehutanan dan konsultan di bidang *knowledge management*).

Tulisan- tulisan itu kemudian direview dan direvisi oleh para ahli yang diminta proyek ASLI. Jurnal ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berarti terhadap proses revisi UU No. 5/1990.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada Kelompok Kerja Revisi UU No.5/1990, Biro Hukum Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, USAID melalui Proyek ASLI, para pakar yang telah menyumbangkan gagasannya, para peserta FGD dan mereka yang telah terlibat dalam persiapan Jurnal ilmiah ini.

Jakarta, November 2017



**Ir. Wiratno, M.Sc**

Direktur Jenderal KSDAE  
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI

## 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 (BPEE) 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.

## RINGKASAN EKSEKUTIF

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 termarginalkan. 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 (BPPE) 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 Saf itri) 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 Indonesia, 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.

## CUSTOMARY FOREST AND CONSERVATION

Laurel Heydir<sup>62</sup>

### 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-sectors<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup> The Law No. 41/1999 requires that management

or utilization of customary forest shall only be done by the MHA.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

MHA and customary rights<sup>68</sup> were initially regulated in Law No. 5/1990 on Basic Regulations of Agrarian Principles (Law No.



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>)

5/1990).<sup>69</sup> In its implementation, management of communal land Article 2 (2) of the Regulation that are obeyed by citizens.<sup>70</sup> 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

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.<sup>71</sup>

From the results of evaluations conducted by the Ministry of National Development Planning/ National Development Planning Body (BAPPENAS) of 365<sup>72</sup>

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, writen 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.<sup>73</sup>

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.<sup>74</sup>

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 locations<sup>75</sup> 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).<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup>

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

76



Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat White Paper III

No. 5/1990 are clear answers to the following questions<sup>78</sup>:

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.

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>)

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

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

- I. 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.<sup>79</sup>

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.<sup>80</sup>

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.<sup>81</sup> In addition to state forest, the other category regulated by the Law No. 41/1999 is titled forest<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup>

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"<sup>84</sup>, 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.<sup>85</sup> Almost all the characteristics above are contradictory 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.<sup>86</sup>

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.<sup>87</sup>

Therefore, the complaint of the AMAN's activists for the poor implementation of the MK No. 35 /2012 after three years<sup>88</sup> 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*),<sup>89</sup> it is likely that the MK No. 35 /2012 will be directly enacted– that the forest under the territory of MHA is Customary Forest.

The territorial regulation is out compared to the New Order of the responsibility of forestry regime, such as by the establishment of several laws that are more 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.<sup>90</sup> According to the 1945 Constitutions after the amendment, it seems that the territorial development in Indonesia follows the government structure development.<sup>91</sup>

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

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.<sup>92</sup>

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

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 10<sup>th</sup> 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.

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.<sup>93</sup> 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

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

<sup>94</sup> 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 as the activist of FKKM (Communication Forum of People Forestry) a multi-parties forum with its initiative supported (especially) by Ford Foundation (since 1998).

<sup>95</sup> See: Article 6 point (1) and (2) Forestry Law.

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

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.<sup>95</sup> Conservation forest

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

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.<sup>97</sup>

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.<sup>98</sup> 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]

<sup>96</sup> See: Article 1 number 9 Forestry Law.

<sup>97</sup> See: Article 19 point (2) and (3) Forestry Law.

<sup>98</sup> Mubariq Ahmad, Forestry News, website *World Wide Fund* (WWF)-Indonesia. (See: [http://www.wwf.or.id/program/reduksi\\_dampak\\_lingkungan/kehutanan/](http://www.wwf.or.id/program/reduksi_dampak_lingkungan/kehutanan/))



land forests for coffee plantations.<sup>99</sup> 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).<sup>100</sup>

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,<sup>101</sup> 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,<sup>102</sup> 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 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.<sup>103</sup> AMAN's claim for 40 million hectares of customary territories<sup>104</sup> 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.<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup> This Law is expected to be an umbrella-act for

various regulations related to the presence of MHA along with their traditional rights.<sup>107</sup>

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.<sup>108</sup>

According to the World Economic Forum (WEF) Global Gender Gap Report 2016, Indonesia is on the 88<sup>th</sup> 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.<sup>109</sup>

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

<sup>107</sup> 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].

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



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

106 See: MK No. 35/2012.

86



Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
*White Paper III*

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/>).

Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
*White Paper III*

87



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).<sup>110</sup>

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)<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup>

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.<sup>113</sup>

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 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>).

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).<sup>114</sup>

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.<sup>115</sup>

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> 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).

<sup>112</sup> Kate Evans, Gender Equality Stepping Backwards: impact of palm oil to Dayak

with gender issues that had been conducted in various forest areas. The themes of her research are

---

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

88 Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
*White Paper III*

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.

Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
*White Paper III* 89

#### 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 Heydir<sup>116</sup>

##### 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 hukum adat, konservasi

---

<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup>

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.<sup>118</sup> UU No. 41/1999 mensyaratkan bahwa pengelolaan/pemanfaatan hutan adat hanya dapat dilakukan oleh MHA.<sup>119</sup> 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.<sup>120</sup>

Tentang MHA [dan hak ulayatnya<sup>121</sup>], telah terlebih dahulu diatur dalam UU No. 5/1990 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU

wilayahnya; hak pertuanan; hak purba.” (Lihat: <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hak%20ulayat>)

<sup>117</sup> 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].

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> Periksa: Pasal 37 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan.

<sup>120</sup> Periksa: Pasal 67 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan dan Penjelasan.

<sup>121</sup> Periksa: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) “Hak ulayat adalah hak yang dimiliki suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah beserta isinya di lingkungan

No. 5/1990).<sup>122</sup> 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 /ke te ntu an - ke te ntu an 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.<sup>123</sup>

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.<sup>124</sup>

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 Nasional/Badan Pembangunan (Kementerian PPN/Bappenas) terhadap 365<sup>125</sup> 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).<sup>126</sup>

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.<sup>127</sup>

Tidak diperoleh informasi apakah penerbitan beberapa Keputusan Menteri LHK tentang penetapan status hutan adat di beberapa lokasi<sup>128</sup> 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).<sup>129</sup> 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.<sup>130</sup>

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 kesepahaman multi-pihak sekaligus merupakan substansi draf revisi UU No. 5/1990,<sup>131</sup> 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.

<sup>125</sup>Dalam Siaran Pers [Epistema Institute](#) yang ditulis oleh [Mona Sihombing](#) 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/>]

<sup>126</sup> Ibid, hlm. 2.

<sup>127</sup> Ibid, hlm. 16.

<sup>128</sup> 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).

<sup>129</sup> Periksa: Pasal 67 ayat (1) dan (2) UU Kehutanan dan Penjabarannya.

<sup>130</sup> 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>)

<sup>131</sup> 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 tradisional 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 dibayangkan 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.<sup>132</sup>

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.<sup>133</sup>

Dalam konstruksi berfikir perancang UU No. 41/1999, status hutan adat termasuk dalam kategori hutan negara yakni hutan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada MHA.<sup>134</sup> Selain hutan negara, kategori berikutnya yang diatur oleh UU No. 41/1999 adalah hutan hak<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup>

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”<sup>137</sup> merombak konsep kategorisasi status hutan.

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

<sup>133</sup> 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*).

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

<sup>135</sup> Periksa: Pasal 1 angka 5 UU Kehutanan.

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

<sup>137</sup> Periksa: 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 bertolak-belakang dengan dalam Keputusan Menteri LHK kandungan pengertian hutan tentang penetapan hutan adat hak yang, per ketentuan UU yang diterbitkan dalam rangka No. 50/1990, hubungan orang mengakomodasi Putusan MK (termasuk badan hukum) dengan No. 35/2012 tersebut. Karena hak atas tanah adalah karena UU No. 41/1999 hanya mengenal nilai ekonomisnya dan bersifat (dua) 2 status hutan, yaitu hutan temporer.

negara atau hutan hak, dengan ditetapkan 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.<sup>138</sup> Nyaris kesemua karakteristik tersebut

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.<sup>139</sup>

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, *panyampetol/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.<sup>140</sup>

Sehingga, keluhan para penggiat AMAN tentang tidak berjalannya Putusan MK No. 35/2012 setelah tiga (3) tahun<sup>141</sup> 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*,<sup>142</sup> 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

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

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

140 Soerojo Wignjodipuro, 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/>

98

Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
White Paper III

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.

Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
White Paper III

99

menghormati kedudukan terdapat 133 Desa Adat yang telah daerah yang bersifat istimewa.<sup>143</sup> ditetapkan melalui Perda, meski Dalam ketentuan UUD 1945 belum ada satupun yang telah pasca perubahan, tampaknya diregistrasi oleh (dan memperoleh pengembangan perwilayahan di Kode Desa dari) Kemendagri.<sup>145</sup> Indonesia mengikuti pengembangan struktur pemerintahan.<sup>144</sup>

Memang tampak pasca Reformasi pemulih hak-hak tradisional perkembangan corak pengaturan mereka, meningkatnya produk yang berbeda dengan masa Orde Perda yang mengukuhkan MHA Baru, yakni dengan dibentuknya patut untuk disikapi dengan beberapa peraturan perundang-kritik. Temuan penulis dari undang yang lebih responsif daerah dengan kawasan hutan terhadap tuntutan publik. Di konservasi dan hutan lindung yang antaranya adalah Undang-Undang luas, Pemda mensikapi kawasan No. 6/2014 tentang Desa yang hutan tersebut sebagai suatu mengatur tentang keberadaan yang membebani daerah karena Desa Adat. Hingga Desember 2016 Pemda tidak dapat mengkonversi

dan mengolah kawasan hutan Uraian di atas mengingatkan betapa tersebut untuk kegiatan yang pentingnya KLHK melakukan dianggap lebih produktif.<sup>146</sup> koordinasi antar sektor dalam Sehingga, pengukuhan MHA yang proses penerbitan SK Menteri niscaya akan ditindaklanjuti dengan LHK tentang penetapan hutan pengklaiman hutan adat harus adat, khususnya dengan sektor- sektor yang sangat erat terkait diwaspadai agar tidak merupakan semisal dengan Kementerian Sosial modus perampasan tanah (*land grabbing*) oleh *elite* lokal dengan yang meregistrasi kelompok etnik mengatasnamakan MHA setempat. masyarakat adat, Kementerian ATR/BPN yang meregistrasi tanah adat/ulayat, dan Kemendagri yang

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.<sup>147</sup>

### 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.<sup>148</sup> 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 mengingat 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 teritor 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 mengingat 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.<sup>149</sup>

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.<sup>150</sup>

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.<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> Hal ini

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

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—memerlukan 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 berkeberlanjutan.

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 eksekusi negatif dalam pengelolaan hutan dan/atau pemanfaatan sumberdaya hutan oleh warga MHA. Kuncinya adalah pengelolaan/pemanfaatan hutan dengan selalu menjaga fungsinya.

139 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/](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,<sup>154</sup> 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,<sup>155</sup> pada amar keputusannya malah sama sekali tidak menyebutkan perihal kewajiban pemangku hutan (MHA) untuk mempertahankan fungsi hutan.

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

155 Periksa: Keputusan Menteri LHK No. SK.6737, 6738, 6739, dan 6740/MENLHK-PSKLUKUM.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 perekonomian:** keberlanjutan ekonomi bangsa perlu ditopang oleh 2% *entrepreneurs*, saat ini jumlah wirausahawan Indonesia hanya 0,24%, maka kekurangan 4,18 juta wira-usahawan.

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.<sup>156</sup>

Boleh jadi klaim AMAN terhadap 40 juta hektar wilayah adat<sup>157</sup> berkorelasi dengan pertumbuhan besar generasi angkatan kerja yang membutuhkan lahan garapan untuk kelanjutan *survival* mereka.

Perkembangan ke depan adalah yang sejak kini perlu diantisipasi, khususnya yang berkaitan dengan meningkatnya klaim MHA bagi pengukuhan hutan adat, apalagi komitmen Presiden Joko Widodo

yang dituangkan ke dalam Nawacita mengapresiasi gerakan Reforma Agraria.<sup>158</sup> 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

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

terhadap keberadaan MHA beserta hak-hak tradisionalnya tidak musti 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

(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.

104 Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
White Paper III

Conservation and Indigenous People - Konservasi dan Masyarakat Hukum Adat  
White Paper III 105

Undang-Undang tersendiri. diperkenalkannya isu kesetaraan Putusan MK No. 35/2012 jender, tampaknya makin hari juga mengisyaratkan tentang isu kesetaraan jender makin dibutuhkan. Undang-Undang bisa dipahami dan makin meluas pelaksana Pasal 18B ayat (2) UUD penerimaannya oleh berbagai kalangan. 1945.<sup>159</sup> Undang-Undang itulah yang diharapkan memayungi berbagai pengaturan yang berkaitan dengan keberadaan MHA beserta hak-hak tradisionalnya.<sup>160</sup>

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

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

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.<sup>161</sup>

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

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

<sup>160</sup> 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]

ekonomi, pencapaian pendidikan, kesehatan dan kelangsungan hidup, serta pemberdayaan politik.<sup>162</sup>

Pada sektor kehutanan, meskipun UU No. 41/1999 tidak mengatur hal yang berkaitan dengan isu kesetaraan jender, Sulisty 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

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

pemberian arahan mengenai cara pengarusutamaan jender (yang dilaksanakan tahun 2007).<sup>163</sup> Sebagaimana dalam membahas mengenai perilaku komunitas MHA dalam pengelolaan/pemanfaatan hutan [konservasi] yang sifatnya

Rebecca Elmhirst dan Mia Siscawati di Long Segar (Kalimantan Timur)<sup>164</sup> dan membandingkannya dengan catatan antropologis Carol Corfer yang meneliti lokasi tersebut sejak tahun 1970. Penelitian tersebut menemukan terjadinya perubahan

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 Sulisty 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.<sup>165</sup>

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 berkebum 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 berkebum kopi secara bersama suami-isteri sejak pernikahan.<sup>166</sup>

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).<sup>167</sup>

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.<sup>168</sup>

#### 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;

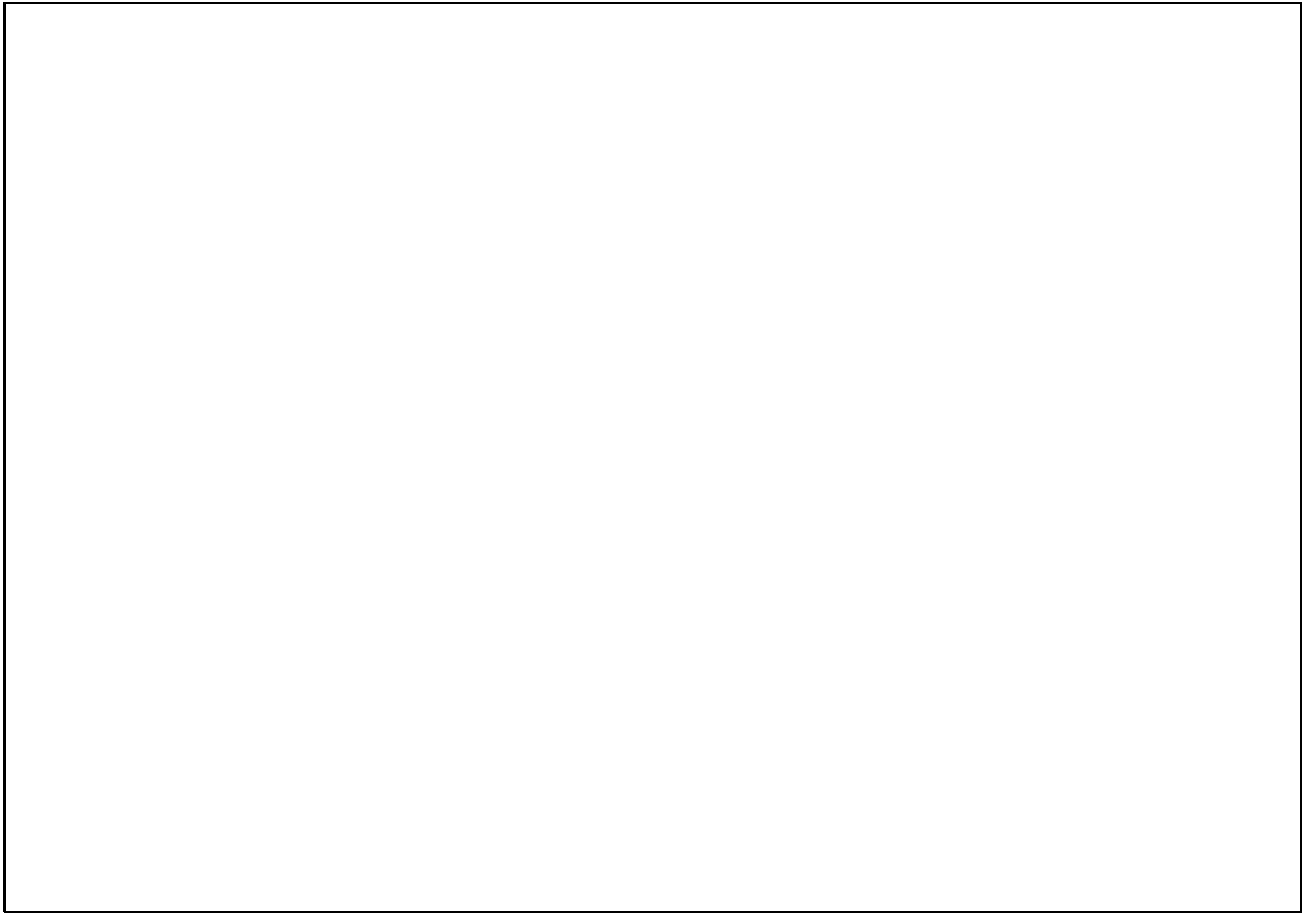
3. Sedangkan isu hutan adat hanya merupakan bagian dari isu besar konservasi SDA hayati. Pengaturan yang diperlukan dalam draf revisi UU No. 5/1990 adalah memastikan bahwa MHA dapat terlibat dalam pengelolaan koservasi SDA hayati dan ekosistem sekaligus dipastikan bahwa keterlibatan MHA tersebut dalam rangka mendukung fungsi koservasi 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 penguatan MHA dan penetapan hutan adat.





# Conservation

---

## ORIGINALITY REPORT

---

1 %

SIMILARITY INDEX

0%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

0%

STUDENT PAPERS

---

## PRIMARY SOURCES

---

1

Ardiansyah F., Marthen A.A., Amalia N.. "Forest and land-use governance in a decentralized Indonesia: A legal and policy review", Center for International Forestry Research (CIFOR), 2015

Publication

1 %

---

Exclude quotes

On

Exclude matches

< 1%

Exclude bibliography

On