



**PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM
PEMBANGUNAN *FOOD ESTATE* DI KAWASAN HUTAN SEBAGAI
KETAHANAN PANGAN NASIONAL**

***PROTECTION OF INDIGENOUS COMMUNITY RIGHTS IN THE
DEVELOPMENT OF FOOD ESTATES IN FOREST AREAS AS A NATIONAL
FOOD SECURITY STRATEGY***

Syofiarti¹, Titin Fatimah², Pujha Ravhena³

^{1,2,3}. Fakultas Hukum Universitas Andalas

Abstrak

Pada bulan Maret 2020, Food and Agriculture Organization (FAO) melalui laporannya memberikan peringatan tentang ancaman krisis pangan global akibat Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19). Untuk mengatasi tantangan tersebut, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan melalui program strategis nasional (PSN) yang salah satunya adalah food estate. Dalam sejarahnya food estate telah empat kali dilaksanakan di Indonesia dan seluruhnya dinyatakan gagal. Namun Presiden Joko Widodo tetap menginisiasi pembentukan program food estate 2020-2024. Oleh karena itu penelitian ini memfokuskan analisis terhadap upaya perlindungan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat di kawasan hutan dalam food estate sebagai program ketahanan pangan nasional. Untuk menjawab fokus kajian, penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam pembangunan food estate, MHA menjadi kaum yang termarginalkan. Hal ini dikarenakan kawasan hutan MHA menjadi objek dalam pembangunan *food estate*, namun dalam pengaturan terkait food estate, tidak sama sekali ditemukan pengaturan berupa perlindungan kepada MHA sebagai pihak yang akan terdampak. Sehingga, hal ini berimplikasi kepada kesewenang-wenangan pemerintah dalam menetapkan kawasan hutan adat untuk pembangunan food estate. Sehingga dari hasil tersebut, pemerintah selaku pembuat kebijakan, dalam mengupayakan apapun bentuk pembangunan dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tidak boleh bertentangan dengan hak-hak yang telah dilindungi oleh konstitusi, termasuk hak MHA.

Kata Kunci: *Food Estate, Masyarakat Hukum Adat*

Abstract

In March 2020, the Food and Agriculture Organization (FAO) through its report warned about the threat of a global food crisis due to the Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Pandemic. To overcome these challenges, the Indonesian government has issued policies through national strategic programmes (PSN), one of which is food estate. In its history, food estate has been implemented four times in Indonesia and all were declared a failure. However, President Joko Widodo still initiated the establishment of the 2020-2024 food estate programme. Therefore, this research focuses on the analysis of legal protection efforts for the rights of indigenous peoples in forest areas in food estates as a national food security programme. To answer the focus of the study, this research uses normative juridical research methods through literature studies. The results of this study conclude that in the development of food estates, indigenous peoples are marginalized. This is because the forest areas of indigenous peoples are the object of food estate development, but in the regulation related to food estate, there is no regulation in the form of protection for indigenous peoples as parties who will be



affected. So, this has implications for the government's arbitrariness in determining customary forest areas for food estate development. So from these results, the government as a policy maker, in pursuing any form of development with the aim of maximizing the prosperity of the people, must not conflict with the rights that have been protected by the constitution, including the rights of indigenous peoples.

Keywords: *food estate, indigenous people*

A. Pendahuluan

Negara mengamanatkan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang.” Negara telah menjamin keberadaan masyarakat hukum adat dengan syarat-syarat yang diatur dalam Undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 diperkuat dengan Pasal 28I ayat (3) bahwa identitas budaya dan masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Menurut Pasal 1 Ayat (31) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), “Masyarakat Hukum Adat (MHA) adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum”.

Selain itu, pada tanggal 13 September 2007, Indonesia turut serta menandatangani deklarasi *United Nation Declaration on The Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) atau deklarasi tentang pengakuan hak-hak MHA.¹ Deklarasi ini mengamanatkan bahwa MHA memiliki hak yang sama terkait penghidupan, pembangunan, pendidikan, mempertahankan identitas, dan bebas dari segala bentuk diskriminasi.² Implementasi pengakuan terhadap MHA oleh negara salah satu diantaranya adalah pengelolaan sumber daya alam. Hal ini tidak terlepas dari Pasal 33

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs Indigenous Peoples, “*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Historical Overview*”, <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/historical-overview.html>, dikunjungi pada 7 Januari 2024

² *Ibid*



ayat (3) UUD NRI 1945 terkait kedudukan negara sebagai badan hukum yang mengelola pemanfaatan sumber daya alam. Pemanfaatan sumber daya alam dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat tanpa terkecuali. Sehingga dengan adanya Pasal 18B dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa MHA mempunyai hak dan kewenangan yang sama terhadap wilayah, dan sumber daya alam mereka.

Hingga saat ini, Indonesia masih menjadi negara agraris yang sebagian besar penduduknya bekerja disektor pertanian. Sektor pertanian memiliki kontribusi penting terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia dan pemenuhan kebutuhan pokok penduduk Indonesia.³ Disisi lain, *Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)* menyatakan pada tahun 2023, sekitar 21 juta orang dari total populasi di Indonesia yang mengalami kekurangan gizi.⁴ Angka tersebut merupakan angka yang cukup tinggi dan menunjukkan bahwa masalah krisis pangan masih terjadi di Indonesia. Hal ini menjadi sangat kontradiktif mengingat Indonesia sebagai negara agraris terbesar di Asia Tenggara.⁵ Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia, yaitu sekitar 277 juta jiwa. Pada tahun 2023, Indonesia memiliki Indeks Kelaparan Global di peringkat ke-77 dari 125 negara⁶, dengan jumlah penduduk yang mengalami kekurangan pangan sebanyak 22,9 juta dan tingkat prevalensi kurang gizi sebesar 7% dari jumlah penduduk.⁷

Pemerintah Indonesia terus berupaya dalam mewujudkan tujuan ke-2 dan tujuan ke-13 *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang tujuannya adalah mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan gizi yang baik, dan meningkatkan pertanian berkelanjutan serta disaat yang bersamaan dilakukan penanganan perubahan

³ Ayun, Q., Kurniawan, S., dan Saputro, W. A, 2020, "Perkembangan Konversi Lahan Pertanian Di Bagian Negara Agraris". *Vigor: Jurnal Ilmu Pertanian Tropika Dan Subtropika*, Vol. 5, No.2, hlm. 38-44.

⁴ CNN, "21 Juta Warga RI Kekurangan Gizi dan 21,6 Persen Anak Stunting" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230709144437-20-971275/21-juta-warga-ri-kekurangan-gizi-dan-216-persen-anak-stunting>, dikunjungi pada 12 November 2023

⁵ Widada, A. W., Masyhuri, dan Mulyo, J. H, 2017, "Faktor Faktor yang Mempengaruhi Ketahanan Pangan di Indonesia". *Agro Ekonomi*, Vol. 28, No. 2, 2017, hlm. 205–219.

⁶ Global Hunger Index, "Global Hunger Index Scores By 2023 GHI Rank" <https://www.globalhungerindex.org/ranking.html>, dikunjungi pada 12 November 2023

⁷ World Food Programme, 2022, "WFP Indonesia Country Brief Operational Context". www.wfp.org/countries/Indonesia. dikunjungi pada 12 November 2023



iklim.⁸ Salah satu Undang-undang yang mendukung perwujudan tujuan 2 dan 13 SDGs tersebut adalah Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 12 ayat (5) Undang-Undang Pangan menyebutkan bahwa:

“Untuk mewujudkan ketersediaan pangan melalui produksi pangan dalam negeri dilakukan dengan:

- a) mengembangkan produksi pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;
- b) mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan;
- c) mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan pangan;
- d) membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana produksi pangan;
- e) mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
- f) membangun kawasan sentra produksi pangan”.

Pada 4 tahun terakhir, krisis pangan diperburuk akibat adanya pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19). Pada September 2020, jumlah keluarga miskin di Indonesia, baik diperkotaan maupun dipedesaan meningkat dibandingkan dengan bulan Maret 2020, yang sebagian besar disebabkan oleh pandemi Covid-19.⁹ Dimasa pandemi Covid-19, rantai pasokan pangan mengalami gangguan yang disebabkan oleh pembatasan ketersediaan dan aksesibilitas, terjadinya fluktuasi harga yang tidak menentu dan menyebabkan petani berhenti berproduksi, sehingga berdampak pada terhambatnya produksi pangan.¹⁰ Terlebih pada bulan Maret 2020, *Food and Agriculture Organization* (FAO) melalui laporannya memberikan peringatan tentang ancaman krisis pangan global akibat Covid-19.¹¹

Untuk mengatasi tantangan tersebut, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan beberapa kebijakan dan program yang bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan di Indonesia, salah satunya melalui Program Strategis Nasional (PSN). PSN

⁸ Bappenas, 2022, “*Apa Itu SDGs?*” <https://sdgs.bappenas.go.id/>, dikunjungi pada 12 November 2023

⁹ BPS Indonesia, 2020, “*Profil Kemiskinan di Indonesia September 2020*”. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/02/15/1851/persentase-pendudukmiskin-september-2020-naik-menjadi-10-19-persen.html>, dikunjungi pada 12 November 2023

¹⁰ Rozaki, Z, 2020, “COVID-19, Agriculture, and Food Security in Indonesia”. *Jurnal Agricultural Science*, Vol. 8, hlm. 243–261.

¹¹ Food and Agriculture Organization of The United Nations, “*Early Warning Early Action Report un Food Security and Agriculture*”, <http://www.fao.org/3/ca7557en/ca7557en.pdf>, dikunjungi pada 12 November 2023



merupakan program pemerintah yang direncanakan dilaksanakan dalam periode 2020-2024 dan diatur dalam Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Perpres PSN). PSN merupakan suatu proyek dan/atau program yang dilaksanakan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka upaya penciptaan kerja dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹²

Dalam PSN, salah satu program yang termasuk didalamnya adalah program *food estate*. Program *food estate* merupakan usaha pangan skala luas yang merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk memanfaatkan sumber daya alam melalui upaya manusia dengan memanfaatkan modal, teknologi, dan sumber daya lainnya untuk menghasilkan produk pangan guna memenuhi kebutuhan manusia secara terintegrasi mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan disuatu kawasan hutan.¹³ Adapun program pengembangan *food estate* bukanlah program yang baru di Indonesia, program serupa telah pernah dilaksanakan beberapa kali sebelumnya, diantaranya yaitu Proyek Pengembangan Lahan Gambut (PLG) di Kalimantan Tengah (1995-1999), *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) di Kabupaten Merauke, Papua (2010), *Delta Kayan Food Estate* di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur (2011), dan *Ketapang Food Estate* di Kalimantan Barat (2012).¹⁴

Namun, proyek-proyek tersebut gagal dan tidak dapat memenuhi harapan pemerintah.¹⁵ Tidak hanya gagal dalam produksi, proyek-proyek *food estate* ini juga meninggalkan dampak yang merusak lingkungan. Salah satu contohnya adalah rusaknya lahan gambut di area eks PLG menyebabkan kebakaran lahan gambut terparah yang pernah terjadi di Indonesia yang terjadi pada tahun 1997, serta menyebabkan polusi udara dan krisis kesehatan masyarakat di seluruh Asia pada saat

¹² Pasal 1 Ayat (1) PP No. 42 Tahun 2021 Tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional

¹³ Pasal 1 Ayat (154) Permen LHK No. 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan

¹⁴ Santosa E, 2014, "Percepatan Pengembangan Food Estate Untuk Meningkatkan Ketahanan dan Kemandirian Pangan Nasional" *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan*, Vol.1, hlm. 80-5

¹⁵ Eryan A, Shafira D dan Wongkar E E L T, 2020, "Analisis Hukum Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan Lindung" https://icel.or.id/wp-content/uploads/ICEL_SeriAnalisis-Keadaan-Pangan-Rev.2.opt_.pdf, dikunjungi pada 14 November 2023



itu.¹⁶ Proyek ini bahkan disebut sebagai salah satu bencana lingkungan terbesar yang pernah terjadi dalam sejarah Indonesia.¹⁷

Penggunaan kawasan hutan bagi kepentingan pembangunan diluar kegiatan kehutanan berpijak pada norma yang terkandung didalam UU No. 41 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan UU No. 11 Tahun 2021 Tentang Cipta Kerja sebagaimana ditetapkan dengan UU No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (secara keseluruhan akan disebut UU Kehutanan). Instrumen ini secara umum menjadi payung hukum dan dasar operasional utama dalam tata kelola perhutanan di Indonesia.

Untuk mendukung pelaksanaan program *food estate* yang baru, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia (KLHK RI) melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 24 Tahun 2020 tentang Penyediaan Kawasan Hutan Untuk Pengembangan *Food Estate* (Permen LHK No. 24 Tahun 2020) yang dicabut melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 7 Tahun 2021 Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan memberikan legalisasi pemanfaatan lahan hutan untuk program *food estate*. Legalisasi ini kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (PP No. 23 Tahun 2021).

Terlepas dari telah diberikannya legitimasi melalui berbagai peraturan perundang-undangan, *food estate* yang diusung Presiden Joko Widodo masih menyisakan permasalahan, baik pada tataran normatif maupun praksis. Faktanya, *food estate* yang telah berlangsung dari tahun 2020 ini dibeberapa daerah gagal bahkan

¹⁶ Yulianti N, 2018, *Pengenalan Bencana Kebakaran dan Kabut Asap Lintas Batas (Studi Kasus Eks Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar)*, IPB Press, Bogor, hlm 18.

¹⁷ Goldstein J, 2016, *Bom Karbon: Proyek Beras Besar Indonesia yang Gagal Portal Lingkungan dan Masyarakat*, Rachel Carson Center for Environment and Society, Arcadia hlm. 6.



tidak mencapai target,¹⁸ bahkan proyek *food estate* telah menyebabkan kerugian negara hingga Rp 6 Triliun.¹⁹ Disisi lain, *food estate* merupakan program yang erat kaitannya dengan MHA. Hal ini dikarenakan dalam pembangunan *food estate*, penetapan kawasan hutan yang digunakan merupakan bagian dari kawasan hutan milik MHA. Penetapan kawasan hutan untuk ketahanan pangan (KHKP) merupakan kawasan hutan yang secara khusus diperuntukkan untuk kepentingan *food estate*. Regulasi ini diatur dalam Pasal 108 ayat (1) PP No. 23 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa: Untuk tujuan tertentu Kawasan Hutan dapat ditetapkan sebagai: a. Kawasan Hutan dengan tujuan khusus; b. Kawasan Hutan dengan pengelolaan khusus; atau c. Kawasan Hutan untuk ketahanan pangan.

Selanjutnya kawasan hutan yang akan dijadikan pembangunan *food estate* diatur dalam Pasal 115 PP No. 23 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa: “Penyediaan Kawasan Hutan untuk pembangunan ketahanan pangan (*food estate*) dengan mekanisme Penetapan Kawasan Hutan untuk ketahanan pangan dilakukan pada: a. Kawasan Hutan Lindung; dan/atau b. Kawasan Hutan Produksi.

Dalam hal terkait kawasan hutan MHA dijelaskan dalam Pasal 62 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Permen LHK) No. 9 Tahun 2021, yang menyatakan bahwa: “(1) Hutan Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) dapat berasal dari: a.hutan negara; dan/atau b.bukan hutan negara. (2) Hutan Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai fungsi pokok:a.konservasi; b.lindung; dan/atau c.produksi.”

Dari pasal-pasal diatas dapat diambil kesimpulan bahwa hutan adat dapat dijadikan bagian dari kawasan hutan yang digunakan untuk *food estate*. Namun pada faktanya, implementasi *food estate* meminggirkan kepentingan MHA secara khusus. Hal ini terjadi dikarenakan kawasan hutan untuk *food estate* dalam hutan adat dilakukan penunjukan langsung oleh pemerintah tanpa adanya konsultasi dengan

¹⁸ CNBC Indonesia, “Soeharto Gagal Garap 'Raksasa' Food Estate, Jokowi Nyusul?” <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230119094551-4-406692/soeharto-gagal-garap-raksasa-food-estate-jokowi-nyusul>, diakses pada 23 Desember 2023

¹⁹ MNCtrijaya.com, “NCW Nilai Food Estate Rugi Hingga 6 Triliun”, <https://www.mnctrijaya.com/news/detail/63006/ncw-nilai-food-estate-rugi-hingga-6-triliun>, diakses pada 23 Desember 2023



MHA seperti yang terjadi pada kawasan hutan adat Tombak Haminjon.²⁰ Hal ini tentu bertentangan dengan aturan perundang-undangan, yaitu Pasal 7 ayat (2) huruf f UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa:

“Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban: memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Adapun yang dimaksud dengan warga masyarakat dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan”.

Selain itu dalam dunia internasional, hal ini bertentangan dengan standar “*Free, Prior and Informed Consent*” (FPIC) yang diadopsi dari Deklarasi PBB tentang Hak Masyarakat Adat (UNDRIP) yang telah ditandatangani Indonesia pada tahun 2007. Standar “*Free, Prior and Informed Consent*” (FPIC) adalah hak masyarakat adat untuk mengatakan “ya, dan bagaimana” atau “tidak” untuk pembangunan yang mempengaruhi sumber daya dan wilayah mereka.²¹ Dari penjelasan diatas, dalam pembangunan *food estate*, MHA menjadi kaum yang termarjinalkan. *Food estate* disusun tanpa partisipasi dan konsultasi dengan MHA secara luas, sedangkan objek *food estate* termasuk wilayah adat mereka.²²

Permasalahan utama hak MHA atas wilayahnya di kawasan hutan disebabkan minimnya pengakuan hukum bagi MHA sebagai subjek hukum.²³ Negara tidak menjamin hak-hak MHA atas wilayah adatnya layaknya subjek hukum lainnya.²⁴ Sehingga, jika dikaitkan dengan *food estate*, maka akar permasalahannya ketika kawasan hutan MHA dilibatkan dalam pembangunan *food estate*, namun tidak sama sekali ditemukannya pengaturan berupa perlindungan bagi MHA dan kawasan

²⁰ Maria Fransisca, 2022, “Penetapan Hutan Adat Tombak Haminjon Menjadi Kawasan Food Estate ditinjau dari Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan”, Skripsi Universitas Surabaya, Surabaya, hlm. 7

²¹ Forest and Climate Change Programme, “*Buku Panduan Free, Prior and Informed Consent (FPIC) dalam REDD+*”, <https://www.forclimate.org/index.php/id/kumpulan-berita/44-2011/218-free-prior-and-informed-consent-fpic-in-redd-guidebook-launched#:~:text=Sederhananya%2C%20Free%2C%20Prior%20and,hukum%20nasional%20di%20beberapa%20negara>. dikunjungi pada 30 Desember 2023

²² Inkuiri Nasional KOMNAS HAM, 2016, “*Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*”, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 64

²³ *Ibid*, hlm. 71.

²⁴ *Ibid*



hutannya. Hal inilah yang menjadi penyebab utama MHA sangat dirugikan dalam pembangunan *food estate*. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji terkait perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam pembangunan *food estate* di kawasan hutan sebagai ketahanan pangan nasional dengan pokok bahasan berupa bentuk perlindungan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat di kawasan hutan dalam *food estate* sebagai program ketahanan pangan nasional.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini digolongkan kepada penelitian yuridis normatif, dengan jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Pengumpulan data berupa studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*library research*), untuk menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier akan dianalisis dengan metode deskriptif.

C. Hasil dan Pembahasan

Ditinjau dari latar belakang sejarah, Masyarakat Hukum Adat (MHA) di Kepulauan Indonesia mempunyai latar belakang sejarah serta kebudayaan yang sudah sangat tua dan jauh lebih tua dari terbentuknya kerajaan ataupun negara.²⁵ Dalam konteks sejarah dan politik, pada kenyataannya MHA telah ada lebih dahulu dari Negara Indonesia. Sejak negara berdiri, sudah mengamanatkan untuk menjaga kelestarian dan eksistensi kebudayaan serta nilai dan norma yang hidup di masyarakat sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Bangsa Indonesia. Sebagaimana telah disebutkan di atas, amanat ini terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945 yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

²⁵ Irfan Nur Rahman, Anna Triningsih, Alia Harumdani W, Nallom Kurniawan, 2011, *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 3.



Kemudian ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 diperkuat dengan ketentuan pasal 28I ayat (3) UUD 1945 bahwa identitas budaya dari masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Adapun MHA adalah warga negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.²⁶

Selain itu, dunia internasional telah menjamin masyarakat hukum adat mempunyai hak atas sumber daya alam. Hak ini masuk dalam kategori hak positif. Sebagai implikasi pembagian ini, PBB secara khusus membentuk forum permanen yang menggarap isu tentang masyarakat adat di bawah Dewan Ekonomi Sosial-Budaya (*Council of Economic, Social and Culture*).²⁷ PBB mengesahkan forum tersebut pada tahun 1982 dengan mengambil nama Kelompok Kerja tentang Populasi Masyarakat Adat (*Working Group on Indigenous Populations*).²⁸

Sebagai bagian dari hak positif, maka negara mempunyai kewajiban untuk melindunginya melalui pengaturan undang-undang yang memihak kepadanya (*by commission*). Selain kelompok kerja di bawah Dewan *Ecosoc*, ada komisi lain di PBB yang mempunyai perhatian terhadap hak masyarakat hukum adat. *International Labour Organization* (ILO) sebagai bagian dari komisi PBB bahkan mempunyai dua konvensi untuk melindungi masyarakat hukum adat, yakni: Konvensi No.107 Tahun 1957 berkaitan dengan Perlindungan dan Integrasi Masyarakat Adat, Masyarakat Kesukuan dan Semi-Kesukuan di negara-negara merdeka (*ILO Convention No.107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Population in Independent Countries*); dan Konvensi No. 169 Tahun 1989,

²⁶ Jawahir Thontowi, Irfan Nur Rachman, Nuzul Qur'aini Mardiyah, Titis Anindyajati, 2012, *Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA): Perspektif Hukum dan Keadilan Terkait Dengan Status MHA dan Hak-hak Konstitusionalnya*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 16.

²⁷ Faiq Tobroni, 2016 "Menguatkan Hak Masyarakat Adat Atas Hutan Adat (Studi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012)", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3, 2016, hlm. 4.

²⁸ *Ibid*



berjudul “Konvensi tentang Masyarakat Adat dan Kesukuan di Negara-Negara Merdeka” (*Convention concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries*). Setelah ILO, Kelompok Kerja tentang Populasi Masyarakat Adat (*Working Group on Indigenous Populations*) yang berada di Bawah Dewan Ekonomi, Sosial dan Budaya baru mempersiapkan Draft Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (*the Draft of United Nations’ Declaration on Indigenous People’s Rights*).²⁹

Pada bulan Juli 1993 kelompok kerja tersebut menyerahkan draft kepada Sub-Komisi Hak Asasi Manusia (*Sub Commission on Human Rights*). Atas pertimbangan tersebut, maka Komisi HAM membentuk Kelompok Kerja Untuk Mendeklarasikan Draft (*Working Group on Draft Declaration*). Barulah pada Tanggal 29 Juni 2006, Dewan HAM mengadopsi *United Declaration on the rights of Indigenous Peoples* (Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat). Akhirnya, pada tanggal 13 September 2007, Deklarasi Hak-Hak Masyarakat Adat disetujui dan ditandatangani oleh mayoritas dari 144 negara termasuk Indonesia.³⁰ Di tingkat nasional, terdapat Undang-undang No. 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Oleh sebab itu, Negara mempunyai kewajiban *to respect, to protect* dan *to fulfill* atas hak MHA tersebut.³¹

Secara faktual, wujud pengakuan tersebut ditemukan dalam berbagai kegiatan pemerintahan terutama aktivitas yang berkaitan dengan keberadaan MHA, termasuk hak MHA dalam pemanfaatan sumber daya alam dalam hal pengelolaan hutan untuk memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh MHA tidak terlepas dari peran Negara yang mengatur pengelolaan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan kedudukan

²⁹ United Nation, “*Department of Economic and Social Affairs Indigenous Peoples*” <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/historical-overview.html>, dikunjungi pada 16 Februari 2024.

³⁰ *Ibid*

³¹ *Ibid*



Negara sebagai badan hukum yang mengatur peruntukan dan pengelolaan hutan oleh warga Negara termasuk MHA.³²

Hal ini diperkuat dengan bunyi Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sesuai dengan kepentingan nasional serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Melalui kewenangan hak menguasai negara ini, maka tujuan yang ingin dicapai adalah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dalam hal yang lebih kecil yaitu MHA. Keberadaan Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 18B UUD 1945 menegaskan MHA memiliki kekuasaan wilayah ulayat termasuk hutan adat sebagai bagian dari keberadaan MHA. Olehnya dibentuklah UU yang secara khusus mengatur terkait hutan termasuk hutan adat melalui UU Kehutanan.³³

Hutan merupakan salah satu sektor yang paling dekat dengan MHA. Alasannya, karena hutan dan kawasan hutan menjadi tempat permukiman dan tempat bertahan hidup yang didiami oleh MHA. Oleh karena itu, hutan adat menjadi bagian yang tidak dapat terpisahkan dari pengaturan hutan di Indonesia. Kedudukan hak MHA atas hutan adat yang berada dalam kawasan hutan telah diatur dalam UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, namun, aturan ini belum memberikan jaminan perlindungan hukum bagi MHA atas wilayahnya. Oleh karena itu, UU Kehutanan telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi dengan kewenangannya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-IX/2011, menegaskan bahwa hutan adat bukanlah hutan adat tapi hutan hak yang telah dimiliki oleh masyarakat hukum adat secara turun-temurun sepanjang dapat dibuktikan keberadaannya membawa satu harapan besar bagi masyarakat hukum adat untuk mendapatkan jaminan perlindungan hukum atas hutan adat yang selama ini telah ditetapkan sebagai hutan Negara. Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-IX/2011 yang merupakan pengejawantahan pasal 18B UUD 1945 hingga saat ini masih belum jelas bentuk implementasinya dalam hal

³² Roki Suriadi Pasaribu dan Janpatar Simamora, 2022, "Pengakuan dan Perlindungan Hukum Terhadap Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Batak Toba", *Jurnal Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas HKBP Nommensen*, Vol. 03, No. 01, 2022, hlm. 7.

³³ *Ibid*



pemberian perlindungan hukum masyarakat hukum adat atas hutan adat yang selama ini berada dalam kawasan hutan.³⁴

Melalui putusan MK No. 35/PUU-X/2012, prinsip-prinsip di atas telah diubah secara radikal. Sehingga, prinsip pengaturan dalam UU No. 41 Tahun 1999 menyangkut eksistensi hutan adat, diantaranya definisi hutan adat dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 41 Tahun 1999 yang semulanya mendefinisikan hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat kemudian diubah menjadi hutan yang berada dalam wilayah masyarakat adat.³⁵ Kata “negara” kemudian dihapus oleh putusan tersebut. Adapun peninjauan kembali frasa “hutan adat adalah hutan negara” menimbulkan implikasi yuridis bahwa negara dengan hak menguasai yang absolut dapat memberikan berbagai macam instrumen perizinan yang dibebankan pada wilayah adat, termasuk hutan adat. Pembebanan suatu izin terhadap hutan adat ini kemudian memicu konflik agraria. Konflik agraria ini mengakibatkan keberadaan MHA termarginalkan dari hutan adatnya sendiri. MHA rentan mengalami kriminalisasi bahkan terusir dari hutan adatnya dalam konflik melawan korporasi yang telah mengantongi izin dari pemerintah selaku pemegang “hak menguasai”.³⁶

Bagian pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang termuat di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menyatakan bahwa negara memang mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Putusan tersebut juga menyatakan bahwa kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan idealnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan. Sementara, terhadap hutan adat wewenang ini dibatasi, karena berada dalam cakupan hak ulayat dan berada dalam satu kesatuan wilayah masyarakat hukum adat.³⁷

³⁴ Safrin Salam, 2016, “Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan Adat”, *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 7, No. 2, 2016, hlm. 7.

³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 35/PUU-X/2012

³⁶ *Ibid*

³⁷ Heru Saputra Lumban Gaol dan Rizky Novian Hartono, 2021, “Political Will Pemerintah Terhadap Pengelolaan Hutan Adat Sebagai Upaya Penyelesaian Konflik Agraria”. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 7, No. 1, 2021, hlm. 47,



Secara umum terdapat berbagai peraturan yang mengatur mengenai MHA, beberapa diantaranya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Menilik banyaknya peraturan perundang-undangan yang menyentuh MHA, seharusnya berimbang pada tingginya perlindungan terhadap mereka. Namun kenyataannya, posisi masyarakat masih belum terlindungi secara menyeluruh.³⁸ Walaupun eksistensi dan hak-hak MHA secara formal diakui dalam konstitusi, namun dalam kenyataannya hak-hak tersebut secara berkelanjutan telah dilanggar baik oleh Pemerintah maupun pihak non-Pemerintah,³⁹ dan yang akan menjadi fokus penulis kali ini adalah hak MHA dalam pembangunan *food estate*.

Pada dasarnya, *food estate* merupakan program yang erat kaitannya dengan MHA. Hal ini dikarenakan dalam pembangunan *food estate*, penetapan kawasan hutan yang digunakan merupakan bagian dari kawasan hutan milik MHA. Penetapan kawasan hutan untuk ketahanan pangan (KHKP) merupakan kawasan hutan yang secara khusus diperuntukkan untuk kepentingan *food estate*. Regulasi ini diatur dalam Pasal 108 ayat (1) PP No. 23 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa: “Untuk tujuan tertentu Kawasan Hutan dapat ditetapkan sebagai: a. Kawasan Hutan dengan tujuan khusus; b. Kawasan Hutan dengan pengelolaan khusus; atau c. Kawasan Hutan untuk ketahanan pangan.”

³⁸ Sulaiman, M. Adli, dan Mansur, T. M, 2019, “Ketidakteraturan Hukum Pengaturan Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia”, *Law Reform Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, Vol. 15, No. 1, 2019, hlm. 12-24.

³⁹ Jawahir Thontowi, Irfan Nur Rachman, Nuzul Qur’aini Mardiyah, Titis Anindyajati, 2012, *Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA): Perspektif Hukum dan Keadilan Terkait Dengan Status MHA dan Hak-hak Konstitusionalnya*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.



Selanjutnya kawasan hutan yang akan dijadikan pembangunan *food estate* diatur dalam Pasal 115 PP No. 23 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa: “Penyediaan Kawasan Hutan untuk pembangunan ketahanan pangan (*food estate*) dengan mekanisme Penetapan Kawasan Hutan untuk ketahanan pangan dilakukan pada: a. Kawasan Hutan Lindung; dan/atau b. Kawasan Hutan Produksi.

Dalam hal terkait kawasan hutan MHA dijelaskan dalam Pasal 62 ayat (1) dan (2) Permen LHK No. 7 Tahun 2021, yang menyatakan bahwa: “(1) Hutan Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) dapat berasal dari: a.hutan negara; dan/atau b.bukan hutan negara. (2) Hutan Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)mempunyai fungsi pokok: a.konservasi; b.lindung; dan/atau c.produksi.”

Dari pasal-pasal diatas dapat diambil kesimpulan bahwa hutan adat dapat dijadikan bagian dari kawasan hutan yang digunakan untuk *food estate*. Namun pada faktanya, pembangunan *food estate* ini meminggirkan kepentingan MHA. Hal ini terjadi dikarenakan kawasan hutan MHA menjadi objek dalam pembangunan *food estate*, namun dalam PP No. 23 Tahun 2021 dan Permen LHK No. 7 Tahun 2021 yang mengatur terkait *food estate*, tidak sama sekali ditemukan pengaturan berupa perlindungan kepada MHA sebagai pihak yang langsung terdampak. Sehingga, hal ini dapat berimplikasi kepada kesewenang-wenangan pemerintah dalam menetapkan kawasan hutan adat untuk pembangunan *food estate* dengan melakukan penunjukan langsung tanpa adanya konsultasi dengan MHA. Adapun salah satu bukti kesewenang-wenangan pemerintah dalam penetapan kawasan hutan adat dalam pembangunan *food estate*, terjadi pada kawasan hutan adat Tombak Haminjon.⁴⁰ Pada tahun 2020, kawasan hutan adat milik MHA Pandumaan-Sipituhuta yaitu Tombak Haminjon ditetapkan berdasarkan keputusan MENLHK NO. SK. 8172/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/12/2020, yang menyatakan bahwa hutan adat Tombak Haminjon memiliki luas 2.393,83 hektar di Kecamatan Pollung, Kabupaten Humbang Hasundutan, Provinsi Sumatera Utara.

Hal ini membuat MHA Pandumaan-Sipituhuta bingung, lantaran luas hutan adat yang diakui menyusut secara signifikan. Pada 2016, Presiden memberikan surat

⁴⁰ Maria Fransisca, 2022, *Op. Cit*, hlm. 7.



keputusan pencadangan hutan adat Pandumaan-Sipituhuta seluas 5,172 hektar yang tercantum dalam Keputusan MENLHK No. SK.923/Menlhk/Sekjen/HPL./12/2016.⁴¹ Menindaklanjuti keputusan tersebut, kepala daerah setempat bahkan menerbitkan Surat Keputusan Bupati Humbang Hasundutan No. 201 Tahun 2019 yang pada intinya menetapkan wilayah adat MHA Pandumaan-Sipituhuta seluas 6.186,17 hektare. Setelah adanya pengakuan dari kepala daerah setempat, Juli 2020 Menteri LHK Menerbitkan Keputusan MENLHK No. SK 307/Menlhk/Sekjen/HPL.0/7/2020 tentang Perubahan Kedelapan atas Keputusan Menteri Kehutanan No. 493/KPTSII/1992 tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri kepada PT. Inti Indo Rayon Utama. Sayangnya dalam SK tersebut tidak ada peruntukan hutan adat untuk MHA Pandumaan-Sipituhuta.

Sehingga, MHA setempat mengajukan permohonan penetapan hutan adat pada Agustus 2020, yang memuat areal yang ditetapkan sebagai hutan adat adalah seluas 6.129. Hal ini tertera dalam Berita Acara Verifikasi Usulan No. BA. 08/PHAPKL/2/PSL.1/8/2020. Pasca diajukan verifikasi, Desember 2020, Menteri LHK menerbitkan Keputusan MENLHK NO.SK.8172/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/12/2020 tentang Penetapan Hutan Adat Tombak Haminjon Kepada Masyarakat Hukum Adat Pandumaan-Sipituhuta yang pada intinya hanya menetapkan Hutan Adat Tombak Haminjon seluas 2.393,83. Setelah melihat peta lampiran keputusan MENLHK NO.SK.307/MENLHK/SETJEN/HPL.0/7/2020, terjadinya penyusutan hutan adat Tombak Haminjon disebabkan karena areal hutan seluas 2.051,22 hektar sudah teralokasi untuk mendukung ketahanan pangan (*food estate*).

Permasalahannya adalah adanya penetapan sebagian kawasan hutan adat untuk *food estate* tidak pernah dibicarakan dengan MHA Pandumaan-Sipituhuta. Hal ini menyebabkan timbulnya protes dari MHA kepada Bupati setempat, guna menuntut hak atas hutan adat mereka. Mereka menolak lantaran hutan adat menjadi tempat mereka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Disisi lain, di Kalimantan Tengah,

⁴¹ Ayat S Karokaro, 2021, "Penetapan Hutan Adat Tombak Haminjon Susut, Teralokasi buat Food Estate?" <https://www.mongabay.co.id/2021/01/29/penetapan-hutan-adat-tombak-haminjon-susut-teralokasi-buat-food-estate/>, dikunjungi pada 18 Maret 2024



MHA suku Dayak enggan menolak proyek *food estate* karena dijanjikan untuk dipekerjakan oleh pemerintah, namun sampai saat ini tidak mendapat kepastian apapun, bahkan mereka tidak mendapat kompensasi sedikitpun atas kerusakan hutan adat mereka.⁴² Kejadian ini merupakan satu dari banyaknya kasus ketidakadilan bagi MHA dalam proyek *food estate*.

Kasus-kasus diatas tentu bertentangan dengan beberapa aturan, seperti standar "*Free, Prior and Informed Consent*" (FPIC) yang diadopsi dari Deklarasi PBB tentang Hak Masyarakat Adat (UNDRIP) yang telah ditandatangani Indonesia pada tahun 2007. Standar "*Free, Prior and Informed Consent*" (FPIC) adalah hak masyarakat adat untuk mengatakan "ya, dan bagaimana" atau "tidak" untuk pembangunan yang mempengaruhi sumber daya dan wilayah mereka.⁴³ Bertentangan dengan Pasal 11 PP No. 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menyatakan bahwa dalam melakukan pembangunan untuk kepentingan umum harus dilaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan.

Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak, pengelola barang, pengguna barang dan masyarakat yang terkena dampak. Bertentangan dengan Pasal 68 Ayat 2 Huruf b UU Kehutanan yang menyatakan bahwa MHA berhak untuk mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan. Juga bertentangan dengan Pasal 7 ayat (2) huruf f UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa:

⁴² Greenpeace Indonesia. 2022. *Food Estate: Menanam Kehancuran Menuai Krisis Iklim*. Greenpeace Indonesia, hlm. 84.

⁴³ Forest and Climate Change Programme, *Op. Cit.* Forest and Climate Change Programme, "Buku Panduan Free, Prior and Informed Consent (FPIC) dalam REDD+", <https://www.forclime.org/index.php/id/kumpulan-berita/44-2011/218-free-prior-and-informed-consent-fpic-in-redd-guidebook-launched#:~:text=Sederhananya%2C%20Free%2C%20Prior%20and,hukum%20nasional%20di%20beberapa%20negara.>



“Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban: memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Adapun yang dimaksud dengan warga masyarakat dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Warga masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan keputusan dan/atau tindakan”.

Terakhir, juga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hal ini merujuk pada pendapat MK yang menyatakan bahwa sesuai dengan pengaturan dalam pasal 18B ayat (2) UUD 1945, kesatuan masyarakat hukum adat adalah suatu subyek hukum yang memiliki kapasitas untuk menyanggah hak (dan kewajiban),⁴⁴ dimana hutan adat telah menjadi hutan tersendiri yang dikuasai masyarakat hukum adat dan tidak lagi dikuasai negara. Sehingga, persetujuan masyarakat hukum adat menjadi unsur penting yang harus dihormati sebagai bentuk pengakuan negara terhadap kehadiran masyarakat hukum adat.

Konsep tersebut mengatur bahwa hak masyarakat hukum adat atas hutan adat adalah hak yang dikuasai secara penuh oleh kesatuan masyarakat hukum adat, sebagaimana penguasaan subyek hukum yang lain (individu atau badan hukum di luar masyarakat hukum adat) atas jenis hutan hak yang lain.⁴⁵ Secara normatif, hal ini mengakibatkan tidak dimungkinkannya lagi adanya intervensi dan atau pengambilalihan hutan adat secara sepihak oleh Negara.⁴⁶ Permasalahan utama hak MHA atas wilayahnya di kawasan hutan disebabkan minimnya pengakuan hukum bagi MHA sebagai subjek hukum.⁴⁷

Negara tidak menjamin hak-hak MHA atas wilayah adatnya layaknya subjek hukum lainnya.⁴⁸ Sehingga, dalam pembangunan *food estate*, akar permasalahannya ketika kawasan hutan MHA dilibatkan dalam pembangunan *food estate*, namun tidak sama sekali ditemukannya pengaturan berupa perlindungan untuk MHA dan kawasan

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Abdurrahman, 2015 *Op. Cit*, hlm. 17. Abdurrahman, 2015, *Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Jakarta, https://bphn.go.id/data/documents/mechanisme_pengakuan_masy_hkm_adat.pdf.

⁴⁶ Wahyu Nugroho, “Konstitusionalitas Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Hutan Adat: Fakta Empiris Legalisasi Perizinan”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 1, hlm. 6.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 71.

⁴⁸ *Ibid*



hutannya. Terdapat kekosongan hukum bagi MHA dalam aturan *food estate* yang berimplikasi kepada kesewenangan pemerintah dalam implementasinya. Hal inilah yang menjadi penyebab utama MHA sangat dirugikan dalam pembangunan *food estate*. Terlebih belum ada undang-undang yang mengatur secara jelas dan komprehensif tentang MHA, hanya terdapat beberapa Undang-undang yang menjelaskan hak dan kewenangan masyarakat hukum adat sehingga menimbulkan adanya ketidakjelasan dan tidak memberikan perlindungan serta jaminan keamanan bagi MHA.⁴⁹

Selain itu, faktor-faktor yang memengaruhi rendahnya pengakuan MHA adalah minimnya keinginan politik pemerintah untuk mengakui MHA.⁵⁰ Hal ini sejalan dengan Pasal 67 UU Kehutanan yang mengamanatkan pengukuhan keberadaan MHA melalui peraturan daerah (Perda). Lebih lanjut dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat menyatakan bahwa: Pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dilakukan melalui tahapan: a. identifikasi Masyarakat Hukum Adat; b. verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat; dan c. penetapan Masyarakat Hukum Adat.”

Selanjutnya dalam Pasal 5 Ayat (2) menyatakan bahwa: Identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mencermati: a. sejarah Masyarakat Hukum Adat; b. wilayah Adat; c. hukum Adat; d. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan e. kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Sedangkan, dari data yang dirilis oleh *Epistema Institute* pada bulan Agustus 2015 menyebutkan bahwa terdapat 124 produk hukum daerah terkait masyarakat dengan materi muatan meliputi pengaturan mengenai lembaga adat dan peradilan adat, keberadaan masyarakat adat, desa adat, wilayah, tanah, hutan, dan sumber daya alam lainnya.⁵¹ Berdasarkan data-data diatas, dapat dibuktikan bahwa pengakuan

⁴⁹ Septya Hanung Surya Dewi, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Fatma Ulfatun Najicha, 2020, “Kedudukan dan Perlindungan Masyarakat Adat Dalam Mendiami Hutan Adat”, *Jurnal Legislatif*, Vol. 4, No. 1, hlm. 28.

⁵⁰ Ade Bagus Saswoyo, Margo Hadi Pura, “Urgensi Pengundangan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Sebagai Bentuk Kesetaraan Warga Negara” I, *Jurnal Suara Hukum*, Vol. 5, No. 3, hlm. 8.

⁵¹ *Ibid*



masyarakat adat melalui peraturan daerah bukanlah hal yang mudah. Mahkamah konstitusi berpandangan pengakuan keberadaan masyarakat adat melalui perda masih relevan dan tidak inkonstitusional sepanjang belum adanya undang-undang masyarakat adat.⁵²

Sehingga menurut penulis solusi yang dapat diterapkan, yakni dengan mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perlindungan Masyarakat Hukum Adat sesegera mungkin. RUU MHA telah diusulkan kepada DPR sejak tahun 2010 lalu. RUU ini telah masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada tahun 2014, bahkan telah masuk ke dalam Prolegnas sebanyak tiga kali. Namun, hingga saat ini, RUU MHA belum juga disahkan oleh pemerintah.⁵³ RUU ini juga sudah disetujui oleh rapat pleno Badan Legislasi DPR pada 4 September 2020. Namun, RUU ini tidak pernah disahkan dalam rapat paripurna DPR.

RUU MHA memberikan pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan kepada MHA ditengah maraknya perkembangan.⁵⁴ Perkembangan tersebut membuat MHA tidak dapat mengakses wilayah adat mereka.⁵⁵ Meskipun konstitusi telah mengakui MHA, bahkan di dalam beberapa UU telah diakomodir terkait perlindungan hak MHA, tetapi tetap terjadi marginalisasi MHA dan inkonsistensi antara pengakuan dan aktualisasinya. Pengesahan RUU tersebut akan membawa perubahan konsepsi bahwa masyarakat adat adalah subyek hukum yang kepentingannya juga harus dilindungi.⁵⁶ Perlindungan masyarakat adat ini juga harus diselaraskan dengan konsep baru yang mengubah mekanisme perizinan. Jika pada awalnya, pemerintah adalah pemberi izin dan perusahaan sebagai pihak penerima izin sementara masyarakat adat hanya sekedar “penonton”, selanjutnya konsesi harus berorientasi pada izin masyarakat adat. Artinya,

⁵² Muhammad Arman. 2016. *Legislasi Daerah Masyarakat Adat Pasca Putusan MK. 35/PUU-X/2012. Makalah pada pertemuan Simposium Masyarakat Adat II Gerakan Masyarakat Adat dan Pembaharuan Hukum Peringatan 2 tahun Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUUX/2012. Universitas Pancasila*. Hlm. 4.

⁵³ Charliesta, “Urgensi Pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat Demi Menjamin Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat”, <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/urgensi-pengesahan-ruu-masyarakat-hukum-adat-demi-menjamin-hak-hak-masyarakat-adat/>, dikunjungi pada 17 Februari 2024

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ *Ibid*

⁵⁶ Fathiya Wardah, “Mengapa RUU Masyarakat Hukum Adat Tak Kunjung Disahkan?”, <https://www.voaindonesia.com/a/mengapa-ruu-masyarakat-hukum-adat-tak-kunjung-disahkan-/6324774.html>, dikunjungi pada 17 Februari 2024



jika pemanfaatan hutan ini orientasinya ekonomi, maka para pihak dalam hubungan ekonomi itulah yang mempunyai kepentingan untuk mengatakan kesepakatan sekaligus mengizinkan. Para pihak yang berkepentingan harus saling berhadapan untuk bernegosiasi dan pemerintah justru berfungsi memfasilitasi.

D. Kesimpulan

Perlindungan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat di kawasan hutan dalam *food estate* sebagai program ketahanan pangan nasional sangat kurang bahkan MHA menjadi kaum yang termarjinalkan. Hal ini terjadi dikarenakan kawasan hutan MHA menjadi objek dalam pembangunan *food estate*, namun dalam aturan yang mengatur terkait *food estate*, tidak sama sekali ditemukan pengaturan berupa perlindungan kepada MHA sebagai pihak yang akan terdampak. Hal ini berimplikasi kepada kesewenang-wenangan pemerintah dalam menetapkan kawasan hutan adat untuk pembangunan *food estate* tanpa partisipasi dan konsultasi dengan MHA. Sehingga, seharusnya apapun bentuk pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tidak boleh bertentangan dengan hak-hak yang telah dilindungi oleh konstitusi.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdurrahman, (2015), "Draft Laporan Pengkajian Hukum Tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat", Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional.
- Forest and Climate Change Programme, (2023) "Buku Panduan Free, Prior and Informed Consent (FPIC) dalam REDD+", Jakarta: Norad.
- Greenpeace Indonesia. (2022). "Food Estate: Menanam Kehancuran Menuai Krisis Iklim". Jakarta: Greenpeace Indonesia.
- Goldstein J, (2016), "Bom Karbon: Proyek Beras Besar Indonesia yang Gagal Portal Lingkungan dan Masyarakat", Arcadia: Rachel Carson Center for Environment and Society.



Inkuiri Nasional KOMNAS HAM, (2016), “Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan”, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Irfan Nur Rahman, Anna Triningsih, Alia Harumdani W, Nallom Kurniawan, (2011), “Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Jawahir Thontowi, Irfan Nur Rachman, Nuzul Qur’aini Mardiyah, Titis Anindyajati, (2012), “Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA): Perspektif Hukum dan Keadilan Terkait Dengan Status MHA dan Hak-hak Konstitusionalnya”, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Yulianti N, (2018), “Pengenalan Bencana Kebakaran dan Kabut Asap Lintas Batas (Studi Kasus Eks Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar)”, Bogor: IPB Press.

B. Jurnal

Ade Bagus Saswoyo, Margo Hadi Pura, “Urgensi Pengundangan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Sebagai Bentuk Kesetaraan Warga Negara” I, Jurnal Suara Hukum, Vol. 5, No. 3, hal. 8.

Ayun, Q., Kurniawan, S., dan Saputro, W. A, (2020), “Perkembangan Konversi Lahan Pertanian Di Bagian Negara Agraris”. Vigor: Jurnal Ilmu Pertanian Tropika Dan Subtropika, Vol. 5, No.2, hal. 38-44.

Faiq Tobroni, (2016), “Menguatkan Hak Masyarakat Adat Atas Hutan Adat (Studi Putusan MK Nomor 35/ PUU-X/2012)”, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 3, hal. 4.

Heru Saputra Lumban Gaol dan Rizky Novian Hartono, (2021), “Political Will Pemerintah Terhadap Pengelolaan Hutan Adat Sebagai Upaya Penyelesaian Konflik Agraria”. Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan, Vol. 7, No. 1, hal. 47.

Jawahir Thontowi, Irfan Nur Rachman, Nuzul Qur’aini Mardiyah, Titis Anindyajati, (2012), Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA): Perspektif Hukum dan Keadilan Terkait Dengan Status MHA dan Hak-hak Konstitusionalnya, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.



Muhammad Arman. (2016). Legislasi Daerah Masyarakat Adat Pasca Putusan MK. 35/PUU-X/2012. Makalah pada pertemuan Simposium Masyarakat Adat II Gerakan Masyarakat Adat dan Pembaharuan Hukum Peringatan 2 tahun Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUUX/2012. Universitas Pancasila. hal. 4.

Roki Suriadi Pasaribu dan Janpatar Simamora, (2022), “Pengakuan dan Perlindungan Hukum Terhadap Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Batak Toba”, Jurnal Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas HKBP Nommensen, Vol. 03, No. 01, hal. 7.

Rozaki, Z, 2020, “COVID-19, Agriculture, and Food Security in Indonesia”. Jurnal Agricultural Science, Vol. 8, hal. 243–261.

Wahyu Nugroho, “Konstitusionalitas Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Hutan Adat: Fakta Empiris Legalisasi Perizinan”, Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 1, hal. 6.

Safrin Salam, (2016), “Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan Adat”, Jurnal Hukum Novelty, Vol. 7, No. 2, 2016, hlm. 7.

Santosa E, (2014), “Percepatan Pengembangan Food Estate Untuk Meningkatkan Ketahanan dan Kemandirian Pangan Nasional” Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan, Vol.1, hal. 80-5

Septya Hanung Surya Dewi, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, Fatma Ulfatun Najicha, (2020), “Kedudukan dan Perlindungan Masyarakat Adat Dalam Mendiami Hutan Adat”, Jurnal Legislatif, Vol. 4, No. 1, hal. 28.

Sulaiman, M. Adli, dan Mansur, T. M, (2019), “Ketidakteraturan Hukum Pengaturan Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia”, Law Reform Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol. 15, No. 1, hal. 12-24.

Widada, A. W., Masyhuri, dan Mulyo, J. H, (2017), “Faktor Faktor yang Mempengaruhi Ketahanan Pangan di Indonesia”. Agro Ekonomi, Vol. 28, No. 2, hal. 205–219.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)



UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan

UU No. 41 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan UU No. 11 Tahun 2021 Tentang Cipta Kerja sebagaimana diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan

Permen LHK No. 7 Tahun 2021 tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Serta Penggunaan Kawasan Hutan

D. Skripsi

Maria Fransisca, (2022), “Penetapan Hutan Adat Tombak Haminjon Menjadi Kawasan Food Estate ditinjau dari Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan”, Skripsi. Surabaya: Program Sarjana Hukum Universitas Surabaya.

E. Internet

Ayat S Karokaro, (2021), Penetapan Hutan Adat Tombak Haminjon Susut, Teralokasi buat Food Estate. Diambil dari <https://www.mongabay.co.id/2021/01/29/penetapan-hutan-adat-tombak-haminjon-susut-teralokasi-buat-food-estate/>, dikunjungi pada 18 Maret 2024.

Bappenas, (2022), Apa Itu SDGs. Diambil dari <https://sdgs.bappenas.go.id/>, dikunjungi pada 12 November 2023.

BPS Indonesia, (2020), Profil Kemiskinan di Indonesia September 2020. Diambil dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/02/15/1851/persentase-pendudukmiskin-september-2020-naik-menjadi-10-19-persen.html>, dikunjungi pada 12 November 2023.



Charliesta, Urgensi Pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat Demi Menjamin Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat. Diambil dari <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/urgensi-pengesahan-ruu-masyarakat-hukum-adat-demi-menjamin-hak-hak-masyarakat-adat/>, dikunjungi pada 17 Februari 2024

CNBC Indonesia, Soeharto Gagal Garap 'Raksasa' Food Estate, Jokowi Nyusul. Diambil dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230119094551-4-406692/soeharto-gagal-garap-raksasa-food-estate-jokowi-nyusul>, diakses pada 23 Desember 2023

CNN, 21 Juta Warga RI Kekurangan Gizi dan 21,6 Persen Anak Stunting. Diambil dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230709144437-20-971275/21-juta-warga-ri-kekurangan-gizi-dan-216-persen-anak-stunting>, dikunjungi pada 12 November 2023.

Eryan A, Shafira D dan Wongkar E E L T, (2020), Analisis Hukum Pembangunan Food Estate di Kawasan Hutan Lindung. Diambil dari https://icel.or.id/wp-content/uploads/ICEL_SeriAnalisis-Keadaan-Pangan-Rev.2.opt.pdf, dikunjungi pada 14 November 2023.

Fathiya Wardah, Mengapa RUU Masyarakat Hukum Adat Tak Kunjung Disahkan. Diambil dari <https://www.voaindonesia.com/a/mengapa-ruu-masyarakat-hukum-adat-tak-kunjung-disahkan-/6324774.html>, dikunjungi pada 17 Februari 2024.

Food and Agriculture Organization of The United Nations, Early Warning Early Action Report un Food Security and Agriculture. Diambil dari <http://www.fao.org/3/ca7557en/ca7557en.pdf>, dikunjungi pada 12 November 2023.

Forest and Climate Change Programme, Buku Panduan Free, Prior and Informed Consent (FPIC) dalam REDD+. Diambil dari <https://www.forclime.org/index.php/id/kumpulan-berita/44-2011/218-free-prior-and-informed-consent-fpic-in-redd-guidebook-launched#:~:text=Sederhananya%2C%20%22Free%2C%20Prior%20and,hukum%20nasional%20di%20beberapa%20negara.>

Global Hunger Index, Global Hunger Index Scores By 2023 GHI Rank. Diambil dari <https://www.globalhungerindex.org/ranking.html>, dikunjungi pada 12 November 2023.

MNCtrijaya.com, NCW Nilai Food Estate Rugi Hingga 6 Triliun. Diambil dari <https://www.mnctrijaya.com/news/detail/63006/ncw-nilai-food-estate-rugi-hingga-6-triliun>, diakses pada 23 Desember 2023



United Nations Department of Economic and Social Affairs Indigenous Peoples, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Historical Overview. Diambil dari <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/historical-overview.html>, dikunjungi pada 7 Januari 2024.

United Nation, Department of Economic and Social Affairs Indigenous Peoples. Diambil dari <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/historical-overview.html>, dikunjungi pada 16 Februari 2024.

World Food Programme, (2022), WFP Indonesia Country Brief Operational Context. Diambil dari www.wfp.org/countries/Indonesia, dikunjungi pada 12 November 2023.

F. Putusan Pengadilan

Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 35/PUU-X/2012 perihal hutan adat.