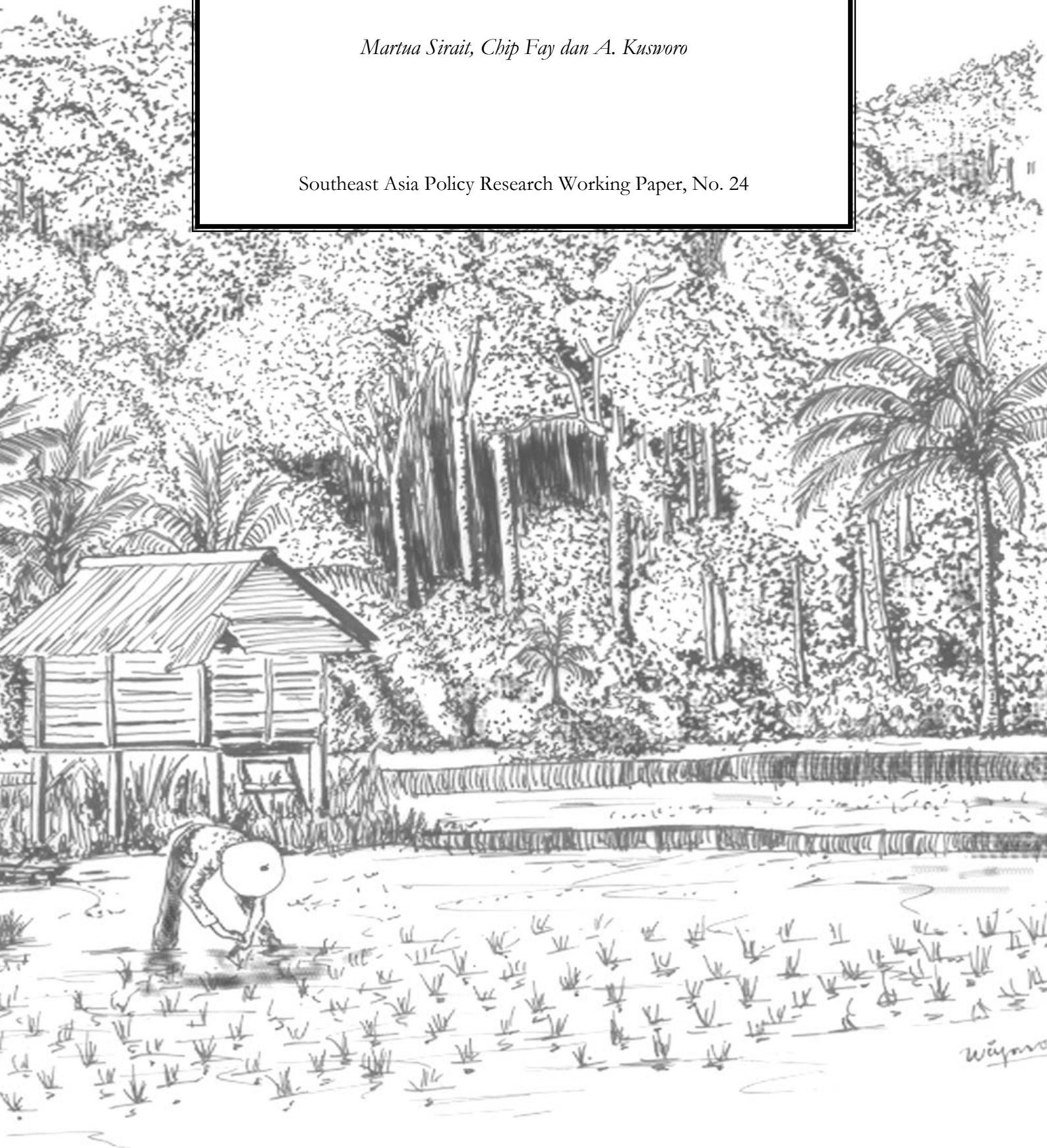


**Bagaimana Hak-hak Masyarakat  
Hukum Adat dalam Mengelola Sumber  
Daya Alam Diatur**

*Martua Sirait, Chip Fay dan A. Kusworo*

Southeast Asia Policy Research Working Paper, No. 24





## **Acknowledgement**

This report is part of the ASB Project in Indonesia. The Asian Development Bank, under RETA 5711, financially supported this specific work.

© Copyright ICRAF Southeast Asia

Further information please contact:

ICRAF SE-Asia  
Southeast Asian Regional Research Programme  
PO Box 161  
Bogor 16001  
Indonesia  
Tel: 62 251 625415, fax: 62 251 625416  
Email: [icraf-indonesia@cgiar.org](mailto:icraf-indonesia@cgiar.org)  
ICRAF Southeast Asia website: <http://www.icraf.cgiar.org/sea>

Cover design: Dwiati N. Rini

Illustration design: Wiyono

### **Disclaimer**

This text is a 'working paper' reflecting research results obtained in the framework of ICRAF Southeast Asia project. Full responsibility for the contents remains with the authors.

# BAGAIMANA HAK-HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM MENGELOLA SUMBER DAYA ALAM DIATUR?<sup>1</sup>

Oleh: Martua Sirait, Chip Fay dan A.Kusworo<sup>2</sup>

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hutan sebagai sumberdaya alam harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti dimandatkan dalam pasal 33 UUD 1945. Dasar hukum pemanfaatan hutan tersebut di Indonesia bertumpu pada makna pasal 33 ayat 3 yang ditujukan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Kehutanan bermaksud menerapkan tujuan tersebut melalui pendekatan *timber management* tetapi tidak mengakomodir suatu pola pengelolaan yang bersifat menyeluruh dalam *forest management* atau *ecosystem management* yang mengakomodasi-juga aspek sosial budaya maupun ekonomi dan kelestarian lingkungan yang berkelanjutan.

Diberbagai tempat di Indonesia berlaku hukum adat, antara lain tentang pembukaan hutan untuk usaha perladangan dan pertanian lainnya, penggembalaan ternak, pemburuan satwa liar dan pemungutan hasil hutan, serta diberbagai areal hutan dikelola secara lestari oleh masyarakat hukum adat sebagai sumber kehidupannya dengan segala kearifannya. Keberadaan berbagai praktek pengelolaan hutan oleh masyarakat adat dikenal dengan berbagai istilah seperti *Mamar* di Nusa Tenggara Timur, *Lebo* pada masyarakat Dayak di Kalimantan Timur, *Tembawang* pada masyarakat Dayak di Kalimantan Barat, *Repong* pada Masyarakat Peminggir di Lampung, *Tombak* pada masyarakat Batak di Tapanuli Utara. Praktek tersebut menunjukkan bahwa masyarakat adat telah dan mampu mengelola sumber daya alam termasuk hutannya secara turun-temurun. Pola-pola ini diketahui memiliki sistem yang sangat terkait dengan pengelolaan hutan alam, hutan tanaman, kebun dan usaha pertanian sehingga bentuknya sangat beragam, dinamis, terpadu yang menghasilkan berbagai manfaat bagi masyarakat dan lingkungan, baik secara ekonomi, sosial budaya, religi, dan ekologi (Suhardjito, Khan, Djatmiko dkk). Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 telah mencoba mewujudkan pengakuan hukum adat, berarti hukum adat didudukkan dalam sistem hukum nasional. Tetapi dalam praktek penerapan maupun peraturan turunannya, jauh dari kenyataan.

Semenjak pihak swasta padat modal dan BUMN dekade tahun '70 an diberi kesempatan “utama” dalam pemanfaatan hutan dalam bentuk HPH, HPHH, HTI, maka masyarakat di sekitar dan di dalam hutan, khususnya masyarakat hukum adat dirugikan dalam pemanfaatan hutan karena hutan adat dianggap “milik” nasional sehingga terjadilah eksploitasi hutan berlebihan, penebangan ilegal, serta konflik dengan masyarakat hukum adat yang berkepanjangan atas pe”milik”kan dan pe”nasional”an manfaat hutan adat didalam wilayah adat.

Konflik atas tanah dan sumber daya hutan yang berlarut-larut ini menimbulkan efek sosial politik dan ekonomi yang merugikan, perlu dihindari atau dituntaskan melalui

---

<sup>1</sup> Tulisan dengan revisi disampaikan pada acara Seminar Perencanaan Tata Ruang Secara Partisipatif oleh WATALA dan BAPPEDA Propinsi Lampung, 11 Oktober 2000 di Bandar Lampung. Tulisan ini merupakan bagian dari naskah akademis yang disajikan untuk Departemen Kehutanan dan Perkebunan pada pertengahan tahun 1999 dalam usaha mengakomodir hak-hak masyarakat hukum adat dalam kawasan hutan dan dipresentasikan dalam bentuk paper dan telah dibawakan dalam Roundtable Discussion di Wisma PKBI tanggal 20 Oktober 1999. Ucapan terima kasih disampaikan juga kepada Bpk. Dr. Ronald Z. Titahelu, S.H, M.S, Prof. Maria Soemardjono, S.H dan Dr. Astrid Soesanto atas masukannya dalam naskah akademis tersebut.

<sup>2</sup> ICRAF-SEA

pengaturan pengakuan hak masyarakat hukum adat terutama tentang wilayah masyarakat hukum adat dalam kawasan hutan negara.

Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpts-II/1998 tentang Hutan Kemasyarakatan, Peraturan Pemerintah No 6 tahun 1998 tentang Pengusahaan Hutan Produksi serta Undang-Undang Pokok Kehutanan no 5 tahun 1967 merupakan contoh kebijakan yang secara jelas mengatur dan membatasi akses masyarakat setempat dalam pemanfaatan kawasan hutan, khususnya hak-hak masyarakat hukum adat, .

Dengan adanya TAP MPR Nomor XVII tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia, maka hak pemajuan dan perlindungan keberadaan masyarakat hukum adat termasuk di dalamnya tanah ulayat telah diakomodir, (pasal 30,31 dan 42) yang selanjutnya dapat dijadikan acuan dalam menyelesaikan konflik atas wilayah masyarakat hukum adat di kawasan hutan agar kelestarian hutan dapat tercapai<sup>3</sup>. Terlebih lagi dengan diterbitnya Undang-Undang Pemerintah Daerah no 22 tahun 1999, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN no 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat demikian pula dengan terbitnya Undang Undang Kehutanan yang baru no 41 tahun 1999 semakin jelas bahwa pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat dapat segera dilakukan di daerah masing-masing dan diharapkan bukan hanya pengakuan yang memberikan kepastian hukum tetapi juga diikuti dengan pemulihan hak-haknya. Ini semua sejalan dengan GBHN 1999-2004 dalam aspek pertanahn yang mengatakan secara tegas;

*...Dikembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah seimbang.*

## II. PANDANGAN AHLI MENGENAI KEBERADAAN MASYARAKAT HUKUM ADAT

Keberadaan wilayah masyarakat hukum adat di Indonesia dinyatakan dalam beberapa pustaka antara lain:

- a) Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Van Vollenhoven, jauh sebelum kemerdekaan di wilayah nusantara terdapat 19 wilayah hukum adat, yaitu daerah (1) Aceh, (2) Gayo, Alas, Batak dan Nias, (3) Minangkabau, Mentawai, (4) Sumatera Selatan, Enggano, (5) Melayu, (6) Bangka, Belitung, (7) Kalimantan, (8) Minahasa, (9) Gorontalo, (10) Toraja, (11) Sulawesi Selatan, (12) Kepulauan Ternate, (13) Maluku, (14) Irian Barat, (15) Kepulauan Timor, (16) Bali, Lombok, (17) Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, (18) Solo, Yogyakarta, (19) Jawa Barat, Jakarta.
- b) Selanjutnya dalam penjelasan Bab VI UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam teritori Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbestuurende land-schappen dan Volksgemeenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah ini mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.
- c) Di Provinsi Lampung saja, terdapat sebanyak 76 kesatuan masyarakat hukum adat yang disebut Marga. Keberadaan marga-marga tersebut diakui oleh Gubernur melalui SK No. G/362/B.II/HK/96. Dasar keputusan Gubernur Lampung dalam mengesahkan 76 masyarakat hukum adat di Lampung adalah hasil-hasil penelitian pakar-pakar dalam adat dan kebudayaan Lampung yang masih dapat dipertanyakan kembali kebenarannya.

Dari keterangan di atas diketahui bahwa masyarakat adat di Indonesia memang benar-benar ada dan hidup. Terdapat perbedaan tentang jumlah masyarakat adat di Indonesia. Dari 3 contoh diatas dapat dilihat bahwa informasi yang disajikan pada awal abad ke 19 oleh peneliti Belanda merupakan informasi yang sangat umum tentang keberadaan masyarakat adat di

---

<sup>3</sup> Saat ini Tap MPR ini telah diterjemahkan kedalam Undang-Undang HAM no 39 tahun 1999

Indonesia, demikian pula dalam Undang-undang dasar 1945 (pasal 18 sebelum diamandemen) menyatakan keberadaan kurang lebih 250 *Zelfbestuurende land-schappen* yang merupakan wilayah-wilayah kesultanan/kerajaan yang bersifat otonom (daerah swapraja). Akan tetapi kesatuan kesultanan/kerajaan ini bukan yang dimaksud dengan persekutuan masyarakat adat. Persekutuan masyarakat adat yang dimaksud adalah *Volksgemeen-schappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Kesatuan masyarakat adat ditingkat kampung yang mempunyai sistem sosial sendiri dan mempunyai hubungan yang kuat dengan tanah dan pengelolaan sumber daya alamnya, jumlahnya tidak terbatas. Sehingga hilangnya daerah swapraja (*zelfbestuurende land-schappen*) tidak berarti hilangnya masyarakat adat (*volksgemeen-schappen*) beserta hak-haknya.

Pada tahun 1996 melalui survey yang dilakukan oleh para budayawan, di Propinsi Lampung saja terdapat 76 masyarakat hukum adat. Angka inipun kalau lebih dalam dikaji masih dimungkinkan terdapatnya masyarakat hukum adat lain di Propinsi Lampung. Dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa jumlah masyarakat hukum adat di Indonesia sangat beragam dan data keberadaan masyarakat adat secara nasional tidak dapat dipakai kecuali melalui proses kajian yang mendalam di tiap-tiap daerah.

Menurut rumusan Ter Haar masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap disuatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupaun tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.

Selanjutnya secara internasional Konvensi ILO 169 tahun 1989 merumuskan masyarakat adat sebagai masyarakat yang berdiam dinegara-negara yang merdeka dimana kondisi sosial, kultural dan ekonominya membedakan mereka dari bagian-bagian masyarakat lain di negara tersebut, dan statusnya diatur, baik seluruhnya maupun sebagian oleh adat dan tradisi masyarakat adat tersebut atau dengan hukum dan peraturan khusus.

Sedangkan Masyarakat adat yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) merumuskan masyarakat adat sebagai suatu komunitas yang memiliki asal-usul leluhur secara turun-temurun hidup di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi politik, budaya dan sosial yang khas.

Dalam teori ekologi-manusia Hubungan Manusia dengan lingkungannya (sumber daya alamnya) dijelaskan oleh Merchant (1996) sebagai suatu hubungan yang terbagi atas tiga paradigma yang mempunyai dasar pemikiran yang berbeda-beda.

Pada masyarakat adat dan masyarakat pendatang lama yang telah hidup bergenerasi-generasi, melihat bahwa dirinya merupakan bagian dalam lingkungan sehingga intinya merupakan lingkungan itu sendiri. Lingkungan tidak lagi dilihat hanya sebagai sumber daya tetapi dilihat sebagai suatu lingkungan yang terbatas. Nilai dan norma yang berlaku di masyarakat terbentuk berdasarkan pengalaman hidupnya berinteraksi dengan lingkungannya. Paradigma ini disebut *Society in Self* (Lingkungan di dalam Diri Sendiri).

Pada masyarakat yang terdiri dari beragam etnisitas dan merupakan pendatang baru pada satu tempat, masyarakat menempatkan dirinya sebagai inti yang sangat menentukan kesejahteraan hidupnya dan melihat lingkungan sebagai sumber daya yang harus di usahakan semaksimal mungkin dengan jumlah yang tak terbatas. Paradigma ini dikenal dengan istilah *Self in Society* (Diri Sendiri di dalam Lingkungan).

Pada masyarakat modern pada umumnya diperkotaan yang sedang berubah terutama dengan perkembangan informasi manusia merubah persepsinya terhadap lingkungannya. Paradigma ini banyak mempertanyakan kembali hubungannya dengan lingkungan demikian pula manusia mempertanyakan kembali nilai dan norma yang berlaku di masyarakat, sehingga terdapat jarak antara dirinya dan lingkungan. Paradigma ini dikenal dengan *Self versus Society* (Diri Sendiri terhadap Lingkungan).

Memilih arah kehidupannya termasuk paradigma mana yang dipilih merupakan hak

dasar dari setiap manusia. Demikian pula masyarakat adat, mempunyai keleluasaan untuk tetap mempertahankan nilai-nilai dan norma yang ada, mengembangkannya atau bahkan meninggalkannya sama sekali.

Masyarakat adat merupakan suatu kesatuan masyarakat adat yang bersifat *otonom* dimana mereka mengatur sistem kehidupannya (hukum, politik, ekonomi dsb) dan selain itu bersifat *otohton* yaitu suatu kesatuan masyarakat adat yang lahir/dibentuk oleh masyarakat itu sendiri, bukan dibentuk oleh kekuatan lain misal kesatuan desa dengan LKMDnya.

Kehidupan komunitas-komunitas masyarakat adat kini tidak sepenuhnya otonom dan terlepas dari proses pengintegrasian ke dalam kesatuan organisasi kehidupan negara bangsa yang berskala besar dan berformat nasional (Wignyosoebroto, 1999a). Sehingga rumusan-rumusan mengenai Masyarakat Adat yang dibuat pada masa sebelum kemerdekaan cenderung kaku dalam kondisi masyarakat adat yang statis tanpa tekanan perubahan, sedangkan rumusan tentang masyarakat adat yang dibuat setelah kemerdekaan lebih bersifat dinamis melihat kenyataan masyarakat adat saat ini dalam tekanan perubahan (Wignjosoebroto, 1999b).

Menurut Maria Sumardjono (1999), kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat dihubungkan dengan keberadaan hak ulayat tersebut adalah:

- a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subyek hak ulayat,
- b. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* (ruang hidup) yang merupakan obyek hak ulayat;
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan tanah, sumber daya alam lain serta perbuatan-perbuatan hukum.

Persyaratan tersebut diatas tidak perlu dipenuhi secara kumulatif, hal itu merupakan petunjuk bahwa hak adat atas tanah dan sumber daya alam di kalangan masyarakat adat tersebut masih ada. Kriteria ini diharapkan bukan menjadi pembatas suatu komunitas dikatakan bukan masyarakat adat, tapi membantu para pengambil keputusan untuk menerima keberadaan suatu masyarakat adat.

Dapat dipertegas kembali mengenai kriteria Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum, Objek Hukum dan Wewenang Masyarakat Adat sebagai-berikut:

Subyek hak masyarakat atas wilayah adatnya (hak ulayat) dalam per Undang-undangan nasional yang digunakan adalah **masyarakat hukum adat**. Masyarakat hukum adat hukum adat di Indonesia merupakan masyarakat atas kesamaan teritorial (wilayah), Genealogis (keturunan), dan teritorial-genealogis (wilayah dan keturunan), sehingga terdapat keragaman bentuk masyarakat adat dari suatu tempat ke tempat lainnya (Ter Haar, 1939 dalam Abdurahman & Wentzel, 1997; Sutanto-Sunario, 1999; Titahelu 1998).

Obyek hak masyarakat atas wilayah adatnya (hak ulayat) adalah tanah, air, tumbuh-tumbuhan, dan binatang, sedangkan dalam Undang-undang Braja Nanti Kerajaan Kutai Kartanegara secara jelas dikatakan termasuk mineral sebagai hak adat. Wilayah mempunyai batas-batas yang jelas baik secara faktual (batas alam atau tanda-tanda di lapangan) maupun simbolis (bunyi gong yang masih terdengar). Mengatur dan menentukan hubungan dapat terlihat dengan mudah apakah transaksi-transaksi mengenai mengenai tanah dilakukan oleh aturan dan kelembagaan adat (Mahadi 1991 dalam Abdurahman & Wentzel 1997).

Wewenang Masyarakat Adat atas Tanah dan Sumber Daya Hutan yang dimaksud umumnya mencakup;

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk pemukiman, bercocok tanam, dll), persediaan (pembuatan pemukiman/persawahan baru dll), dan pemeliharaan tanah.
- 2) Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu kepada subyek tertentu)
- 3) Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, warisan dll).

Wewenang masyarakat adat tidak sekedar atas obyek tanah, tetapi juga atas obyek-obyek sumber daya alam lainnya yaitu semua yang ada di atas tanah (pepohonan, binatang, bebatuan yang memiliki makna ekonomis); didalam tanah bahan-bahan galian), dan juga



sepanjang pesisir pantai, juga diatas permukaan air, di dalam air maupun bagian tanah yang berada didalamnya.

Pada masa penjajahan Belanda, banyak dibuat perjanjian dengan raja-raja atau penduduk setempat yang pada hakekatnya menegasikan secara sistematis hak-hak masyarakat adat atas sumber –sumber daya alam mereka. Walaupun demikian masih banyak juga tantangan atas keberatan hal tersebut, sehingga Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan kebijaksanaan yang dikenal dengan nama Pernyataan Domein (*Domein Verklaring*) untuk membedakan mana obyek sumber daya alam tanah yang akan dihaki oleh Negara dan mana yang akan tetap berada dalam tangan Masyarakat Adat dikenal dengan sebutan *vrij lands domein* dan *onvrij lands domein* . Akan tetapi sampai akhir pendudukan Belanda di Indonesia, tidak semua wilayah Indonesia jatuh kedalam yurisdiksi Belanda. Untuk wilayah-wilayah yang tidak tunduk kepada pendudukan Belanda, *Domein Verklaring* tidak dapat digunakan. Yang digunakan adalah *Korte Verklaring* atau kesepakatan antar dua negara. Sehingga pada saat penyerahan kekuasaan Belanda, tidak semua wilayah Jajahan Belanda yang dinyatakan sebagai tanah Negara (diluar Privat) secara otomatis menjadi Tanah Negara. Status tanah dari setiap wilayah di Indonesia perlu diklarifikasikan dahulu melalui dokumen serah terima kekuasaan.

### III. PENGAKUAN KEBERADAAN MASYARAKAT HUKUM ADAT

Pengakuan keberadaan masyarakat adat sangat beragam dari sektor satu dengan sektor yang lain demikian pula bentuk-bentuk pengakuan keberadaan masyarakat adat oleh pemerintahan daerah yang berbeda. Selain kebijakan yang mengatur keberadaan masyarakat hukum adat, terdapat pula kesepakatan-kesepakatan internasional yang sebagian telah diratifikasi kedalam kebijakan perundang-undangan RI dan juga wacana-wacana di tingkat Nasional mengenai bentuk pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat antara lain;

#### 1. Peraturan dan Perundangan Nasional

Hak masyarakat hukum adat sebagai satu kesatuan kolektif terhadap segala sumberdaya di wilayahnya, yang lazim dikenal dengan hak ulayat pada dasarnya adalah hak yang berkenaan dengan pengelolaan, sekaligus pemanfaatan sumberdaya. Beberapa peraturan-perundangan tingkat nasional sudah mengatur dan mengakui keberadaan masyarakat hukum adat antara lain :

A. Undang-undang dasar 1945 dalam pasal 18 dikatakan bahwa ... *memandang dan mengingat dasar dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*. Sedangkan dalam penjelasannya dikatakan, *Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dsb. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.....segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut*. Sedangkan pada Amandemen II UUD 1945 pasal 18b sekarang berbunyi sbb:

1. *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*
2. *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.*

Lebih jauh dikemukakan lagi dalam Amandemen II UUD 45 pasal 28I (HAM) sbb:

3. *Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.*

B. Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Azasi Manusia

Ketetapan ini menegaskan bahwa pengakuan dan perlindungan kepada masyarakat hukum adat merupakan bagian dari penghormatan terhadap hak azasi manusia. Hal tersebut terlihat pada Pasal 32 yang menyatakan :

*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil sewenang-wenang, selanjutnya pada Pasal 41 disebutkan bahwa Identitas budaya masyarakat tradisional, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.*

AP XVII/MPR ttg Hak Azasi Manusia telah diterjemahkan ke dalam UU HAM no 39 tahun 1999.

a. Undang Undang Nomor 10 tahun 1992 tentang Kependudukan dan Keluarga Sejahtera. Undang Undang ini menjamin sepenuhnya hak penduduk Indonesia atas wilayah warisan adat mengembangkan kebudayaan masyarakat hukum adat. Dalam Pasal 6 (b) menyatakan : *...hak penduduk sebagai anggota masyarakat yang meliputi hak untuk mengembangkan kekayaan budaya, hak untuk mengembangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, hak atas pemanfaatan wilayah warisan adat, serta hak untuk melestarikan atau mengembangkan perilaku budayanya.*

b. Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960  
Dasar hukum yang dapat digunakan untuk memberikan hak pengelolaan terhadap sumberdaya hutan bagi masyarakat hukum adat adalah Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 pasal 2 ayat 4 (UUPA), *Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan – ketentuan peraturan pemerintah.* Dengan demikian hak masyarakat hukum adat untuk mengelola sumberdaya hutan adalah hak yang menurut hukum nasional bersumber dari pendelegasian wewenang hak menguasai negara kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Walaupun dalam masyarakat hukum adat diposisikan sebagai bagian subordinat dari negara, dengan pernyataan pasal 2 ayat 4 ini membuktikan bahwa keberadaan masyarakat adat tetap tidak dapat dihilangkan.

c. Undang Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang  
Bentuk pengelolaan sumberdaya alam berdasarkan hukum adat juga dijamin oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dalam Penjelasan pasal 4 ayat 2 dari Undang Undang tersebut menyatakan bahwa *Penggantian yang layak diberikan pada orang yang dirugikan selaku pemegang hak atas tanah, hak pengelolaan sumberdaya alam seperti hutan, tambang, bahan galian, ikan dan atau ruang yang dapat membuktikan bahwa secara langsung dirugikan sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang dan oleh perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang. Hak tersebut didasarkan atas ketentuan perundang-undangan ataupun atas dasar hukum adat dan kebiasaan yang berlaku.*

d. Undang Undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan  
Pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan, dijumpai ada satu pasal yang berkenaan dengan hukum adat yaitu pasal 3 ayat 3 yang menyatakan bahwa *pelaksanaan atas ketentuan tentang hak menguasai dari negara terhadap air tetap menghormati hak yang dimiliki oleh masyarakat adat setempat sepanjang yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.*

e. Undang Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan. Masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk memungut hasil hutan dari hutan ulayat untuk

memenuhi kebutuhan hidup masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya. Peraturan-peraturan yang mengatur hak memanfaatkan sumberdaya hutan dapat dijelaskan antara lain pada Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan : ***Pelaksanaan hak-hak masyarakat adat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-Undang ini.***

Saat ini undang-undang ini telah diganti dengan terbitnya Undang-Undang Kehutanan no 41 tahun 1999. Pada pasal 1 ayat 6 dalam ketentuan umum dikatakan bahwa: ***Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat***

Sehingga walaupun hutan adat diklasifikasikan sebagai kawasan hutan negara tetapi sebenarnya, negara mengakui adanya wilayah masyarakat hukum adat. Dalam Pasal 67 ayat 2 dikatakan; ***Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 ditetapkan dengan Peraturan Daerah***

- f. Undang-undang no 5 tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Keanekaragaman Hayati (*United Nation Convention on Biological Diversity*) Dalam pasal 8 mengenai konservasi in-situ dalam huruf j dikatakan;... ***menghormati, melindungi dan mempertahankan pengetahuan, inovasi-inovasi dan praktik-praktik masyarakat asli (masyarakat adat) dan lokal yang mencerminkan gaya hidup berciri tradisional, sesuai dengan konservasi dan pemanfaatan seara berkelanjutan keanekaragaman hayati dan memajukan penerapannya secara lebih luas dengan persetujuan dan keterlibatan pemilik pengetahuan, inovasi-inovasi dan praktik tersebut semacam itu dan mendorong pembagian yang adil keuntungan yang dihasilkan dari pendayagunaan pengetahuan, inovasi-inovasi dan praktik-praktik semacam itu.*** Selanjutnya dalam pasal 15 butir 4 dikatakan; ***Akses atas sumber daya hayati bila diberikan, harus atas dasar persetujuan bersama (terutama pemilik atas sumber daya).***
- g. Undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Didaerah, pada pasal 93 ayat 1 dikatakan; ***Desa dapat dibentuk, dihapus dan/atau digabungkan dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat...*** demikian dalam penjelasannya dikatakan ***Istilah Desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti nagari, huta, bori, marga...*** Lebih lanjut dalam pasal 99 dikatakan ; ***Kewenangan Desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa (atau dengan nama lain).*** Apa yang disebut dengan nama lain berarti memungkinkan di rubahnya nama tertentu terhadap suatu komunitas di satu wilayah dengan nama yang memiliki ciri, sosial, asal-usul, pranata yang mencirikan dirinya sebagai suatu komunitas masyarakat adat yang memiliki nama khas, seperti *Nagari* (Minangkabau), *Marga* (lampung), *Negoroay* (Ambon), *Binua/Benua* (Kalimantan) dll. Masing-masing nama tersebut mencirikan karakter khusus baik bersifat teritorial ( seperti Desa di Jawa), genealogis (Marga di Batak), atau teritorial-genealogis (Negoray di Ambon).
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur Panitia Ajudikasi yang melakukan pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai suatu obyek hak antara lain dalam penjelasan Pasal 8c dikatakan... ***memungkinkan dimasukkannya Tetua Adat yang mengetahui benar riwayat/kepemilikan bidang-bidang tanah setempat dalam Panitia Ajudikasi, khususnya di daerah yang hukum adatnya masih kuat.*** Sedangkan dalam memberikan pedoman bagaimana Pembuktian Hak Lama dalam pasal 24 ayat 2 dikatakan ***Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1, bukti tertulis tau keterangan yang kadar kebenarannya diakui Tim Ajudikasi ), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut... dengan syarat; a.***

*penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka.. serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya* b. *penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dilakukan dalam Pasal 26* **tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat** atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak-pihak lainnya. Mengenai bentuk penerbitan hak atas tanah dikenal dua bentuk hak 1. Hak yang terbukti dari riwayat tanah tersebut **didapat dari tanah adat mendapatkan Pengakuan hak atas tanah oleh Pemerintah** sedangkan yang ke 2 adalah Hak yang tidak terbukti dalam riwayat lahannya didapat dari hak adat tetapi dari **tanah negara maka mendapatkan pemberian Hak atas tanah oleh Pemerintah.** Sehingga jelaslah posisi pemerintah dalam mengakomodir hak-hak atas tanah adat yaitu bukan memberikan hak tetapi mengakui hak yang ada.

- i. Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1999  
 Pada Pasal 27 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi disebutkan bahwa : ***Masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berdasarkan Peraturan Pemerintah ini diberikan hak memungut hasil hutan untuk memenuhi keperluan hidup sehari-hari.*** Dengan di syahkannya UU Kehutanan no 41 tahun 1999, maka PP 6 harus diganti dan saat ini sedang disiapkan RPP Hutan Adat (atau dengan nama lain) dengan memberikan Hak Pengelolaan kepada Masyarakat Adat untuk mengelola sumber daya alamnya.
  
- j. Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976  
 Kemudian pada Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1976 tanggal 13 Januari 1976 tentang sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrarian dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum, Bagian VI angka 20 disebutkan bahwa ***Dalam hal sebidang tanah yang dimaksudkan pada (ad ii) terdapat tanah yang dikuasai oleh penduduk atau masyarakat hukum adat dengan suatu hak yang sah, maka hak itu dibebaskan terlebih dahulu oleh pemegang Hak Pengusahaan Hutan dengan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak tersebut untuk kemudian dimohonkan haknya dengan mengikuti tatacara dalam peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.***
  
- k. Keputusan Presiden RI No 48 tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform atau dikenal juga dengan sebutan TIM Land Reform. Dalam Menimbang ayat a. dikatakan ***UUPA 5 tahun 1960 mengamanatkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai sosial, dan agar tidak merugikan kepentingan umum....*** Selanjutnya dalam menimbang ayat b. ***bawa kebijakan dan perundang-undangan di bidang pertanahan yang berlaku saat ini belum sepenuhnya seiring dengan amanat Undang-Undang no 5 tahun 1960 dan belum mendukung terciptanya penguasaan dan pemanfaatan tanah yang sesuai dengan nilai-nilai kerakyatan dan norma-norma yang berkeadilan sosial, sehingga dipandang perlu mengambil langkah-langkah bagi terwujudnya amanat Undang-undang tersebut.*** Dalam tim yang diketuai oleh Menteri Kehakiman, didelegasikan tugas oleh presiden untuk mengkaji peraturan dan perundang-undangan yang berhubungan dengan pertanahan dimana anggota termasuk Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional serta Menteri Kehutanan dan Perkebunan serta instansi terkait lainnya.
  
- l. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 251/Kpts-II/1993. Pasal 1 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 251/Kpts-II/1993 tentang Ketentuan Hak Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat atau anggotanya di dalam Areal HPH menyatakan bahwa : ***Dalam Keputusan ini yang dimaksud dengan Hak Masyarakat Hukum Adat adalah hak sekelompok masyarakat hukum adat tertentu yang masih ada untuk memungut hasil hutan baik kayu maupun non kayu dari areal Hak Pengusahaan Hutan.***

- m. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 252 tahun 1993 tentang Kriteria dan Indikator Pengelolaan Hutan Lestari dimana dalam lima kriteria tersebut salah satunya adalah kriteria sosial dimana dalam penjelasannya dikatakan diharuskan suatu wilayah kerja perusahaan hutan terbebas dari konflik pertanahan dan sumber daya hutan lainnya dengan masyarakat (termasuk masyarakat adat).
- n. Keputusan Menteri Kehutanan No. 47/Kpts-II/1998. Keputusan ini menetapkan 29.000 ha kawasan hutan lindung dan produksi terbatas di Lampung yang berupa wanatani asli *repong* damar sebagai kawasan dengan tujuan Istimewa(KDTI). Hak pengelolaan diberikan kepada 16 masyarakat adat setempat. SK ini mengakui pola pengelolaan sumber daya hutan dalam bentuk wanatani asli oleh masyarakat adat Peminggir/ Krui.
- o. Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpts-II/1998. Keputusan Menteri ini memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat (termasuk masyarakat adat) untuk melakukan kegiatan pemanfaatan hutan melalui wadah koperasi secara lestari sesuai dengan fungsi kawasan hutannya. Bentuk pola pengelolaan, wilayah serta kelembagaan yang ditawarkan dalam SK ini lebih cocok diterapkan oleh masyarakat umum yang berkeinginan dan tidak mengelola wilayah tersebut secara turun-temurun seperti apa yang dilakukan oleh masyarakat adat.
- p. Peraturan Mendagri No.3 tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di Daerah. Pasal 8 *Lembaga adat berkedudukan sebagai wadah organisasi permusyawaratan/permufakatan kepala adat/pemangku adat/tetua adat dan pemimpin/pemuka -pemuka adat lainnya yang **berada di luar susunan organisasi pemerintah** di Propinsi Daerah TK I, Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, Kecamatan dan/atau Desa/Kelurahan.* pada pasal 9 *Lembaga adat mempunyai hak dan wewenang sebagai berikut; a. mewakili masyarakat adat keluar, yakni dalam hal-hal yang menyangkut dan mempengaruhi adat; b. mengelola hak-hak adat dan/atau harta kekayaan adat untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih baik; c. menyelesaikan perselisihan yang menyangkut perkara-perkara adat.....* Peraturan ini mengakui bahwa masyarakat hukum adat merupakan suatu badan hukum diluar struktur pemerintahan yang dapat melakukan hubungan dengan pihak luar dan ke dalam, mengelola harta kekayaannya termasuk sumber daya alamnya serta mengatur sangsi-sangsi atas pelanggaran.
- q. Peraturan Mendagri no 9 tahun 1998 tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang di Daerah. Peran serta masyarakat adat dinyatakan secara tegas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, penyampaian keberatan serta mendapatkan kompensasi atas perubahan yang disebabkan oleh penataan ruang.
- r. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Permen yang dijanjikan Menteri Agraria untuk mengakui keberadaan tanah ulayat dalam sarsesahan Kongres Masyarakat Adat Nusantara ini diterbitkan tgl 24 Juni 1999 mendefinisikan Hak Ulayat dalam pasal 1 ayat 1 sbb: *Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turuntemurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan*

Walaupun secara keseluruhan Permen ini mengakomodir hak-hak masyarakat hukum

adat, akan tetapi Permen ini belum menjabarkan secara jelas bentuk pemulihan hak-hak masyarakat hukum adat yang telah direbut, dan lebih jauh lagi Permen belum dapat diimplementasikan sebelum ada Perda yang dipersiapkan oleh DPRD setempat dengan melibatkan sebesar-besarnya kelompok masyarakat adat yang berkepentingan.

Dengan demikian apa yang dicantumkan pada Undang Undang Kehutanan no 41 tahun 1999 mengenai hak ulayat dan hak-hak perseorangan atas tanah dan sumber daya alamnya belum sepenuhnya sesuai dengan apa yang terdapat di dalam Undang Undang Pokok Agraria no 5 tahun 1960 yang sudah berlaku sebelumnya. UUPK no 5 tahun 1967 pada dasarnya memberikan pengakuan hutan adat (tanah Ulayat) sebagai bagian dari Kawasan Hutan Negara dengan syarat keberadaannya hak ulayat tersebut memang menurut kenyataannya masih ada dan dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan Undang Undang dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan dalam UUPA, tanah ulayat merupakan hak milik yang tidak berada dalam kawasan hutan negara. Hak milik ini dikenal dengan hak lama yang berasal dari hak adat dengan pengakuan pemerintah. Perbedaan konsep penguasaan/ kepemilikan hutan adat/ tanah ulayat masih juga hadir Undang-Undang Kehutanan no 41 tahun 1999.

Tim Kajian Kebijakan dan PerUU dalam Rangka Landreform atau dikenal dengan Tim Landreform yang dibentuk atas dasar KEPRES 45/1999 tgl 27 Mei 1999 yang seharusnya bekerja bersama-sama antara sektor untuk menyelaraskan undang-undang dan peraturan yang berhubungan dengan pertanahan selama 3 bulan, serta diakomodir hasilnya dalam Rancangan Undang-Undang dimasa depan (*tugas Tim Landreform pasal 3c*) rupanya tidak dilakukan sehingga disharmonisasi per Undang-Undangan masih terjadi.

Sampai saat ini masih terdapat perbedaan konsep yang tajam pada pemerintah dengan masyarakat adat yang mengakui tanah adatnya merupakan wilayah privat yang tidak boleh di klaim secara sepihak oleh Negara sebagai kawasan hutan negara. Permen Agraria/Kepala BPN no 5 tahun 1999 mengakui Tanah Adat sebagai wilayah Privat sedangkan Undang-Undang Kehutanan no 41/1999 mengakui sebagai wilayah Publik. Kejelasan penguasaan akan lahan beserta mekanisme yang jelas merupakan suatu prasyarat untuk menciptakan pengelolaan yang lestari, sehingga hal ini perlu ditangani segera oleh pemerintah dengan konsultasi publik.

## 2. Kebijakan Propinsi dan Kabupaten

Selain dari kebijakan perundang-undangan dan peraturan yang bersifat nasional, terdapat pula kebijakan daerah yang mengakui keberadaan masyarakat adat dan hutan adatnya oleh pemerintah daerah Propinsi maupun Kabupaten serta juga Surat Keputusan Instansi di daerah yang berlaku di beberapa wilayah Indonesia. Keputusan-keputusan Pemerintahan Propinsi dan Kabupaten akan terus bertambah dengan cepat sesuai dengan semangat desentralisasi yang sedang berjalan saat ini. Demikian juga dengan batas waktu yang dicantumkan dalam TAP MPR 2000, sampai dengan tgl 31 Desember 2000 Kebijakan Nasional harus memberikan arah bagi kebijakan Propinsi dan Kabupaten. Apabila arahan itu belum tersedia pada tgl tsb, maka Pemerintahan Daerah dapat mengatur sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing. Beberapa kebijakan pemerintahan daerah disajikan dibawah ini antara lain;

- a. SK Bupati Kepala Daerah TK II Kerinci no 96 tahun 1994 tentang Pengukuhan Pengelolaan Kawasan Hutan Milik Desa dan Hutan Adat di Daerah Hutan Hulu Air Lempur, Kecamatan Gunung Raya, Kabupaten Daerah TK II Kerinci. ... *Menunjuk, menetapkan dan mengukuhkan kawasan Hutan Milik Desa dan atau Hutan Adat Desa di dalam Daerah Hutan Hulu Air Lempur yang dikelola oleh perwalian masyarakat adat desa Lembaga Kerja Tetap Dearah Hulu Air Lempur meliputi; Desa Lempur Hilir, Desa Lenmpur Mudik, Desa Dusun Baru Lempur dan Kelurahan Lempur Tengah .*
- b. SK Bupati Kepala Daerah TK II Sarolangun Bangko no 225 tahun 1993 tentang Penetapan Lokasi Hutan Adat Desa Pangkalan Jambu di Desa Baru Pangkalan Jambu

Sungai Manau, Kabupaten Daerah TK II Sarolangun Bangko. *Menetapkan lokasi Hutan Adat Desadi Desa Baru Pangkalan Jambu, Kecamatan Sungai Manau, Kabupaten Daerah TK II Sarolangun Bangko sebagai Kawasan Hutan Adat Desa Pangkalan Jambu sebagaimana tertera dalam Peta yang merupakan lampiran dalam keputusan ini, dengan batas-batas sbb.....*

- c. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali no 6 tahun 1986 tentang kedudukan, fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali. pasal 2; *Palemahan Desa Adat merupakan wilayah kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang mempunyai batas-batas tertentu. Batas Palemahan Desa Adat merupakan batas-batas yang ditetapkan oleh masing-masing Desa Adat atas permufakatan Desa Adat yang berbatasan.* pasal 6 ayat 1e; ... *fungsi **Desa Adat sebagai Masyarakat Hukum Adat adalah.....e. menjaga, memelihara dan memanfaatkan kekayaan Desa Adat untuk kesejahteraan masyarakat Desa Adat.***
- d. Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kehutanan Kalimantan Timur no 4653/KWL/RRL-1/19934 tentang Masalah Tanah dan Hak Adat. Sk ini memberikan panduan survey tanah dan hak-hak adat, penggunaan areal dan hak adat oleh pihak perusahaan harus atas persetujuan dan musyawarah masyarakat adat serta pembentukan *task force* untuk melakukan survey sosial.
- e. Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Lampung no G/445/B.II/HK 94 tentang Pembentukan Tim Perumus dan Anggota Survei Lapangan dalam Rangka Pembentukan Inventarisasi Lembaga Adat di Propinsi Dati I Lampung. Sk ini merupakan pembentukan tim perumus dan survei lapangan kepada beberapa orang budayawan (ahli sosiologi dan antropologi) untuk membuat survey mengenai Lembaga Adat yang ada di Propinsi Lampung
- f. Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Lampung no G/362/B.II/Hk/1996 tentang Pengukuhan Lembaga Adat Marga Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dari Masyarakat-masyarakat Wilayah Adat di Dati II dalam Propinsi Dati I Lampung. SK ini mengukuhkan keberadaan lembaga adat marga yang ada di Lampung dan bagi masyarakat pendatang dimungkinkan dapat bergabung dengan masyarakat adat setempat.
- g. Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kapuas Hulu no 59 tahun 1998 tentang Pedoman Penggunaan Tanah Hak Ulayat/Hak Serupa Itu dan Tanah Hak Milik Adat Untuk Kepentingan Perusahaan. SK ini dibuat di Kalimantan barap pada masa reformasi untuk memberikan kelancaran pelaksanaan tugas pelayanan yang berhubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dimana dirasakan perlu adanya kepastian hukum yang menjamin ketengan berusaha disatu pihak dan rasa memiliki atau rasa tanggung jawab pada masyarakat. Pada butir ke dua staus tanah adat dikategorikan sbb: *a. Hak Milik untuk tanah yang berasal dari Milik Adat untuk dan atas nama perorangan yang brhak atas tanah dimaksud; b. Hak Pakai untuk tanah yang berasal dari tanah Ulayat/hak-hak serupa itu untuk dan atas nama Pemerintah Desa, sebagai Tanah Kas Desa.* Pada butir ketiga selanjutnya dikatakan bahwa kedua status tanah tersebut dapat disewakan kepada pihak perusahaan dengan besar sewa ditetapkan secar musyawarah dan setelah masa sewa, kembali kepada pemilik/pemakai.

SK 59/1998 Bupati ini ternyata memiliki kemiripan dengan Permen Agraria/BPN 5/1999 dimana hak adat atas tanah dapat menjadi Hak Milik dan Hak Pakai (pada SK Bupati) dan Kepunyaan Adat (pada Permen 5/1999). Dalam kedua kebijakan tersebut dikatakan bahwa tanah adat dapat disewakan langsung kepada pihak perusahaan dalam (SK Bupati) dan kepada Pemerintah (Permen 5/1999). Keduanya perlu lebih dalam dikritisi kebaikan dan keburukannya.

- h. Selain Peraturan Daerah yang memberikan peluang kepada masyarakat adat untuk mengatur kewenangannya atas wilayah adatnya terdapat pula peraturan-peraturan yang secara sistematis menghapus keberadaan hak-hak masyarakat adat. Sebagai contoh adalah Perda no 8 tahun 1974 yang dikeluarkan oleh DPRD tingkat I Propinsi Nusa Tenggara dimana dikatakan dalam pasal2; *(1) Tanah bekas penguasaan masyarakat Hukum Adat, dinyatakan sebagai tanah-tanah dibawah penguasaan Pemerintah Daerah cq. Gubernur Kepala Daerah. (2) Setiap orang atau Badan Hukum yang menguasai tanah-tanah sebagai dimaksud pada ayat (1) Pasal ini, perlu memiliki buktipenegasan hak atas tanah.* Dalam Penjelasan Pasal 2 selanjutnya dikatakan *Setiap pemilikan/penguasaan tanah memerlukan bukti hak tertulis yang dijamin Pemerintah akan kepastian Haknya . Surat keputusan pemberian /Penegasan Hak Tanah yang kemudian diganti dengan “Sertifikat Hak Tanah” berlaku sebagai alat pembuktian hak yang kuat sesuai dengan ketentuan pasal 19 UUPA.* Peraturan-peraturan ini masih melandaskan pemikirannya pada Peraturan Menteri Agraria no 2 tahun 1962 tentang Pendaftaran Tanah. Akan tetapi Permen Agraria no 2 tahun 1962 tidak berlaku lagi setelah adanya PP 24 tahun 1997 ttg Pendaftaran Tanah dan selanjutnya adanya Permen no 5 tahun 1999 yang memberikan status kepada tanah-tanah ulayat.
- i. Dalam Rencana Tata Ruang Propinsi Jambi, secara jelas diklasifikasikan jelas dalam Peraturan Daerah Propinsi Jambi lahan seluas 26.800 hektar diperuntukkan bagi ruang hidup Orang Rimba dengan sebutan Cagar Biosfer Bukit Duabelas. Cagar Biosfer ini merupakan usulan Gubernur Jambi pada suratnya no 522.51/1973/1984, Gubernur mengajukan areal Bukit Duabelas menjadi kawasan pengembaraan Orang Rimba, yang sebelumnya merupakan hutan lindung. Walaupun dalam Perda wilayah tersebut dialokasikan untuk Orang Rimba, akan tetapi wilayah yang diperuntukan tersebut hanya sebagian kecil yang masih berhutan yang merupakan tumpuan hidup Orang Rimba. Demikian juga wilayah yang diperuntukan tersebut merupakan sebagian saja dari keseluruhan wilayah adat Orang Rimba yang jelas batas-batasnya (Warsi,1999)
- j. Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat no 13 tahun 1983 tentang Nagari Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I. Sumatera Barat. Perda ini mengakui wilayah adatnya, kelembagaan adat dan juga harta kekayaan dan pendapatan nagari tanpa terlalu jauh mencampuri apa yang telah diatur dalam mekanisme adat. Mengenai batasan wilayah adat dalam Pasal 12 ayat 2 dikatakan: *Batas wilayah Nagari adalah batas-batas yang telah ada sebelum dilaksanakannya pembentukan Desa dan atau Kelurahan menurut Undang-Undang No 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.*

Selain keputusan Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah terdapat pula keputusan Instansi di daerah yang memberikan hak kepada masyarakat adat untuk tetap mengelola wilayah adatnya antara lain adalah;

- k. Surat Keputusan Kakanwil Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Daerah Istimewa Aceh no 445/Kpts/KWL-4/1998 tentang Penunjukan Pengusahaan Kawasan Hutan Lindung Tripa Kluet Sebagai Hutan Kemukiman Konservasi Mangamat Kepada Yayasan Perwalian Pelestarian Alam Masyarakat Adat Manggamat (YPPAMAM) Di Kecamatan Kluet Utara, Kabupaten Aceh Selatan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Pada bagian pertama diputuskan;
- Menunjuk Yayasan Perwalian Pelestarian Masyarakat Adat Manggamat untuk memanfaatkan, mengusahakan dan meningkatkan produksi hasil hutan non kayu yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan berazaskan pelestarian dan pemanfaatan hutan lindung secara serasi, seimbang di areal seluas +- 12.000 hektar terdiri dari +- 5.000 Ha Hutan Lindung dan +- 7.000 Ha Hutan Produksi Terbatas*



*dengan batas-batas sesuai dengan lampiran peta keputusan ini*

Tidak dijelaskan lebih lanjut siapa YPPAMAM, apakah merupakan kelembagaan masyarakat adat itu sendiri ataupun merupakan lembaga bentukan baru.

1. Surat Pernyataan Kepala Balai Taman Nasional Lore Lindu no 35/VI-BTNLL.1/1999 dan no 680/VI.BTNLL.1/1999 yang menyatakan;.....***mengakui keberadaan masyarakat adat Desa Katu dan Masyarakat adat Robo Behoa Desa Doda melestarikan dan melangsungkan upaya peningkatan keamanan dan kesejahteraan hidupnya di dalam dan diluar Taman Nasional Lore Lindu pada lokasi sesuai dengan hasil pemetaan partisipasi mereka lebih kurang masing-masing 1.178 Ha dan 5.481 Ha, dan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pengelolaan Taman Nasional Lore Lindu berdasarkan pengembangan paham ekologi kerakyatan (Eco-Populism).***

### 3. Wacana Internasional

Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat akhir-akhir ini cenderung semakin meningkat, hal ini nampak pada salah satu puncak penghormatan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat pada tahun 1993 ***Indigenous People Year*** oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), yang merupakan tidak lanjut dari rangkaian kesepakatan konvensi-konvensi dunia yang menekankan pentingnya pemerintah negara-negara anggota PBB untuk segera melaksanakan pemberdayaan masyarakat hukum adat. Konvensi dunia tersebut antara lain adalah;

- a. Konvensi International Labour Organization (ILO) 169 tahun 1989, dimana pada pasal-pasalnya disebut: Pasal 6 memuat prinsip partisipasi dan konsultasi dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan yang menimbulkan dampak terhadap kelompok masyarakat ini pada tingkat nasional. Pasal 7 sampai Pasal 12 mencakup berbagai aspek mengenai hubungan antara “sistem hukum adat” dan “sistem hukum nasional”.Pasal 13 sampai Pasal 19 memuat pengaturan tentang “Hak-hak atas tanah adat”
- b. Deklarasi Rio 1992 dan Agenda 21 1992 pada intinya pada pasal 22 menekankan perlunya pengakuan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat, yang mana masyarakat hukum adat diharapkan mendapat perlakuan yang lebih adil.
- c. Rancangan Naskah PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (Dokumen PBB no. E/CN.4/Sub.2/1993/29) mempertegas perlunya keberpihakan kepada masyarakat adat yang selama ini terabaikan.
- d. Keputusan Strategi Konservasi Dunia “menjaga bumi” (*Resolution of World Conservation Strategy, Caring for the Earth*) 1991, yang mendukung peran khusus dan penting dari Masyarakat Adat sedunia dalam menjaga lingkungan.
- e. *Resolution of 18<sup>th</sup> General assembly of World Conservation Union, IUCN*, yang secara aklamasi mendukung hak-hak masyarakat adat termasuk hak untuk menggunakan sumber aya alam setempat secara bijaksana menurut tradisi mereka.
- f. *International Tropical Timber Agreement* (Persetujuan Kayu Tropis Internasional) tahun 1994 dalam ITTO Guidelines, menyatakan bahwa kegiatan pengelolaan hutan harus mengakui kepentingan masyarakat adat dan masyarakat setempat lainnya yang hidup bergantung pada hutan
- g. *IUCN Working Group on Community Involvement in Forest Management* (kelompok Kerja IUCN mengenai Pelibatan Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan) pada tahun 1996 merekomendasikan agar regenerasi hutan secara alamiah yang ada dalam sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat adat harus diakui sebagai alternatif pemulihan hutan.

- h. *Convention on Biological Diversity* (Konvensi Keanekaragaman Hayati) tahun 1992 telah di Ratifikasi dan di Undangkan dengan UU no 5 tahun 1994. Sebagai suatu usaha perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan intelektual (*intellectual property right, IPR*) dari masyarakat adat, Pertukaran Teknologi (*Sharing Technology*) dan Keamanan Hayati (*Bio-Safety*).
- i. *United Nations Declaration and Programme of Action to Combat Racism and Racial Discrimination* (Deklarasi dan Program Aksi PBB untuk menentang rasisme dan diskriminasi rasial) yang diselenggarakan di Jenewa tahun 1978 pada pasal 21 mengakui hak masyarakat adat untuk memelihara struktur ekonomi tradisional dan budaya mereka, termasuk bahasa, dan hubungan khusus dengan tanah dan sumber daya alam tidak boleh direngut dari mereka.
- j. *World Council of Indigenous Peoples (WCIP)* di Kiruna Swedia 1966 menekankan bahwa hak masyarakat adat atas tanah adalah hak milik penuh, tidak melihat apakah mereka memegang hak resmi yang diterbitkan oleh penguasa ataupun tidak.
- k. *Manifesto Mexico* dalam Kongres Kehutanan Sedunia ke X tahun 1985 menekankan perlunya pengakuan kelembagaan masyarakat adat beserta pengetahuan aslinya untuk dapat mengelola hutan termasuk kegiatan perlindungan dan pemanfaatan hutan dan disebut sebagai *community based forest management*.
- l. Demikian pula dengan hasil Kongres Kehutanan Sedunia ke XI tahun 1991 di Paris menekankan kembali tentang pentingnya keberpihakan kepada masyarakat yang terpinggirkan termasuk masyarakat adat dan sekaligus memandatkan pentingnya suatu rencana aksi yang disebut Tropical Forest Action Plan (TFAP) dan setiap negara akan membuat National Forest Action Plan (NFAP) yang juga merupakan turunan dari Agenda 21 pasal 11.
- m. Dalam Basic Principles FAO tentang National Forestry Action Plan diatakan dalam prinsip dasar no 4 tentang Partisipasi dalam perencanaan proram Kehutanan dikatakan bahwa proses konsultasi yang melibatkan semua pihak termasuk masyarakat adat dan kelompok perempuan perlu dilakukan dan pada prinsip no 5 tentang pendekatan Holistik dan Inter-sectoral dikatakan bahwa Masyarakat Adat dan masyarakat yang tinggal didalam hutan harus dilihat sebagai bagian yang tidak dapat terpisahkan dari ekosistem.
- n. Hasil deklarasi *International Alliance of Indigenous-Tribal Peoples of the Tropical Forest* (Aliansi Masyarakat Adat di Wilayah Hutan Tropis) tahun 1996 dikatakan bahwa; Masyarakat adat mengakui bahwa untuk kepentingan jangka panjang kehidupannya akan menggunakan sumber daya hutan secara lestari dan menghargai kepentingan konservasi lingkungan. Masyarakat adat mengakui bahwa kemampuan organisasi konservasi dapat membantu meningkatkan pengembangan swadaya dan mendapatkan hubungan yang saling menguntungkan berdasar atas saling percaya, keterbukaan dan akuntabilitas.

#### **4. Wacana Nasional**

- a. Telah menjadi kesepakatan bersama di era reformasi yang tertuang dalam paradigma baru Departemen Kehutanan dan Perkebunan dimana UUPK no 5 tahun 1967 dipandang sudah tidak cocok lagi dimasa sekarang, sehingga perlu direvisi dengan memberikan peluang yang lebih luas kepada masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan hutan. Dengan di revisinya UUPK no 5 tahun 1967 dengan UUK no 41 tahun 1999 maka akan ada perubahan PP dan SK sesuai dengan komiment yang telah tertuang dalam UUK baru tersebut. Dari wacana yang ada terlihat akan ada PP tersendiri yang mengatur tentang

Pengelolaan Hutan Adat.

- b. Dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara di Jakarta tanggal 15-16 Maret 1999, masyarakat hukum adat se Indonesia menuntut *adanya pengakuan terhadap kawasan masyarakat adat dan keinginan membangun konsep-konsep dan pemikiran yang mandiri dalam pengelolaan hutan.*
- c. Pada lokakarya Keberadaan Hutan Adat oleh Komite Reformasi Kehutanan dan Perkebunan di Jakarta tanggal 25 Maret 1999 disimpulkan perlu adanya bentuk pengakuan terhadap keberadaan hutan adat dan hak pengelolaannya oleh masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan kehutanan.
- d. Roundtable Discussion tentang Pemulihan Ha-hak Masyarakat Adat diselenggarakan oleh Komnas HAM dan ELSAM di Jakarta tanggal 24 Maret 1999 sepakat bahwa kepentingan masyarakat adat harus diakomodasi dalam rumusan Undang Undang, Peraturan dan pelaksanaannya.
- e. Saat ini Badan Pekerja MPR telah memasukan TAP MPR tentang Reformasi Agraria yang lebih berpihak kepada Petani dan Masyarakat Adat sebagai salah satu agendanya. Reforma Agraria bukan hanya memberikan akses kepemilikan tanah kepada Petani akan tetapi juga kepada Masyarakat Adat yang memiliki hubungan kuat dengan tanah dan sumber daya alamnya. Akan tetapi TAP MPR ttg Reforma Agraria belum mendapat prioritas utama untuk diselesaikan. Muatan Reforma Agraria tersebut diharapkan dapat masuk dalam Amandemen UUD 1945 yang ditargetkan akan diselesaikan pada tahun 2002.

#### **IV. KONFLIK-KONFLIK ANTARA MASYARAKAT ADAT DENGAN PIHAK-PIHAK LAIN**

Konflik tersebut terjadi bukan hanya di dalam kawasan hutan dgn fungsi hutan tanpa melihat batasan fungsi kawasan hutan. Konflik terjadi pada hutan dengan fungsi lindung, fungsi konservasi, fungsi produksi dan juga pada areal yang telah diberikan haknya kepada pihak lain seperti pada areal HPH, HPHTI, Perkebunan bahkan pada wilayah yang diberikan ijin IPK dan dimasa datang dapat terjadi pula pada perpanjangan hak serta pemberian bentuk hak baru seperti HPHKM.

Beberapa contoh kasus konflik didalam kawasan hutan pada fungsi hutan dan areal yang berbeda-beda antara lain;

1. *Konflik Masyarakat Adat Moronene, Sulawesi Tenggara dengan Pengelola Taman Nasional Rawa Opa Watumohai pada Kawasan Konservasi (Bediona dkk, draft 1999)<sup>4</sup>*

Dalam Sejarah Sulawesi Tenggara, Masyarakat Adat Moronene merupakan suku asli tertua yang mendiami daratan Sulawesi Tenggara, disamping orang Tolaki dan Mekongga.

---

<sup>4</sup> lihat pula konflik-konflik masyarakat adat yang terjadi pada Kawasan Konservasi lain misal tulisan Giay, 1999 draft III, konflik Masyarakat Adat Depapre pada Kawasan Cagar Alam Cyclops, Irian Jaya; WWF-1998 konflik Masyarakat Adat Dayak Kenyah di Sungai Bahau pada Taman Nasional Kayan Mentarang, Kalimantan Timur, 1998; Jaelani, 1999 draft III, Konflik Masyarakat Adat Siberut pada Taman Nasional Siberut, Sumatera Barat; DTE No 36 Feb 1998 & KOMPAS 1999 Konflik Masyarakat Adat Katu pada Taman Nasional Lore Lindu, Sulawesi Tengah ditengahi dengan Surat Keputusan Kepala TN dengan mengakui bahwa Masyarakat Adat Katu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari TN Lore Lindu dan membolehkan Masyarakat Adat Katu tetap tinggal dan memanfaatkan sumber daya hutan yang ada di dalam TN pada wilayah adatnya seluas 1178 ha.

Masyarakat adat Moronene menyebar di 6 kecamatan. Masyarakat Adat Moronene di Kecamatan Rumbia yang terbagi atas 11 *tobu* (wilayah adat). Kepemimpinan lembaga adat dikenal dengan sebutan *Mokole*. Mereka telah mengelola wilayah leluhurnya di HukaEka, Lampopala dan sekitarnya sejak tahun 1920-an. Selain perkampungan lahan digunakan untuk kebun, lahan pengembalaan kerbau dan kuda, kebun jati, tambak bersama pada muara-muara sungai, kuburan dan lain-lain. Pada tahun 1952, 1953 serta tahun 1960 mereka terpaksa mengungsi meninggalkan tanah leluhurnya karena gangguan keamanan oleh gerombolan dan kini mereka tinggal berpencar pada kampung-kampung sekitarnya setelah beberapa kali dikumpulkan dan dipindahkan.

Akses masyarakat adat tersebut atas kebun dan usahatani serta padang pengembalaan telah mulai dibatasi dengan ditetapkannya sebagai Taman Buru pada tahun 1972. Pada tahun 1980 wilayah tersebut menjadi calon Taman Nasional dan pada tahun 1990 ditunjuk sebagai Taman Nasional Rawa Opa Watumohai. Proses pengambil-alihan lahan di dalam kawasan hutan tersebut berlangsung tanpa melalui proses musyawarah.

Perjuangan masyarakat untuk mendapatkan pengakuan atas hak-hak adatnya dilakuakn sejak tahun 1987 dengan menulis surat secara berulang-ulang kepada Wakil Presiden RI serta Pimpro TN. Kesepakatan lisan dengan Tim Gabungan Pemda TK II yang diketuai oleh KakanSospol tgl 16 Desember 1997 disepakati, bahwa masyarakat tetap tinggal dikampungnya dan memanfaatkan hasil kebun dan hutan sebagaimana biasanya sambil menunggu pembicaraan dengan pimpinan.

Usaha-usaha negosiasi damai yang diprakarsai oleh masyarakat adat dalam mempertahankan hak adatnya dijawab dengan intimidasi, pengusiran, penyerbuan, penangkapan disertai tembakan beruntun dan pembakaran kampung serta kebun mereka di HukaEka dan Lampopala secara berulang-ulang (30 Maret 1998 dan 23 Oktober 1998) 12 hari setelah kesepakatan lisan tersebut dilakukan.

Penahanan terhadap 12 masyarakat adat dilakukan tanpa penjelasan tentang status dan alasan penahannya dan tanpa proses hukum yang jelas. Penahan tidak diikuti dengan proses penyidikan yang jelas sampai berminggu-minggu. Ke 12 tahanan telah mendekam berbulan-bulan di dalam tahan Polres Buton sampai dengan persidangan 27 April 1999, masih berstatus tahanan, terpisah jauh dari keluarga dan kerabatnya yang tinggal terpencar dalam suasana ketakutan dan tidak menentu di Taman Nasional Rawa Opa Watumohai. Konflik ini bagi Masyarakat Adat Moronene semakin memperparah keadaan ekonominya dan juga mengembalikan trauma yg telah mereka alami secara berulang ulang pada tahun 1952,1953,1960,1998.

Kasus ini merupakan salah satu contoh kasus tentang bagaimana cara pandang birokrasi pemerintah terhadap masyarakat adat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan berkenaan dengan pengelolaan kawasan konservasi, dan menunjukkan bahwa masyarakat adat masih dilihat sebagi ancaman terhadap kelestarian kawasan dan ditindak seakan akan mereka bukan sesama manusia.

## 2. *Konflik Masyarakat Adat Dayak Simpakng, Kalimantan Barat pada Hutan Produksi Terbatas (Kanyan 1999 draft III )<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> lihat juga Laudjeng & Ramlah 1999 draft III, pada konflik Masyarakat Adat Pakava di Sulawesi Tengah dengan HPH di Kawasan Hutan Produksi; Dalip & Priyana , 1999 konflik masyarakat adat Benung dengan HPH PT.TD ;Kalimantan Review no 34 thn VII/Juni 1998 hal 37 & no 43, Maret 1999 hal 13 ttg Konflik Masyarakat Adat Beginci, dengan HPH PT. AK, Kab. Ketapang, Kalbar dimana konflik tidak hanya diatas peta tetapi sudah berupa konflik nyata dilapangan dengan ditebangnya 2900 pohon tengkawang, 9 pohon madu dan 30 pohon damar dari kebun Masyarakat Adat yang berakibat tuntutan masyarakat adat semakin kuat untuk mengusir HPH. Patay & Nari 1993 konflik Masyarakat Adat Wooi dan Mee dengan HPH PT.PY dan konflik Masyarakat Adat Oyehe dengan HPH PTYU di Kab. Nabire, Irian Jaya; Tempo 6 Juni 1999 Tuntutan Masyarakat Adat Mentawai dengan HPH PT. MPL di tolak oleh PN Padang November 1998 sehingga konflik tidak terselesaikan sampai saat ini.

Masyarakat Adat Simpakng yang kini bermukim diwilayah Desa Semandang Kiri, Kecamatan Simpang Hulu Kabupaten Ketapang, Kalbar diperkirakan mengelola hutan sejak abad ke 16-17. Tempat tinggal mereka tersebar dalam beberapa kampung yang dikenal wilayahnya sebagai *umakng desa sembilan domong sapuluh* atau disebut juga Kawasan Adat Banua Simpakng atau *Tonah Simpakng Sakayok*. Batas antar Banua dikenal dengan nama *Sapat Banua* atau kesepakatan batas benua yang dihormati sebagai batas wilayah kewenangan adat masing-masing Banua. Kelembagaan adatnya di dalam Banua terdiri dari seorang Patinggi, beberapa orang Pateh dan Tamogokng untuk tiap-tiap kampung. Pola pengelolaan Sumber Daya Hutan telah dilakukan secara turun temurun dengan menggolongkan pola-pola penggunaan lahan sbb: *Rima makong utatn torutn* sebagai hutan cadangan, *Bawas belukar Lako uma*, sebagai tanah pertanian, *Kampbokng Temawakng Buah Janah*, sebagai kebun buah dan kayu-kayuan, *Tonah Colap Torutn Pusaka*, sebagai wilayah keramat, *Kampokng Loboh* sebagai wilayah pemukiman dan *Are Sunge* sebagai wilayah sungai untuk tambak dan tempat menjala. Selain wilayah adat, kelembagaan adat serta pola pengelolaan sumber daya hutan tersebut, masyarakat adat ini terikat atas suatu hubungan kekerabatan dan adat istiadat yang sama.

Konflik Masyarakat Adat Simpakng ini berbentuk tumpang tindih peruntukan lahan dan pemberian izin usaha bagi perusahaan atas wilayah adatnya. Berdasarkan pemetaan partisipatif yang dilakukan terlihat bahwa wilayah masyarakat adat tersebut terdiri atas 8.894 ha hutan cadangan, 2.848 ha tanah pertanian, 11.200 ha kebun campuran dan 81 ha wilayah pemukiman (total 23.023 Ha), setengah dari lahan itu menurut RTRWP-Kalbar 2008 menjadi Kawasan Budidaya non Kehutanan sedangkan sebagian lagi menjadi Kawasan Budidaya Kehutanan (HPT pada TGHK 1982). Lebih dari itu, wilayah tersebut telah dikeluarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan pada tahun 1997 diberikan bagi beberapa Perusahaan Kehutanan (HPH PT Inhutani II, HPHTI TTJ, PT GDB) dan Perkebunan (P PMK, BSP II, dan PT KOI). Sehingga tidak ada lagi kepastian serta jaminan bagi Masyarakat Adat atas hak-hak adatnya (wewenang atas wilayah, kelembagaan serta pola pengelolaan sumber daya alam) yang telah dilakukan secara turun temurun.

Terlihat kurang adanya visi perlindungan dan pemajuan bagi masyarakat adat dalam perencanaan hutan yang seharusnya melibatkan masyarakat dalam tahap awal perencanaan wilayah secara umum dan perencanaan hutan khususnya. Konflik yang menuju pada tindak kekerasan dapat setiap saat terjadi pada wilayah tersebut dan menciptakan kerawanan.

### 3. *Konflik Masyarakat Adat Dayak Benuaq, Kalimantan Timur dengan HPHTI di Kawasan Hutan Produksi (Kalimantan Review 1998)*<sup>6</sup>

Masyarakat Adat Dayak Bentian di Kalimantan Timur dikenal akan keahliannya membudidayakan rotan. Rotan yang ditanam, pada lahan pertaniannya merupakan bagian dari usaha pertanian gilir balik. Usaha ini dikenal dalam bidang agroforestry sebagai usaha mempercepat waktu bera dengan introduksi tumbuhan pionir bermanfaat menuju bentuk agroforest (*improve fallow management*). Pola-pola ini banyak dikenal masyarakat adat di Asia yang melakukan pertanian gilir balik. Pola ini telah dilakukan oleh Masyarakat Adat Dayak Bentian keturunan *Jato Rampangan* di Wilayah Adatnya sejak tahun 1813 yang

---

<sup>6</sup> lihat juga Roem Topatimasang dalam Ton Dietz, 1998 tentang konflik Masyarakat Adat Yamdena dengan perusahaan HTI PT. In I, PT. MA dan PT. ANS di Maluku; Meyer 1997, konflik Masyarakat Adat Dayak Jangkang, dengan HPHTI PT. InFT di Kab. Sanggau, Kalbar. Lihat pula Manurung T, draft 1998 tentang konflik Masyarakat Adat Kenyah dengan HPHTI PT. LG di Kalimantan Timur dimana konflik yang berlarut-larut menyulut masyarakat menggunakan api sebagai alat; Schwiethelm 1998 menunjukkan juga bahwa api digunakan oleh pihak perusahaan untuk menghilangkan bukti kepemilikan kebun-kebun masyarakat adat.; Tempo 6 Juni 1999 konflik Masyarakat Adat Sungaibaung dengan HPHTI PT. MHP usaha penyelesaian konflik dengan ganti rugi berupa kebun karet tidak ditepati PT. MHP.

dipimpin oleh Kepala Adatnya, dimana saat ini dijabat oleh Bpk. Loir Botor Dingit

Konflik ini bermula dengan diberikannya hak pengusahaan HTI kepada PT. MH yang merupakan perusahaan HTI Patungan antara PT. Inh I dgn PT. TD. Perusahaan ini melakukan land clearing pada lahan pertanian masyarakat adat serta tidak mengakui perbuatannya sebagai suatu perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian besar dipihak masyarakat. Tanah pertanian tersebut dibuka untuk digunakan sebagai lahan tempat pembibitan, bangunan camp, lahan HTI serta HTI-Trans.

Keberatan masyarakat dituangkan dalam surat pernyataan al; a. Pengembalian tanah adat, b. Pembayaran denda atas kerusakan tanam tumbuh serta kuburan c. HTI-Trans harus dipindahkan d. Tidak digangu lagi tanah adatnya. Keberatan masyarakat tidak dijawab oleh pihak perusahaan maupun pihak Dephut bahkan pada tanggal 28 September 1994, Gubernur Kaltim mengajukan tuntutan pidana kepada masyarakat adat atas nama Kepala Adatnya atas tuduhan pemalsuan tanda tangan.

Tampak bahwa akar permasalahan konflik tidak diselesaikan bahkan pihak pemerintah daerah mempertajam konflik dengan gugatan pidana pemalsuan tanda-tangan oleh kepada adat untuk melumpuhkan tuntutan masyarakat adat. Pada akhir tahun 1998, pengadilan tidak dapat membuktikan kasus pemalsuan tandatangan dan membebaskan kepalaadat dari tuntutan pidana.

4. *Konflik Masyarakat Adat Peminggir, Lampung atas pengelolaan Hutan Lindung (Kusworo dalam BSP, 1999)*

Sejak sekitar seabad yang lalu masyarakat adat Peminggir atau Pesisir Krui membangun Repong Damar. Dimulai dari pembukaan hutan, berladang (padi dan sayuran), berkebun (kopi, lada), yang kemudian membentuk agroforest (kebun-hutan) yang didominasi oleh pohon damar (*Shorea javanica*) selain buah, kayu dan tumbuhan bermanfaat lainnya. Keseluruhan repong Damar di Pesisir Krui mencapai 50-an ribu hektar. Wilayah masyarakat adat peminggir berbatasan dengan Samudra Hindia di sebelah Barat dan Taman Nasioanl Bukit Barisan Selatan di sebelah Timur (dulu Cagar Alam Ratu Wilhemina). Pada zaman Belanda tanah adat diakui sebagai tanah marga dari 16 Marga yang memiliki wewenang di sana. Batas *Bochwessen* (BW, Kawasan hutan) dan tanah Marga dihormati oleh pihak Pemerintah Belanda maupun Masyarakat sekitarnya.

Pada tahun 1991 Menteri Kehutanan menunjuk TGHK Propinsi Lampung dimana sebagian dari tanah marga tersebut menjadi kawasan hutan yang terdiri dengan fungsi Produksi Terbatas dan Lindung. Selanjutnya memberikan hak pengusahaan hutan kepada HPH PT BL dan kemudian dialihkan kepada PT Inh V. Perubahan status tanah marga tersebut baru diketahui masyarakat pada tahun 1994 pada saat penataan batas mulai dilakukan. Sejak itu masyarakat adat di Pesisir Selatan mulai dilarang melakukan pengelolaan repong damar didalam wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan negara. Penolakan masyarakat adat terhadap status kawasan hutan negara dilakukan melalui penolakan wilayahnya dimasuki petugas penataan batas, surat petisi dan delegasi yang dikirim ke Pemerintah Daerah serta Dephut. Jawaban pemerintah atas surat dan petisi masyarakat adat adalah dengan menerbitkan SK Menhut no 47 /Kpts-II/1998 yang menunjuk 29.000 ha repong di dalam kawasan hutan negara sebagai kawasan dengan tujuan istimewa (KDTI), SK ini memberikan hak pengusahaan kawasan hutan negara yang terdiri atas HPT dan HL kepada masyarakat adat.

Bentuk yang diharapkan masyarakat adat adalah bukan pemberian hak pengusahaan repong damar yang dapat dicabut sewaktu waktu dan masih kuatnya intervensi pengaturan oleh Dephutbut tetapi suatu bentuk hak atas dasar pengakuan keberadaan masyarakat adat, wilayah adatnya serta pola pengelolaannya kebun damarnya sebagai usaha pertanian. Masyarakat Adat Krui tengah mempersiapkan pendekatan litigasi untuk mendapatkan kembali hak kepemilikan tanahnya atas usaha tani kebun damarnya.

Walaupun pemberian hak pengusahaan belum memenuhi harapan masyarakat adat Krui akan tetapi SK ini menunjukkan pengakuan atas pola pengelolaan sumber daya hutan oleh masyarakat adat dalam bentuk aslinya (Repong Damar) dan jaminan bahwa pola tersebut dapat dilanjutkan.

5. *Konflik Masyarakat Adat Bunaken, Sulawesi Utara atas pengelolaan Taman Laut Bunaken (Lumintang, 1999 draft III)<sup>7</sup>*

Sejak tahun 1827 pulau Bunaken dan sekitarnya telah didiami oleh Masyarakat Adat Sangihe Talaud dan Bantik. Masyarakat tersebut mengusahakan kebun kelapa di daratan dan berusaha sebagai nelayan di wilayah adat lautnya. Agak berbeda dengan wilayah lain di Indonesia, Sulawesi Utara memiliki riwayat lahan yang itu terdokumentasikan secara baik sejak zaman Belanda dulu, misalnya; nama keluarga pertama yang menetap di P. Bunaken

---

<sup>7</sup> lihat juga Sitaniapessy, 1999 draft III, tentang hak Petuanan di Pulau Nusa Laut yang mencakup wilayah daratan dan laut; Roem Topatimasang dalam Ton Dietz 1998 tentang hak Petuanan dan sistem kelembagaan adat mengelola daratan dan laut pada Masyarakat Adat Maur Ohoiwut di Pulau Kei Besar; Palijama, 1999 draft III tentang kelembagaan adat dalam pengelolaan dan penguasaan sumber daya hutan dan laut di pada masyarakat adat di Pulau Haruku; Husbani, 1999 draft III tentang konflik penataan ruang laut dimana kewenangannya ada pada sebagian masyarakat adat, Dephutbut untuk wilayah Taman Laut, Departemen Pertanian untuk pengaturan Penangkapan Ikan, TNI-AL untuk keamanan laut dsb.

pada tahun 1827 (Pamela, Kawangke, Pasinaung dan Manelung), kemudian disusul keluarga Andraes Uring dan Yacobus Carolus (thn 1840), kemudian dijual kepada keluarga Paulus Rahasia, Matheus Pontoh dan Animala Paransa.

Dengan keluarnya SK Menteri Kehutanan no 328/Kpts-II/1986 tentang Taman Laut Bunaken, maka ikatan antara daratan dan laut dalam aktifitas masyarakat adat di pulau tersebut terpotong-potong. Wilayah laut yang masuk dalam Kawasan Taman Laut dibagi-bagi dalam zonasi yang berbeda-beda sesuai dengan keanekaragaman hayati misal komunitas terumbu karang dan Padang lamun. Sedangkan wilayah daratannya dibagi atas kawasan hutan asli dan kawasan pertanian dan perkampungan. Sedangkan pada kenyataannya wilayah daratan di pulau Bunaken, tanahnya sudah menjadi objek jual beli sejak lama dan merupakan tanah milik yang telah tercatat dalam register desa. Terjadi konflik atas kewenangan pemilik dan pemerintah sebagai pengelola TL Bunaken.

Konflik ini menunjukkan bawa pemahaman Pemerintah akan riwayat lahan sangat terbatas dan kurangnya pengakuan dan penghargaan Pemerintah atas kepemilikan pribadi (*private property*) sehingga kepemilikan pribadi dapat diambil alih oleh negara (penasionalan) tanpa ada kesempatan yang cukup untuk bernegosiasi.

6. *Konflik Masyarakat Adat Dayak Benuaq, dengan usaha Perkebunan Kelapa Sawit PT LSI di Kabupaten Kutai, Kalimantan Timur (SKUMA 1999)*<sup>8</sup>

Masyarakat Adat Dayak Benuaq di Kecamatan Jempang dan Muara Pahu Kab. Kutai Kalimantan Timur, terkenal akan budidaya tumbuhan *doyo* yang menjadi bahan dasar pembuatan *ulap doyo*, tenunan khas Benuaq. Selain budidaya doyo Masyarakat Adat Dayak Benuaq juga melakukan budidaya tanaman pangan serta mengumpulkan hasil hutan dari hutan-hutan disekitarnya dalam wilayah adatnya. Masyarakat Adat Benuaq ini masih memegang teguh aturan adatnya berkenaan dengan kegiatan pertanian maupun usaha hasil hutannya. Keberadaan Masyarakat Adat Benuaq yang tergabung dalam Masyarakat Adat Dayak Tonyqoi Benuaq diakui juga oleh Masyarakat Adat disekitarnya. Kerajaan Kutai Kartanegara secara tertulis diabad ke XVII dalam Undang-Undang Panji Selaten mencantumkan pengakuan terhadap masyarakat-masyarakat adat dayak disekitarnya (Abdurahman & Wentzel 1997).

Pada tahun 1996 Perkebunan Kelapa Sawit LS Group (yang terdiri dari PT. LSInt, PT. LSInd dan PT.GM) mengklaim tanah adat masyarakat Benuaq seluas 16.500 Ha sebagai wilayah kerjanya. Selain dari pada itu perusahaan itu juga melakukan *land clearing* pada kebun-kebun serta kuburan leluhur masyarakat adat dari 9 kampung (Perigiq, Muara Tae, Muara Nayan, Pentat, Lembunah, Tebisaq, Gn Bayan, Belusuh dan Tanah Mae). Permintaan dialog dari masyarakat adat ditolak oleh pihak perusahaan, bahkan teror dan intimidasi dari aparat sipil dan militer. Secara perijinan perusahaan ini tidak memiliki HGU, bahkan kawasan tersebut tidak memiliki izin pelepasan kawasan dari BPN maupun dari Dephutbun. Perusahaan ini hanya memiliki surat rekomendasi Gubernur Kaltim tentang kelayakan wilayah untuk perkebunan. Janji Gubernur pada tanggal 4 Mei 1999 untuk membantu menyelesaikan kasus ini melalui dialog dijawab dengan penyerbuan, penculikan dan penahanan terhadap 8 tokoh masyarakat adat oleh aparat Brimob disertai 6 orang aparat berpakaian preman bersenjata mandau pada saat masyarakat adat sedang melakukan upacara adat *Nalitr Tautn* (bersih kampung atas kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh Perusahaan Kelapa Sawit) tanggal 7 Mei 1999. Selain penangkapan tersebut seluruh perlengkapan upacara diporakporandakan.

Selain keberpihakan Pemerintah beserta aparat Kepolisian terhadap pengusaha perkebunan, Tindakan aparat memporakporandakan suatu upacara adat yang bersifat ritual

---

<sup>8</sup> Lihat juga Sumarlan 1997, konflik Masyarakat Adat Dayak Krio dengan PIR di Kab. Ketapang Kalimantan Barat; WWF-WARSI 1999, konflik Masyarakat Adat dari kampung Alim, Sipang, Anak Talang, Cinaku Kecil, Pangkalan Kasai, Puntianai, Aur Cina, Kuala Kilan, Pejangki dan Belangki di sepanjang sungai Cinaku dengan Perusahaan Perkebunan PT.SML dan PT.AS.



tersebut merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap terhadap hak-hak budaya dan pelecehan atas keberadaan masyarakat adat.

Contoh konflik-konflik diatas merupakan contoh-contoh kasus yang lazim ditemui di mana saja pada kawasan hutan. Laporan akan adanya konflik kewenangan dengan Masyarakat Adat (Masyarakat Hukum Adat) dilaporkan juga oleh setiap Kakanwil dalam Rakorreg pada bulan April 1999 dari tiap Regional di Indonesia (Rakorreg A-1,A-2,B.C.D dan E).

Dari kacamata pengelolaan sumber daya alam dapat dibagi menjadi 3 materi konflik yang perlu lebih dalam dikaji (Orstom, 1992; Sumarlan 1998):

- a. **konflik kewenangan atas ruang** (Sangaji 1999; Cahyat 1999; Dientz 1998; Pilliang 1999) Selama beberapa dekade ini telah terjadi perampasan kawasan atau perampasan territori (*territory violence*) terhadap masyarakat adat yang dilakukan atas nama undang-undang, peraturan dan kebijakan sehingga menciptakan kelompok yang diuntungkan (*the winners*) dan kelompok yang di pinggirkan (*the losers*). Bentuk penguasaan kembali territory oleh kelompok masyarakat adalah bentuk pelampiasan dari proses peminggiran yang terjadi. Akan tetapi dalam menata ulang wilayah tersebut haruslah jeli melihat apakah masyarakat ini adalah;
  1. masyarakat adat yang memiliki ikatan atas wilayah adat sebagai tanah leluhur (*ancestral domain of the first nation*) dan juga secara fisik menempati dan menggunakannya.
  2. masyarakat adat yang memiliki ikatan atas wilayah adat sebagai tanah leluhurnya tetapi tidak menempati dan secara fisik tidak menggunakannya karena suatu kesukarelaan atau paksaan dimana harus diperlakukan secara berbeda pula.
  3. Masyarakat heterogen (campuran antara masyarakat adat dan pendatang) dimana wilayah kampungnya/desanya dinyatakan oleh pemerintah secara sepihak sebagai kawasan hutan. Sehingga akses masyarakat atas sebagian atau seluruh wilayah kampungnya menjadi hilang atau terhambat.
  4. Merupakan klaim masyarakat pendatang yang mempunyai kekuatan hukum kepemilikan tanah atas wilayah tersebut misalnya transmigran program pemerintah yang hak milik atas tanahnya pada kemudian hari diketahui bahwa tanah tersebut merupakan kawasan hutan yang tidak dapat dimiliki atau hak kepemilikannya dicabut<sup>9</sup>
  5. Masyarakat pendatang lainnya yang telah datang ke tempat tersebut dan berminat untuk ikut mengelola hutan.
  6. Masyarakat pendatang yang berencana dan berkeinginan mengelola hutan dan besar kemungkinannya konflik model butir 5 dan 6 ini salah satunya dapat diselesaikan melalui program Hutan Kemasyarakatan (HKM)
  
- b. **konflik atas keberadaan masyarakat adat, kelembagaan dan kewenangannya** (Anyang 1998; Safitri 1999; Maelissa 1999). Masyarakat Adat sebagai suatu kesatuan masyarakat yang *otohton*, memiliki sistem pengaturan yang tumbuh dan berkembang dari masyarakat itu sendiri dengan kesepakatan masyarakat sekitarnya. Masyarakat adat tersebut memiliki tata hukum serta nilai sendiri yang berlaku didalam batas wilayah adatnya sehingga dikatakan *otonom*.  
Intervensi yang berlebihan dari pihak luar (pemerintah) dapat merusak bentuk pengaturan tentang kewenangan dari masyarakat adat yang telah berjalan dan berakibat runtuhnya sistem dan pola pengelolaan yang dimiliki. Ini sering terjadi dengan penetapan-penetapan pemerintah yang melakukan intervensi terlalu jauh terhadap suatu sistem yang sudah cukup mandiri. Sehingga penilaian keberadaan masyarakat adat oleh pihak luar yang tidak mengerti tentang bentuk pengaturan yang ada dikawatirkan mengganggu tatanan yang telah terbentuk sekian lama. Contohnya nyata adalah bentuk

---

<sup>9</sup> lihat Kusworo A. 2000 kasus Transmigran program BRN tahun 1951 di Sumber Jaya, Lampung yang kampungnya dilikuidasi karena belakangan hari diketahui lahan tersebut merupakan hutan lindung Register 45B, 34, 32 dan 39 yang telah menjadi kawasan hutan pada tahun 1935.

pemaksaan LKMD sebagai satu-satunya organisasi didalam Desa di seluruh Indonesia yang tidak memberikan tempat yang nyata kepada bentuk kelembagaan adat.

- c. **Konflik atas pola pengelolaan sumber daya alam** (SHK 1998 dan Miden 1995)  
Konflik atas pola pengelolaan yang ada pada masyarakat adat sering terjadi dengan memisahkan suatu pola pengelolaan dari sistemnya. Contoh pola pengelolaan yang jelas adalah perladangan gilir balik yang hanya melihat ladang yang sedang dikerjakan saja tanpa melihat lahan beranya, dan pola-pola lain didalam sistem pengelolaan sumber daya alam. Perladangan gilir balik harus dapat dilihat sebagai suatu sistem yang menyatu dengan pola sawah yang ada di beberapa bagian kampung, hutan tutupan, kebun wanatani, sungai hutan tempat berburu bahkan tempat-tempat keramat. Miden 1995 membagi pola pengelolaan sumber daya alam di wilayah adat Binua Dayak Kanayatn (Benua Talaga, dimana beliau menjabat sebagai salah seorang Timanggong) merupakan kombinasi atas ;
1. Pola penggunaan lahan berdasarkan ketinggiannya
  2. Pola penggunaan lahan berdasarkan vegetasinya
  3. Pola penggunaan lahan berdasarkan penguasaannya (perorangan, keluarga, klan, kampung atau Binua).
- KPSHK berusaha meyakinkan para rimbawan bahwa wilayah adat merupakan suatu sitem dimana terdapat pola hutan adat, pola pemukiman, pola pertanian dsb yang tidak dapat dipisah-pisahkan dan bersifat dinamis.

Kasus-kasus konflik diatas dapat pula menunjukkan intensitas konflik yang berbeda pula antara konflik yang satu dengan yang lainnya antara lain;

- a. **Konflik tersembunyi (*laten*)** dicirikan dengan adanya tekanan-tekanan yang tidak nampak sepenuhnya berkembang dan belum terangkat ke puncak kutub-kutub konflik. Seringkali satu atau dua pihak belum menyadari adanya konflik. Konflik tersembunyi dapat terjadi dengan penunjukan status kawasan hutan negara secara sepihak tanpa melibatkan masyarakat dalam proses penetapannya, pemberian hak pengusahaan hutan/kebun pada kawasan yang belum ditetapkan sebagai kawasan hutan negara dsb. Model ini banyak terdapat dimana-mana di Indonesia dimana masyarakat tidak menyadari bahwa status tanahnya secara sepihak ditunjuk atau bahkan telah ditetapkan sebagai kawasan hutan negara.
- b. **konflik mencuat (*emerging*)** adalah perselisihan dimana pihak-pihak yang berselisih dapat teridentifikasi. Mereka mengakui adanya perselisihan, kebanyakan permasalahannya jelas, tapi proses dan penyelesaiannya belum dikembangkan. Konflik ini biasanya dirasakan dilapangan pada saat perusahaan memulai aktifitasnya dan pada saat itu masyarakat adat dan pihak yang mendapatkan hak/ijin menyadari adanya tumpang tindih kewenangan.
- c. **konflik terbuka (*manifest*)** adalah konflik dimana pihak-pihak yang berselisih secara aktif terlibat dalam perselisihan yang terjadi dan mungkin sudah mulai bernegosiasi dan mungkin juga menemui jalan buntu dan memungkinkan digunakannya cara-cara kekerasan oleh kedua belah pihak (Curle 1971, CDR Associate, 1986 dalam BSP 1999).

## V. ANALISIS

Kehadiran masyarakat adat merupakan suatu kenyataan sejarah yang tidak dapat dihindari atau bahkan di sangkal oleh Pemerintah (Noer Fauzi, 2000). Masyarakat adat merupakan segmen riil di dalam masyarakat Indonesia. Secara formal pengakuan atau penerimaan atau membenaran adanya masyarakat adat di dalam struktur ketata-negaraan baru diatur dalam pasal 18 UUD 1945. Sebagaimna ditegaskan dalam penjelasan pasal tersebut; secara sebagian-sebagian pengakuan atau penerimaan atau membenaran terhadap adanya

masyarakat adat terdapat di dalam beberapa peraturan perundangan, padahal dalam lingkup pergaulan Internasional pemerintah RI masih bersikap setengah hati mengakui, menerima, membenarkan adanya masyarakat adat dengan segala hak dan kewajibannya, ditengah-tengah pengakuan, penerimaan dan pembenaran yang telah dilakukan oleh negara-negara lain di dunia, antara lain kedua negara tetangga kita Filipina dan Malaysia.

Keadaan “belum mengakui, menerima atau membenarkan” ini merupakan potensi konflik bahkan ancaman disintegrasi. Terdapat pemikiran yang keliru dikalangan pemegang kekuasaan di Indonesia saat ini bahwa apa yang disebut “masyarakat adat” adalah sesuatu yang semu atau sesuatu yang sudah tidak ada, sejak Indonesia menjadi suatu organisasi negara moderen dengan nama Republik berbentuk Kesatuan. Oleh karena itu ada kecenderungan kuat untuk menghapuskannya.

Dari keadaan dan rumusan tentang masyarakat adat dan masyarakat hukum adat yang dikemukakan para pakar di atas serta karakteristik dalam mengelola sumberdaya hutan, tampaknya ada bagian-bagian telah diatur dan ada bagian yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan dan bahkan ada peraturan yang saling tumpang tindih. Bagian yang belum diatur dapat dibuat aturan baru untuk melengkapinya, pada bagian yang sudah diatur dapat diikuti dengan mengkritisi bagaian-bagaian tersebut sedangkan pada bagian yang tumpang tindih pengaturannya perlu ditelaah mana yang lebih tepat.

Dibawah ini dijabarkan beberapa prinsip-prinsip yang merupakan landasan bagi kebijakan tentang hak-hak masyarakat hukum adat :

#### **1. Antara Tanah Negara (*Public Land*), Tanah Milik (*Private Land*) dan Hutan Negara (*Public Forest*), Hutan Milik (*Private Forest*)**

Pembicaraan tentang tanah dan hutan adalah berbicara tentang dua hal yang berbeda. Pengaturan hak atas hutan tidak akan berbicara tentang hak-hak kepemilikan (*land-rights*), tetapi berbicara tentang hak-hak untuk menggunakan hutan termasuk dalam lingkup hak penggunaannya (*use-rights*)

Dalam menyelesaikan masalah-masalah sumber daya hutan, perlu adanya kejelasan penetapan hak untuk menggunakan hutan, dilakukan atas dasar status penguasaan hutan, maupun berdasarkan fungsi-fungsi lindung, konservasi, produksi maupun fungsi khusus di bidang sosial budaya maupun pendidikan dan penelitian. Dalam UUK no 41 tahun 1999 Dephut diberikan mandat untuk menetapkan mana yang merupakan kawasan hutan dan mana yang bukan serta juga menetapkan fungsi hutannya. Seharusnya Dephut (Sekarang Deptanhut) hanya menetapkan fungsinya bukan statusnya, untuk mencegah *conflict of interest*.

Sehingga sebaiknya ditetapkan adanya kawasan hutan negara (*Public forest*) dilakukan melalui proses pengukuhan hutan secara partisipatif sehingga penetapan staus hutan menjadi legal dan legitimate. Dengan demikian, Surat Keputusan Menteri Kehutanan no 634/Kpts-II/1996 tentang pengukuhan hutan serta SK 635/Kpts-II/1996 ttg Panitia Tata Batas perlu direvisi segera.

SK ini harus dipersiapkan untuk menjadi proses yang partisipatif, transparan serta bertanggung jawab. Pendatanganan Berita Acara Tata Batas (BATB) harus dilakukan oleh masyarakat pemilik lahan (masyarakat adat) yang mengakui ada tidaknya hak-hak masyarakat di dalam kawasan hutan yang ditata batas. Demikian juga untuk wilayah-wilayah didalam kawasan hutan yang telah ditata batas dapat diakomodir dengan Penyelesaian Encalve dimana dilaksanakan tidak dengan sistem scoring tetapi dilaksanakan secara partisipatif bersama-sama dengan Panitia Tata Batas. Proses ini perlu di desentralisasikan ke daerah lebih dari sekedarnya seperti yang diatur dalam PP 62 tahun 1998. Pola pembuktian hak atas tanah dilakuakn dengan bertanggung jawa dimana ke dua belah pihak (masyarakat adata dan Deptanhut) mengeluarkan argumentasi serta bukti-bukti penguasaan lahannya sesuai dengan PP 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dimana pembuktian dapat berupa pembuktin tertulis, pengakuan lisan dan pembuktian fisik.

Selain BPN (yang mengenal tanah Negara dan Tanah Milik) dan Dephutbun

(mengenal hutan negara dan hutan milik), Departemen Dalam Negeri mengenal tanah juga Tanah Desa, Perairan/pantai, Pemancingan serta sumber daya alam Desa<sup>10</sup>.

Dengan adanya Departemen saat ini (Depdagri dan Deptanhut atau bahkan mungkin lebih) yang berwenang atas penetapan status atas tanah dengan kriteria yang berbeda menimbulkan konflik status tanah, mana yang merupakan tanah negara (*public land*) dan mana yang bukan (*private land*) menurut kriteria yang berbeda pula. Dilihat dari keberadaan UUPA dan UUPK seharusnya UUPA 5/1960 yang lahir lebih dulu harus diacu oleh UUPK 5/1967 maupun penggantinya UUK 41/1999 mengatur bentuk-bentuk penguasaan atas sumber-sumber agraris termasuk hutan didalamnya. Sehingga kriteria atas tanah dan kawasan hutan negara sama dan pengaturannya tidak tumpang tindih.

Dengan terbitnya Permen BPN no 5 tahun 1999 tegas dan fleksibel dijelaskan bahwa Tanah Ulayat dapat didaftarkan menjadi kepemilikan adat, dapat menjadi hak milik perorangan bila ingin dimiliki secara perorangan dan dapat juga dipinjamkan kepada pemerintah untuk diberikan HGU kepada pihak lain pada jangka waktu yang disepakati. Bentuk pengakuan tanah ulayat tidak sama dengan tanah milik perorangan yang disertifikatkan, tanah ulayat didaftarkan pada buku register tanah, sedapat mungkin dilampiri peta dan tidak dapat dipindah tangankan.

Perbedaan pendapat antara BPN dan Dephutbun mengenai sistem penguasaan tanah (*land tenure*) salah satunya dapat diselesaikan melalui amandemen UUD dan dibuatnya suatu UU Payung yang mengatur atas penguasaan atas sumber daya alam. Tim LandReform yang dibentuk oleh Pemerintah pada tanggal 27 Mei 1999 untuk menyelaraskan Undang-Undang serta peraturan lainnya yang menyangkut pertanahan (Kepres no 48 tahun 1999) dan revisi UU Kehutanan saat lalu dirasa tidak efektif untuk mengoreksi mis-konsepsi terdahulu. Bentuk penyelarasan Undang-Undang dengan melibatkan publik secara luas perlu dilanjutkan dengan lebih transparan dan legible.

Dephutbun dalam mengakomodir hak-hak masyarakat hukum adat atas penguasaan hutan perlu memisahkan antara sumber daya hutan dan tanahnya. Hak penguasaan atas tanah (*land tenure*) adatnya diatur oleh BPN sedangkan pengelolaan sumber daya hutan (*forest resource management*) adatnya diatur oleh Dephutbun atau instansi lainnya yang mengatur mengenai sumber daya alam, misal Depdagri dalam mengatur Sumber Daya Alam milik Desa.

## **2. Antara Pemberian Hak (*Granting*) dan Pengakuan Hak (*Recognition*)**

Masyarakat Hukum Adat yang bersifat *Otohton* memiliki hak yang bersifat *Original* atau sesuatu hak asli yang diciptakan sendiri sebelum ada pengaturan hak lainnya. Atau juga dikenal dalam istilah hukum *a prima facie* yang mengatur terlebih dahulu. Sedangkan yang diatur mencakup atas tanah dan sumber daya hutan lainnya. Sedangkan hak-hak yang biasa dikenal dalam bidang kehutanan bersifat *Derivat* atau pemberian hak atas penguasaan oleh negara contohnya adalah HPH, HPHTI, HPP, HPHKM dll (Titahelu, 1997). Sehingga hak yang diterbitkan oleh pemerintah kepada masyarakat adat adalah Hak yang bersifat Pengakuan. Hak ini dikenal di BPN pada saat penerbitan Hak Milik atas tanah, jelas dikatakan disana hak tersebut didapat dari negara atau dari hak adat. Bila hak tersebut berasal dari tanah negara maka bentuk haknya adalah pemberian (*granting*) yang dapat ditarik kembali oleh negara sedangkan bila hak berasal dari hak adat maka bentuknya adalah pengakuan (*recognition*) yang tak dapat ditarik kembali oleh negara. Pengakuan dalam arti ini menegaskan suatu sifat pembenaran atau penerimaan oleh pemerintah terhadap hak-hak masyarakat adat yang *a prima facie* telah melekat pada masyarakat adat. Sehingga untuk mencegah konflik pertanahan dan sumber daya hutan, penerbitan hak kepada pihak lain oleh pemerintah tidak dapat dilakukan pada wilayah-wilayah masyarakat hukum adat yang mempunyai *a prima facie* dan diakui oleh pemerintah.

**Sehingga pada kawasan yang belum dapat dibuktikan pemerintah bahwa tidak ada hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alamnya, tidak dapat**

<sup>10</sup> Lihat Pasal 80, Draft Kepmendagri ttg Pedoman Umum Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Mengenai Desa (draft Juni 1999).

diterbitkan hak untuk pihak lain.

### 3. Antara Masyarakat Adat dan bukan Masyarakat Adat.

Definisi masyarakat adat yang digunakan oleh Prof. Maria Soemardjono cukup komprehensif untuk membantu masyarakat mendefinisikan dirinya apakah termasuk sebagai masyarakat adat atau bukan. Akan tetapi yang lebih penting adanya perbedaan antara masyarakat adat yang telah meninggalkan wilayahnya secara sukarela atau secara paksa dan masyarakat adat yang masih menguasai wilayah tersebut secara fisik.

Walaupun peraturan perundang-undangan belum mengatur ini, tetapi hal ini sangat menentukan tentang kuatnya hak sesuatu masyarakat adat atas wilayah masyarakat hukum adatnya. Pemerintah Filipina dalam pembuktian masyarakat adat secara khusus memasukan pasal tentang penguasaan wilayah secara fisik secara terus-menerus kecuali adanya pemindahan karena paksaan, penipuan, tindakan sepihak (*force majeure*).

Dengan terbitnya SK Mendagri no 3 tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian Serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat, dan Lembaga Adat di Daerah, dapat disimpulkan bahwa sifat lembaga adat yang dapat mewakili masyarakatnya keluar dan juga ke dalam untuk melakukan beragam kegiatan serta wewenang kelembagaan adat mengatur kekayaannya termasuk sumber daya alamnya merupakan bukti bahwa **masyarakat adat diakui sebagai suatu badan hukum** yang dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum, termasuk menerima dan diakui haknya. Sehingga masyarakat hukum adat tidak perlu membentuk Koperasi atau badan hukum atau bahkan badan usaha lainnya untuk melakukan aktifitasnya dalam pengelolaan hutan. Akan tetapi dengan kehadiran SK Mendagri yang relatif baru ini perlu dikritisi lebih lanjut oleh karena masyarakat adat dan kelembagannya baru akan diakui/dihargai kehadirannya dan perannya, sementara mekanisme yang harus ditempuh belum jelas. Peran masyarakat adat dan pengurus adat dalam Permen Agraria no 5 tahun 1999 lebih diperjelas dimana kepunyaan tetap pada masyarakat adat sedangkan pengurus adat, sebagai petugas yang mendapat wewenang dari masyarakat adat untuk mengususnya.

### 4. Antara Hak-Hak Masyarakat Adat atas Tanah dan sumber daya alamnya dan Hak-Hak Masyarakat Adat Lainnya

Hak-hak masyarakat adat sampai saat ini lebih banyak terpusat pada hak-hak atas tanah (*land rights*) dan sumber daya alamnya (*resource rights*) yang terlihat akan tetapi cenderung mengabaikan hak-hak milik masyarakat adat lainnya yang tidak terlihat misalnya hak-hak kepemilikan intelektual (*intellectual property right*) atas temuan obat-obatan tradisional serta hak-hak masyarakat adat atas keamanan hayati yang berasal dari proses budidaya (*biosafety*) yang bersumber dari pengetahuan adat serta wilayah adatnya. Perlindungan dan pemajuan masyarakat adat atas hak-hak intelektual masyarakat adat dan keamanan hayati adat dari penjarah-penjarah hak paten hayati (*bio-piracy*) dan penjarah-penjarah hak intelektual (*intellectual-piracy*), serta perlindungan atas bio prospeksi lainnya perlu ditekankan.

Ratifikasi UN Convention on Biological Diversity dalam bentuk Undang-undang telah dilakukan akan tetapi perlu dijabarkan dalam peraturan pemerintah dan surat keputusan Menteri yang berwenang. Sehingga Departemen Kehutanan dan Perkebunan dalam kebijakan yang akan mengakomodir hak-hak masyarakat hukum adat harus dapat menterjemahkan hak-hak masyarakat hukum adat tidak hanya pada hak pengelolaan sumber daya hutan berupa kayu tetapi lebih luas sampai kepada perlindungan dan pemajuan hak-hak intelektual dan keamanan hayati sebagai penjabaran dari Undang-Undang no 5 thn 1994.

Dengan demikian, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun legislatif serta kesatuan Masyarakat Adat dalam hal ini instansi yang mendapat wewenang mengakui, membenarkan dan menerima hak-hak masyarakat adat perlu memahami beberapa aspek;

1. Kewenangan atas wilayah masyarakat hukum adat.

Masyarakat hukum adat mengenal betul wilayahnya dengan batas-batas yang jelas yang didapatkan melalui proses sejarah panjang. Oleh karena itu masyarakat adat perlu mengkomunikasikan wilayah adatnya kepada masyarakat di sekitarnya, pemerintah dan pihak lain dengan menggunakan bahasa (media) yang sama. Pelaksanaan ini dapat menggunakan peta yang lazim digunakan oleh Dephutbun maupun instansi lain, dimana dalam pembuatan peta dilaksanakan melalui secara partisipatif dan teknik yang sederhana, sehingga peta menjadi alat yang efektif untuk mendiskusikan tumpang tindih suatu wilayah dalam kewenangannya,

Kejelasan kewenangan atas suatu wilayah masyarakat hukum adat dilakukan berdasarkan kesepakatan dan pengakuan oleh masyarakat sekitarnya. Selanjutnya diperlukan pengakuan yang tegas dari pemerintah agar wilayah masyarakat hukum adat tersebut tidak diberikan haknya kepada pihak lain, sekaligus menjamin sumber daya hutannya dapat dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat tersebut.

Bentuk kejelasan kewenangan wilayah masyarakat hukum adat dapat dilakukan dalam bentuk pengakuan wilayah masyarakat hukum adat oleh BPN. Dalam hal wilayah masyarakat hukum adat yang telah lebih dahulu diberikan sebelum Surat Keputusan ini terbit, dapat dinegosiasikan dengan pihak-pihak yang bersangkutan (masyarakat hukum adat pada wilayah tersebut, pemberi hak dan penerima hak).

Pembuktian hak atas kewenangan suatu wilayah masyarakat hukum adat dapat mengikuti apa yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut pembuktian hak-hak lama (hak-hak milik atas tanah yang berasal dari hak adat) dapat dilakukan melalui :

- a. Alat pembuktian secara tertulis (surat-surat tanah, waris, peta, laporan sejarah, dokumen serah terima, pengakuan tertulis dari masyarakat sekitarnya dll)
- b. Alat pembuktian secara lisan (pengakuan lisan masyarakat sekitar tentang kewenangan atas wilayah adat tertentu, pemberian nama-nama tempat dalam bahasa lokal, cerita, pantun dll).
- c. Alat pembuktian secara fisik (kuburan nenek moyang, terasering bekas usaha tani, bekas perumahan, kebun buah, tumbuhan exotic hasil budidaya, peninggalan sejarah, gerabah, prasasti dll).

## 2. Kewenangan Kelembagaan Adat

Kewenangan suatu wilayah masyarakat hukum adat diperlukan untuk mencegah adanya pengakuan ganda ataupun pengakuan atas suatu wilayah yang bukan kewenangannya. Dalam hal ini ada beberapa kemungkinan yang dapat dilakukan :

- a. Pengakuan keberadaan masyarakat adat oleh masyarakat adat itu sendiri dengan pengakuan dari masyarakat sekitarnya tentang kewenangan kelembagaannya.
- b. Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat oleh lembaga yudikatif berdasarkan keputusan pengadilan
- c. Pengakuan keberadaan masyarakat adat oleh suatu Dewan Masyarakat Adat yang dipilih oleh Masyarakat Adat itu sendiri.

Terlepas dari kebaikan dan kelemahan ke 3 (tiga) pilihan di atas, nampaknya bentuk kombinasi kewenangan pengakuan perlu diatur, antara masyarakat sekitar wilayah masyarakat hukum adat dan pemerintah bersama-sama dengan masyarakat adat yang berkepentingan itu sendiri. Selain mekanisme pengakuan tersebut, diperlukan juga mekanisme naik banding dan penyelesaian sengketa antar masyarakat adat atas suatu kewenangan wilayah tertentu. Demikian pula bentuk penyelesaian sengketa diluar pengadilan untuk sengketa antar kelompok masyarakat adat yang mengklaim suatu wilayah yang sama perlu dipersiapkan.

## 3. Kewenangan atas pola pengelolaan sumberdaya hutan

Pola pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat pada umumnya berdasarkan pengetahuan asli yang ada dan tumbuh di masyarakat dengan segala norma-norma yang mengatur batasan-batasan dan sanksi. Pola ini berkembang sangat dinamis sesuai dengan perkembangan zaman. Sifat dinamis ini pada umumnya tidak secara tegas mendefinisikan pengelolaan sumber daya alam berupa; hutan, kebun atau usaha pertanian, sehingga diperlukan pemahaman yang cukup oleh pemerintah daerah tentang pola-pola tersebut.

Secara tegas UUK Nomor 41 tahun 1999 memberikan kewenangan pengelolaan hutan kepada Masyarakat Adat dan tidak melihat ini sebagai hanya merupakan kewenangan pemerintah. Konsep ini berbeda dengan apa yang ada dalam UUPK no 5 tahun 1967. Sedangkan bagi yang bukan Masyarakat Hukum Adat belum diakui hak pengelolaannya dan hanya diberikan akses untuk memanfaatkan hutan. Ini sejalan dengan UUPA Nomor 5 tahun 1960 hak pengelolaan dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat. Masyarakat adat memerlukan kepastian hak yang bersifat khusus (eksklusif; tidak tumpang tindih dengan hak lain), dimana masyarakat dapat melestarikan, memanfaatkan (termasuk membudidayakan), memasarkan hasil hutan, serta tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak lain diluar masyarakat hukum adat tersebut. Keadaan ini harus dipertegas kedalam peraturan perundangan; juga kewenangan masyarakat adat harus luas termasuk memiliki, menguasai, mengelola, memanfaatkan, mengusahakan dll. Diharapkan penjabaran UUK 41/1999 dalam Peraturan Pemerintah turunannya dapat mengakomodir bentuk hak eksklusif bagi masyarakat adat dalam mengelola sumber daya alamnya.

## VI. KESIMPULAN

Selama perUndang-undangan yang mengatur tentang hak-hak masyarakat hukum adat ini belum ada ataupun jelas diatur dalam UUD, maka perlu disiapkan peraturan daerah yang dapat menyelesaikan permasalahan hak-hak Masyarakat Adat di wilayah tersebut secara sementara yang sifatnya melindungi dan menghormati hak-hak masyarakat adat atas wilayah adatnya didalam kawasan hutan dan lebih jauh lagi, memulihkan hak-haknya dengan berpedoman kepada UU. Rambu-rambu yang perlu diperhatikan dalam menyusun Peraturan Propinsi dan Kabupaten ini adalah tidak membatasi reposisi hukum dalam waktu mendatang tentang posisi masyarakat adat yang akan diakui, dibenarkan dan diterima.

Konstruksi dasar dalam alam reformasi perlu mengedepankan beberapa hal antara lain;

1. Posisi Pemerintah yang lebih bersifat administratif dan fasilitatif, tidak masuk dalam wewenang menguasai dan akhirnya meletakkan hutan sebagai suatu domein khusus dari Departemen Kehutanan dan Perkebunan.
2. Pemerintah dalam menyusun kebijakan tidak mencampur-adukan kedudukannya sebagai eksekutif yang membuat PP, SK dan Permen dengan legislatif yang juga membuat kebijakan yang hanya tunduk pada Undang-Undang.
3. Posisi masyarakat adat yang *a prima facie* memiliki hak atas tanah dan hutan atau sumber daya alam yang ada disekitarnya serta pengetahuannya, harus diakui, diterima dan dibenarkan dan dengan demikian wewenang mereka untuk menjalankan hak-haknya harus dilindungi dan dihormati oleh Pemerintah.
4. Kenyataan membuktikan bahwa masyarakat adat memiliki kearifan dalam memelihara hutan beserta sumber daya alam lainnya.
5. Proses pemanfaatan hak (termasuk mengelola tanah dan hutan) yang dilakukan masyarakat adat yang dilakukan oleh mereka sendiri, perlu diakui, diterima atau dibenarkan.
6. Peraturan Daerah yang dipersiapkan bersifat pengakuan, pembenaran atau penerimaan

- sehingga peran yang selama ini dijalankan oleh Deptanhut harus dikosongkan dari wilayah dimana ada masyarakat adat dan lingkup kebudayannya tidak terjadi lagi.
7. Peraturan Propinsi dan Kabupaten tersebut harus dapat tetap memberikan hak pemajuan kepada masyarakat adat sehingga masyarakat tidak “dikoservasikan” tetapi tetap diterima sebagai masyarakat adat yang mempunyai hak untuk menentukan arah pemajuan hidupnya secara dinamis.
  8. Dimasa depan bentuk pengakuan terhadap masyarakat adat perlu diatur melalui Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang yang memberikan kepastian atas perlindungan dan hak pemajuan masyarakat adat secara lebih pasti.

## **BAHAN BACAAN**

- Abdurahman & Wentzel, Konsep Untuk Menyelesaikan Masalah Status Tanah Masyarakat Di Kawasan Hutan Pada Areal HPH dan HPHTI di Propinsi Kalimantan Timur, GTZ-MoF. SFMP Document No. 11, 1977
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Laporan Sarasehan Hutan dan Masyarakat Adat tanggal 16 Maret 1999 dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta 1999.
- Anyang Thambun YC, Kedudukan Adat dan Hukum Adat Dewasa Ini, disampaikan dalam rangka lokakarya “Kearifan Tradisional Masyarakat Adat Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam”, 19-25 Juni 1998,PPSDAK Pontianak.
- Bambang Supriyanto, Sekitar Hukum Adat dan Hutan dalam Perjalanan 250 Hari Menuju Pwengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan dan Berkeadilan, Dephutbun1999
- Bediona Philipus, Iwan Tjitradjaja, Haris Palisuri, Arbab Paproeka, Gazali Hafid, Nasruddin, Mansyur Latambaga, Penduduk Asli dan Pengelolaan Taman Nasional: Kasus Orang Moronene Buton Sulawesi Selatan, Menuju Pengelolaan Kawasan Lindung yang Lebih Manusiawi. P3AE-UI & ELSAM, Jakarta, draft 1999
- BIOPOS, Konvensi International mengenai Keanekaragaman Hayati, no 02 Oktober 1985, Bioforum, Bogor.
- BSP, Laporan Proses Lokakarya Penyusunan Kurikulum Penyelesaian Sengketa, BSP Kemala, Gadog 27-30 Januari 1999.
- Cahyat Ade. Kasus Perebutan Kembali Kawasan Masyarakat Adat Benuaq Di Tanjung Isuy Kaltim Sebagai Sebuah Geo-Politik; Ditinjau dari Sisi Politik Penguasaan Ruang, dalam Harian Suara Kaltim 23 April 1999.
- Colchester M. Beyond “participation”: Indigenous Peoples, Biological Diversity Conservation and Protected Area Management. Unasylva 186, vol 47, 1996
- Dephut, IFAP (Indonesian Forestry Action Programme),Country Brief, 1997 Jakarta
- Dephutbun, Makalah Hasil Rakerreg Wilayah A1,A-2,B,C,D,E, tanggal 20 April 1999. Dokumen F1,F2,F3,F4,F5 dalam Rakernas Dephutbun 20-23 April, 1999 di Jakarta
- ELSAM. Anotasi Peraturan Perundang-undangan dan Kebijakan yang Berkaitan Dengan Akses Masyarakat Adat Terhadap Ekosistemnya di Indonesia, draft 1999.



- FAO, Formulation, Execution and Revision of National Forestry Programmes; Basic Principles and Operational Guidelines, FAO of UN, Rome, 1996
- ICEL-NRM2, Himpunan Peraturan PerUndang-Undangan; Pengembangan Desentralisasi dan Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi, Studi Hukum dan Kebijakan Jilid I, II, III, IV, V, VI, VII. Jakarta 1999
- Kalimantan Review, no 38 Thn VII, Oktober 1998 hal 16-17 'Rela Mati Demi Tanah Dayak''
- KOMNAS-HAM dan Elsam, Laporan Rondtable Discussion Pemulihan Hak-Hak Masyarakat Adat, Jakarta, 24 Maret 1999
- KOMPAS, Banjar Membumikan "Ecopopulism" harian Kompas Rabu 9 Juni 1999, hal 12  
Kalimantan Review, no 38 Thn VII, Oktober 1998 hal 16-17 'Rela Mati Demi Tanah Dayak''
- Konvensi ILO 169 tahun 1983 mengenia Bangsa-bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka, ELSAM-LBBT Pontianak, 1992.
- KRKP, Rumusan Hasil Lokakarya Keberadaan Hutan Adat-KRKP, Jakarta, 25 Maret 1999.
- Kusworo A, Pengusiran Penduduk Dari Kawasan Hutan di Lampung. Watala-ICRAF-ORSTOM Pustaka Latin, 2000.
- Lynch, Owen J. & Talbott, Kirk. Balncing Acts: Community-based Forest Management and National Law in Asia Pasific, World Resource Institute, Washinton DC,1995.
- Merchant Carolyn, Radical Ecology. Routledge, New York 1992
- Miden Maniamas, Pengalaman Mengelola Kawasan Adat Dayak Kanayatn Di Banua Talaga Sengah Temila, Makalah disampaikan dalam Rangka Convention on Biological Diversity, Jakarta 6-17 November 1995.
- Noer Fauzi,2000 (KEDAI I) dalam Kumpulan Tulisan dalam Kelompok Diskusi Adat Indonesia, Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam, Cisarua 26-28 Mei, 2000. ICRAF-JAPHAMA
- Nurman Tasman, Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan; Aspek Hukum dan Implementasinya (tidak dipublikasikan)
- Ostrom Elinor. Governing the Commons. Cambridge: Cambridge University Pess, 1990
- Parmuladi Bambang. Hukum Kehutanan dan Pembangunan BidangKehutanan, Rajawali Press, cetakan pertama Jakarta 1995.
- Piliang Yasraf Amir, Geo-Politik. Harian KOMPAS Senin, 26 April 1999.
- Raintree B. John, Land Trees and Tenure, Proceedings of the International Workshop on Tenure Issues in Agroforestry, Nairobi May 27-31, 1985. IRAF- the Land Tenure Center.
- Ruwiastuti R. Maria, Pengakuan Hak Ulayat: antara harapan dan kenyataan, Konsorsium Pembaruan Agraria. Makalah disampaikan pada Roundtable Discussion yang diselenggarakan bersama-sama antara Elsam-PKPM Unika Atma Jaya dan KPA, 13 Juli

1999.

Sandra Moniaga, *The Indigenesness of the Indigenous Peoples in Indonesia; from whose perspective?* Dalam Makalah No 2-A, Konferensi INFID ke X tentang Tanah dan Pembangunan, Canberra 26-28 April 1996.

-----, Hak Siapa, Hak Apa, Sistem Hukum yang Mana dan Pengelolaan Hutan yang Bagaimana dalam Property Right dalam Pengelolaan Hutan: Permasalahan dan Strategi Penanganannya, cacatan diskusi dalam rangka Dies Natalis IPB, Darmaga, 23 September 1998

Sangaji Anto, Negara, Masyarakat Adat dan Konflik Ruang, Kertas Posisi 01, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif, April 1999.

Satjipto Rahardjo, Masalah-Masalah dalam Penerapan Hukum Adat dalam Lokakarya Formulasi Masalah-Masalah Strategis Dalam Kajian Hukum di Indonesia; Sebuah Upaya Reposisi Supremasi Hukum, 25-27 Februari 1999. Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, Jakarta

Safitri A. Myrna, Pengelolaan Hutan, Akses Masyarakat Lokal dan Perkembangan Gagasannya Dalam Kebijakan dan Perdebatan Internasional. P3AE-UI, Jakarta, Oktober 1997

Safitri Myrna, Kusworo, A & Bediona Philipus. Peran Masyarakat Lokal Dalam Pengelolaan Hutan: Kajian Kebijakan Daerah Lampung, Kalimantan Timur dan Nusa Tenggara Timur. P3AE-UI Jakarta 1997.

Suhardjito Didik, Khan Azis, Djatmiko Wibowo, Sirait Martua dan Evelyn Santi. Karakteristik Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat. Studi Kolaboratif FKKM-1999, akan dipublikasikan

Sumarlan Yanuar, Towards A Community-Based Resource Management From A State- Controlled One: Legal Overview and Possibilities, ICRAF-SEA Programme 1 Report 1998 unpublished.

Sumadjono M, Pengakuan Keberadaan Hutan Adat Dalam Rangka Reformasi Agraria dalam Lokakarya Keberadaan Hutan Adat, Komite Reformasi Kehutanan dan Perkebunan, Jakarta, 25 Maret 1999

-----, Revisi Undang Undang Kehutanan? dalam Harian Umum Kompas 22 Juni 1999

-----, Pengakuan terhadap Hak Ulayat, dalam Harian Umum Kompas tgl 5 Juli 1999.

TEMPO, Tanah Ulayat; Setelah Sewindu Dibabat Pengusaha, Rubrik Hukum, Majalah Dwi-mingguan edisi 6 Juni 1999 hal 36. Jakarta.

Ter Haar Bzn, Beginzelen en Stelsel van het Adatrecht, [K.Ng.Soebakti Poesponoto (penterj.: Asas-asas dan Susunan Hukum Adat)], Jakarta: Pradya Paramita, cetakan XI, 1994

Titahelu R.Z. Masyarakat Adat dan Pembangunan: Menuju Keutuhan Makna Pembangunan Manusia dan Masyarakat Indonesia, dalam Orasi Dies Natalis UNPATTI ke

XXXXIII dan Wisuda Sarjana I, 18 Mei 1996. Ambon.

Ton Dietz, Pengakuan Hak Atas Sumberdaya Alam, Remdec-Insist-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.

Wignyoebroto Soetandyo, Masyarakat Adat di Tengah Perubahan dalam Roundtable Discussion Pemulihan Hak-hak Masyarakat Adat, Jakarta, 24 Maret 1999b.

-----, Komunitas Lokal versus Negara Bangsa; Perbedaan Persepsi dan Konsepsi Tentang Makna Lingkungan (Akibat Pada Keberpihakan Kebijakan Nasional), background paper dalam diskusi “RUU Tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan” FKKM, 21 Mei 1999a, Jakarta.

-----, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1994.

Yando Zakaria, Masalah Agraria & Kelembagaan Adat: Mari Menata Ulang Hubungan Rakyat-Negara, dalam “Dialog Merumuskan Arah dan Strategi Reformasi Agraria” memperingati 70 tahun Prof. Tjondronegoro. AKATIGA-LPM-IPB 16-17 Maret 1999.

Widodo Sutoyo, Makalah Pembahas dalam “Seminar Peran dan Akses Masyarakat Lokal Dalam Pengelolaan Hutan; Kajian Kebijakan Daerah Lampung, Kaltim dan NTT”, P3AE-UI, Depok 20 Januari 1997.

Wiludjeng Henny, Bibliografi Beranotasi Tentang Tanah Adat di Indonesia Volume 1 & 2 , 1998 UNIKA Atma Jaya-Litbang BPN, Jakarta.

WARSI, Kawasan Bukit Duabelas: Kondis dan Peruntukkan Bagi Ruang Hidup Orang Rimba (Resume Usulan Perluasan Cagar Biosfer Bukit Duabelas), Mei 1999, Warung Informasi Konservasi, Jambi

WWF-WARSI, Menggugat PT. SML & PT. AS dalam Alam Sumatera dan Pembangunan Edisi III/ Februari 1999, Rengat

# **How Indigenous People Rights in Natural Resource Management Regulates in Indonesia**

Martua Sirait, Chip Fay dan A. Kusworo

Southeast Asia Policy Research Working Paper, No. 24

## **Acknowledgement**

This report is part of the ASB Project in Indonesia. The Asian Development Bank, under RETA 5711, financially supported this specific work

© Copyright ICRAF Southeast Asia

Further information please contact:

ICRAF SE-Asia  
Southeast Asian Regional Research Programme  
PO Box 161  
Bogor 16001  
Indonesia  
Tel: 62 251 625415, fax: 62 251 625416  
Email: [icraf-indonesia@cgiar.org](mailto:icraf-indonesia@cgiar.org)  
ICRAF Southeast Asia website: <http://www.icraf.cgiar.org/sea>

Cover design: Dwiati N. Rini

Illustration design: Wiyono

### **Disclaimer**

This text is a 'working paper' reflecting research results obtained in the framework of ICRAF Southeast Asia project. Full responsibility for the contents remains with the authors.

## HOW INDIGENOUS PEOPLE RIGHTS IN NATURAL RESOURCE MANAGEMENT REGULATES in INDONESIA ?

By: Martua Sirait, Chip Fay and A.Kusworo<sup>11</sup>

### I. INTRODUCTION

#### A. Background

Forests as natural resource should be used for the benefits of the people at large as stipulated in Chapter 33 of Indonesia 1945 Constitution (or UUD 1945). Paragraph 3 in Chapter 33 as the legal base of forests utilization in Indonesia underlines the essential goal to satisfy common people's welfare. Law number 5 of 1967 concerning basic principles of forestry was meant to achieve this goal by implementing timber management approach that failed to contain a holistic pattern and approach in forest management. The policy has yet adopted an ecosystem management model that includes socio cultural, economic and sustainability aspects.

In various places in Indonesia, there are evidences showing the practice of customary law. Under the governance of this law, communities are bound to respect the principles of, for example, forest clearance for agricultural use, cattle breeding, game hunting and forest products gathering. Some forest areas, indigenous communities have proven their wisdom in keeping their forest ecosystem intact by treating the areas as the source of livelihood. In local dialect, such practice can be recognized as, among others, *Mamar* in Nusa Tenggara Timur, *Lembo* as practiced by the Dayak communities in East Kalimantan, *Tembawang* by the Dayak in West Kalimantan, *Repong* by Peminggir communities in Lampung, and *Tombak* by the Bataks in North Tapanuli. These practices show that indigenous communities have had and are capable to manage their own natural resources including the forests for generations. It is known that these patterns include systematic forest management by recognizing land use management under the classification of natural forest, forest plantation, orchards and agricultural use. These practices have resulted diversity of forestland use patterns that are dynamics and integrated bearing numerous economic, socio-cultural, religious, and ecological benefits for the communities and environment (Suhardjito, Khan, Djatmiko et.al). The Agrarian Law of 1960 has attempted to bring to light the recognition of customary law within the perspective of national legal system. However, in practice, the implementation as well as the derivative regulations is far from accomplishment of intended goal.

Since the government awarded the right of forest utilization to capital intensive private and state owned companies in the forms of timber concessions and timber estate plantation (HPH, HPHH, and HTI) in the 70's, the communities living in the vicinity and within the forest, particularly the indigenous communities, has been disadvantaged. Customary forests was claimed as state owned causing excessive forest exploitation, enhancing illegal logging, and sparking prolonged social conflicts among communities upon "ownership" by local communities and the nationalization of customary forest resources governed within adat (customary) jurisdiction.

Escalating land and forest resource conflicts that triggered social politic and economic effects should be avoided or resolved by regulating the recognition of indigenous communities rights, most importantly in the areas ruled by customary law within state owned forest areas.

---

<sup>11</sup> ICRAF-SEA

The Decree of Minister of Forestry and Plantation No: 677/Kpts-II/1998 regarding Community-based Forestry, Government Regulation No: 6 of 1998 concerning Production Forest Utilization and Forestry Law No: 5 of 1967 are examples of policy that clearly administer and reduce local access for local communities to forest areas. Controlled access to forest utilization has especially hurt indigenous communities.

Stipulation of House of Representatives (MPR) Number XVII in 1998 concerning Human Rights contains the rights to progress and protection of indigenous communities existence including communal land. This has become the main reference in resolving conflicts on areas claimed by indigenous community within forest areas to assure forest conservation<sup>12</sup>. The issuance of Local Government Law no 22 in 1999; Agrarian/Head of Agrarian Body no 5 of 1999 regarding the Guidelines of Indigenous Communities' Communal Rights; and the new Forestry Law no 41 of 1999 has clearly mentioned the recognition of indigenous community rights that could be readily practiced in each of respective regions. It is expected that the recognition will not only provide legal certainty but also will be followed with the rehabilitation of their rights. This implication is in harmony with the State Guidelines (GBHN) 1999-2004 regarding land regulations that underline:

*...The development of land policies should aim on the improvement of land utilization and land use in a fair, transparent and productive manners by putting first the rights of local people including communal rights and indigenous communities based on balanced regional spatial planning.*

## II. EXPERT PERSPECTIVES ON THE EXISTENCE OF INDIGENOUS COMMUNITIES

References that acknowledge the existence of indigenous communities areas in Indonesia, among others, can be found in the following texts:

- a) According to a study conducted by Van Vollenhoven, long before the declaration of Indonesia's independence across the archipelago, there are 19 areas administered under the customary law: (1) Aceh, (2) Gayo, Alas, Batak and Nias, (3) Minangkabau, Mentawai, (4) Sumatera Selatan, Enggano, (5) Melayu, (6) Bangka, Belitung, (7) Kalimantan, (8) Minahasa, (9) Gorontalo, (10) Toraja, (11) Sulawesi Selatan, (12) Kepulauan Ternate, (13) Maluku, (14) Irian Barat, (15) Kepulauan Timor, (16) Bali, Lombok, (17) Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, (18) Solo, Yogyakarta, (19) Jawa Barat, Jakarta.
- b) In the elaboration of Chapter VI 1945 Constitution, it is mentioned that within the territorial jurisdiction of there are about 250 *Zelfbestuurende land-schappen and Volksgemeen-schappen*; such as Desa (village) in Java and Bali, Nagari in Minangkabau, Dusun and Marga in Palembang and so on. These territories have original village structure and therefore can be considered as special areas.
- c) Only in Lampung, there are 76 units of indigenous communities known as Marga. The status of these Margas are recognized by the Governor as stipulated in regulation SK No. G/362/B.II/HK/96. This Governor Decree of Lampung was issued based on studies and researches commenced by experts in custom and culture of Lampung province. However, the results of these studies are open for verification.

From the explanation above, there is enough bodies of evidence to support the existence of indigenous communities in Indonesia and that they continue to live. The three examples above show that Dutch researchers conducted studies in the 19 century only provided us with general information about the existence of indigenous communities in Indonesia. The 1945 Constitution provides the same in which it only mention that Indonesia has about 250 *Zelfbestuurende land-schappen* in the

---

<sup>12</sup> Saat ini Tap MPR ini telah diterjemahkan kedalam Undang-Undang HAM no 39 tahun 1999

form of sultanate/kingdom with autonomous administration (daerah swapraja). These kingdoms, however, does not contain a unity/alliance of adat/indigenous communities as exercised in the structure of Desa in Java and Bali, Nagari in Minangkabau, Dusun and Marga in Palembang. The unity of indigenous communities in the village level hold specific social system and each of these systems is closely related to land and natural resource management. The amount of these units of indigenous communities in Indonesia is numerous (? Uncountable)

In 1996, a survey conducted in Lampung by scholars revealed that there are 76 communities in Lampung province alone. This number, if studied in a more detailed and expanded fashion will possibly record more units of indigenous community in Lampung. It can be concluded that the amount of indigenous communities in Indonesia varies. Data on the existence of indigenous communities taken nationally by the state cannot be taken as reference without deeper analysis of each respective area where indigenous communities live.

According to Ter Haar, indigenous communities are defined as community that live according to its custom and regulation, settle in one specific site/area, rule in the full fledged of its own sovereignty, and manage its own actual and potential assets/wealth, where the community members of each unity take part in the daily life as a natural life experience. Every member of this community holds no intent or tendency to disintegrate the nurtured community bonding or to permanently leave the community.

ILO Convention of 1989 formulates indigenous communities as communities that inhabit in sovereign countries where the social, cultural and economic conditions distinct them from other community segments in each respective country, and their status is regulated completely or partially by customary law and tradition practiced by respective indigenous community or regulated with special law and regulations.

Indigenous People's Alliance for the Archipelago or Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) defines indigenous community as community that have ancestors that live for generations in a certain geographical area, embracing distinctive values, ideology, economy, politic, cultural and social systems.

Human ecology depicts human relation to environment (natural resources), as described by Merchant (1996), is divided into three paradigms with diverse schools of thought.

Indigenous peoples and long-term settlers live together for generations perceive their being as a part of living environment. They don't see nature as unlimited supply of natural resource ready for extraction but as environment with limited resources. The norms and values followed were formed based on their pragmatic life experience and their interaction with natural environment. This paradigm is called *Society in Self*.

In a community composed from diverse ethnicities and are new comers inhabiting a particular site, the communities place themselves as the very core element that determine the welfare of their livelihood. They take for granted natural environment as unlimited resources to exploit as much as possible. This paradigm is known as *Self in Society*.

Among the modern communities generally reside in the urban areas, which are easily changed specially in adjusting with the course of information development, humans change also their understanding about natural environment. This paradigm has been arguable to inquire the relationship with the environment in the same light humans continue to question the values and norms practiced in certain communities. This has caused distance between human beings and the natural environment. This paradigm is called *Self versus Society*.

Deciding the course of life including which paradigm to follow is inherent right of every human being. Indigenous people should have the same right to hold their values and norms and to develop them or even to repeal them.

Indigenous communities are a unity of indigenous people who govern autonomously their own life system (legally, politically, economically and so on). The nature of their life system is known as *otohton*, a unity of indigenous communities formed by the members of the community itself and not implanted by foreign authorities such as village unit with its



village security body (known as LKMD) during the New Order era. Indigenous communities at present do not govern their life system in fully autonomous way and are not part of national integration process toward a state-nation building (Wignyosoebroto, 1999a). This situation has made it clear that any formulation to define Indigenous Community created prior to independence tend to appear rigid picturing static nature of indigenous communities lacking the fact that they do develop and go through some changes. The definitions of indigenous communities formulated after the independence capture the dynamic nature bearing in mind the realism underlining changes among indigenous communities in Indonesia (Wignjosoebroto, 1999b).

Maria Sumardjono (1999) explains crucial criteria to help assess whether or not communal rights (*hak ulayat*) is still exercised and practiced among indigenous communities. Communal rights persist when:

- a. There is indigenous/adat communities that meet certain characteristics to as subject of communal rights,
- b. There is geographical territory with certain boundaries as *lebensraum* (living space) as the object of communal rights;
- c. There is authority among respected indigenous community to take certain actions regarding land or other natural resources and legal measures.

The above requirements should not be met cumulatively. They could indicate if the practice of customary rights on land and natural resources among certain indigenous community. The criteria above should not be applied to determine the existence of indigenous communities but rather as a means to assist decision makers to accept them.

The following explanation elaborate further the criteria to define Indigenous Communities as Legal Subject, Legal Object with Authority to take legal measures:

Masyarakat hukum adat or indigenous communities is the subject mentioned as the beholders of communal rights in their adat territory as stipulated in national constitution and regulations. Indigenous communities in Indonesia comprises from communities originated from the same geographical territory, Genealogy, and territorial-genealogy. The definition has resulted Indonesia to home immense diversity of communities (Ter Haar, 1939 in Abdurahman & Wentzel, 1997; Sutanto-Sunario, 1999; Titahelu 1998).

The Objects of indigenous communities' communal rights include land, water, plants and animals. The Law of Braja Nanti, the Kingdom of Kutai Kartanegara clearly mentioned minerals to include into customary rights. Territory of adat communities was drawn with clear and factual boundaries by recognizing natural boundaries or other sign of boundaries on site. Gong is also used to symbolize boundaries measuring the furthest the sound can be heard. To administer and determine the relationship can be seen easily by studying land transactions as regulated by adat law and institutions (Mahadi 1991 dalam Abdurahman & Wentzel 1997).

The authority of indigenous communities upon land and forest resources includes the following:

- 1) To regulate and administer land use (for housing, agricultural use, etc.), procurement and supply (building new residential area or new paddy fields, etc) and land maintenance.
- 2) To regulate and decide legal relationship between people and land (granting specific rights to specific subject)
- 3) To regulate and determine the relationship between people and legal actions in regards with land (selling-buying land, inheritance, etc).

The authority of adat communities covers beyond land as an object. It include other resources on the soil surface (trees, animals, rocks and other objects that bear economic values); buried underneath the land surface (minerals and other resource to mine), as well as coastal area, resources on the water surface, underwater and the land under the water.

Under the Dutch rules, there were many agreements tied with the kings or local communities that mainly negated systematically the rights of indigenous people to their natural resources. There were challenges or objection to argue this statement until the colonial Government of Dutch-Indies issued a policy known as Domain Statement (*Domein Verklaring*) in attempt to differentiate the objects of land resources to claim by the state and indigenous communities. This policy classified lands into *vrij lands domein* and *onvrij lands domein*. However, until the end of Dutch colonialization in Indonesia, not all of Indonesia territory fell under the jurisdiction of Dutch territory. For those area excluded from the Dutch jurisdiction, the replacing government were barred from enforcing *Domein Verklaring*. *Korte Verklaring*, instead, could be used as memorandum of understanding between two countries. In the end when the transfer of power from the Dutch, not all of the territory of Dutch colonies that was included as State Owned land (excluding private land) had been claimed automatically as State Owned Land. The status of land in each of Indonesia jurisdiction needs clarification, that is to be verified through documents as legal evidence of transfer of power.

### **III. RECOGNITION OF INDIGENOUS COMMUNITIES EXISTENCE**

Across sectors, the recognitions of indigenous and the manifestation of these recognitions communities vary widely. The local governments of each region also demonstrate different appreciation to the existence of indigenous communities.

Despite the policies regulating the existence of indigenous communities, there are some international conventions in which the government of Indonesia has ratified some of them and adopt the conventions into Indonesia legal framework. Discourses regarding indigenous communities have been discussed in the national level aiming toward the recognition of indigenous people, comprising of the following list of regulations:

#### **1. National Regulations and Law**

In practice the right of indigenous communities as a collective unit to natural resources or is known as communal right is manifested in resource management and

utilization. A number of regulations enforced at the national level have recognized and regulated the existence of indigenous communities. These regulations include the following:

- a. The Constitution of the Republic of Indonesia Article 18 states that *....considering and referring to consultative principles in State's Governmental System and **ancestral rights in the territory with distinctive characteristic***. While in explanation part of The Constitution it is stated that *In the territory of the Republic of Indonesia there are at least 250 Zelfbesturende landschappen and Volksgemeenschappen as desa in Java and Bali, nagari in Minangkabau, dusun and marga in Palembang, etc. Such territories have original structure and therefore can be considered as territory with distinctive characteristic.....all state's legislations concerning such territories will refer to their **ancestral rights respectively***.
- b. The Decision of People Consultative Assembly (MPR) No.XVII/MPR/1998 on Human Rights. The Decision insists that the recognition and protection of customary-based community is an integrated part of respect to human rights. It can be seen in Article 32 which states that *every individual person has property rights and such property rights cannot be taken over arbitrarily*. Furthermore in Article 41 it is stated that *Cultural identity of indigenous peoples, **including right to customary land (or tanah ulayat) is under protection** in accordance with the condition of an era*.  
The MPR Decision No.XVII/MPR/1998 has been clarified further in UU HAM No. 39/1999 or Human Rights Law No. 39/1999.
- c. The Law No. 10/1992 on Citizenship and Prosperous Family ensures Indonesian peoples' rights to ancestral domain and rights to develop customary-based-community's culture. In Article 6 (b) it is stated that *.....the rights owned by people as community's member cover the right to develop cultural resource, right to develop group's capacity and capability, **right to ancestral domain utilization**, right to preserve or to develop their cultural behavior*.
- d. Basic Agrarian Law No. 5/1960.  
Legal basis in granting the right to natural resources management to customary-based community is Basic Agrarian Law No. 5/1960 Article 2 Paragraph 4: *State's right to control mentioned above, **in its implementation, can be mandated to Swatantra regions and customary-based communities** to the degree necessary and not in contradiction to national interest, and conform to governmental regulations*. Therefore, customary-based-community's right to forest resource management is the right originated to the delegation of authority from the State to the community. Although customary-based community is in a position as subordinate of the state, the statement in Article 2 Paragraph 4 shows clearly that the existence of indigenous peoples cannot be wiped out.
- e. Law No. 24/1992 on Spatial Planning.  
Natural resources management system based on customary law is also ensured by the Law No. 24/1992 on Spatial Planning. In the explanation of Article 4 Paragraph 2 of the Law it is stated that *A fair and just compensation is given to the people which are at a disadvantage as land rights holder, **right to natural resources management holder such as forest management holder**, mining, excavated material, fish, and or space management holders which can directly proved that the people get disadvantage from the implementation of development activities that conform with spatial planning and from the change of spatial values caused by spatial planning. Such right to get compensation is based on the legislations or on **customary law** and existing people's custom*.
- f. Law No. 11/1974 on Irrigation  
In the Law No. 11/1974 there is an article related to customary law, i.e. Article 3

Paragraph 3 which states that *implementation of the regulation concerning state's right to control over water is respectful towards the rights owned by indigenous people of the related region as long as it is not in the contradiction to national interest.*

- g. Basic Forestry Law No. 5/1967.  
Customary-based community have the right to harvest forest product in customary or *adat* forest to meet their every day needs. Rules, which regulate the rights to utilize forest resource, can be found in Article 17 of Basic Forestry Law No. 5/1967. It is stated in the Article 17 that *Realization of indigenous peoples' rights, customary-based community and its members' rights and also individual rights to get benefit from forest, direct or indirectly, based on certain legislation, as far as in fact it is still exist, should not obstruct the achievement of objectives mentioned in this Law.*  
The Law now has been changed by Forestry Law No. 41/1999. In Article 1 paragraph 6 of the new Law, in General Instruction, it is stated that *Adat Forest is State's forest which is located in customary territory of customary-based community.*  
Therefore, though *adat* forest is classified as state's forest area but in fact the state recognized the existence of customary territory of customary-based community. In Article 67 Paragraph 2 it is stated that *Affirmation of the existence or of disappearance of customary-based community mentioned in article 1 is established through Local Regulation.*
- h. Law No. 5/1994 on Ratification of International Convention on Bio-Diversity (United Nation Convention on Biological Diversity). In article 8 concerning in-situ conservation, in item **j** it is stated that ***to respect, protect, and to preserve the knowledge, innovations, and practices of indigenous peoples and local peoples which reflect traditional life style, in accordance with conservation and sustainable utilization of biodiversity and to develop its realization to wider scale under an agreement with and involvement of the owner of such knowledge, innovations, and practices and to encourage a fair and just benefit sharing from the utilization of such knowledge, innovations, and practices.***  
In Article 15 item 4 it is stated that *Opening of accesses to biological resource **has to be based on a common agreement (especially with the owner of such resource).***
- i. Law No. 22/1999 on Local Government.  
In Article 93 Paragraph 1 it is stated that *Desa can be established or be wiped out and or be combined based on consideration of its origin and peoples' initiative.....while in explanation part it is stated that *The terminology "desa" is adapted to local culture such as nagari, huta, bori, marga,.....* Furthermore in Article 99 it is stated that *The authority of desa involves the existing authority based on the origin of Desa (or called with the other name).*  
What is meant by *or called with the other name* is that there is possibility to change the terminology "*desa*" into another terminology which agree with social characteristics, social conditions, origin, and institutional structures of a community in a region that characterized such community as indigenous community like Nagari (in Minangkabau), Marga (in Lampung), Negoray (in Ambon), Binua/Benua (in Kalimantan), etc. Each name in each region shows a specific characteristic of territorial condition (like Desa in Jawa), genealogic (Marga in Batak), or territorial-genealogic (Negoray in Ambon).*
- j. Governmental Regulation No. 24/1997 on Land Registration put rules about Adjudicative Committee that collecting and determining the validity of physical data and juridical data of the object of rights. In explanation part of Article 8c it is stated that *there is a possibility for Adat Leader who really knows the history and or the ownership of land in certain region to join the adjudicative committee, especially in the region where adat is still powerful.* While in article 24 paragraph 2 concerning Authentication of Old Rights it is stated that *In case of no evidences as is meant by article 1 (1, written evidence or*

*information with a validity counted on by adjudicative committee) rights authentication can be carried out based on physical control over related land for 20 years or more consecutively.....under the conditions; a. Control over land is done with good intention and transparently .....and is affirmed by reliable person's witness b. the control over land, prior to or during the notification as stated in article 26, is not complained by customary-based community or desa/keurahan or other party related to land.*

Concerning the publication form of land rights there are two types of it, i.e. 1). **The rights acquired from customary (adat) land** as evidently proved in the history of land **get governmental recognition of right to land**; 2). **The rights that are not proved in the history of land as the right acquired from customary (adat) land but from state land get governmental grant of right to land.** Thus, it is clear that the position of government in accommodating land rights is not to give the right but to recognize the existing rights.

k. Governmental Regulation No. 6/1999.

It is stated in Article 27 Paragraph 1 of Governmental Regulation No. 6/1999 concerning Forest Management and Harvesting Forest Product in Production Forest that: ***Customary-based Communities, as far as they, in fact, still exist and are recognized, get governmental grant of right for harvesting forest product to meet their everyday needs under this Governmental Regulation.*** Ratification of Forestry Law No. 41/1999 required the replacement of Governmental Regulation No. 6/1999, and now the Draft Bill of *Adat Forest* (or in other name) that grants the right of natural resources management to indigenous peoples is being prepared.

l. Presidential Instruction No. 1/1976

Presidential Instruction No. 1/1976 dated January 13, 1976, on the synchronization between agrarian sector and forestry, mining, transmigration, and public works sectors in implementation of duty, Section IV No. 20 asserts that *In the matter of a tract of land pointed in item (ad ii) within which there is land owned by people or customary-based community under a valid right, then the right to such land should be released at first by concession (Hak Pengusahaan Hutan) holder through giving compensation to the right holder for then requesting the right through following the existing agrarian regulations.*

m. Presidential Decree No. 48/1999 on Legislation and Policy Study Team for Implementation of Land reform or also known as Land Reform Team. It is stated in Considering, paragraph a. that *Basic Agrarian Law No. 5/ 1960 instructs that all the rights to land should contain social justice, and do not harm public interests.....Further, in Considering, paragraph b. it is stated that the existing agrarian legislations and policies are not compatible with what is addressed by Basic Agrarian Law No. 5/1960 and not quite supporting the realization of land utilization and control that conform with populist values and social justice norms, therefore it is necessary to make measures to concretized the instructions of the Law.*

In the Team chaired by Minister of Justice, President delegated the duty of studying legislations which related to agrarian sector. Members of the Team are Minister of State for Agrarian/Head of National Agrarian Body (BPN, *Badan Pertanahan Nasional*), Minister of Forestry and Plantation, and other related institutions.

n. Minister of Forestry Decree No. 251/Kpts-II/1993 on the Regulation of Right for Harvesting Forest Product in the area of concession (*HPH, Hak Pengusahaan Hutan*) for Customary-based communities. Article 1 of the Decree stated that: *What is meant, in this decree, by Customary-based community's rights are the rights owned by certain existing*

*group of customary-based community to take both timber or non-timber forest product from concession area.*

- o. Minister of Forestry Decree No. 252/1993 on the Sustainable Forest Management Criteria and Indicators; one of the five criteria is social criteria where in explanation section it is stated that the operational area of forest management should be free from agrarian and other forest resources conflict with community (including indigenous peoples).
- p. Minister of Forestry Decree No. 47/Kpts-II/1998. This decree allocated 29,000 hectares protected forest and limited production forest area in Lampung, which was the original agroforest system of *repong damar*, as the area with specific target (KDTI or Kawasan dengan tujuan istimewa). Right of management is granted to 16 groups of local indigenous peoples. This decree recognizes the forest resources management of Peminggir/Krui peoples.
- q. Minister of Forestry and Plantation Decree No. 677/Kpts-II/1998. This decree gives a chance to local people (including indigenous peoples) to utilize the forest sustainably through a cooperative in the way that agrees with the purpose of forest. Management system, region, and institutional type offered by this decree are more appropriate to public to manage the forest area for a certain period and not for generations like what indigenous peoples usually do.
- r. Minister of Domestic Affairs Regulation No. 3/1997 on Empowerment, Conservation, and Development of Local Customs, Habits, and Customary Institutions. Article 8: *Customary institutions have a position as an organization forum for dialogs between adat leaders who **are out of governmental organization structure** at province, kabupaten, kecamatan, and/or desa/kelurahan level. Article 9: Customary institutions have the rights and authorities as follows: **a. to be representatives of indigenous peoples to outer world in the affairs related to adat; b. to manage adat rights and/or adat property in order to increase the wealth of peoples; c. to settle the conflicts in connection with adat affairs.....***  
The Regulation recognizes that customary-based community is a legal institution that is out of governmental structure which can develop relationship with outer groups and manage community's property including natural resources and decides punishment for offences against *adat* law.
- s. Minister of Domestic Affairs Regulation No. 9/1998 on Peoples Participation in Spatial Planning at Local level. Indigenous peoples participation is clearly stated in planning, implementation, control, raising objection process, and getting compensation for the change caused by spatial planning.
- t. Minister of State for Agrarian/Head of National Agrarian Body (BPN) Regulation on Guidelines on the Settlement of *Hak Ulayat* of Customary-based Community. The Regulation the Minister once promised in the Congress of Indigenous Peoples Of the Archipelago to be a recognition of the existence of customary land (*tanah ulayat*) was published on June 24, 1999. In article 1 paragraph 1 it defines *hak ulayat* as follows: *Hak Ulayat and other identical rights of customary-based community (will be called hak ulayat from now on) is an authority **under adat law of certain customary-based community** over an area that constitutes their environment where they tap natural resources in it, including land, for their lives and to survive, which comes up from naturally and spiritually relationship for generations between customary-based community and the respective area.*

Although in general the Minister Regulation accommodates the rights of customary-based community, it has, however, not explain explicitly the rehabilitation of such rights that already taken over. Furthermore, this Minister Regulation can not be implemented before the ratification of local government regulation drafted by DPRD that involve as great as possible local indigenous peoples.

Thus what is stated in Forestry Law No. 41/1999 concerning *hak ulayat* and individual rights to land and other natural resources is not match with what is contained in Basic Agrarian Law No. 5/1960. Basic Forestry Law No. 5/1967 principally recognizes *adat* forest (*ulayat* land) as part of State's Forest Area under the condition that the existence of such *hak ulayat* is really factual and the realization of such right should be compatible with national interest and not be in contradiction to higher legislations, whereas in Basic Agrarian Law *ulayat* land is the property that is not placed in the state's forest area. This property is known as old right originated to *adat* right under government recognition. Contradiction in the concept of authority over and ownership of *adat* forest/*ulayat* land is still exists in Forest Law No. 41/1999.

The Land reform Team established by Presidential Decree No. 45/1999 dated May 27, 1999 that should have work cross-sector on synchronizing legislations and regulations related to agrarian for three months to bear a result to be accommodated in Draft Bill, actually did nothing, therefore the legislation disharmony is still persist.

As of today there is a sharp conceptual difference between government and indigenous peoples who believe that their *adat* land is a private sphere where the state could not put a claim over it as state's forest area. The State Minister of Agrarian/Head of BPPN Regulation No. 5/1999 recognizes *adat* land as private area while Forestry Law No. 41/1999 asserts it as public area. The clearness of authority over land and a distinct mechanism is a pre condition to a sustainable management; therefore it is necessary to work on it soon through a public consultation.

## **2. Provincial and Residential (Kabupaten) Policy**

Aside from national legislations, there are also local legislations, which recognize the existence of indigenous peoples and their *adat* forest both at provincial and *kabupaten* level. There are also Institutional Regulations which prevail in some regions of Indonesia. Local governmental regulations will be growing fast in connection with the running decentralization. It was also stated in Peoples Consultative Assembly's (MPR) Decision of the Year 2000 about the deadline that up to December 31, 2000 National Policy should have put a clear guideline for Provincial and Residential policy. If it failed, then Local government can manage its territory in accordance with their respective conditions. Some local policies are given below;

1. Head Kerinci District Decree No. 96/1994 on the Affirmation of Management of Forest Area owned by *desa* and *adat* forest in Forest Area of Hulu Air Lempur, Kecamatan Gunung Raya, District of Kerinci:.....*To point, to decide, and to affirm the area of Forest belongs to Desa and or Adat Forest belongs to Desa in Forest Area of Hulu Air Lempur which managed by indigenous peoples trusteeship of desa Lembaga Kerja Tetap Daerah Hulu Air Lempur that consist of Desa Lempur Hilir, Desa Lempur Mudik, Desa Dusun Baru Lempur, and Kelurahan Lempur Tengah.*
2. Head of Sarolangun Bangko District DecreeNo. 225/1993 on Regulation of the Location of *adat* Forest of Desa Pangkalan Jambu in Desa Baru Pangkalan Jambu Sungai Manau, District of Sarolangun Bangko. *To decide the location of Adat Forest of Desa Baru Pangkalan Jambu, Kecamatan Sungai Manau, District of Sarolangun Bangko as Adat*

*Forest Area of Desa Pangkalan Jambu as it was described in the map attached to this regulation, with the boundaries.....*

3. Provincial Regulation of Bali No. 6/1986 on the function, position, and role of *desa adat* as a unit of Customary-based Community in the Province of Bali. Article 2; *Palemahan Desa Adat is a regional unit of Customary-based community with certain boundaries. The boundaries of Palemahan Desa Adat are the border determined by each desa adat on the basis of negotiation between neighboring desa. Article 6 paragraph 1e;.....the function of desa adat as a customary-based community is.....to protect, to conserve, and to utilize desa's property for peopoles' wealth.*
4. Head of Forestry Regional Office of East Kalimantan Decree No. 4653/KWL/RRL-1/19934 on the Problem of Land and *Adat* Rights. The decree put a guideline for land survey and *adat* rights, utilization of land and *adat* rights by company should be based on the negotiation with and get the permit from indigenous peoples and the establishment of task force to conduct social survey.
5. Governor of the Province of Lampung Decree No. G/445/B.II/HK 94 on the Establishment of Formulation Team and the Members of Field Survey in the frame of the Establishment of *Adat* Institution Inventory in the Province of Lampung. The Decree gives mandate to some sociologist and anthropologist to conduct field survey about *Adat* Institution in Lampung.
6. Governor of the Province of Lampung Decree No. G/362/B.II/HK 1996 on Affirmation of *Adat Marga* Institution as a Customary-based Community Unit of Indigenous Peoples in Lampung. The Decree affirms the existence of *adat marga* institution in Lampung and the chance for outsiders to join local indigenous peoples.
7. Head of Kapuas Hulu District Decree No. 59/1998 on the Guidance of Utilization of *Ulayat* Land or the same kind of it and the Land belongs to *Adat* property for the sake of company. The Decree was established in West Kalimantan in reform era to keep the smoothness of service related to land availability for private interests where the certainty of law is necessary to guarantee the security of investment and peoples' responsibility. In item 2, concerning *adat* land status, it was stated that.....*a. Land property originated to Adat property for and under individual name to whom the land belongs to; b. Right to Use the land originated to Ulayat land/ or the same kind of it for and under Desa government's name as Desa's property.* In item three and so on, it was stated that the land with both status could be rent out to a company at the cost decided by peoples' meeting and after renting period the land should be back to its owner.

The Decree No. 59/1998 actually resembles to Agrarian Minister/BPN Decree No. 5/1999 where *adat* rights to land can be a Property Right and Use Right (in Decree of District Head) and *Adat* Property (in Ministerial Decree No. 5/1999). In both policies it is stated that *adat* land can be rent out to a company (in Decree of District Head) and to government (in Ministerial Decree). But both regulations should be criticized further.

8. Aside from Local Regulations that give opportunity to indigenous peoples to manage their authority over customary territory there are also regulations, which systematically removed the existence of indigenous peoples' rights. An example of it is Local Government Regulation No. 8/1974 of the Province of Nusa Tenggara Barat where it is stated in article 2 that: *1). The former land of customary-based community is prescribed as the land under the authority of Local Government cq. Governor. 2). Everyone or every legal body that controls the land pointed in paragraph 1 of this article needs to have evidences of the rights to such land.* In the explanation of Article 2 it is stated that: *Every*



*control or authority over land needs a written evidence of the right that guaranteed by Government. Document of decree on the affirmation of Land rights which then replaced by Land Right Certification is valid to be an evidence as stated in article 19 of Basic Agrarian Law. The thought of all these regulations are based on Agrarian Minister Regulation No. 2/1962 on land registration. But the Agrarian Minister Regulation is not in effect anymore after the Government Regulation No 24/1997 on Land Registration and the Ministerial Decree No. 5/1999 that gives the status to ulayat lands.*

9. In the Spatial Planning of the Province of Jambi it is clearly stated that the area of 26,000 hectares is allocated for the environment of Orang Rimba which is called as Bukit Duabelas Biosphere Reservation. Governor of Jambi in the Decree No. 522.51/1973/1984 proposed this Biosphere. Governor proposed the area of Bukit Duabelas which was the protected forest then, to be the place of living for Orang Rimba. But in fact the area has only a small part of forest while Orang Rimba is forest dependent indigenous peoples and it is only a small part compared to customary territory with clear boundary of Orang Rimba (Warsi, 1999).
10. Local Regulation of the Province of West Sumatera No. 13/1983 on *Nagari* as a Unit of Customary-based community in the Province of West Sumatera. The Regulation recognizes *adat* territory, *adat* institutions, and *adat* property as well without to far interfere with *adat* mechanism. Article 12 paragraph 2 of the Regulations stated that *the boundaries of nagari are the boundaries that prevailed before the establishment of Desa and or Kelurahan according to Law No. 5/1979 on Desa Government Administration.*

In addition to the Local Regulation and Local Government Decree there is Institutional decree as well at local level which gives the rights to indigenous peoples to keep managing their *adat* territory. Such Institutional decree, for instance, are:

11. Head of Forestry and Plantation Regional Office of the Province of Aceh Decree No. 445/Kpts/KWL-4/1998 on the Appointment of Yayasan Perwalian Pelestarian Alam Masyarakat Adat Manggamat (YPPAMAM) to be the authority of management of Tripa Kluet Protected Forest Area as Conservation Forest of Manggamat in Kecamatan Kluet Utara, District of South Aceh, Province of Special Region of Aceh. In the first part it is decided that: *To appoint Yayasan Perwalian Pelestarian Masyarakat Adat Manggamat to utilize, to manage, and to improve non timber forest product in order to lift up peoples prosperity based on conservation and sustainable utilization of protected forest in an area of about 12,000 hectares composed of 5,000 ha of protected forest and 7,000 ha of limited production forest with the boundary suitable to attached map in this decree. It is not explained further who or what is YPPAMAM; is it a customary institution or a modern institution.*
12. Letter of Pronouncement of the Head of the Center of Lore Lindu National Park No. 35/VI-BTNLL.1/1999 and No. 680/VI-BTNLL.1/1999 stated that .....*recognizes the existence of Desa Katu indigenous peoples and Robo Behoa Desa Doda indigenous peoples to conserve and to continue the efforts to improve the security and prosperity of their lives in and out of the Lore Lindu National Park in the area that conforms to their participatory mapping more or less about 1,178 and 5,481 ha respectively and that is an integrated part of Lore Lindu National Park Management System which based on Eco Populism.*

### 3. International Discourse

Nowadays, recognition of indigenous peoples' rights has a raising tendency, as it could be seen in the culmination of respect to indigenous peoples existence demonstrated in the celebration of **Indigenous Peoples Year** in 1993 promoted by UN as a continuation of a series of world conventions which put an accent to the importance of implementation of customary-based community empowerment by the members of UN. Those conventions are:

1. International Labor Organization (ILO) Convention No. 169/1989; Article 6 contains participation and consultation principles in the whole decision-making process which have an impact on indigenous peoples at national level. Article 7 to Article 12 contains various aspects of relationship between “*adat* law system” and “national law system”. Article 13 to Article 19 contains the arrangement of “the Rights to *adat* Land”.
2. Rio Declaration 1992 and Agenda 21/1992 in Article 22 basically emphasizes the importance of recognition and empowerment of customary-based community in order that they can get a fair and just treatment.
3. UN Document Draft on Indigenous Peoples' Rights (UN's Document No. E/CN.4/Sub.2/1993/29) clarifies the necessity of taking sides with indigenous peoples which have been ignored for so many years.
4. Resolution of World Conservation Strategy, Caring for the Earth 1991 which supports the special and important role indigenous peoples all over the world in caring the earth.
5. Resolution of 18<sup>th</sup> General Assembly of World Conservation Union, IUCN, which supports indigenous peoples' rights in acclamation including right to utilize local natural resources wisely in accordance with their own tradition.
6. International Tropical Timber Agreement 1994 in ITTO Guidelines stated that the activities of forest management should recognize forest-dependent indigenous peoples' interests and other local forest-dependent community.
7. IUCN working Group on Community Involvement in Forest Management in 1986 recommended that the natural forest regeneration which indigenous peoples always perform in their natural resources management have to be recognized as an alternative to forest regeneration.
8. Convention on Biological Diversity 1992 has been ratified and legislated in Law No. 5/1994. As an effort to protect indigenous peoples' intellectual property right (IPR), sharing technology, and bio-safety.
9. United Nations Declaration and Program of Action to Combat Racism and Racial Discrimination 1978 in Article 21 recognizes indigenous peoples' right to preserve their traditional economic structure and culture, including their language and special relationship with land and natural resources that can not be taken away from them.
10. World Council of Indigenous Peoples (WCIP) in Kiruna, Swedia 1996 emphasized that indigenous peoples' right to land is a complete property right no matter they hold the legal rights published by government or not.
11. Manifesto Mexico in the World Forestry Congress 10<sup>th</sup> 1985 emphasized the necessity of recognition of indigenous peoples' institution and its original knowledge to manage the forest including the activity of protection and utilization of forest that is called community-based forest management.
12. The results of 10<sup>th</sup> World Forestry Congress 1991 in Paris emphasizes the necessity of taking sides with marginalized peoples including indigenous peoples and asserts the

importance of action plan called Tropical Forest Action Plan (TFAP) and every country will build its own National Forest Action Plan (NFAP) as a derivative of Agenda 21 article 11 as well.

13. In Basic Principles FAO on National Forestry Action Plan it is stated in principle no.4 concerning Forestry Program Planning that stakeholders including indigenous peoples and women's group should be involved in consultation process, and in principle no.5 on Holistic and Inter-sectoral approach it is stated that Indigenous Peoples and Forest-dwelled community have to be seen as an integrated part of ecosystem.
14. Declaration of International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forest 1996 insists that Indigenous Peoples recognize that for long term interests their lives will sustainably utilize forest natural resources and acknowledge the importance of conservation. Indigenous Peoples also recognize that the capability of conservation organization could be used for developing and improving self-supporting capacity and getting a mutual relationship based on transparency, accountability, and reliability.

#### **4. National Discourse.**

1. It has been a common agreement in reform era as it is stated in the new paradigm of Forestry and Plantation Department that Basic Forestry Law No. 5/1967 is seen to be not suitable for this new era, therefore it should be revised with giving a greater chance to people to be involved in forest management. The revision of Basic Forestry Law No. 5/1967 with Forestry Law No. 41/1999 will be followed by the revision of Government Regulation and Decree in accordance with the spirit of the new Forestry Law. From the existing discourse it seems that there will be a special Government Regulation to regulate *Adat* Forest Management.
2. In Congress of Indigenous Peoples of the Archipelago conducted in Jakarta 15 – 16 of March 1999, customary-based community from the entire of Indonesia claim for *recognition of indigenous peoples' territory and the willing to develop independent concepts and thoughts in forest management.*
3. The Existence of *Adat* Forest Workshop carried out by Committee of Forestry and Plantation Reform in Jakarta, March 25, 1999 it was concluded that the recognition of the existence of *adat* forest and indigenous peoples' right to forest management should be regulated in a forestry legislation.
4. Roundtable Discussion on Rehabilitation of Indigenous Peoples' Rights carried out by Komnas HAM and ELSAM in Jakarta, March 24, 1999 agreed that indigenous peoples' interests should be accommodated in Law, Regulation, and the implementation of it.
5. For the time being Working Committee of Peoples consultative Assembly (Badan Pekerja MPR) put a TAP MPR on Agrarian Reform, which accommodates more support and protection to farmers and indigenous peoples, into their agenda. The Agrarian Reform gives the access to ownership not only to farmers but to indigenous peoples as well. But the TAP MPR on Agrarian Reform has not got the first priority to be settled on. The content of Agrarian Reform is expected to be included in the Amendment of Constitution that planned to finish in 2002.

#### **IV. CONFLICTS BETWEEN INDIGNEOUS PEOPLES AND OTHER STAKEHOLDER**

The conflicts happened widely in forest area no matter what is the purpose of the forest. It took place in protected forest, conservation forest, production forest, and in concession area, plantation area, HPHTI, and even in area with IPK license. It may be happened in the future as well when the extension of the old licenses and the issue of new license such as HPHKM are given.

Some examples of conflicts in the forest area with different purpose can be seen below:

- a. *Conflict between Moronene indigenous peoples, Southeast Sulawesi and the Management of Rawa Opa Watumohai National Park in Conservation Area (Bediona et al. Draft 1999).*<sup>4</sup>

In the history of Southeast Sulawesi, Moronene indigenous peoples is one of the oldest tribe in the region apart from Tolaki and Mekongga tribes. Moronene indigenous peoples spreads widely in 6 *kecamatan*. In *Kecamatan* Rumbia, they are divided into 11 *tobu* or *adat* region. Their institutional leadership is well known as *Mokole*. They have managed their ancestral land in Huka Eka, Lampopala, and its surroundings since 1920s. In addition to living place, they managed the land for the purpose of gardening, tending their buffalos and horses, *jati* (eik) garden, common fishpond, grave, etc. In 1952, 1953, and 1960 they were forced to leave their homeland for the insecure live caused by agitators and today they are living dispersed in surroundings *kampung* after being gathered and removed for few times.

Their accesses to garden, farming, and tending field have been limited after the establishment of Buru Park in 1972. In 1980 the area was chosen to be a National Park and in 1990 it came into realization of Rawa Opa Watumohai National Park. The process of appropriation of the land in the forest area was going on without any consultation with local people.

Peoples' struggle to get the recognition of their *adat* rights began in 1987, started with sending letter frequently to the Vice President of the Republic of Indonesia and to National Park Project Director. The oral agreement between Moronene peoples and Government Team chaired by Head of Regional Office of Social-Political Affairs (Kakansospol) on December 16, 1997 explained that indigenous peoples will stay in their villages and can utilize the forest and garden product as usual while waiting for the next negotiation with the superior of the team.

Negotiation for peaceful initiated by indigenous peoples in struggling for their rights got negative responses such as intimidation, eviction, attack, being shot, being

---

<sup>4</sup> For conflicts of indigenous peoples in another conservation area, see Giay, 1999 Draft III, conflict of Depapre indigenous peoples in Cyclops Reservation, Irian Jaya; WWF-1998, conflict of Dayak Kenyah indigenous peoples of Sungai Bahau in Kayan Mentarang National Park, East Kalimantan, 1998; Jaelani, 1999 Draft III, conflict of Siberut indigenous peoples in Siberut National Park, West Sumatera; DTE No. 36 Feb. 1998 & Kompas 1999, Conflict of Katu indigenous peoples in Lore Lindu National Park, Central Sulawesi, was mediated by the Head of National Park by a Decree which recognizes that Katu indigenous peoples is an integrated part of Lore Lindu National Park and permits them to live in and to utilize forest resources in their *adat* territory of an area of 1178 ha in the Park.

arrested, and burning the village from state's apparatus in HukaEka and Lampopala just 12 days after the oral agreement.

The arrest of 12 indigenous peoples was done without any explanation about the reason and legal process. It was not followed by a clear investigation for weeks. When brought into trial on April 27, 1999, they had been arrested for months, they still got the status "in custody", apart from their family and relative spread out over National Park. The conflict worsened Moronene's economic condition and set them back to the traumas they ever got many times before, in 1952, 1953, 1960, and 1998.

The case of Moronene is one of case which showed government bureaucracy's way of looking at indigenous peoples living in and around forest area in terms of conservation area management, that indigenous peoples are still seen as a threat to environmental conservation and treated as if they are not human being.

2. *The Conflict between Dayak Simpakng Indigenous Peoples and Forestry and Plantation companies, in Limited Production Forest, West Kalimantan (Kanyan 1999 Draft III)*<sup>5</sup>.

Simpakng indigenous peoples that now live in Desa Semandang Kiri, Kecamatan Simpang Hulu, Kabupaten Ketapang, West Kalimantan have been managing the forest since approximately 16<sup>th</sup>–17<sup>th</sup> century. Their residences are spread among some *kampung* known as *umakng desa sembilan domong sapuluh* or also called Banua Simpakng Adat Area or *Tonah Simpakng Sakayok*. The border between Banuas is known as *Sapat Banua* or an agreement about the border between Banuas which is respected as *adat* boundaries of each Banua. Customary (*adat*) institution in Banua consists of a Patinggi, more than one Pateh and Tamogokng for each *kampung*. Their forest resources management system has been carried out from generation to generation through a way of categorizing land use as follows: *Rima makong utatn torutn* as forest reserve, *Bawas belukar lako uma* as agricultural field, *Kampokng Temawakng Buah Janah* as wooden and fruit garden, *Tonah Colap torutn Pusaka* as sacred area, *Kampokng Loboh* as residence, and *Are Sunge* as river area for fishpond and

---

<sup>5</sup> See also Laudjeng & Ramlah, 1999 Draft III, about conflict between Pakava Indigenous Peoples in Central Sulawesi and Concession Holder in production forest area; Dalip & Priyana, 1999, conflict between Benung Indigenous Peoples and PT. TD; Kalimantan Review No. 34, thn. VII/June 1998, page 37 & No. 43, March 1999 page 13 about conflict between Beginci indigenous peoples and PT. AK., Ketapang, West Kalimantan. The conflict was not only about the map, but took place harshly in the field where 2900 tengkawang trees, 9 honey trees, and 30 *damar* trees were cut from peoples garden which then resulted in peoples' demand for expulsion of HPH from their homeland; Patay & Nary, 1993, conflict between Woor and Mee indigenous peoples and PT. PY and conflict between Oyehe indigenous peoples and PT. YU in Nabire, Irian Jaya; Tempo magazine, June 6, 1999, Mentawaiian indigenous peoples' claim to PT. MPL was refused by State Court in Padang, November 1998, that the conflict has not been settled until today.

fishing. In addition to *adat* area, *adat* institutions, and *adat* management system they have a common custom and kinship.

The conflict between Dayak Simpangk indigenous peoples and companies took place in the problem of land use and of license to company to manage their *adat* land. Based on participatory mapping it can be seen that the width of *adat* area is 23,848 ha. Composed of 8,894 ha forest reserve, 2,848 ha agricultural field, 11,200 ha mixed garden, and 81 ha residence. Half part of the total area, according to RTRWP- Kalbar 2008 is to be Non Forest Cultivation Area, while another part is to be Forestry Cultivation Area (HPT in TGHK 1982). More than that, Forestry Minister Decree was issued in 1997 for some forestry companies (HPH PT. Inhutani, HPHTI TTJ, PT GDB) and plantation companies (PT. PMK, BSP II, and PT. KOI). Therefore, there is no more certainty and assurance for indigenous peoples' rights (authority over land, institutions, and natural resources management system that have been carried out for generations).

It seems that forest management planning lacks the vision of protection and empowerment of indigenous people, while they should be involved from the beginning of the process of regional planning in general and of forest management planning to be specific. The conflict which tends to violence could happened any time any where in the region and creating unsafe situation.

3. *Conflict between Dayak Benuaq indigenous peoples, East Kalimantan and HPTI in Production Forest Area (Kalimantan Review 1998)*<sup>6</sup>

Dayak Bentian indigenous peoples in East Kalimantan are known well with regards to their rattan cultivation management. Planted rattan in agricultural field is a link of cultivation cycle. This management system is known in agroforestry as an effort to accelerate the period of harvest by introducing pioneer plants to improve fallow management of agroforestry. This management system is widely known among indigenous peoples in Asia which carry out cycling cultivation (*pertanian gilir balik*), and has been practiced by Dayak Bentian descended from *Jato Rampangani* in their territory since 1813 led by their *adat* leader that now is held by Loir Botor Dingit.

The conflict began with the issue of concession of HTI to PT. MH which is a joint venture of PT. Inh I and PT. TD. The company then started to execute land clearing in indigenous peoples' agricultural field and argued that what they did was not incompatible with the law or harmed peoples' economic resources. The cleared land then was used as base camp area, HTI area, and HTI-trans as well.

---

<sup>6</sup> see Roem Topatimasang in Ton Dietz, 1998 about conflict between Yamdena indigenous peoples and HTI company PT. In I, PT. MA and PT. ANS in Maluku; Meyer 1997, Conflict between Dayak Jangkang indigenous peoples and HPHTI PT. InFT in Sanggau, West Kalimantan. See also Manurung T. where the protracted conflict motivated the people to use fire; Schwiethelm, 1998 demonstrated that fire also being used by the company to wipe off evidences of peoples' garden; Tempo magazine June 6, 1999, conflict between Sungaibaung indigenous peoples and HPHTI PT. MHP in which the compensation promised by the company – a rubber garden – is never come into realization.

Peoples' complaints were then written down in statements: a. Reclaiming of *adat* lands; b. Compensation for all peoples' lost such as destruction of grave and damaged plants; c. Remove HTI-Trans; d. No more obstruction to their land. But the complaint got no avail for there was no reply whether from the company or from the forestry department. And even worse, on September 28, 1994, the Governor of East Kalimantan sued the peoples for counterfeiting committed by their *adat* leader.

It is visible that the roots of conflict has never been resolved, and on the other side local government even worsened the situation by sued the peoples. At the end of 1998, the court could not prove the accusation therefore the judge set the leader free.

4. *Conflict between Peminggir Indigenous Peoples with Protected Forest Management (Kusworo, in BSP, 1999).*

Since a century ago, Peminggir indigenous peoples or Krui Coastal Area peoples have developed *Repong Damar*. Starting with opening the forest, cultivating (rice and vegetables), gardening (coffee and nutmeg), which then form agroforest dominated by *damar* (*shorea javanica*) besides other useful kind of trees. Their territory is bordered by Indian Ocean in the west, and Bukit Barisan Selatan National Park in the east (it was Ratu Wilhelmina Conservation in the past). In colonial era, *adat* land was recognized as *marga*'s land of 16 authoritative *marga*(s) in Lampung. The *Bochwessen* border and *marga* land was respected by colonial government and the surroundings communities.

In 1991, Minister of Forestry established TGHK of Lampung Province where a great deal part of *marga* land changed into protected forest and limited production forest. Furthermore, the Minister gave the concession to PT. BL which then shifted to PT. Inh.V. People knew the change of status of *marga* land at the end of 1994 when the adjustment of border was being carried out. Since then, people have not been allowed to manage *repong damar* in the area claimed as state forest area. People complained about the new status of the area and expressed their refusal to it by not allowing border adjustment officials to enter their area, and petition and delegation were sent to local government and Forestry Department. The answer they got was the issue of Minister of Forestry Decree No. 47/Kpts-II/1998 which established 29,000 ha of *repong damar* in state forest area as the area with special purpose (KDTI, *Kawasan Dengan Tujuan Istimewa*). The Decree grants the right for managing the state forest to indigenous peoples.

What is expected by indigenous peoples is not a granted right for managing the *repong damar* which can be drawn back any time and the Forestry Department intensive intervention, but a legal rights based on the recognition of the existence of indigenous peoples, their customary (*adat*) territory, and *repong damar* management system. Krui peoples are now preparing for litigation approach to get their land back and their *repong damar* as well.

Although the right they were granted did not fulfill their expectation, but the Decree recognized their forest resources management system and guaranteed that the system can be continued.

5. *Conflict between Bunaken indigenous peoples, North Sulawesi and Bunaken Sea Park management (Lumintang, 1999 Draft III)*<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> See Sitaniapessy, 1999 draft III concerning *Petuanan* in Nusa Laut islands that covers land and marine area; Roem Topatimasang in Ton Dietz, 1998 concerning *Petuanan* and *adat* institution

Since 1827, Sangihe Talaud and Bantik people have been living in and around Bunaken islands. They carry on coconut garden in the land and go fishing to the sea in their customary territory. Differ from another territory in Indonesia, North Sulawesi has a well-documented history of their land since Dutch colonial era. For instance, document concerning the name of first families dwelled in Bunaken islands (Pamela, Kawangke, Pasinaung and Manelung), which folloed by the family of Andreas Uring, and Yakobus Carolus (1840), and then sold out to the family of Paulus Rahasia, Matheus Pontoh, and Animala Paransa.

The decree of Minister of Forestry No. 328/Kpts-II/1986 on Bunaken Sea Park has put an impact that the linkage between activities in land and in the sea was cut off. The Park area is divided into different zones according to its marine biodiversity, such as coral community area, whereas the land is divided into forest area, agricultural field, and village area. In fact, the land of Bunaken islands has been a commercial commodity for long and has been property rights recorded in *desa*'s register. The conflict happened between the owner's authority and government's authority as Bunaken Sea Park Management over land.

The conflict demonstrated that the government lacked the understanding of land history and had no respect to private property, therefore any of private property could be taken away without enough space for negotiation.

6. *Conflict between Benuaq indigenous peoples and oil palm plantation company PT. LSI in Kabupaten Kutai, East Kalimantan (SKUMA 1999)*<sup>8</sup>

Dayak Benuaq indigenous peoples in sub-district (*kecamatan*) Jempang and Muara Pahu, Kutai District (*kabupaten*), East Kalimantan, are well known for their *doyo* cultivation and *ulap doyo*, an exclusive Benuaq traditional cloth. Aside from *doyo*, Benuaq peoples also cultivate food trees and collect forest product from surroundings forest in their *adat* territory. They hold *adat* rules tightly particularly one which related to agricultural and forest product management. The existence of Benuaq indigenous people which belonging to Dayak Tonyqoi Benuq, is recognized by surroundings indigenous communities. Kutai Kingdom, in its Panji Selatan Law, in 17<sup>th</sup> century recognized the existence of Dayak indigenous peoples

---

management system for land and marine area in Maur Ohoiwut community, Kei Besar island; Paliijama, 1999 draft III, about adat institution in forest and marine resources management of indigenous peoples of Haruku islands; Hisbani, 1999 draft III about the conflict concerning marine spatial planning between indigenous peoples, Ministry of Forestry and Plantation, Ministry of Agricultural, and the TNI-Navy.

<sup>8</sup> see Sumarlan, 1997, conflict between Dayak Krio indigenous peoples and PIR in Ketapang, West Kalimantan; WWF-WARSI, 1999, conflict between indigenous peoples from *kampung* Alim, Sipang, Anak Talang, Cinaku Kecil, Pnagkalan Kasai, Puntinai, Aur Cina, Kuala Kilan, Pejangki, and Belangki along Cinaku River and Plantation company PT. SML and PT. AS.



(Abdurahman & Wentzel, 1997).

In 1996 oil palm plantation LS Group (PT. LSInt, PT. LSInd, and PT. GM) claimed for Benuaq indigenous peoples' land of an area of 16,500 ha as their working area. In addition, the company also carried out land clearing in people's garden and sacred grave of 9 *kampung* (Perigiq, Muara Tae, Muara Nayan, Pentat, Lembunah, Tebisaq, Gn Bayan, Belusuh, and Tana Mae). Peoples' request for a negotiation was answered with intimidation and terror by military apparatus. The company in fact has no HGU license, and the area has no releasing license from BPN or Ministry of Forestry and Plantation. The company only had a recommendation from Governor of East Kalimantan concerning suitability of the area for plantation project. Governor's promise to help finding the solution of conflict on May 4, 1999, was then followed by attack and kidnapping of 8 adat leaders by Brimob apparatus and 6 men in civies dress bringing *mandau* (traditional machete) when the peoples were gathering for *adat* ritual *Nalitm Tautn* (cleaning and purifying the village from the damage caused by oil palm plantation company) on May 7, 1999. Aside from kidnapping and arresting people, ritual attributes were destroyed.

Apart from their support for plantation company, the act of destroying *adat* ritual is clearly a cultural harassment and an insult to the existence of indigenous peoples by Government and Police apparatus.

The conflicts given above are examples of cases usually happened everywhere in forest area. Report on conflict concerning authority which involve indigenous peoples or customary-based community is given by every regional office in Indonesia in Regional Coordination Meeting in April 1999 (Rakorreg A-1, A-2, B, C,D, and E).

From natural resources perspective the conflict can be categorized into 3

groups, which need to be studied rigorously:

- i. Conflict of authority over space (Sangaji, 1999; Cahyat 1999; Dientz 1998; Pilliang 1999). It has been territory violence to indigenous peoples in the name of law, regulation, and policy for decades which creates the group of winners and losers. The territorial reclaiming done by people is an expression of disappointment and discontentment to the marginalization of them. But in rearrangement of an area it is important to see some points below:
  - b. Are they indigenous peoples which closely tied to ancestral domain of the first nation and physically dwell in and use the area?
  - c. Are they indigenous peoples which closely tied to ancestral domain of the first nation but not dwell in and physically not use the area without any compulsion.
  - d. Are they heterogeneous peoples whose villages are established as forest area by government with the result that the accesses to their residence area are lost at all or impeded.
  - e. They are comers with legally binding rights to land such as transmigrants but in the next time it is known that the area was forest area, which could not be owned or their rights has no avail.
  - f. Other comers that came to the area and interested in managing the forest.
  - g. Comers which planned to manage the forest. It is very possible the conflict originated to point 5 and 6 can be resolve through community forestry program (HKM, Hutan Kemasyarakatan).
- ii. Conflict of indigenous peoples existence, institution, and authority (Anyang 1998, Safitri 1999, Maelissa 1999). Indigenous peoples as an *otohton* community unit, have their own management system which comes up from and grows in the community under agreements with surroundings communities. Indigenous peoples have their legal and value systems which work in their territory boundaries, therefore they are called autonomous community. Too much intervention from outside (government) can disturb and even break their systems of management and authority. This

frequently happened through the issues of regulations and policies by government. Therefore evaluations about indigenous peoples existence by outsiders who have no understanding about their systems maybe disturb the long-standing structure. The most concrete example of this is the establishment of LKMD as the only organization in the community which share enough space with customary institutions.

- iii. Conflict of natural resources management system (SHK 1998 and Miden 1995). Conflict of management systems prevails in a community often happened because of separating the management pattern from its system. An example of this is cycling cultivation (*pertanian gilir balik*). This cultivation system has to be viewed as an integrated part of a system where irrigation pattern, protected forest, *wanatani* garden, river ecosystem, and even sacred area are included in it. Miden, 1995, divided natural resources management system in customary territory of Binua Dayak Kanayatn (Benua Talaga, where he is a *Timanggong*) into:
1. Land use based on its height.
  2. Land use based on vegetation.
  3. Land use based on property rights (individual, family, clan, *kampung*, or *Binua*).
- KPSHK tried to convinced forestry activists that customary territory or *adat* territory is a system which contains forest, agricultural system, residential pattern, etc. and they are tightly linkage each other.

The various conflicts given above also show intensity of conflict which differs from one to another conflict:

- a. Latent conflict is indicated by the presence of pressure that seems not growing intensely to a critical condition. Sometimes, one or both parties didn't realize the presence of conflict. This kind of conflict can come up along with the establishment of state forest area without any consultation with people in the process of it, or along with the granting of right to forest management in an area not belongs to the state, etc. This kind of conflict could be found everywhere in Indonesia where people do not realize that land status has been decided on one hand to be state forest area.
- b. Emerging conflict is a dispute where the conflicting parties can be identified. They acknowledge that they are disputing, for clear causes, but the process of resolving it has not been carried out yet. This kind of conflict usually emerged in the field when a company started their activities and indigenous peoples and company management have just realized at the time that there is a disorder in authority.
- c. Manifest conflict is a conflict where the quarrelling parties are engaged actively in the conflict and probably they have tried to negotiate but found no way out therefore they chose the last choice that is dispute (Curle 1971, CDR Associate, 1986, in BSP 1999).

## V. ANALYSIS

The existence of indigenous peoples is a historical fact the government could never avoid it (Noer Fauzi, 2000). They are a real segment in Indonesian society. Formally, the recognition and the acceptance of indigenous peoples' existence in Indonesian nation-state structure are regulated only in Article 18 of Indonesia Constitutions. In explanation part of the article, the recognition and the acceptance of indigenous peoples existence are stated partially in some legislation, while in international society, in the midst of international tendency to recognize and accept the historical reality of indigenous peoples like what have been done by our neighboring countries Philippines and Malaysia, the Government of Indonesia still tends to avoid recognizing and accepting the existence of indigenous peoples with all their rights and obligations.

The state of “have not recognized, accepted, and verified” is a potential conflict which threat the integration of Indonesia. There have been erroneous thoughts among the government of Indonesia that what is meant by indigenous peoples is something that already faded away or something imaginary since the establishment of the Republic of Indonesia as an integrated nation-state.

From the definitions and situations describing indigenous peoples and customary-based community and the forestry resources management characteristic, it is clear that some of the issues have been put into legislations, some other issues have not been regulated in laws, while some legislations seems to be overlapping. One which has not been put into legislations, can be followed up by making it, while one which has been regulated, can be criticized about its content, and the overlapping part needs to be studied furthermore on which one has the more reliability.

Below is the description of the basic principles for policies concerning customary-based community’s rights.

#### **1. Between Public Land, Private Land, and Public Forest and Private Forest.**

Discussion on land and forest is the discussion on two different things. The regulation of right to forest will never says something about land rights, but it talks about the rights for managing the forest including the use rights.

In forest resources resolution conflict, it should be clearness in establishing the rights for managing the forest, based on the authority over the forest or based on the purpose of the forest whether it is a protected, conservation, production forest, or forest with special purpose such as for education and research. In Forest Law No. 41/1999 Ministry of Forestry was given the mandate to establish which area is to be the forest and which one is not to be and decided its purpose as well. But it should be the authority of Ministry of Forestry only to decide the purpose of the forest and not to establish an area to be the forest in order to avoid the conflict of interest. Therefore it will be better if the establishment of forest status is done through a participatory process for it will then be legal and legitimate status. Thus, the Decree of Minister of Forestry No. 634/Kpts-II/1996 on the establishment of forest and Decree No. 635/Kpts-II/1996 on Boundary Planning Team should be revised.

The Decree has to be prepared in a participatory, transparent, and accountable process. The sign of BATB should be done by people the land belongs to (indigenous peoples) which acknowledge there is or there is not peoples’ rights in the border planned forest. For the areas in the border planned forest can be accommodated through Enclave Resolution where it will be carried out in a participatory manner together with Boundary Planning Team. The process should be decentralized to the region not only in the way stated in Governmental Regulation No. 62/1998. Authentication of rights to land has to be done in a responsible way where both parties (indigenous peoples and Ministry of Forestry) can make argumentation and demonstrate the evidences they have in accordance with Governmental Regulation No. 24/1997 on land registration where it is stated that the evidence could be a written document or physical or oral evidences.

In addition to BPN (distinguish public land and private land) and Ministry of Forestry and Plantation (distinguish public forest and private forest), Ministry of Domestic Affairs also recognizes *Desa* land, Coastal area, Fishing area and *Desa* natural resource. With the presence of some Ministries each with the authority in establishing land status based on its different criteria resulting in conflict about land status, which area belongs to public/state which area belongs to private. Basic Agrarian Law No. 5/1960, which was established earlier, should be a reference to Basic Forestry Law No. 5/1967 or the new one, Basic Agrarian Law No. 41/1999 in establishing the authority over agrarian resources. Thus the criteria of public or state land and forest and its regulation will not be overlapping.

The Minister of Agrarian Decree No. 5/1999 clearly states that *Ulayat* land can be

registered as land belongs to *adat*, or individual private land and can be leased to government in order to be granted the HGU to other party in a certain period. The recognition of *ulayat land* is not the same as to registered individual private land. *Ulayat* land is registered in land register book, attached with map if possible, and can not be handed over.

Different opinion between National Agrarian Body (BPN, *Badan Pertanahan Nasional*) and Ministry of Forestry and Plantation concerning land tenure system can be resolve by, for example, amending the Constitution and making an Umbrella Law which regulates the control over natural resources. Land Reform Team formed by government on May 27, 1999 to synchronize legislations and Laws related to agrarian (Presidential Decree No. 48/1999) and to revise Forestry Law looks inefficient in correcting the misconception in the past. It is necessary to continue a participatory process of synchronizing the Laws and legislations by widely engaging peoples towards a more transparent and legible legislations and Laws.

It is also necessary for Ministry of Forestry and Plantation to put a clear line between forest resource and the land in the efforts of accommodating customary-based community's rights to control the forest. *Adat* land tenure is straightened up by National Agrarian Body (BPN, *Badan Pertanahan Nasional*) while forest resources management is settled by Ministry of Forestry and Plantation or other institution with such authority like Ministry of Domestic Affairs in straightening up *Desa's* natural resources.

## **2. Between Granting and Recognition the Rights.**

Customary-based community, as an *otohton* community, has the rights which are original or something genuine which had been created by them before another rights came up. It is also known in law terminology as *a prima facie*. It controls the land and other forest resource. The other rights known in forestry sector are Derivat or the granted rights from the state. Examples of such rights are HPH, HPTI, HPP, HPHKM, etc., (Titahelu, 1997). Therefore, the rights published by government for indigenous peoples are the recognized rights. This was known in BPN at the time of publishing land property rights; it was stated clearly in it about the rights acquired from the state and the rights acquired from *adat* rights. If the rights are from the state, then they are classified as granting, and if the rights are from *adat* rights then they are classified as recognition. Granting can be withdrawn, while recognition cannot be withdrawn by the state. The recognition in this sense emphasizes verification or acceptance, by the government, of indigenous peoples' rights that *a prima facie* inherent to them. Therefore, in avoiding agrarian conflicts and other resource conflicts, the publication of rights for other parties cannot be implemented in the territory of customary-based community which do have *a prima facie* and recognized by the government.

**Thus in the area to which the government has not proved whether there are indigenous peoples' rights to land and to other natural resource or there are not, the publication of the rights for other parties cannot be carried out.**

## **3. Between Indigenous Peoples and Not Indigenous.**

The definition of indigenous peoples used by Prof. Maria Soemardjono is quite comprehensive in helping people to define whether they are indigenous or not. But the more important fact is that there is a differentiation between indigenous peoples living in a certain place and indigenous peoples which have left their territory voluntarily or compulsively.

Although there is no legislation which put this issue in order, but it determines how strong indigenous peoples' rights to their land are. Philippine government in authentication of indigenous peoples particularly put an article on control over land physically continually except there is an eviction, deception, or force majeure.

Along with the publication of Ministry of Domestic Affairs Decree No. 3/1997 on the Empowerment, Conservation, and Development of Custom, Habits, and Customary institutions in region, it can be concluded that the characteristic of customary institution

which can represent the indigenous peoples in and out of their community in various activities and that the authority of customary institutions in settling their property including natural resource are the evidences of recognition of indigenous peoples as a legal institution which can carries out legal actions including acquiring their rights. Therefore customary-based community does not need to form cooperative or other legal body to carry out their activities in managing the forest. The presence of the Decree which is relatively new, however, need to be criticized for the existence of indigenous peoples and their institutions will just be recognized while the mechanism to pass by is not clear yet. The role of indigenous peoples and *adat* leaders in the Decree of Agrarian Minister No. 5/1999 get more clearness concerning the property rights which are held by peoples and the leaders are given the mandate by peoples to organize it.

#### **4. Between Indigenous Peoples Rights to Land and Natural Resource and other Rights**

As of today, indigenous peoples rights are mainly concentrated in the rights to land or land rights and the rights to natural resources or resource rights. Both rights are visible but tend to neglect other invisible rights such as intellectual property rights such as rights to traditional medicine and biosafety invention which emerged from their traditional knowledge and customary territory. Protection from bio-piracy and intellectual-piracy and protection for another bio-prospection need to be put forward.

Ratification of UN Convention on Biological Diversity in legislation has been done but it needs to be spelt out in regulations and decrees of the authoritative Minister. Therefore the Ministry of Forestry and Plantation, in its policies accommodating customary-based community' rights, has to be able to translate indigenous peoples' rights not only concerning the rights to forest resource management but also the protection for and the furtherance of intellectual property rights and bio-safety as a clarification of Law No. 5/1994.

Thus the Central Government, the Local Government, and legislative power, and indigenous peoples institution which got the authority to recognize, to verify, and to accept indigenous peoples rights, need to know some aspects below;

##### **1. The authority over customary-based community's land.**

Customary-based community really knows their territory with clear boundaries acquired through a long and winding road! For that reason indigenous peoples should communicate their territory to surroundings communities, government, and other party using the same words or media. The implementation of concept can be carried out using the map the Ministry of Forest and Plantation or other institution usually uses it. The map has to be drawn up through participatory mapping process with simple technique; therefore it can be an effective tool for discussing the overlapping of area in their territory.

The clearness of authority over the territory of customary-based community should be established through an agreement with and by recognition from surroundings communities. And then it needs a firm recognition from the government in order that the territory will not be handed over to other party, and the forest resources can be utilized by indigenous peoples.

The clearness of authority over the territory of customary-based community can take form in the recognition of customary-based community's territory from BPN. With regards to the territory to which recognition has been given before the publication of the Decree, it can be negotiated with related parties such as customary-based communities in that area, the giver and the acceptor of the rights.

The authentication of authority over the territory of customary-based community can follow the rules in Governmental Decree No. 24/1997 on Land Registration. In that Decree the authentication of old rights can be carried out through the following ways;

a. Written document of evidence (land registration documents, inheritance, map,

historical report, hand over document, written recognition from surroundings communities).

- b. Oral document of evidence (the local name of places, the story, poets, etc.)
- c. Physical document of evidence (ancestors grave, fruit garden, historical sites, etc.)

2. The Authority of Customary Institution

The authority over the territory of customary-based community is needed for avoiding doubled recognitions or the authority over the territory which a community do not belong to. In this case there are some measures can be carried out:

- a. Recognition of indigenous peoples existence from the community itself or from surroundings communities.
- b. Recognition of the existence of customary-based community from judicative institution based on court decision.
- c. Recognition of indigenous peoples existence from Indigenous Peoples Council established by the community.

Apart from the good and bad sides of the three points above, it seems that a form of authority combination needs to be settled between the communities around customary-based community's territory, government, and the indigenous peoples. Aside from the recognition mechanism, it also needs a mechanism of appeal to higher court and of conflict resolution between indigenous peoples. The conflict resolution out of court should be carried out in trying to find solution of the conflict between indigenous peoples communities.

3. The Authority over Forest Resource Management System.

The management system carried out by customary-based community generally based on their original knowledge with all the norms, which regulate prohibitions and sanctions. The system has grown up dynamically compatible with the era. The dynamic characteristic usually does not clearly define the natural resources management system as forest, garden, or agricultural work; therefore it needs a good understanding of the various systems by government.

The Law No. 41/1999 firmly gives the authority over forest management to indigenous peoples and does not see this issue as only the government's authority. The concept is different to what is stated in Basic Forestry Law No. 5/1967. While for the people which not indigenous their rights to control have not been recognized. This is in accordance with Basic Agrarian Law No. 5/1960 where the rights to control can be given to customary-based community. Indigenous peoples need the certain exclusive rights in which people can conserve, utilize, cultivate, and sell forest product to the market, and such rights cannot be handed over to other party outside the community. The condition should be clarified in legislations; and indigenous peoples' authority should be wide range including possessing, mastering, managing, utilizing, carrying on, etc. It is expected that the clarification of Forestry Law No. 41/1999 in governmental regulation can accommodate the exclusive rights for indigenous peoples in managing their natural resources.

## VI. CONCLUSION

As long as legislations concerning customary-based community have not been made or settled firmly in the Constitution, local regulations which can resolve the problem of indigenous peoples' rights should be prepared. The local regulations work momentarily in indigenous territory, protect and respect those rights to customary land in forest area, and rehabilitate the rights based on the Law. The sign that should be noticed in making Province and Kabupaten Regulations is that it will not restrict the legal reposition in the future on indigenous peoples status that they

will be recognized, verified, and accepted.

Basic constructions in reform era need to expose some points, such as below;

1. The position of government with administrative and facilitative role is not included the authority of control that will finally put the forest as a special domain of Ministry of Forestry and Plantation.
2. In policy-making process the government does not mix-up its position as executive power which only makes the Governmental Regulation, Presidential Decree, and Ministerial Decree with legislative power which makes the policy subordinated only to the Law.
3. The position of indigenous peoples that *a prima facie* got the rights to land, forest, and other natural resource, and also their knowledge should be recognized, accepted, and verified, and then the authority to bring out their rights should be protected and respected by government.
4. The fact shows that indigenous peoples have their own wisdom in conserving the forest and its content.
5. The process of bringing the rights into realization (including managing the forest and land) carried out by indigenous peoples should be recognized, accepted, and verified.
6. Local Regulation which is prepared have the quality of recognition, verification, or acceptance, therefore the role the Ministry of Forestry and Plantation has been held for so long should be push out from the territory where indigenous peoples with their cultural sphere are present.
7. The Province and Kabupaten Regulation should constantly gives the rights to get furtherance to indigenous peoples therefore they will not be “conserved” but are accepted as the people with the rights of self-determination.
8. In the future, the recognition of indigenous peoples existence should be put in order in the Constitution and Law which give assurance to the protection and furtherance of indigenous peoples.

## REFERENCES

- Abdurahman & Wentzel, Konsep Untuk Menyelesaikan Masalah Status Tanah Masyarakat Di Kawasan Hutan Pada Areal HPH dan HPHTI di Propinsi Kalimantan Timur, GTZ-MoF. SFMP Document No. 11, 1977
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Laporan Sarasehan Hutan dan Masyarakat Adat tanggal 16 Maret 1999 dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta 1999.
- Anyang Thambun YC, Kedudukan Adat dan Hukum Adat Dewasa Ini, disampaikan dalam rangka lokakarya “Kearifan Tradisional Masyarakat Adat Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam”, 19-25 Juni 1998,PPSDAK Pontianak.
- Bambang Supriyanto, Sekitar Hukum Adat dan Hutan dalam Perjalanan 250 Hari Menuju Pwengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan dan Berkeadilan, Dephutbun1999
- Bediona Philipus, Iwan Tjitradjaja, Haris Palisuri, Arbab Paproeka, Gazali Hafid, Nasruddin, Mansyur Latambaga, Penduduk Asli dan Pengelolaan Taman Nasional: Kasus Orang Moronene Buton Sulawesi Selatan, Menuju Pengelolaan Kawasan Lindung yang Lebih Manusiawi. P3AE-UI & ELSAM, Jakarta, draft 1999
- BIOPOS, Konvensi International mengenai Keanekaragaman Hayati, no 02 Oktober 1985, Bioforum, Bogor.

- BSP, Laporan Proses Lokakarya Penyusunan Kurikulum Penyelesaian Sengketa, BSP Kemala, Gadog 27-30 Januari 1999.
- Cahyat Ade. Kasus Perebutan Kembali Kawasan Masyarakat Adat Benuaq Di Tanjung Isuy Kaltim Sebagai Sebuah Geo-Politik; Ditinjau dari Sisi Politik Penguasaan Ruang, dalam Harian Suara Kaltim 23 April 1999.
- Colchester M. Beyond “participation”: Indigenous Peoples, Biological Diversity Conservation and Protected Area Management. Unasyilva 186, vol 47, 1996
- Dephut, IFAP (Indonesian Forestry Action Programme), Country Brief, 1997 Jakarta
- Dephutbun, Makalah Hasil Rakerreg Wilayah A1,A-2,B,C,D,E, tanggal 20 April 1999. Dokumen F1,F2,F3,F4,F5 dalam Rakernas Dephutbun 20-23 April, 1999 di Jakarta
- ELSAM. Anotasi Peraturan Perundang-undangan dan Kebijakan yang Berkaitan Dengan Akses Masyarakat Adat Terhadap Ekosistemnya di Indonesia, draft 1999.
- FAO, Formulation, Execution and Revision of National Forestry Programmes; Basic Principles and Operational Guidelines, FAO of UN, Rome, 1996
- ICEL-NRM2, Himpunan Peraturan PerUndang-Undangan; Pengembangan Desentralisasi dan Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Kawasan Konservasi, Studi Hukum dan Kebijakan Jilid I, II, III, IV, V, VI, VII. Jakarta 1999
- Kalimantan Review, no 38 Thn VII, Oktober 1998 hal 16-17 ‘Rela Mati Demi Tanah Dayak’
- KOMNAS-HAM dan Elsam, Laporan Rondtable Discussion Pemulihan Hak-Hak Masyarakat Adat, Jakarta, 24 Maret 1999
- KOMPAS, Banjar Membumikan “Ecopopulism” harian Kompas Rabu 9 Juni 1999, hal 12 Kalimantan Review, no 38 Thn VII, Oktober 1998 hal 16-17 ‘Rela Mati Demi Tanah Dayak’
- Konvensi ILO 169 tahun 1983 mengenia Bangsa-bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka, ELSAM-LBBT Pontianak, 1992.
- KRKP, Rumusan Hasil Lokakarya Keberadaan Hutan Adat-KRKP, Jakarta, 25 Maret 1999.
- Kusworo A, Pengusiran Penduduk Dari Kawasan Hutan di Lampung. Watala-ICRAF-ORSTOM Pustaka Latin, 2000.
- Lynch, Owen J. & Talbott, Kirk. Balncing Acts: Community-based Forest Management and National Law in Asia Pasific, World Resource Institute, Washinton DC,1995.
- Merchant Carolyn, Radical Ecology. Routledge, New York 1992
- Miden Maniamas, Pengalaman Mengelola Kawasan Adat Dayak Kanayatn Di Banua Talaga Sengah Temila, Makalah disampaikan dalam Rangka Convention on Biological Diversity, Jakarta 6-17 November 1995.
- Noer Fauzi,2000 (KEDAI I) dalam Kumpulan Tulisan dalam Kelompok Diskusi Adat Indonesia, Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam, Cisarua 26-28 Mei, 2000. ICRAF-JAPHAMA



- Nurman Tasman, Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Hutan; Aspek Hukum dan Implementasinya (tidak dipublikasikan)
- Ostrom Elinor. *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- Parmuladi Bambang. *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Rajawali Press, cetakan pertama Jakarta 1995.
- Piliang Yasraf Amir, Geo-Politik. *Harian KOMPAS* Senin, 26 April 1999.
- Raintree B. John, *Land Trees and Tenure*, Proceedings of the International Workshop on Tenure Issues in Agroforestry, Nairobi May 27-31, 1985. IRAF- the Land Tenure Center.
- Ruwastuti R. Maria, Pengakuan Hak Ulayat: antara harapan dan kenyataan, Konsorsium Pembaruan Agraria. Makalah disampaikan pada Roundtable Discussion yang diselenggarakan bersama-sama antara Elsam-PKPM Unika Atma Jaya dan KPA, 13 Juli 1999.
- Sandra Moniaga, *The Indigenesness of the Indigenous Peoples in Indonesia; from whose perspective?* Dalam Makalah No 2-A, Konferensi INFID ke X tentang Tanah dan Pembangunan, Canberra 26-28 April 1996.
- , Hak Siapa, Hak Apa, Sistem Hukum yang Mana dan Pengelolaan Hutan yang Bagaimana dalam Property Right dalam Pengelolaan Hutan: Permasalahan dan Strategi Penanganannya, cacatan diskusi dalam rangka Dies Natalis IPB, Darmaga, 23 September 1998
- Sangaji Anto, Negara, Masyarakat Adat dan Konflik Ruang, Kertas Posisi 01, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif, April 1999.
- Satjipto Rahardjo, Masalah-Masalah dalam Penerapan Hukum Adat dalam Lokakarya Formulasi Masalah-Masalah Strategis Dalam Kajian Hukum di Indonesia; Sebuah Upaya Reposisi Supremasi Hukum, 25-27 Februari 1999. Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, Jakarta
- Safitri A. Myrna, Pengelolaan Hutan, Akses Masyarakat Lokal dan Perkembangan Gagasannya Dalam Kebijakan dan Perdebatan Internasional. P3AE-UI, Jakarta, Oktober 1997
- Safitri Myrna, Kusworo, A & Bediona Philipus. Peran Masyarakat Lokal Dalam Pengelolaan Hutan: Kajian Kebijakan Daerah Lampung, Kalimantan Timur dan Nusa Tenggara Timur. P3AE-UI Jakarta 1997.
- Suhardjito Didik, Khan Azis, Djatmiko Wibowo, Sirait Martua dan Evelyn Santi. Karakteristik Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat. Studi Kolaboratif FKKM-1999, akan dipublikasikan
- Sumarlan Yanuar, *Towards A Community-Based Resource Management From A State-Controlled One: Legal Overview and Possibilities*, ICRAF-SEA Programme 1 Report 1998 unpublished.
- Sumadjono M, Pengakuan Keberadaan Hutan Adat Dalam Rangka Reformasi Agraria dalam Lokakarya Keberadaan Hutan Adat, Komite Reformasi Kehutanan dan Perkebunan,

Jakarta, 25 Maret 1999

- , Revisi Undang Undang Kehutanan? dalam Harian Umum Kompas 22 Juni 1999
- , Pengakuan terhadap Hak Ulayat, dalam Harian Umum Kompas tgl 5 Juli 1999.
- TEMPO, Tanah Ulayat; Setelah Sewindu Dibabat Pengusaha, Rubrik Hukum, Majalah Dwi-mingguan edisi 6 Juni 1999 hal 36. Jakarta.
- Ter Haar Bzn, Beginselen en Stelsel van het Adatrecht, [K.Ng.Soebakti Poesponoto (penterj.:Asas-asas dan Susunan Hukum Adat)], Jakarta: Pradya Paramita, cetakan XI, 1994
- Titahelu R.Z. Masyarakat Adat dan Pembangunan: Menuju Keutuhan Makna Pembangunan Manusia dan Masyarakat Indonesia, dalam Orasi Dies Natalis UNPATTI ke XXXXIII dan Wisuda Sarjana I, 18 Mei 1996. Ambon.
- Ton Dietz, Pengakuan Hak Atas Sumberdaya Alam, Remdec-Insist-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- Wignyosoebroto Soetandyo, Masyarakat Adat di Tengah Perubahan dalam Roundtable Discussion Pemulihan Hak-hak Masyarakat Adat, Jakarta, 24 Maret 1999b.
- , Komunitas Lokal versus Negara Bangsa; Perbedaan Persepsi dan Konsepsi Tentang Makna Lingkungan (Akibat Pada Keberpihakan Kebijakan Nasional), background paper dalam diskusi “RUU Tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan” FKKM, 21 Mei 1999a, Jakarta.
- , Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1994.
- Yando Zakaria, Masalah Agraria & Kelembagaan Adat: Mari Menata Ulang Hubungan Rakyat-Negara, dalam “Dialog Merumuskan Arah dan Strategi Reformasi Agraria” memperingati 70 tahun Prof. Tjondronegoro. AKATIGA-LPM-IPB 16-17 Maret 1999.
- Widodo Sutoyo, Makalah Pembahas dalam “Seminar Peran dan Akses Masyarakat Lokal Dalam Pengelolaan Hutan; Kajian Kebijakan Daerah Lampung, Kaltim dan NTT”, P3AE-UI, Depok 20 Januari 1997.
- Wiludjeng Henny, Bibliografhi Beranotasi Tentang Tanah Adat di Indonesia Volume 1 & 2 , 1998 UNIKA Atma Jaya-Litbang BPN, Jakarta.
- WARSI, Kawasan Bukit Duabelas: Kondis dan Peruntukkan Bagi Ruang Hidup Orang Rimba (Resume Usulan Perluasan Cagar Biosfer Bukit Duabelas), Mei 1999, Warung Informasi Konservasi, Jambi
- WWF-WARSI, Menggugat PT. SML & PT. AS dalam Alam Sumatera dan Pembangunan Edisi III/ Februari 1999, Rengat

WORLD AGROFORESTRY CENTRE (ICRAF)  
SOUTHEAST ASIA REGIONAL OFFICE WORKING PAPERS



Funded by the  
Asian Development Bank  
RETA 5711

