

T

DANAU TOBA TERCEMAR OLEH POLUTAN ORGANIK DARI PELET KERAMBA JARING APUNG. MENYERET NAMA PERUSAHAAN BESAR YANG TELAH DUA DASAWARSA BEROPERASI.

**M**ENAIKI kapal kayu motor, Larry Holmes Hutapea meluncur ke area sekitar keramba jaring apung PT Aquafarm Nusantara di Desa Sirungkunon, Kabupaten Toba Samosir, Sumatera Utara. Bersama tiga penduduk desa lainnya, koordinator penyelam Aquafarm

# PELET CEMAR DANAU TOBA

An aerial photograph of a large body of water, likely Lake Toba, showing a long line of circular floating fish cages (keramba jaring apung) stretching across the surface. The water is a deep blue-green color. In the foreground, there are green ferns and other vegetation. The text 'PELET CEMAR DANAU TOBA' is overlaid in large, white, bold, sans-serif font on the left side of the image.



Liputan ini terselenggara atas kerja sama Tempo, Tribun Medan, Tempo Institute, dan Free Press Unlimited.



selama 2008-2016 ini mendatangi lokasi yang dikabarkan menjadi tempat pembuangan bangkai ikan, 20 Januari 2019.

Tiba di timur Danau Toba, Holmes *nyemplung* hingga ke dasar danau sedalam 35 meter dengan peralatan selam lengkap, termasuk kamera tahan air GoPro. Di sana ia melihat ratusan karung putih. Holmes mengambil dua karung dan mengangkat-

nya ke permukaan. Begitu dia muncul di tepi danau, bau busuk seketika menguar. Air di sekitarnya berubah menjadi keruh. Ikan-ikan di dalam karung yang tubuhnya belum hancur menampakkan matanya yang memutih.

Di dasar danau, seperti tampak dalam rekaman kamera Holmes, karung plastik berisi bangkai ikan berserakan. Sebagi-

an besar karung sudah berlumut. Air danau yang hijau menghalangi pandangan Holmes. “Maksimal yang bisa terlihat sejauh 4 meter saja,” katanya. Padahal, dia menambahkan, jarak pandang di perairan yang lebih jernih bisa 6-10 meter pada kedalaman 30-50 meter.

Holmes, 39 tahun, memutuskan mengecek berita tentang bangkai ikan di da-



Keramba jaring apung PT Aquafarm Nusantara di perairan Danau Toba di Desa Sirungkung, Kabupaten Toba Samosir.

—TRIBUN MEDAN/ARJUNA BAKKARA



**Rumah ponton PT Aquafarm Nusantara di Danau Toba.**

**Keramba jaring apung PT Aquafarm Nusantara di perairan Danau Toba di Desa Sirungkungan (kanan).**

sar Danau Toba setelah mendapat informasi dari warga desa bahwa PT Aquafarm membuang ikan mati di perairan Sirungkungan. “Ini bukti bahwa Aquafarm tidak bisa lagi ditoleransi di Danau Toba,” ujar Holmes, yang henggang dari PT Aquafarm lantaran menganggap perusahaan telah mencemari danau terbesar di Indonesia itu.

Ini bukan pertama kalinya PT Aquafarm dituding mengotori Danau Toba dengan limbah ikan. Arimo Manurung, penduduk Desa Sirungkungan, pada 2018 pernah mengitari lokasi yang tidak jauh dari tempat Holmes menyelam. Dia mendapati pegawai Aquafarm menenggelamkan bangkai ikan ke tengah danau. Berkarung-karung ikan mati itu diangkut dengan kapal motor setiap hari pukul 12.00.

Manajemen PT Aquafarm membantah tuduhan itu. Mereka mengklaim lokasi penemuan bangkai ikan, yang berjarak 1 kilometer dari keramba dan 500 meter dari gudang mereka, tidak masuk wilayah kerja perusahaan. “Tidak ada bukti bahwa PT Aquafarm bertanggung jawab atas karung-karung berisi ikan (mati) itu,” begitu pernyataan tertulis manajemen, 11 Februari lalu.

Bagi penduduk Sirungkungan, keberadaan bangkai ikan tidak hanya menusuk hidung. Air danau menjadi keruh dan tak layak diminum meskipun sudah dimasak. Anak-anak terserang gatal di seluruh tubuh selepas mandi di airnya. Untuk mandi, cuci, dan masak, warga desa mengalirkan air dari gunung dengan pipa.

●●●

PT Aquafarm Nusantara adalah perusahaan budi daya ikan nila terbesar di Danau Toba yang beroperasi sejak 1998. Perusahaan asal Swiss itu memproduksi puluhan ribu ton ikan saban tahun. Ikan diolah dalam bentuk *filet*, dikemas dengan merek dagang Regal Springs Tilapia untuk diekspor melalui Pelabuhan Belawan di Medan



menuju pasar Eropa dan Amerika Serikat.

Perusahaan yang berkantor pusat di Klaten, Jawa Tengah, ini membesarkan ikan nila di ratusan keramba jaring apung yang tersebar di Desa Panahatan di Kabupaten Simalungun; Desa Pangabatan, Lontung, dan Silimalombu di Kabupaten Samosir; serta Desa Sirungkungan di Kabupaten Toba Samosir. Sejak Februari 2018, Aquafarm memindahkan keramba di Panahatan ke area budi daya Samosir.

Keramba berbentuk kotak dan bulat terpasang berbaris memanjang sejauh 100 meter dari pesisir setiap desa. “Total ada 300 keramba,” kata Presiden Komisaris PT Aquafarm Nusantara Sammy Hamzah, awal Maret lalu. Dengan diameter 18 meter, keramba menghasilkan 75 ton ikan nila yang dipanen tiap tujuh-dekapan bulan.

Pada November 2018, *Tempo* mengamati bagaimana para pekerja saban hari menaburkan pakan berupa pelet ke setiap keramba. Sejak pukul 08.00, mereka sigap mendatangi rumah-rumah ponton, yang masing-masing terhubung dengan dua keramba, sambil membawa berkarung-karung pelet. Mereka menaburkan pelet empat kali hingga sore.

Di Silimalombu, misalnya, para pekerja terlihat menggotong 50 karung—tiap karung berisi 40 kilogram pelet—pada suatu pagi, November 2018. Mereka mengambil karung-karung itu dari kapal pengangkut pakan yang rutin menghampiri 40 rumah ponton. “Setiap hari kami memberi 2 ton pakan ke dalam satu lubang (keramba). Itu harus habis,” ucap Kotek Silalahi, penabur

pakan yang bekerja sejak 2016.

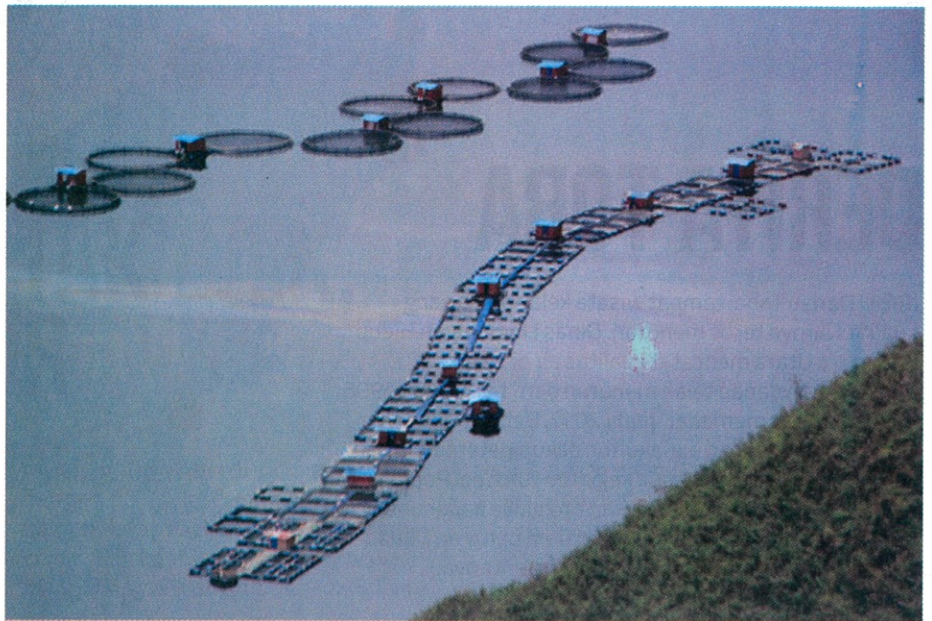
Dengan rutinitas seperti itu, para pekerja tidak hanya sibuk menebar pelet ke 80 unit keramba, yang masing-masing berisi lebih dari 90 ribu ekor ikan. Menurut Kotek, mereka setiap hari juga memanen ikan dari tiap keramba. Sejak pagi hingga malam, ada tim penyortir yang memilah ikan-ikan berukuran sekitar 30 sentimeter dengan bobot mencapai 1 kilogram untuk dipanen.

Menurut Larry Holmes, PT Aquafarm menggelontorkan 240 ton pakan setiap hari untuk semua keramba. Dia menerangkan, pelet itu membengkak begitu masuk air. “Yang tak dimakan ikan jatuh hingga mengendap di dasar danau,” tuturnya. Pelet yang mengendap pun bercampur dengan feses ikan.

Sisa pelet, feses, dan bangkai ikan inilah yang ditengarai mencemari danau. Li-marta Situmorang, warga Lontung yang tinggal 100 meter dari gudang Aquafarm, mengatakan selalu banyak ikan yang terapung di keramba setiap hari. Pegawai Aquafarm memberikan bangkai ikan yang belum membusuk kepada penduduk desa untuk dijadikan ikan asin atau pakan ternak. Sisanya ditenggelamkan atau dikubur di tepi danau.

*Tempo* menyambangi lokasi penimbunan bangkai ikan di Sirungkungan dan Lontung pada November 2018. Di Sirungkungan, ikan-ikan dalam karung dikubur di lubang berukuran 2 x 5 meter. Letaknya tak jauh dari pondok karyawan PT Aquafarm, belasan meter dari tepi danau. Limbah ikan di Lontung ditimbun dalam lubang





berukuran 6 x 10 meter di belakang gudang PT Aquafarm. Lubang tidak pernah ditutup karena tiap hari diguyur ikan mati, mendesak tumpukan di bawahnya yang lebih dulu hancur.

Temuan tim peneliti dari Pusat Penelitian Limnologi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menunjukkan budi daya ikan dengan keramba telah memicu perubahan status trofik Danau Toba. Di area keramba, status trofik airnya menurun dari oligotrofik, yang jernih, menjadi eutrofik atau hipertrofik, yang mengandung unsur hara dan alga tinggi dari pakan serta feses ikan. “Beban pencemar paling besar memang dari keramba,” kata anggota tim, Arianto Budi Santoso, Februari lalu.

LIPI memetakan semua keramba di Danau Toba dengan citra satelit pada 2016. Hasilnya, jumlah keramba mencapai 11.416 petak. “Sebanyak 95 persen keramba masyarakat,” ujar Hadiid Agita Rustini, anggota tim peneliti. Keramba penduduk tersebar di banyak titik di tepi danau, tapi sebagian besar dijumpai di kawasan Teluk Haranggaol, Simalungun. Keramba di Haranggaol mencapai 6.000 petak, jauh melebihi jumlah ideal. Menurut Arianto, “Hampir 90 persen keramba di sana harus dihilangkan.”

Dengan simulasi, LIPI mengukur pencemaran organik di perairan sekitar keramba. Para peneliti menghitung jumlah ideal untuk memulihkan status trofik danau adalah 1.925 keramba masyarakat dan 730 keramba perusahaan. Ini selaras dengan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba

dan Sekitarnya untuk menjadikan Danau Toba destinasi wisata berskala dunia.

Menurut Hadiid, tutupan keramba jaring apung memang tidak sampai 3 persen dari 1.130 kilometer persegi luas Danau Toba. “Tapi jika tersebar di perairan yang arusnya diam, dampak eutrofikasinya besar. Apalagi keramba umumnya ada di daerah pariwisata,” ucapnya.

Hasil penelitian LIPI memperkuat temuan Dinas Lingkungan Hidup Sumatera Utara, yang menyebutkan kadar fosfor keramba selama empat tahun naik hampir dua kali lipat menjadi 2.124 ton pada 2016. Ini setara dengan tahi 2,3 juta manusia. Kualitas air di 22 lokasi pemantauan merosot dalam 16 tahun hingga 2012 dengan konsentrasi alga terus melonjak.

Maka, ketika penduduk Sirungkunon kembali menemukan berkarung-karung bangkai ikan di perairan sekitar keramba PT Aquafarm, Gubernur Sumatera Utara Edy Rahmayadi bereaksi. Edy mengirim surat teguran kepada PT Aquafarm agar memperbaiki metode budi daya ikannya. Dia menuduh perusahaan melanggar ketentuan budi daya ikan dan pembuangan limbah di Danau Toba.

Gubernur Edy mengancam, jika PT Aquafarm tidak mengindahkan tegurannya, ia akan mencabut izin usaha perusahaan itu. “Sanksi tertulis sudah kami kirim,” katanya, Februari lalu. “Kami tunggu dalam enam bulan ini.”

Menyetop budi daya ikan dengan keramba di Danau Toba bukan perkara gampang. Sejak beroperasi dua dekade lalu, PT Aquafarm mengantongi izin langsung dari Ba-

dan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) selama 30 tahun hingga September 2029. Izin perluasan yang diteken Kepala BKPM pada 16 Juli 2007 pun menyebutkan Aquafarm bisa memproduksi ikan nila di perairan Samosir dan Toba Samosir sebanyak 32.829 ton per tahun. Tapi Gubernur Sumatera Utara pada 2017 membatasi produksi ikan hanya 10 ribu ton per tahun di seluruh Danau Toba.

Rahman Hidayat, Asisten Deputi Infrastruktur Pelayaran, Perikanan, dan Pariwisata Kementerian Koordinator Kemaritiman, mengatakan aturan gubernur itu bermaksud mengerem laju penurunan kualitas air Danau Toba. Masalahnya, aturan tidak merinci pembatasan keramba diterapkan kepada siapa saja. PT Aquafarm dan perusahaan besar lain menghasilkan tak sampai separuh dari total 90 ribu ton per tahun produksi ikan di Danau Toba. “Artinya, ikan dari keramba masyarakat lebih banyak,” ujarnya.

Untuk mengatasi polemik, Menteri Koordinator Kemaritiman Luhut Binsar Pandjaitan memimpin rapat koordinasi dengan para kepala daerah yang berbagi wilayah Danau Toba di Balige pada 12 Januari lalu. Tujuh bupati, berkomitmen mengurangi keramba sesuai dengan kajian LIPI agar kualitas perairan pulih. Dengan begitu, Danau Toba bisa ditahbiskan sebagai destinasi wisata kelas dunia. “Jika kehadiran keramba tak mendukung itu, atau bahkan menghalangi, ya, harus ditiadakan,” kata Rahman Hidayat.

MAHARDIKA SATRIA HADI (JAKARTA), ARJUNA BAKKARA (SIMALUNGUN)



# DERITA TOBA

IRONI Danau Toba: tempat wisata kelas dunia yang kualitas airnya terus menurun. Dinas Lingkungan Hidup Sumatera Utara mencatat kualitas air di 22 lokasi pemantauan danau telah menurun dari "baik" pada 1996 menjadi "tidak memadai" pada 2012. Beban polutan terbesar berasal dari akuakultur, diikuti peternakan dan limbah domestik, termasuk kegiatan turisme. Populasi alga yang meledak menandakan tingginya kadar unsur hara berupa nitrogen dan fosfat dalam perairan Danau Toba. Keramba apung memperparah deritanya.

## Sejarah keramba di Danau Toba:

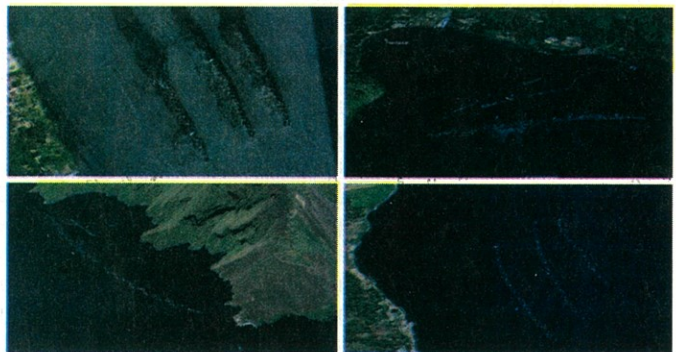
- 1986: pertama kali diperkenalkan oleh pemerintah pusat lewat program Maduma Sejahtera
- 1996: berkembang pesat di Teluk Haranggaol, Simalungun
- 1998: operasi komersial skala ekspor dengan masuknya PT Aquafarm Nusantara

**Jumlah keramba jaring apung** (hasil digitalisasi manual citra satelit SPOT-6, SPOT-7, dan Pleiades pada 2016)

▼ KERAMBA MASYARAKAT: 10.424 PETAK



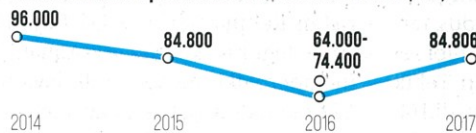
▼ KERAMBA PERUSAHAAN: 992 PETAK



## Jumlah ideal keramba (untuk mencapai status oligotrofik)

- » Keramba masyarakat: 1.925 petak
- » Keramba perusahaan: 730 petak

## Realisasi total produksi ikan dari keramba (ton)

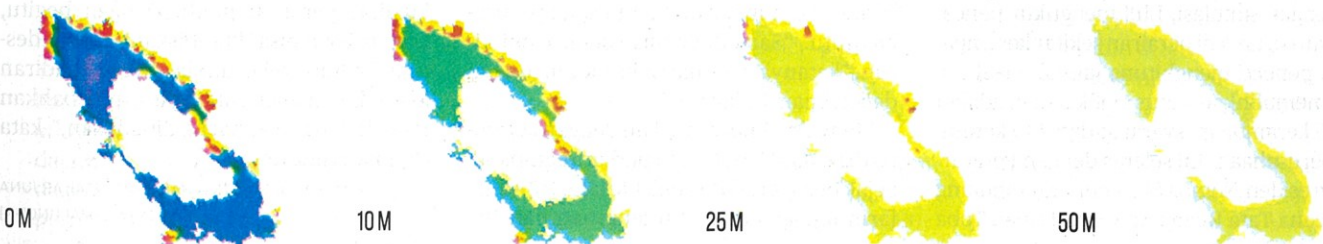


## Batas produksi ikan dari keramba:

10 ribu ton per tahun (acuan: Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 188.44/209/KPTS/2017)

## Distribusi polutan fosfat di Danau Toba

0.000001-0.000007    0.000008-0.000028    0.000029-0.000102    0.000103-0.000690    0.000691-0.004368    0.004369-0.178838





Sammy Hamzah, Presiden Komisaris PT Aquafarm Nusantara:

# KALAU KAMI TAK BAIK, TOLONG TEGUR

**B**ELUM satu bulan menjabat Presiden Komisaris PT Aquafarm Nusantara, Sammy Hamzah sudah dihadapkan pada sederet persoalan. Gubernur Sumatera Utara Edy Rahmayadi menegur perusahaan itu pada awal Februari lalu. PT Aquafarm dianggap melanggar ketentuan pengelolaan budi daya ikan dan pembuangan limbah di perairan Danau Toba.

Surat teguran tersebut datang setelah peristiwa penemuan berkarung-karung bangkai ikan di Desa Sirungkunon, 20 Januari lalu, yang menghebohkan publik. Warga setempat menuding perusahaan asal Swiss ini membuang bangkai ikan itu. Tapi Sammy enggan berspekulasi. "Kami serahkan ke polisi," ujarnya merujuk pada Kepolisian Resor Toba Samosir, yang mengusut kasus ini.

Baru pertama kali mengurus perusahaan budi daya ikan, Sammy tancap gas. Pria 56 tahun ini menugaskan penyelidikan independen atas penemuan bangkai ikan di Sirungkunon. Dia juga harus memastikan bahwa PT Aquafarm membenahi diri dalam waktu 180 hari sesuai dengan target Gubernur. "Teguran kayak gitu hal yang wajar," kata Sammy, yang lama berkecimpung di industri pertambangan serta minyak dan gas.

Sammy memberikan wawancara khusus kepada wartawan *Tribun Medan*, Arjuna Bakkara, awal Maret lalu. Dia datang bersama Cynthia Sugirun dari lembaga konsultan ICON International Communications Indonesia. Selama hampir dua jam, Sammy mengklarifikasi tuduhan Aquafarm mencemari Danau Toba.

**Apa jawaban Anda atas surat Gubernur Edy Rahmayadi? Tugas pemerintah memang**

menegur. Saya lama di industri minyak dan gas, tambang. Teguran seperti itu hampir setiap hari, dari gubernur, bupati, camat, dan lainnya. Itu hal yang wajar. Permasalahan yang ditegur itu sedang kami perbaiki.

**Aquafarm dianggap melanggar aturan budi daya ikan....**

Perusahaan ini aset Sumatera Utara. Itu yang harus dipikirkan. Sebab, bagi orang bule, gampang memindahkan Aquafarm ke Meksiko, Vietnam, atau Myanmar. Bayangkan, ada 3.600 karyawan di Sumatera Utara. Di Jawa Tengah cuma 1.200 orang. Di sana beroperasi di tiga waduk dan pabriknya di Semarang. Bantu saya untuk memproteksi aset ini. Kalau kami tidak baik, tolong ditegur.

**Bagaimana hasil penyelidikan internal?**

Sebagai pemegang saham, saya ingin meyakinkan bahwa kejadian itu tidak diakibatkan oleh kelalaian atau kesengaja-

an. Kalau memang itu karena oknum, akan kami tindak. Jadi *clear*. Kami telah menunjuk tim investigasi independen yang sedang bekerja. Mereka nanti yang *ngomong* hasilnya.

**Peneggelaman bangkai ikan bukan pertama kali ini terjadi. Kami mendapati kejadian serupa tahun lalu di depan pos PT Aquafarm....**

Kami serahkan ke polisi. Apa pun yang kita bicarakan sekarang adalah spekulasi. Yang jelas itu bukan di daerah tempat operasi keramba jaring apung kami. Permasalahan ini bukan hanya soal keramba jaring apung. Kalau saya bicara keramba, bukan hanya kami. Walaupun produksinya paling besar, jumlah keramba kami tak seberapa dibanding keramba lain yang ada di sana. Saya lihat sekarang ini juga ada masalah ekonomi. Saya mengerti kenapa pemerintah ingin menjadikan Danau Toba sebagai destinasi turis. Tapi permasalahan di bawahnya harus diselesaikan.


**Berapa kapasitas produksi ikan Aquafarm di Danau Toba?**

Total ada 300 keramba. Kotak dan bulat yang berdiameter sekitar 18 meter. Kapasitas maksimal 75 ton per keramba jaring apung. Waktu panen tujuh-delapan bulan. (Menurut analisis citra satelit Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia pada 2016, Aquafarm memiliki 457 keramba.)

**Keramba Aquafarm berada di mana?**

Di kedalaman 100 meter. Ini zonasi keramba jaring apung sesuai dengan izin.

**Kami menemukan keramba Aquafarm di Samosir berada di luar zonasi perairan tiga kecamatan yang diizinkan....**

Saya yakin kami tidak melanggar Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2014. Kami pasti memasang keramba di kecamatan, zona, dan kedalaman yang diperbolehkan. Itu saya jamin. Kalau Anda bicara soal keramba lain, beda ceritanya. 





## MASYARAKAT ADAT DALAM BELANTARA ATURAN

**P**ERTENGAHAN Mei ini, enam tahun lalu, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 yang menegaskan pengakuan atas hak-hak masyarakat adat yang telah diamanatkan konstitusi. Putusan itu mengatur kriteria dan kondisional yang perlu dipenuhi serta mekanisme pengakuan hak adat sekaligus menegaskan bahwa hak-hak masyarakat adat diakui jika keberadaan mereka telah ditetapkan dalam sebuah peraturan daerah.

Putusan itu penting karena menyatakan bahwa hutan adat bukan hutan negara. Alih-alih meluruskan logika hukum keliru yang diperkenalkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (1960) dan Undang-Undang Kehutanan (1999) tentang definisi itu, putusan MK tersebut justru mengukuhkannya. Walhasil, putusan yang dianggap beberapa kalangan sebagai terobosan hukum tersebut hanya menghasilkan banyak aturan dengan minim perubahan.

Menurut laporan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sampai akhir 2018, hutan adat yang resmi ditetapkan baru sekitar 28 ribu hektare untuk 35 komunitas adat. Padahal, sampai April 2019, wilayah adat yang telah didaftarkan di Badan Registrasi Wilayah Adat, suatu jaringan kerja masyarakat sipil pembela hak-hak masyarakat adat, terdapat 814 peta wilayah adat dengan luas sekitar 10,24 juta hektare.

Peta wilayah tersebut berasal dari 26 provinsi dan 107 kabupaten/kota. Sebanyak 21 persen di antaranya, seluas 2,36 juta hektare, berada di kabupaten/kota yang telah memiliki kebijakan daerah yang bersifat mengatur pengakuan masyarakat adat. Sebanyak 8 persen (1,39 juta hektare) sudah memiliki penetapan pengakuan melalui peraturan daerah atau surat keputusan (SK) kepala daerah. Sisanya, 6,48 juta hektare, belum memiliki perda ataupun SK kepala daerah. Menurut pemerintah, hanya sekitar 450 ribu hektare yang layak dicadangkan untuk penetapan hutan adat dalam waktu dekat.

Sementara itu, meski telah memiliki Peraturan Nomor 10 Tahun 2017 tentang tata cara penetapan hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada di kawasan tertentu, seperti hutan dan perkebunan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang hanya berhasil mengeluarkan beberapa sertifikat hak komunal di Jawa Timur (Tengger), Bali, dan dua persekutuan adat di Kabupaten Manokwari, Papua Barat.

Faktor utama penghambat Putusan MK Nomor 35 menurut kajian-kajian ilmiah adalah birokrasi, dari kesungguhan presiden hingga pemerintah daerah. Juga lemahnya ke-

mauan politik elite nasional dan daerah (karena tidak melihat manfaat politis dari isu ini) serta komunitas yang belum terkonsolidasi dengan baik. Dalam banyak masyarakat adat saat ini, penguasaan tanah (termasuk hutan adat) berpusat pada sistem kekerabatan, seperti *marga raja* bersama *marga boru* dalam etnis Batak Toba, *kaum* dan *suku* dalam etnis Minangkabau, serta *soa* dalam etnis Maluku.

Faktor penghambat makin pelik jika melihat besaran anggaran dan waktu legislasi yang lama jika syarat peraturan dan/atau SK kepala daerah itu hendak dipertahankan. Menurut pengalaman saya selama ini, untuk satu peraturan daerah penetapan komunitas masyarakat adat perlu setidaknya biaya Rp 500 juta sampai Rp 2 miliar. Alih-alih membantu masyarakat adat memperoleh haknya, ketentuan dan kebutuhan ini berpotensi membunuh mereka.

Masyarakat adat akan diakui hak-haknya sepanjang mereka masih eksis, seperti hendak dirangkul dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang poin-poinnya beredar pada awal April 2019. Untuk itu, masyarakat adat harus membuktikan diri memang masih memenuhi sejumlah syarat.

RUU Pertanahan merumuskan “kesatuan masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang memiliki identitas budaya yang sama, hidup secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal-usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma hukum adat sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Rancangan itu juga mengatur soal hak ulayat. Di sana hak ulayat didefinisikan sebagai “hak kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat komunal untuk menguasai, mengelola, dan/atau memanfaatkan serta melestarikan wilayah adatnya sesuai tata nilai dan hukum adat yang berlaku”.

Hak penguasaan atas tanah atau hak atas tanah adalah hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu atas tanah itu. Hak penguasaan atas tanah ini dapat dipakai dalam arti fisik dan yuridis. Pengertian penguasaan dan menguasai di sini berdimensi perdata dan publik. Penguasaan dalam dimensi perdata adalah penguasaan yang memberi “wewenang untuk mempergunakan” tanah yang bersangkutan, sedangkan penguasaan dalam dimensi publik memberi “wewenang kepada pemegangnya untuk mengurus dan mengatur” tanah (wilayah) yang dikuasainya.

Menurut Soermardjono (2018), pengertian hak atas tanah yang demikian itu juga berlaku bagi hak ulayat. Arti-





**R. Yando Zakaria**

Antropolog serta pendiri dan peneliti Pusat Kajian Etnografi Komunitas Adat, Yogyakarta

nya, ada hak ulayat yang bersifat publik dan ada pula yang bersifat privat. Pertanyaannya kemudian, pada hak ulayat yang mana ketentuan yang diusulkan Tim Perumus RUU Pertanahan itu dimaksudkan?

Sejatinya konstruksi hukum yang hendak digunakan oleh RUU Pertanahan adalah pengakuan bersyarat dan bertahap yang mulai diperkenalkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, dilengkapi oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan belakangan diperkuat oleh putusan MK 35/PUU-X/2012.

Padahal, di tingkat komunitas, urusan penguasaan tanah umumnya berpusat pada unit-unit sosial yang terbentuk berdasarkan sistem kekerabatan semata. Keberadaan entitas sosial yang bersifat publik semacam *nagari*, *negeri*, dan *desa pekeraman* atau *marga* (Papua) di berbagai pelosok negeri telah memudar dan kehilangan peran. Malah lebih banyak yang

telah punah sama sekali.

Selain itu, ingat bahwa ada masyarakat adat yang masih berburu dan meramu. Sistem penguasaan lahannya berbeda sama sekali. Dalam masyarakat seperti ini, mereka belum mengenal model penguasaan persil lahan. Yang mereka tahu adalah medan pengembaraan kehidupan yang disebut para ahli sebagai *labenstraum*.

Masalahnya, masyarakat adat itu sudah ada sebelum Negara Republik Indonesia ada dan masih eksis hingga sekarang. Sesuai dengan paham teori entitas natural, merujuk pada Suwitra (2018) serta Simarmata dan Steni (2015), tidak ada alasan bagi negara tidak mengakuinya sebagai badan hukum yang mempunyai hak atas tanah komunalnya.

Toh, pengakuan atas keberadaan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya telah selesai pada tingkat konstitusi. Dengan demikian, pekerjaan rumah yang masih tersisa adalah bagaimana mengadministrasikan pengakuan dan melakukan sejumlah upaya untuk melindunginya dari berbagai ancaman yang mungkin saja akan merugikan masyarakat adat itu.

Maka pendekatan pengadministrasian bisa menjadi pendekatan baru dari semua pendekatan pengakuan hak ada yang ada selama ini. Artinya, jangan sampai aspek teknokratik-birokratik sistem pengadministrasian tersebut, yang selama ini dijalankan pemerintah, justru menghambat niat awal pengakuan hak-hak masyarakat adat itu sendiri.

Langkah pertama yang harus ditempuh adalah meniadakan proses penetapan subyek hak. Pengakuan hak-hak masyarakat adat memang harus dapat dilakukan semudah mungkin. Bak warga negara membuat kartu tanda penduduk atau pembuatan sertifikat tanah saja.

Tidak perlu melalui proses politik dan birokrasi yang berbelit hingga melibatkan parlemen atau menteri segala. Dalam konteks masyarakat berburu dan meramu, pemerintah yang harus proaktif mencadangkan lahan bagi kehidupan komunitas itu.

Dari perspektif kajian sosio-antropologis masyarakat adat sebagai subyek hukum atas berbagai obyek hak itu bukanlah suatu yang sulit karena memang telah menjadi bagian kehidupannya sehari-hari. Tidak sulit untuk menilai apakah klaim suatu masyarakat adat itu benar atau tidak. Sebab, susunan masyarakat adat itu sudah demikian adanya. Tak satu pun entitas sosial yang dapat mengada-ada begitu saja.

Bahwa akan ada banyak klaim yang tumpang-tindih juga tak mengejutkan. Serahkan saja soal ini pada mekanisme internal masyarakat adat yang bersangkutan untuk menyelesaikannya. Negara dan pemerintah tinggal mendaftarkan hasilnya. 🍎





## TEROBOSAN PENGAKUAN HUTAN ADAT

**T**IDAK seperti riwayat telur dan ayam, keberadaan masyarakat dan negara bisa dirunut sejak mula, yakni masyarakat hadir untuk membentuk negara. Dalam hal ini negara adalah kesatuan administratif yang dibentuk oleh sekelompok orang untuk menyatukan masyarakat yang berada dalam wilayah yang berserak. Demikian halnya jika kita menelisik masyarakat adat di dalam kawasan hutan.

Sebagaimana konstitusi mengamanatkan bahwa bumi, air, dan udara dikuasai negara, demikianlah hak pengaturan menjadi mandat kesatuan administratif itu. Masyarakat adat sudah eksis sebelumnya menjalankan kearifan dan budaya mengelola alam dan menjadikan hutan tempat tinggal mereka. Negara hanya perlu mengelola aturan main agar perlakuan terhadap tiap kelompok masyarakat tersebut menjadi adil serta akuntabel dari sisi tata kelola negara atau pemerintahan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 yang menyatakan hutan adat adalah hak masyarakat adat, bukan lagi hutan negara, semestinya dilihat sebagai delegasi penuh negara kepada masyarakat adat yang melekat sejak mereka ada. Di antara hubungan keduanya, hadir pemerintah pusat ataupun daerah dengan mandat sebagai regulator untuk memastikan konstitusi diberlakukan secara adil di lapangan.

Latar belakang filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebutlah yang menjadi dasar pemerintah membuat program Perhutanan Sosial. Program nasional ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan serta Pemanfaatan Hutan. Aturan tersebut ditopang tiga peraturan presiden, yaitu Nomor 2 Tahun 2015, Nomor 88 Tahun 2017, dan Nomor 86 Tahun 2018 terkait dengan Reforma Agraria.

Ada lima skema Perhutanan Sosial dalam program itu, yaitu Hutan Kemasyarakatan, Hutan Desa, Hutan Tanaman Rakyat, Kemitraan Kehutanan, dan Hutan Adat. Tujuan Perhutanan Sosial itu sendiri adalah terciptanya fungsi ekologis hutan, manfaat ekonomi, dan fungsi sosial yang menopang kehidupan masyarakat. Tugas pemerintah menyelaraskan tata kelola agar ketiga tujuan itu berjalan paralel untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kelestarian hutan.

Mengingat hutan adat berada di dalam dan di luar kawasan hutan, payung hukum yang mengaturnya sudah cukup berjenjang. Dari Undang-Undang Desa untuk Hutan Adat di Luar Kawasan Hutan, lalu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan

Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, hingga Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2015 tentang Hutan Hak.

Ada pandangan bahwa aturan yang sudah beragam itu terkesan masih berserak, belum satu payung hukum, yakni Undang-Undang Masyarakat Adat. Undang-undang tersebut sampai kini masih berupa draf yang diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat melalui hak inisiatif yang telah disetujui pemerintah untuk dibahas bersama. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan para pihak terkait telah mendiskusikan draf untuk mengembangkan perspektif dan melengkapi hal apa saja yang mesti diatur dalam aturan tersebut.

Ada juga yang melihat dari kacamata lain bahwa aturan yang berserak itu merupakan terobosan mengatasi ketidakpastian akibat ketiadaan payung hukum pada level undang-undang, bukan sebagai penghalang dalam proses pengakuan hutan adat.

Dari perspektif tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, ketiadaan Undang-Undang Masyarakat Adat mengesankan adanya kekosongan payung hukum yang mengatur hutan adat.

Sebenarnya masih ada perangkat hukum yang tersedia, seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sehingga







**Bambang Supriyanto**

Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan  
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

proses pengakuan hutan adat tetap berlangsung. Di lapangan, pemerintah telah membuat aturan teknis turunan undang-undang dan peraturan pemerintah untuk menerjemahkan pelaksanaan, perlindungan, dan pengakuan hutan adat agar prinsip pengakuan hutan berlangsung secara nyata.

Salah satunya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MENLHK-SETJEN/2015 tentang Hutan Hak. Untuk mempercepat proses-proses pengakuan hutan adat sejalan dengan dinamika yang ada, peraturan menteri tersebut telah mengalami perbaikan sebagaimana termaktub dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 21/MENLHK-SETJEN/KUM.1/4/2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak pada 29 April 2019.

Peraturan menteri itu menjadi basis hukum pengakuan dan perlindungan terhadap hutan adat melalui program Perhutanan Sosial. Program ini didesain oleh pemerintah Presiden Joko Widodo untuk menangkap dan memantapkan esensi putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagai perwujudan Nawacita, Perhutanan Sosial berada khusus dalam satu direktorat di Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Seiring dengan sinkronisasi pemahaman para pihak yang terlibat dalam program ini, sepanjang 2016-2018 pengakuan terhadap hutan adat berjalan progresif. Sampai Mei 2019, sudah ada penetapan 49 unit surat keputusan hutan adat. Dari usul penetapan hutan adat seluas ± 3.660.813 hektare yang telah memiliki produk hukum, baik peraturan daerah maupun produk hukum daerah, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah menetapkan peta hutan adat dan wilayah indikatif seluas ± 472.981 hektare melalui surat keputusan 312/MENLHK/SETJEN/PSKL.1/4/2019 pada 29 April 2019 yang terdiri atas hutan negara ± 384.896 hektare, area penggunaan lain ± 68.935 hektare, dan hutan adat ± 19.150 hektare. Melalui keputusan ini pula nantinya penetapan akan dilakukan berkala dan kumulatif setiap tiga bulan, apabila ada produk hukum baru yang mencantumkan subyek dan obyek hutan adat.

Penetapan hutan adat tersebut telah melalui tahap usul dan verifikasi lapangan serta didukung peraturan daerah/peraturan kepala daerah di lokasi hutan adat itu berada secara administratif. Kendati pencapaiannya hampir 13 persen, sebagai akselerasi, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah menerbitkan Surat Keputusan Nomor SK.347/MENLHK/PSKL/PKTHA/KUM.1/5/2019 tentang Perpanjangan Kelompok Kerja Percepatan Penetapan Hutan Adat.

Kelompok kerja yang dipimpin Direktur Jenderal PSKL dengan keanggotaan multipihak (lembaga swadaya masyarakat, pejabat daerah, pelaku hutan adat) merupakan tero-

bosan kebijakan untuk memproses pengakuan hutan adat. Bersama pegiat hutan adat, pemerintah mengadvokasi dan memverifikasi masyarakat adat dengan tujuan agar mereka segera mendapatkan haknya yang diakui secara hukum.

Finalisasi masih memerlukan waktu karena mandat pengaturan kepada pemerintah mewajibkan birokrasi menjalankannya sesuai dengan aturan. Setidaknya melalui proses validasi dan verifikasi itu dapat dimaknai ada jaminan pemerintah terhadap hutan adat dan perlindungan aktivitas masyarakat adat dalam mengelola hutan untuk kelangsungan hidup mereka. Verifikasi itu, sekali lagi, semata-mata agar proses pengakuan terhadap hutan adat menjadi valid, akuntabel, sesuai dengan tujuan, dan tak menyalahi aturan hukum. Agar berjalan mulus, para pihak yang bekerja bersama di dalamnya perlu mendukung proses tersebut supaya masyarakat adat segera mendapatkan haknya.

Tahap-tahap pengakuan tersebut berlaku dengan derajat yang sama pada skema lain dalam program Perhutanan Sosial. Hingga Mei 2019, verifikasi dan validasi berjalan lancar dan telah tercapai ± 3,1 juta hektare, dengan hampir 700 ribu keluarga ikut dalam program ini.

Target pemerintah hingga akhir 2019 bisa mendistribusikan Perhutanan Sosial 3,4 juta hektare. Untuk itu, akselerasi kebijakan dan perangkat pendukungnya akan terus digenjot buat mencapai target luas program ini hingga akhir tahun. Salah satunya dengan sinergi multipihak untuk mempercepat proses pengakuannya secara transparan dan sesuai dengan hukum.

Yang paling penting dari semua proses itu adalah setelah ditetapkannya hutan negara sebagai hutan adat yang menjadi bagian skema Perhutanan Sosial. Diperlukan pendampingan berkesinambungan untuk tetap menjaga praktik-praktik kearifan lokal dengan lebih baik, sehingga tujuan ekologis dan ekonomi dari penetapan hutan tersebut tercapai. Sebab, meski hak pengelolaan sudah didelegasikan dari negara kepada masyarakat adat, hutan yang ada di sana tetap sebagai hutan dengan kesatuan ekosistem alam yang harus dijaga kekayaan dan kelestariannya. Hal ini merupakan amanat konstitusi yang diemban oleh pemerintah.

Di luar itu, hutan menjadi sepenuhnya hak masyarakat adat. Mereka berdaulat secara penuh mengelola hutan yang ada di sekeliling tempat tinggal mereka, menjalankan kearifan lokal sebagai kekayaan identitas dan kebinekaan Indonesia. Kearifan lokal adalah modal utama mengelola hutan adat. Banyak sekali sumber daya genetik dan pengetahuan lokal, yang selain memiliki nilai ekologis, mempunyai nilai ekonomi yang masih perlu dikembangkan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dalam skema Perhutanan Sosial.