

**KERANGKA HUKUM NASIONAL PENGAKUAN DAN
PERLINDUNGAN HAK-HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT TERDAP
SUMBER DAYA ALAM**

Oleh:
Marthen B. Salinding

Dosen Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
JL. Amal Lama Nomor 1 Tarakan, HP, 081253539092
E-mail : mhukum@ymail.com

ABSTRAK

Secara Kostitusional, Masyarakat Hukum Adat telah diakui dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945. Nmaun demikian pengakuan dimaksud baru terbatas pada pengakuan normatif atau pengakuan setengah hati. Penelitian ini merupakan tipe penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan metode yuridis normatif dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengakuan masyarakat Hukum Adat. Penelitian ini telah mengungkapkan bahwa secara konstitusional Hak-Hak Masyarakat Hukum Atas Sumber Daya Alam telah diakui, kemudian dijabarkan dalam dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan sektoral, namun dalam kenyataan Masyarakat Hukum Adat belum mendapatkan hak-hak tersebut secara adil.

Kata Kunci; *Hukum Nasional, Pengakuan, Perlindungan, Hak, Masyarakat Hukum Adat*

A. PENDAHULUAN

Memposisikan masyarakat hukum adat pada posisi yang tepat dalam hubungannya dengan negara, maka perlu diketahui terlebih dahulu konsep hak masyarakat hukum adat. Ini penting karena konsep hak inilah yang nantinya menjadi acuan dalam menemukan posisi masyarakat hukum adat dalam hubungannya dengan negara. Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 menjelaskan “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”. Yang dimaksud dengan hak-hak tradisional adalah sekumpulan hak pada masyarakat hukum adat yang diwariskan secara turun temurun dan karena itulah maka hak-hak itu disebut tradisional. Atau dengan kata lain hak tradisional adalah hak yang melekat pada masyarakat hukum adat, bukan berian dari negara atau penguasa. Masyarakat hukum adat tidak dapat dipisahkan dengan hak tradisionalnya.

Salah satu hak tradisional masyarakat hukum adat adalah hak atas sumber daya alam. Sumber daya alam merupakan hal yang tidak terpisahkan dari seluruh kehidupan masyarakat hukum adat. Hubungan masyarakat hukum adat dengan sumber daya alam bukan hanya meliputi aspek ekonomi, melainkan juga meliputi aspek filosofi, sosiologis bahkan religius. Hak akan melahirkan wewenang. Hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yang ada diwilayah hukumnya dimana mereka tinggal berasal dari proses kesejarahan yang panjang antara masyarakat hukum adat dengan sumber daya alam sebagai salah satu hak tradisional.

Menyimak norma Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dapat dijelaskan bahwa pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat merupakan bentuk pengakuan bersyarat. Lebih lanjut Rikardo Simarmata sebagaimana dikutip oleh Kurnia Warman menyebutkan model pengakuan bersyarat itu merupakan model yang diwariskan oleh pemerintahan kolonial¹³⁵. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat diatur dalam undang-undang. Secara terminologis, frasa “diatur dalam undang-undang” memiliki makna bahwa penjabaran ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat tidak harus dibuat dalam satu undang-undang tersendiri. Hal ini berbeda dengan frasa “diatur dengan undang-undang” yang mengharuskan penjabaran suatu ketentuan dengan undang-undang tersendiri. Jadi bila dilihat secara gramatikal, maka untuk menjalankan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tidak harus dibentuk sebuah undang-undang khusus tentang masyarakat adat. Berdasarkan materi muatan dari Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 menyebabkan pengakuan hak hak masyarakat hukum adat telah dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang berimplikasi pada pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam juga bersifat sektoral pula.

¹³⁵Kurnia Warman, *Peta Perundang-undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat*, http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=39284, diakses, tanggal 15 September 2019

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

Teknik analisis yang digunakan terhadap bahan-bahan hukum yang telah terkumpul untuk menyelesaikan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah dilakukan dengan teknik deskriptif dan interpretasi secara kualitatif.

C. PEMBAHASAN

1. Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Dalam UUD NRI 1945

Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai salah satu landasan konstitusional masyarakat hukum adat. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menjelaskan, ‘Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Namun rumusan pengakuan dalam ketentuan tersebut memberikan batasan-batasan atau persyaratan agar suatu komunitas dapat diakui keberadaan sebagai masyarakat hukum adat. Ada empat persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat menurut Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 antara lain:

- a. Sepanjang masih hidup
- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat
- c. Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Diatur dalam undang-undang

Rikardo Simarmata¹³⁶ menyebutkan empat persyaratan terhadap masyarakat adat dalam UUD NRI 1945 setelah amandemen memiliki sejarah yang dapat dirunut dari masa kolonial. Persyaratan terhadap masyarakat hukum adat sudah ada di dalam *Aglemene Bepalingen* (1848), *Reglemen Regering* (1854) dan *Indische Staatregeling* (1920 dan 1929) yang mengatakan bahwa orang pribumi dan timur asing yang tidak mau tunduk kepada hukum Perdata Eropa, diberlakukan undang-undang agama, lembaga dan adat kebiasaan masyarakat, “sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas yang diakui umum tentang keadilan.” Persyaratan yang demikian berifat diskriminatif karena terkait erat dengan eksistensi kebudayaan.

Sementara itu F. Budi Hardiman¹³⁷ menyebutkan pengakuan bersyarat itu memiliki paradigma subjek-sentris, paternalistik, asimetris, dan monologal, seperti: “Negara mengakui”, “Negara menghormati”, “sepanjang sesuai dengan prinsip NKRI” yang mengandalkan peranan besar negara untuk

¹³⁶ Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, UNDP, Jakarta, 2006, h. 309-310.

¹³⁷ F. Budi Hardiman, *Posisi Struktural Suku Bangsa dan Hubungan antar Suku Bangsa dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia (Ditinjau dari Perspektif Filsafat)*, dalam Ignas Tri (penyunting), *Hubungan Struktural Masyarakat Adat, Suku Bangsa, Bangsa, Dan Negara, Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Komnas HAM, 2006, h. 62.

mendefinisikan, mengakui, mengesahkan, melegitimasi eksistensi, sepanjang masyarakat adat mau ditaklukkan dibawah regulasi negara atau dengan kata lain “dijinakkan”. Paradigma seperti ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan dan otonomi yang ada dalam demokrasi.

Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 masih mengandung problem konstitusional. Dikatakan mengandung problem konstitusional karena konstitusi yang seharusnya menjadi wadah untuk mengakomodasi hak-hak dasar masyarakat termasuk hak atas sumber daya alam/lingkungan serta penghidupan yang layak dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki dibatasi oleh beberapa persyaratan yang dalam sejarahnya merupakan model yang diwariskan oleh pemerintahan kolonial. Disamping alasan historis, model pengakuan bersyarat yang sudah ada sejak lama itu mengalami kendala tersendiri untuk bisa diimplementasikan di lapangan.

Terlepas dari sejumlah kritik para pakar terhadap rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut, hendaknya pengakuan yang menjadi poin terpenting dari ketentuan tersebut harus bisa dimaknai serta dijabarkan lebih lanjut untuk pemajuan hak-hak masyarakat hukum adat baik yang dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan maupun untuk diimplementasikan di lapangan. Sehingga konstitusionalitas Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut dapat diukur secara sosiologis dalam keberlakuannya di dalam masyarakat hukum adat.

Berikutnya Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI 1945 Dalam banyak peraturan dan diskursus yang berkembang, rujukan tentang hak konstitusional masyarakat hukum adat pertama-tama selalu merujuk kepada Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Padahal ketentuan tersebut disadari mengandung problem normatif berupa sejumlah persyaratan dan kecenderungan untuk melihat masyarakat adat sebagai bagian dalam rezim pemerintahan daerah. Padahal advokasi dan diskursus masyarakat adat lebih banyak pada level hak asasi manusia yang lebih sesuai dengan landasan konstitusional Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI 1945. Sama dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, ketentuan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945 juga merupakan hasil dari amandemen kedua UUD NRI 1945 tahun 2000. Pasal 28I ayat (3) berbunyi: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”

Persyaratan yang terdapat dalam rumusan pasal 18B ayat (2) dan berkesinambungan pada pasal 28 I ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 merupakan norma hukum yang berat (rigid) terhadap MHA itu sendiri. Dalam memberikan makna terhadap pasal-pasal di dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat dimengerti dengan sebaik-baiknya, ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan dalam undang-undang.¹³⁸

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD Negara RI Tahun 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002., h. 53.

Keberlangsungan marwah pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang terdapat empat persyaratan yang terkait dengan MHA tersebut nyatanya tak terjabarkan dengan baik dalam peraturan perundang-undangan, sehingga menimbulkan rumusan yang bias mengenai MHA khususnya pada bagian persyaratan MHA Hal ini dikarenakan belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus hak-hak MHA, dan masing-masing pihak merumuskan sendiri hak-hak MHA

2. Pengaturan Keberadaan Dan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Pengaturan masyarakat hukum adat berserta hak-hak tradisionalnya juga ditemukan dalam sejumlah undang-undang. Dalam konteks tata pemerintahan, pertama kali istilah masyarakat hukum adat ditemukan secara resmi di dalam undang-undang yang berlaku di Indonesia adalah pada UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Di dalam undang-undang tersebut masyarakat hukum adat dipertimbangkan sebagai bagian dari pemerintahan Republik yang akan berkedudukan sebagai daerah otonom pada tingkat ketiga, bersamaan dengan desa.

Kemudian dalam konteks hukum agraria pengaturan mengenai masyarakat hukum adat terdapat di dalam UUPA. Dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA disebutkan bahwa pelaksanaan hak menguasai dari negara dalam pelaksanaannya bisa dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Dalam hal ini masyarakat hukum adat bisa menerima delegasi kewenangan penguasaan negara atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam. Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Setelah reformasi pembaruan hukum terkait dengan sumber daya alam banyak dilakukan oleh pemerintah. Hampir semua undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dilakukan perubahan. Berikut akan diuraikan satu per satu produk peraturan perundang-undangan tersebut yang dari segi jenis produk hukumnya;

a. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Sektor kehutanan dapat dikatakan sebagai sektor yang paling banyak bersentuhan dengan masyarakat hukum adat. Hal ini karena masyarakat hukum adat di Indonesia lebih banyak berada pada kawasan hutan yang meliputi lebih dari 61% luas daratan Indonesia. Konflik-konflik yang melibatkan masyarakat hukum adat banyak terjadi di dalam dan di sekitar kawasan hutan. Pada masa reformasi, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan diganti dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (undang-Undang Kehutanan). Dengan maksud mengoreksi Undang-Undang Kehutanan lama yang mengingkari eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-hak atas hutan. Hal ini ditegaskan dalam konsideran dan juga beberapa ketentuan di dalam batang tubuh. Undang-

Undang Kehutanan baru mengakui keberadaan hutan adat yang merupakan kawasan hutan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat hukum adat. Namun alih-alih mengakui keberadaan hutan adat, undang-undang ini malah menegasikan keberadaan hutan adat.

Pengingkaran terhadap keberadaan hutan adat ini terjadi karena di dalam Undang-Undang Kehutanan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan hutan adat adalah hutan negara yang berada di wilayah masyarakat adat. Pernyataan yang menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara mengingkari sifat hutan adat yang merupakan hak original dari masyarakat adat. Diatur juga bahwa pemerintah menetapkan status hutan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang merupakan pengemban hak hutan adat itu masih ada dan diakui keberadaannya. Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat tersebut dilakukan melalui Perda oleh pemerintah daerah. Lalu apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah. Dengan demikian, Undang-Undang Kehutanan menempatkan hutan adat bukan sebagai hak original masyarakat hukum adat, melainkan sebagai hak berian yang dapat dicabut sewaktu-waktu berdasarkan ukuran-ukuran yang diatur oleh pemerintah.

Memperhatikan ketentuan di atas dapat dijelaskan bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 memperlakukan masyarakat hukum adat terkait hutan berbeda dengan subyek hukum lainnya yaitu negara dan pemegang hak atas tanah. Hak subyek hukum yang lain atas hutan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 cukup jelas, sementara hak masyarakat hukum adat tidak jelas.¹³⁹

Implikasi dari perlakuan berbeda negara terhadap masyarakat hukum adat berpotensi atau bahkan dalam kasus-kasus tertentu secara faktual kehilangan haknya atas hutan sebagai sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari,. Bahkan seringkali masyarakat hukum adat kehilangan hak atas hutan dengan cara sewenang-wenang sehingga tidak jarang menyebabkan terjadinya konflik antara masyarakat hukum adat dengan perusahaan pemegang HPH, IUP atau GGU. Tidak diakuinya hak masyarakat hukum adat secara jelas dan tegas dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengakibatkan masyarakat hukum adat berada dalam posisi yang lemah ketika berhadapan dengan negara dengan hak menguasai yang sangat kuat. Penguasaan negara atas hutan seharusnya dipergunakan untuk mengalokasikan sumber daya alam secara adil untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. termasuk dalam hal ini masyarakat hukum adat sebagai pemangku hak tradisional.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menetapkan, hutan adat tak lagi sebagai hutan negara. MK tegas menyatakan, hutan adat bukan lagi hutan negara melainkan bagian dari

¹³⁹ Dian Cahyaningrum, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Status Hutan Adat Sebagai Hutan Hak*, Jurnal, *Kajian* Vol. 20 No. 1 Maret 2015 hal. 1 - 1614

hutan hak.MK berpandangan, dengan memasukkan hutan adat sebagai hutan negara– sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah tindakan inkonstitusional, bertentangan dengan UUD 1945. MK menegaskan, masyarakat adat adalah penyandang hak dan subyek hukum atas wilayah adat mereka. Meskipun begitu, putusan MK- Nomor 35/PUU-X/2012 meninggalkan celah dan pekerjaan rumah yakni penolakan permohonan atas penghapusan pengakuan bersyarat masyarakat adat. Ini sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (2) dan (3) UU Kehutanan

Pengakuan MK terhadap hak masyarakat hukum adat atas hutan adatnya mendapat sambutan baik dari sebagian kalangan masyarakat yang menaruh perhatian terhadap pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat. Mereka menganggap putusan MK sebagai kemenangan besar dari perjuangan panjang masyarakat hukum adat atas hutan adatnya yang selama ini sering diabaikan oleh negara.

b. Undang-Undang Nomor. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan

Undang-Undang Perkebunan yang mewajibkan kepada pengusaha yang mengajukan permohonan hak atas satu wilayah tertentu untuk terlebih dahulu melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat yang memegang hak ulayat atas suatu wilayah. Hal ini secara tegas disebutkan dalam Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan yang berbunyi sebagai berikut: Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya.

Ketentuan ini memposisikan kepentingan masyarakat hukum adat atas suatu wilayah bukan sebagai hak yang harus diperkuat, melainkan sebagai hak yang harus dilepaskan dengan kompensasi ganti rugi. Dengan demikian hak masyarakat hukum adat atas wilayah kehidupannya tidak menjadi hal yang utama, sebab yang lebih diutamakan adalah kepentingan perkebunan. Namun demikian terhadap hak masyarakat hukum adat tersebut diberikan sejumlah ganti kerugian bila wilayahnya dijadikan wilayah konsesi perkebunan. Selanjutnya dalam penjelasan pasal ini dicantumkan persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada bila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan
- e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan para warga pemegang hak atas tanah tidak selamanya diikuti dengan pemberian hak atas tanah. Dalam penjelasan umum UU Perkebunan juga memberikan perhatian terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Disana dikatakan bahwa pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan harus tetap memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi serta kepentingan nasional.

c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

Berbeda dengan undang-undang lainnya, Undang-Undang ini tidak memberikan persyaratan bagi pengakuan masyarakat hukum adat. Selain itu UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil membedakan masyarakat dalam tiga kategori sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka (32), “Masyarakat adalah masyarakat yang terdiri atas Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Lokal, dan Masyarakat Tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.” Selanjutnya dalam undang-undang tersebut dijelaskan secara berturut-turut tentang pengertian masyarakat hukum adat, masyarakat lokal dan masyarakat tradisional.

Menurut Pasal 1 angka 33 UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,

Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka (34) menjelaskan, “Masyarakat Lokal adalah kelompok Masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum, tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu.” Sedangkan Pasal 1 angka (35) mendefinisikan masyarakat tradisional sebagai berikut, “Masyarakat Tradisional adalah Masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.”

Undang-Undang ini juga merumuskan tanggungjawab pemerintah untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun. Meskipun undang-undang ini dianggap lebih maju, namun undang-undang ini belum memiliki peraturan pelaksana terkait dengan implemementasi tanggungjawab negara terhadap masyarakat hukum adat.

d. Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-undang ini merupakan pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini mengikuti arus legalisasi masyarakat hukum adat di dalam undang-undang terkait dengan sumber daya alam dan lingkungan yang banyak terjadi setelah 1998. Undang-undang ini memakai istilah masyarakat hukum adat tetapi meniru definisi yang sebagaimana definisi masyarakat hukum adat dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang tidak memberikan sejumlah kriteria atau persyaratan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta dengan hak-hak tradisionalnya. Lalu di dalam menjelaskan pembagian kewenangan pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur tugas pemerintah dan pemerintah daerah terkait dengan keberadaan, hak-hak dan kearifan lokal masyarakat adat.

Pasal 63 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Pembagian tugas dan wewenang tersebut sebagai berikut:

- (1) Pemerintah, menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- (2) Pemerintah provinsi, menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi.
- (3) Pemerintah kabupaten/kota, melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;

Meskipun sudah mengatur secara baik pembagian peranan antar tingkatan pemerintahan, namun undang-undang ini belum menghadirkan suatu terobosan bagi penguatan hak-hak masyarakat adat. Saat ini Kementerian Lingkungan Hidup sedang menyiapkan peraturan pelaksana dari undang-undang baru ini khususnya yang berkaitan dengan tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan kearifan lokal.

e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 yang dikeluarkan pada masa Menteri Agraria/Kepala BPN dijabat oleh Hasan Basri Durin. Permen yang dijanjikan Menteri Agraria untuk mengakui keberadan tanah ulayat dalam sarsehan Kongres Masyarakat Adat Nusantara ini diterbitkan tanggal 24 Juni 1999. 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 oleh pihak luar pada masa lalu. Persoalan lain adalah karena permen ini belum dapat diimplementasikan sebelum ada perda yang dipersiapkan oleh DPRD setempat dengan melibatkan sebesar-besarnya kelompok masyarakat adat yang berkepentingan. Akhirnya permen ini belum mampu menjadi penyelesaian masalah. Salah satu penyebab permen ini tidak implementatif adalah karena permen ini mengecualikan tanah ulayat pada tanah-tanah yang sudah dikuasai dengan alas hak-hak yang diatur di dalam UUPA. Padahal persoalan tanah ulayat selama ini muncul karena adanya klaim-klaim yang didasarkan pada hak-hak di dalam UUPA di atas hak ulayat.

Setelah permen ini, belum nampak lagi inisiatif pemerintah pada sektor pertanahan untuk mendorong pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas tanah. Inisiatif untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat lebih banyak berkembang di daerah. Salah satunya misalkan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat yang mengeluarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2008 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat yang keberadaan tanah ulayat beserta dengan pendaftaran dan pemanfaatannya untuk keperluan masyarakat adat maupun bekerjasama dengan pihak luar masyarakat adat.

- f. Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor. S.75/Menhut- II/2004 tentang Surat Edaran Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat

Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor. S.75/Menhut- II/2004 ditandatangani tanggal 12 Maret 2004 ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia. Pada intinya Surat Edaran Menteri Kehutanan itu berisi tujuh hal, antara lain:

- 1) Perlu dilakukannya penelitian oleh pakar hukum adat, tokoh masyarakat, instansi atau pihak lain yang terkait serta memperhatikan aspirasi masyarakat setempat untuk menentukan apakah suatu komunitas yang melakukan tuntutan terhadap kawasan hutan yang dibebani Hak Pengusahaan Hutan/Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) masih merupakan masyarakat hukum adat atau bukan. Penelitian tersebut harus mengacu kepada kriteria keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana ditentukan dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999.
- 2) Untuk menetapkan hutan negara sebagai hutan adat yang pengelolannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*), Bupati/Walikota melakukan pengusulan hutan negara tersebut untuk ditetapkan sebagai hutan adat dengan memuat letak, luas hutan serta peta hutan adat yang diusulkan kepada Menteri Kehutanan dengan rekomendasi Gubernur, dengan ketentuan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada (*de facto*) dan diakui keberadaannya (*de jure*).
- 3) Apabila berdasarkan hasil penelitian permohonan tersebut memenuhi syarat, maka agar masyarakat hukum adat tersebut dapat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi.

- 4) Peraturan daerah tentang keberadaan masyarakat hukum adat selanjutnya disampaikan kepada Menteri Kehutanan untuk diajukan permohonan penetapannya sebagai hutan adat. Atas permohonan tersebut Menteri Kehutanan dapat menerima atau menolak penetapan hutan adat.
- 5) Apabila berdasarkan permohonan tersebut Menteri Kehutanan dapat menerima maka akan ditetapkan hutan adat untuk masyarakat yang bersangkutan. Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan tentang penetapan hutan adat tersebut, yang akan dikirimkan kepada Saudara, maka kami minta bantuan Saudara untuk dapat memfasilitasi pertemuan antara masyarakat hukum adat (yang telah ditetapkan) dengan pemegang HPH/IUPHHK.
- 6) Berkaitan dengan tuntutan ganti rugi atau kompensasi oleh masyarakat hukum adat terhadap para pemegang HPH/IUPHHK yang melakukan kegiatan/operasi di wilayah masyarakat hukum adat tersebut, maka ganti rugi atau kompensasi tidak harus berbentuk uang, tetapi dapat berupa bentuk mata pencaharian baru atau keterlibatan dalam usaha pemanfaatan hutan disekitarnya atau pembangunan fasilitas umum/sosial yang bermanfaat bagi masyarakat hukum adat setempat dan dalam batas kewajaran/tidak berlebihan, serta tidak bertendensi pemerasan dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat hukum adat setempat.
- 7) Dengan adanya tuntutan ganti rugi atau kompensasi oleh masyarakat hukum adat terhadap para pemegang HPH/IUPHHK, Gubernur atau Bupati/Walikota dapat memfasilitasi pertemuan antara pihak yang bersangkutan untuk penyelesaian dengan cara musyawarah dan mufakat. Namun apabila mengalami jalan buntu, maka penyelesaiannya disarankan dilakukan melalui proses pengadilan dengan mengajukan gugatan secara perdata melalui Peradilan Umum.

Surat Edaran Menteri Kehutanan tersebut tidak memberikan manfaat yang berarti bagi penguatan hak-hak masyarakat hukum karena bentuk hukumnya hanya berupa Surat Edaran yang tidak memiliki daya ikat kuat secara hukum.

D. KESIMPULAN

Pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat terhadap sumber daya alam dalam kerangka hukum nasional telah diatur dalam UUD NRI 1945 selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. Pengakuan tersebut adalah pengakuan bersyarat yang menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum pada posisi yang tidak jelas, sehingga dalam kenyataannya hak-hak tersebut secara berkelanjutan telah dilanggar baik oleh Pemerintah maupun pihak non-Pemerintah. Pelanggaran-pelanggaran ini meliputi pelanggaran terhadap hak ekonomi, sosial dan budaya yang berujung pada pelanggaran hak sipil dan politik.

Saran.

Perlunya penelitian mendalam tentang alasan-alasan dibelakang terumuskannya Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 terkait pengakuan MHA yang kebanyakan bersifat kondisional dan apa yang dimaksud oleh pembuat UUD (*letter of Intern*)

DAFTAR BACAAN

- Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD Negara RI Tahun 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002., h. 53.
- Cahyaningrum, Dian, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Status Hutan Adat Sebagai Hutan Hak*, Jurnal, *Kajian Vol. 20 No. 1 Maret 2015 hal. 1 - 1614*
- F. Budi Hardiman, *Posisi Struktural Suku Bangsa dan Hubungan antar Suku Bangsa dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia (Ditinjau dari Perspektif Filsafat)*, dalam Ignas Tri (penyunting), *Hubungan Struktural Masyarakat Adat, Suku Bangsa, Bangsa, Dan Negara, Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta, Komnas HAM, 2006, h. 62.
- Simarmata, Rikardo, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, UNDP, Jakarta, 2006, h. 309-310.
- Warman, Kurnia, *Peta Perundang-undangan tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat*, http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=39284, diakses, tanggal 15 September 2019
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411)
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140.,Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490)