

ANALISIS PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 35/PUU-X/2012 TERHADAP PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN PASAL 67 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN
(THE ANALYSIS AFTER THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION NUMBER 35/PUU-X/2012 ON THE FORMATION OF LOCAL REGULATIONS DRAFT UNDER ARTICLE 67 SECTION (2) OF THE LAW NUMBER 41 OF 1999 ON FORESTRY)

Yusuf Salamat, S.H
Fungsional Perancang Perundang-undangan
Pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Tengah
Jl. G.Obos No. 10 Palangka Raya
Email : yusuf.kanwil@gmail.com
(Naskah diterima 03/12/2014, direvisi 02/03/2015, disetujui 04/03/2015)

Abstrak

Dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa 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. Dalam konteks ini amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap produk hukum berupa undang-undang di bawahnya seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, masih belum sejalan dan bertentangan dengan sisi pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terbukti dengan hasil putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 pada tanggal 16 Mei 2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Hal ini membawa indikasi bagi semua Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut untuk mengupayakan perlindungan dan perkembangan hutan adat dan hak-hak masyarakat adat untuk dapat dikelola oleh masyarakat adat secara bijak dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata kunci : Rancangan Undang-Undang, Peraturan Daerah, Hukum Adat, Masyarakat Adat.

Abstract

In Article 18B section (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia asserts that the State recognizes and respects the unity of indigenous peoples and their traditional rights all still alive and in accordance with the development of society and the principles of the Unitary State of the Republic of

Indonesia, which is set in the legislation. In this context, the mandate of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia against legislation in the form of legislation under the Law Number 41 of 1999 on Forestry, is still not in line and contrary with the arrangement in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, proved by the results of the decision of the Constitutional Court Number 35/PUU-X/2012 on May 16, 2013 on judicial review of Law Number 41 of 1999 on Forestry. This brings all the indications for both the Local Government of Province, Regency/City as a consequence of the decision of the Constitutional Court to seek protection and development of indigenous forests and the rights of indigenous peoples to be managed by indigenous people wisely and responsibly in accordance with the laws and invitation.

Keywords: Draft Law, Local Regulations, Customary Law, Indigenous Peoples.

A. Pendahuluan

Sejak dulu sampai dengan sekarang hutan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari siklus kehidupan masyarakat adat sebagai penghuni di dalamnya. Masyarakat adat telah terbukti sejak lama merupakan masyarakat yang paling dekat dan sangat tergantung dengan hutan dan alam sekitarnya. Pada umumnya, komunitas masyarakat adat memandang manusia bagian dari alam yang harus saling memelihara dan menjaga keseimbangan dan harmoni di antara keduanya. Untuk menjaga keharmonisan hubungan antara manusia dengan hutannya, masyarakat adat telah mengembangkan konsep kepemilikan (*property right*) secara komunal dan bersifat eksklusif atas suatu kawasan hutan adat. Untuk mendukung pengelolaan hutan adat sebagai hak bersama maka komunitas adat memiliki sistem pengetahuan, hukum adat dan struktur kelembagaan (pemerintahan) adat yang memberikan kemampuan untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi. Hukum adat merupakan pranata sosial yang penting bagi masyarakat adat untuk mengamankan sumberdaya di dalam kawasan hutan adat dari penggunaan berlebihan baik oleh masyarakat adat itu sendiri maupun oleh pihak-pihak dari luar.

Memperhatikan hal tersebut di atas, sebenarnya peraturan perundang-undangan di Indonesia telah banyak yang menyebutkan tentang Masyarakat Adat atau Masyarakat Hukum Adat diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Kenaneekaragaman Hayati, dan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Selain ketentuan tersebut, dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Tepatnya pada tanggal 16 Mei 2013 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 35/PUU/X/2012 terkait dengan pengujian konstitusionalitas Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), Penjelasan Pasal 5 ayat (1), Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagai tanggapan atas tuntutan yang diajukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Masyarakat Adat Kenegerian Kuntu (Riau), dan Masyarakat Adat Kasepuhan Cisitu (Banten). Satu putusan yang penting adalah pemisahan hutan adat dari hutan negara, dan kategorinya adalah sebagai “*hutan hak*”. Sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan adat dianggap sebagai bagian dari hutan negara. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan khususnya Pasal 67 beserta penjelasannya, mengakui keberadaan masyarakat hukum

adat jika memenuhi unsur-unsur yaitu masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban, adanya kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya, adanya wilayah hukum adat yang jelas, adanya pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati dan masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari.

Secara khusus dalam konteks masyarakat hukum adat di Provinsi Kalimantan Tengah bisa dibilang sebagai entitas yang cukup kuat keberadaannya. Lembaga adat, dalam hal ini Kedemangan, secara formal sudah diakui dan diatur keberadaannya melalui Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat. Selain itu tanah adat dan hak-haknya diatur melalui Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat. Selain kedua regulasi tersebut, diketahui telah ada pengaturan sebelumnya yakni Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 1 Tahun 2002 tentang Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Kawasan, yang dimuat dalam BAB V mengenai Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 86 lebih jauh telah menyebutkan tentang pengakuan terhadap masyarakat hukum adat diseluruh wilayah provinsi Kalimantan Tengah dan persyaratannya yaitu jika memenuhi minimal 2 (dua) dari unsur-unsur yaitu kelembagaan adat atau perangkat penguasa adatnya, adanya wilayah hukum adat yang jelas, adanya hukum adat yang masih berlaku dan mengatur tata kehidupan masyarakat, pola hidup masyarakatnya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari masih tergantung dari kegiatan-kegiatan pemugutan hasil hutan pada areal hutan disekitarnya.

Hal ini merupakan gambaran secara umum bahwa pemerintah daerah provinsi Kalimantan Tengah telah mempunyai kepastian hukum mengenai ketiga regulasi tersebut dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur yang pada intinya menghargai dan menghormati pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat berdasarkan kebiasaan dan kearifan lokal yang berlaku dimasyarakat. Namun dari sisi perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat khususnya di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah masih belum ada payung hukum yang jelas sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa “Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hokum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Namun apabila ditelaah dari sisi perspektif lain berupa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan sebuah produk hukum yang pertama kali menegaskan pengakuan atas hak-hak masyarakat adat tentang pengelolaan hutan adat yang termasuk di dalamnya adalah hak ulayat. Hal ini secara tegas di atur dalam Pasal 1, Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang pada inti penjelasannya menyebutkan bahwa bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan negara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 dan Pasal 2 maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sedangkan dalam Pasal 3 menentukan bahwa “*pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari*

masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan". Artinya telah ada pengakuan dari negara dan pemerintah terhadap hukum agraria nasional yang didasari atas hukum adat tentang tanah, dengan memegang prinsip menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, karena dengan sendirinya hukum agraria harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak yang sebagian besar tunduk pada hukum adat khususnya yang berada dipelosok daerah atau perdesaan. Maka hukum agraria tersebut didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Ketentuan inilah yang seharusnya dapat mengakomodir terhadap substansi materi yang nantinya akan dituangkan dalam permasalahan-permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah khususnya di Provinsi Kalimantan Tengah terkait dengan pemetaan wilayah adat, dan tata ruang Wilayah Provinsi kabupaten/kota yang hingga saat ini masih belum terselesaikan.

Ada dua hal yang perlu mendapat pertimbangan sebagai bahan dalam memperkuat posisi masyarakat hukum adat terhadap pengelolaan hutan yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat hukum adat seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang hasil pengujian terhadap Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 dan Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

Terkait putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang diputuskan pada tanggal 16 Mei 2013 yang menyatakan bahwa ‘*Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat*’, seperti yang tertuang dalam Pasal 1 angka 6 yang menyatakan bahwa “*hutan adat adalah hutan Negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat*“. Dengan putusan tersebut harusnya pemerintah pusat segera meresponnya dengan positif, apakah dengan jalan revisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pemerintah akan membuat suatu kebijakan baru yang terkait dengan penguatan hak-hak masyarakat adat supaya meminimalisasi konflik-konflik yang menjadi isu disintegrasi akhir-akhir ini.

Disamping itu, keberpihakan pemerintah, khususnya pemerintah provinsi, dalam menyikapi putusan ini sangat dibutuhkan dalam mengisi kekosongan hukum terhadap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah sesuai amanat dalam Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang terjadi pasca putusan ini diberlakukan. Pertimbangan di atas dilakukan, agar masyarakat adat dalam mengelola hutan tidak terhambat seiring kuatnya arus investasi yang mengatasmakan pembangunan daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga memiliki implikasi positif terhadap bangsa dan negara karena, masyarakat adat merasa dirinya kembali menjadi bagian dari bangsa Indonesia. Berangkat dari realitas tersebut, sebenarnya tidak ada alasan bagi Pemerintah untuk tidak mengakui eksistensi masyarakat adat secara politik maupun hukum.

Terkait dengan Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Pemerintah merespon putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dengan mengambil langkah strategis pengelolaan hutan dan mekanisme penetapan hutan adat¹. Langkah yang dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah adalah menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengukuhan dan Hapusnya Masyarakat Adat sesuai amanat dalam Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dengan batasan terkait dengan penegasan batas dan peta wilayah masyarakat hukum adatnya. Sebagaimana diketahui inventarisasi masyarakat hukum adat terdapat 4 (empat) Provinsi yakni sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku dan Perda Kota Ambon Nomor 3 Tahun 2008 tentang Negeri di Kota Ambon.
2. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya
3. Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.
4. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau.

Sedangkan inventarisasi masyarakat hukum adat terdapat 4 (empat) kabupaten yakni sebagai berikut:

¹ <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=333449> di akses pada tanggal 7 Oktober 2013

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 65 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy (terdapat wilayah adat namun tidak dilampiri peta).
3. Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Kabupaten Nunukan.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tenggara Nomor 3 Tahun 2009 tentang Ratshap dan Ohoi.²

Inventarisasi masyarakat hukum adat dari 4 (empat) peraturan daerah provinsi dan 4 (empat) peraturan daerah kabupaten di atas disesuaikan dengan syarat-syarat pengakuan masyarakat hukum adat berdasarkan penjelasan Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Langkah kebijakan dari pemerintah daerah di atas merupakan urgensi terhadap pengisian kekosongan hukum dalam upaya penyusunan regulasi produk hukum daerah sebagai akibat belum disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat oleh inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, diharapkan rancangan undang-undang ini, bisa memberikan kepastian hukum atas berlangsungnya masyarakat adat dalam mempertahankan tradisi dan budayanya. Karena selama ini, telah terjadi perampasan secara sepihak hak-hak masyarakat adat dan

² Pemaparan Menteri Kehutanan tentang Langkah Strategis Pengelolaan Hutan dan Mekanisme Penetapan Hutan Adat Pasca Terbitnya Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012, Jakarta 29 Agustus 2013.

konflik sosial yang terjadi di masyarakat adat.³ Langkah ini, diharapkan dapat memberikan solusi dan manfaat bagi masyarakat adat sambil menunggu penyelesaian pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak masyarakat Adat, hingga dapat menjadi undang-undang dimana dalam prosesnya yang membutuhkan waktu cukup lama.

B. Pembahasan

B.1. Tindak Lanjut Pengaturan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Berdasarkan Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) telah sangat jelas menyebutkan tujuan dari pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Alinea IV Pembukaan UUD 1945 tersebut selanjutnya menjadi dasar dari perumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang memberikan mandat kepada negara agar pemanfaatan bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebesar-besarnya digunakan untuk menciptakan kemakmuran bagi rakyat Indonesia. Oleh karena itu, semua peraturan

³ <http://www.change.org/id/petisi/sahkan-ruu-pengakuan-dan-perlindungan-hak-masyarakat-adat> diakses pada tanggal 25 April 2014

perundang-undangan yang mengatur mengenai tanah, air dan sumber daya alam di Indonesia seharusnya merujuk tujuan yang hendak dicapai negara melalui Pasal 33 UUD 1945 .

Dalam rangka menjalankan mandat konstitusi tersebut maka pada sektor kehutanan sebagai salah satu kekayaan sumber daya alam yang ada, pemerintah menyusun Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (untuk selanjutnya disebut UU Kehutanan). Pasal 3 UU Kehutanan menyebutkan bahwa “Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan”.

Faktanya selama lebih dari 10 tahun berlakunya, UU Kehutanan telah dijadikan sebagai alat oleh negara untuk mengambil alih hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah hutan adatnya untuk kemudian dijadikan sebagai hutan negara, yang selanjutnya justru atas nama negara diberikan dan/atau diserahkan kepada pemilik modal melalui berbagai skema perizinan untuk dieksploitasi tanpa memperhatikan hak serta kearifan lokal kesatuan masyarakat hukum adat di wilayah tersebut. Hal ini menyebabkan terjadinya konflik antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan pengusaha yang memfaatkan hutan adat mereka. Praktik demikian terjadi pada sebagian besar wilayah Negara Republik Indonesia, yang mengakibatkan terjadinya arus penolakan atas pemberlakuan UU Kehutanan.

Arus penolakan terhadap pemberlakuan UU Kehutanan ini disuarakan secara terus menerus oleh kesatuan masyarakat hukum adat yang tercermin dalam berbagai aksi demonstrasi, dan laporan-laporan pengaduan ke lembaga-lembaga negara termasuk

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, bahkan aparat penegak hukum, namun upaya – upaya aksi penolakan dilapangan tersebut kurang ditanggapi secara serius oleh Pemerintah. Seakan menemukan oase sejuk di gersang padang pasir, pada tanggal 17 Mei 2013 menjadi tonggak sejarah bagi seluruh masyarakat adat Indonesia, berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/ Tahun 2012 yang mengembalikan hutan adat ke masyarakat adat, setidaknya keputusan ini berdampak positif bagi seluruh elemen masyarakat khususnya masyarakat adat. Hal ini bukan hanya kemenangan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Masyarakat Adat Kenegerian Kuntu (Riau), dan Masyarakat Adat Kasepuhan Cisitu (Banten) namun merupakan kemenangan bangsa Indonesia.⁴

Bagi masyarakat kesatuan masyarakat hukum adat, UU Kehutanan menghadirkan ketidakpastian hak atas wilayah adatnya. Padahal, hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah adat merupakan hak yang bersifat turun temurun. Hak ini bukanlah hak yang diberikan oleh negara kepada masyarakat adat melainkan hak bawaan, yaitu hak yang lahir dari proses membangun peradaban di wilayah adatnya. Sayangnya, klaim negara atas kawasan hutan selalu dianggap lebih sah ketimbang klaim masyarakat adat.⁵

Dalam praktek, pemerintah sering mengeluarkan keputusan penunjukkan kawasan hutan tanpa terlebih dahulu melakukan pengecekan tentang klaim kesatuan masyarakat hukum adat atas kawasan tersebut, padahal pada kenyataannya telah ada pemukiman-

⁴ www.perspektif.net/article/article.php?article_id=1618, diakses pada tanggal 25 April 2014

⁵ https://mbasic.facebook.com/notes/kabaenaonline/rakyat-untuk-negara-ataukah-sebaliknya/635170973177195/?_rdr, di akses pada tanggal 25 April 2014

pemukiman masyarakat adat di dalamnya. Data Kementerian Kehutanan dan Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa terdapat 31.957 desa yang berinteraksi dengan hutan dan 71,06% dari desa-desa tersebut menggantungkan hidupnya dari sumber daya hutan. Secara umum, masyarakat yang tinggal dan hidup di desa-desa sekitar hutan baik yang mengidentifikasi diri sebagai masyarakat adat atau masyarakat lokal hidup dalam kemiskinan. CIFOR (2006) menyebutkan bahwa 15 % dari 48 juta orang yang tinggal di sekitar hutan merupakan masyarakat miskin.⁶

Rencana Strategis Kementerian Kehutanan 2010-2014 menunjukkan data bahwa pada tahun 2003 dari 220 juta penduduk Indonesia terdapat 48,8 juta orang yang tinggal di pedesaan sekitar kawasan hutan, dan ada sekitar 10,2 juta orang miskin yang berada di sekitar wilayah hutan. Sementara itu data lain yang diliris oleh Kementerian Kehutanan dan Badan Pusat Statistik di tahun 2007 memperlihatkan masih terdapat 5,5 juta orang yang tergolong miskin di sekitar kawasan hutan.

Dua tipologi konflik menyangkut kawasan hutan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat akibat pemberlakuan Undang-Undang Kehutanan yang banyak terjadi di lapangan, adalah:

1. kesatuan masyarakat hukum adat dengan perusahaan sebagaimana yang dialami oleh Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu; dan
2. kesatuan masyarakat hukum adat dengan pemerintah sebagaimana yang dialami oleh Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu.

⁶ Ibid

Dua bentuk konflik menyangkut kawasan hutan tersebut menggambarkan bahwa pengaturan tentang kawasan hutan di Indonesia tidak memperhatikan keberadaan dan hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah adatnya. Padahal kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai sejarah penguasaan tanah dan sumber dayanya sendiri yang berimbang pada perbedaan basis klaim dengan pihak lain termasuk pemerintah (negara) terhadap kawasan hutan. Dalam kenyataannya, kesatuan masyarakat hukum adat belum memperoleh hak-hak tersebut yang kuat atas klaimnya tersebut sehingga tidak jarang mereka justru dianggap sebagai pelaku kriminal ketika mereka mengakses kawasan hutan yang mereka akui sebagai wilayah adat. Dimasukkannya hutan adat sebagai bagian dari hutan negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6, pasal 4 ayat (3), dan Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3) UU Kehutanan adalah pokok soal utama dalam hal ini. Ketentuan ini menunjukkan bahwa UU Kehutanan memiliki cara pandang yang tidak tepat terhadap keberadaan dan hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat atas kawasan hutan yang merupakan kawasan hutan adatnya.

Dikatakan tidak tepat karena UU Kehutanan tidak memperhatikan aspek historis dari kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah adatnya. Kesatuan masyarakat hukum adat telah ada jauh sebelum lahirnya negara Republik Indonesia. Kenyataan ini bahkan disadari secara sungguh-sungguh oleh pendiri bangsa yang tercermin dari perdebatan-perdebatan yang serius tentang keberadaan masyarakat adat disidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUKI). Perdebatan-perdebatan tentang masyarakat adat dalam konteks negara yang sedang dibangun pada masa-masa awal kemerdekaan telah mendapatkan porsi yang besar

dalam sidang-sidang BPUPKI, yang kemudian terkristalisasi dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) dikemukakan bahwa “ dalam teritori Negara Indonesia terdapat *Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”. Selanjutnya disebutkan bahwa —*Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.*

Dengan penjelasan itu, para pendiri bangsa hendak mengatakan bahwa di Indonesia terdapat banyak kelompok masyarakat yang mempunyai susunan asli. Istilah ‘*susunan asli*’ tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan masyarakat yang mempunyai sistem pengurusan diri sendiri atau *Zelfbesturende landschappen* atau kesatuan masyarakat hukum adat. Pengurusan diri sendiri itu terjadi di dalam sebuah bentang lingkungan (*landscape*) yang dihasilkan oleh perkembangan masyarakat, yang dapat dilihat dari frasa yang menggabungkan istilah *Zelfbesturende* dan *landschappen*. Artinya, pengurusan diri sendiri tersebut berkaitan dengan sebuah wilayah. dikatakan bahwa penyelenggaraan Negara melalui pembangunan nasional tidak boleh mengabaikan apalagi sengaja dihapuskan oleh Pemerintah;

Regulasi yang secara khusus mengatur tentang bagaimana sumber daya alam berupa hutan dilindungi dan dimanfaatkan serta dikelola adalah sesuatu yang penting dan merupakan keharusan, supaya sumber daya alam berupa hutan yang ada dan dimiliki oleh bangsa ini dapat dikelola dan dimanfaatkan secara baik dan lestari dalam rangka

mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan. Namun penerapan UU Kehutanan telah digunakan untuk menggusur dan mengusir kesatuan masyarakat hukum adat dari kawasan hutan adat mereka, yang merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan mereka. Atas dasar pemikiran tersebut maka para Pemohon yang terdiri dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Masyarakat Adat Kenegerian Kuntu (Riau), dan Masyarakat Adat Kasepuhan Cicitu (Banten) secara tegas menyatakan menolak keberadaan dan keberlakuan Pasal 1 Angka 6 sepanjang kata “*negara*”, Pasal 4 ayat (3) sepanjang frasa “*sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional*”, Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3) sepanjang frasa “*dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya*”, dan ayat (4) , serta Pasal 67 ayat (1) sepanjang frasa “*sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya*”, ayat (2), dan ayat (3) sepanjang frasa “*dan ayat (2)*”, UU Kehutanan.

Pada dasarnya Indonesia telah mengikuti perkembangan hukum internasional, hal ini terbukti dengan adanya beberapa undang-undang yang menjamin hak-hak masyarakat adat, diantaranya sebagai berikut:

1. TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang dikeluarkan pada tanggal 9 November 2001. TAP ini berisi perintah kepada Pemerintah untuk melakukan peninjauan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam, menyelesaikan konflik agraria dan sumber daya alam serta mengakui, menghormati, dan melindungi hak

masyarakat adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.⁷

2. Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini secara umum memberikan dasar hukum yang dapat digunakan untuk memberikan hak pengelolaan terhadap sumberdaya hutan bagi masyarakat adat.⁸
3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Keanekaragaman Hayati (*United Nation Convention on Biological Diversity*). Dalam Pasal 8 mengenai konservasi 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, bahwa akses atas sumber daya hayati bila diberikan, harus atas dasar persetujuan bersama (terutama pemilik atas sumber daya).

⁷ Lihat Pasal 4 huruf j TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur lebih tegas rumusan terkait masyarakat adat. Berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang lahir sebelum amandemen, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir setelah amandemen, sehingga substansi yang diaturnya banyak dipengaruhi oleh hasil amandemen UUD 1945. Salah satu pengaruh tersebut nampak dalam Pasal 2 ayat (9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan: “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.*”.⁹ (yang saat ini telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).
5. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 1 ayat (6) dalam ketentuan umum menyatakan 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. (Hasil putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 adalah kata “*Negara*” dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga rumusan Pasal 1 angka 6 menjadi “*Hutan adat adalah*

⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat").¹⁰ Dalam Pasal 67 ayat (2) dinyatakan, bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

6. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM) merupakan undang-undang pertama yang dilahirkan oleh pemerintah untuk mengatur hak asasi manusia dalam cakupan yang lebih luas. UU HAM lahir atas tuntutan penguatan kewajiban negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi HAM warga negara. Pembuatan UU HAM semakin dipercepat karena ada keinginan untuk menegaskan komitmen negara dalam perlindungan HAM yang selama Orde Baru sempat terabaikan. Substansi dari UU HAM diambil dari TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.
7. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air juga mencantumkan pengakuan terhadap masyarakat adat atas hak ulayat. Pasal 6 ayat (2) UU Sumberdaya Air pada intinya mengatur bahwa penguasaan sumber daya air diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.¹¹
8. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan yang mewajibkan kepada pengusaha yang mengajukan permohonan hak atas satu wilayah tertentu

¹⁰ Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor : SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2012.

¹¹ Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

untuk terlebih dahulu melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat yang memegang hak ulayat atas suatu wilayah.¹²

9. 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 adat. Selain itu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, tidak menggunakan istilah masyarakat hukum adat sebagaimana kebanyakan peraturan perundangundangan terkait dengan masyarakat adat, melainkan menggunakan istilah masyarakat adat.¹³
10. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-Undang ini merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-Undang ini mengikuti arus legalisasi masyarakat adat di dalam undang-undang terkait dengan sumber daya alam dan lingkungan yang banyak terjadi setelah 1998.¹⁴

Berdasarkan undang-undang sektoral tersebut di atas, terlihat bahwa pemberdayaan masyarakat adat, khususnya terkait dengan pengelolaan sumber daya alam telah cukup komprehensif di dalam berbagai aspek. Bahkan untuk memasukan substansi tentang masyarakat adat dalam peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam. Namun demikian, jika dilihat dari perspektif kaidah hukum, beberapa perumusan hak-hak masyarakat adat dalam

¹² Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

¹³ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

perundang-undangan tersebut masih bersifat sektoral. Sifatnya yang sektoral tersebut menjadi kendala dalam implementasi pengakuan dan perlindungan yang penuh atas keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sebab membuat masyarakat harus menegosiasikan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan dan hak-hak mereka kepada banyak peraturan dan instansi negara.

Dari sisi pembentukan produk hukum di daerah tentunya Pemerintah Daerah dipandang perlu menyusun suatu kebijakan berupa pengaturan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan amanat dalam Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang tentang Kehutanan. Langkah komprehensif ini dilakukan bagi daerah-daerah yang belum menyusun regulasi berupa peraturan daerah sebagai tindaklanjut pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, serta sebagai upaya untuk menutupi kekosongan hukum sebagai akibat belum disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat. Salah satu langkah dengan cara menginventarisasi setiap permasalahan yang terjadi menyangkut pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat di masing-masing daerah dengan cara membentuk tim yang berasal dari pemerintah, unsur masyarakat dan tokoh masyarakat adat baik ditingkat provinsi, kabupaten/kota, terkait hasil pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Sebagai acuan bagi tim nantinya perlu memperhatikan kriteria terhadap unsur-unsur masyarakat adat sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 67 ayat (1) UU Kehutanan yang menyebutkan bahwa “Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain: *a.* masyarakat masih dalam bentuk paguyuban, *b.* ada kelembagaan

dalam bentuk perangkat penguasa adatnya, *c.* ada wilayah hukum adat yang jelas, *d.* ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati, dan *e.* masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan.

Selain penjelasan di atas, dalam melakukan suatu tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kewenangan yang bersifat delegasi dalam Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Kehutanan, dimulai terlebih dahulu dari Perencanaan penyusunan peraturan daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi yang memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.¹⁵ Selain standar penyusunan yang telah ditetapkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur perlu disertai dengan Penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Hal ini juga berlaku mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota¹⁶. Guna naskah akademik di sini adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan hukum masyarakat.¹⁷ Kajian

¹⁵ Pasal 32 dan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶ Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) jo Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁷ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Naskah akademik ini dapat dilakukan berdasarkan hasil penelitian baik yuridis normatif dan yuridis empiris.

B.2. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

Dikaitkan dengan korelasi Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, tertanggal 16 Mei 2013 akan mengakibatkan konsekuensi tersendiri terhadap penyusunan dan perencanaan perundang-undangan yang terkait dengan masyarakat hukum adat khususnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota. Inti putusan Mahkamah Konstitusi memuat beberapa ketentuan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam konteks ini di lihat pada ketentuan dalam Pasal 6 ayat 1, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat 1, Penjelasan Pasal 5 ayat (1), Pasal 5 ayat (2), dan ayat (3). Di samping itu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, memberikan suatu kewenangan yang bersifat delegasi kepada pemerintah daerah untuk membentuk regulasi berupa Rancangan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 67 ayat (2) menyebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan hukum dibentuklah Peraturan Daerah tentang Pengukuhan Keberadaan dan hapusnya masyarakat adat.

Dalam hal ini, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat melibatkan masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut. Diharapkan dengan adanya keterlibatan masyarakat, pemerintah mendapatkan masukan dalam penyusunan produk hukum baik undang-undang maupun peraturan daerah nantinya.

Pemerintah Daerah berperan penting untuk segera melaksanakan ketentuan tersebut, tidak kalah penting yang perlu diperhatikan ialah adanya batasan terhadap peta masyarakat adat di mana masalah lainnya pada setiap provinsi, kabupaten, dan kota di daerah berbeda-beda menyangkut masalah rencana tata ruang wilayah, belum lagi masalah indentifikasi dan verifikasi terhadap masyarakat adat itu sendiri.

Menyikapi masalah ini perlu adanya keberpihakan pemerintah daerah bersama para tokoh adat, masyarakat setempat untuk merumuskan kebijakan yang tidak bersifat diskriminasi dan tidak bernuansa politik. Kecenderungan tersebut akan menghilangkan efek negatif bahwa selama ini produk hukum yang dibentuk adalah nuansa politik hukum. Terkait masalah tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terlebih dahulu melakukan perencanaan dalam hal ini penyusunan Prolegda provinsi dimana nanti hal-hal yang termuat dalam program dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Sedangkan untuk Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam tahap perencanaan dan penyusunan perlu memperhatikan ketentuan dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pengukuhan dan Hapusnya masyarakat adat. Naskah Akademik dan Peraturan Daerah dapat dimungkinkan selama terdapat

kekosongan hukum terhadap pengaturannya serta memang prinsip keadilan dan keadilan hukum. Untuk memperkuat hal tersebut berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah setempat membentuk tim dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah hal ini sesuai dengan Ketentuan Penjelasan Pasal 67 UU Kehutanan.

Tanggung jawab pemerintah di sini adalah sebagai fungsi kontrol terhadap perkembangan masyarakat adat di daerahnya masing-masing. Dari perspektif HAM, tanggung jawab negara *eq.* Pemerintah adalah menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dan kebebasan dasar setiap warga negara. Berdasarkan UUD 1945 Amandemen, tanggung jawab negara dalam urusan masyarakat adat adalah mengakui dan menghormati serta melindungi keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Hal ini sudah ditegaskan oleh Pasal 18 UUD 1945 (sebelum Amandemen) dan kembali dinyatakan dalam Pasal 18 B dan Pasal 28 I, UUD 1945. Meskipun terjadi pengaburan makna hak di dalam UUD 1945, misalnya adanya frasa '*hak tradisional*' yang sama sekali tidak dijelaskan apa artinya, yang justru mengaburkan apa yang disebut sebagai '*hak asal-usul*' dari masyarakat yang memiliki '*susunan asli*' seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, 'Marga' di Palembang dan lain sebagainya. Jelas bahwa tanggung jawab Pemerintah adalah mewujudkan apa yang disebutkan sebagai '*mengakui*', '*menghormati*', dan '*melindungi*'. Inilah yang dalam konsep Hak Asasi Manusia disebut dengan istilah '*memenuhi*'. Makna utama dari '*memenuhi*' semestinya berpijak di atas realitas utama, yaitu bahwa setiap orang berhak untuk hidup. Dan oleh karena itu seluruh pengakuan, perlindungan, penghormatan tersebut harus bermuara pada pemenuhan hak-hak dan kebebasan dasar yang membuka ruang hidup yang seluas-luasnya bagi masyarakat adat.

Ruang hidup tersebut bukan melulu dalam pengertian individu manusia melainkan juga dalam konteks masyarakat sebagai sebuah satuan sosial. Pasal 28I telah menyebutkan tentang ‘identitas’ budaya, dan salah satu unsur pembentuk ‘*identitas budaya*’ adalah relasi masyarakat adat dengan tanah dan sumber-sumber kekayaan alam di dalamnya. Pemenuhan hak-hak masyarakat adat oleh Pemerintah adalah pembuatan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang memungkinkan masyarakat adat dapat terus memelihara dan mengembangkan identitas mereka dalam relasi hak mereka dengan tanah dan kekayaan alam di dalamnya.

C. Penutup

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Ketentuan mengenai kewenangan yang diberikan berdasarkan sifatnya delegasi terhadap Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan, perlu disesuaikan dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembuatan peraturan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang mencakup tahapan perencanaan, dan penyusunan yang komprehensif dan detail disesuaikan dengan kondisi wilayah hokum adat masing-masing, karena pada dasarnya dalam penyusunan Naskah Akademik terkait peta permasalahan hokum pada masing-masing daerah pastinya berbeda khususnya dalam wilayah geografis, jumlah penduduk, peta wilayah adat, beserta permasalahan hokum yang terkait di dalamnya berupa sengketa tanah, dan

lain-lainnya. Ketentuan ini nantinya juga akan berlaku bagi pemerintah Kabupaten/Kota apabila regulasi ini dapat diterapkan pada pemerintah provinsi terlebih dahulu berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Selama Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia belum disahkan, maka untuk mengisi kekosongan hukum berdasarkan prinsip otonomi daerah, kepastian hukum, dan asas keadilan sangat penting untuk diatur dalam Peraturan Daerah sesuai amanat dalam Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan, sebagai dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Kehutanan. Hal ini tidak saja didasarkan pada fakta sosial di mana kehidupan masyarakat adat semakin terdiskriminasi dan termarjinalkan, tetapi juga berkesesuaian dengan hukum nasional, dan juga hukum internasional dan Hak Asasi Manusia.
3. Pengusulan Rancangan Peraturan Daerah tentang Keberadaan dan Hapusnya Masyarakat Adat merupakan perintah delegasi dalam Pasal 67 ayat (2), selain berkesesuaian dengan semangat otonomi daerah yang dibuktikan melalui upaya mencegah fenomena disintegrasi bangsa, juga mendorong masyarakat adat yang selama ini termarjinalkan, dapat mengangkat kualitas hidup mereka sehingga masyarakat adat dapat berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.

4. Yang perlu diperhatikan dalam membentuk Peraturan Daerah sesuai dengan amanat dalam Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan harus memperhatikan 3 (tiga) aspek penting yakni kebijakan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lain.¹⁸ Peraturan daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait.¹⁹

Saran

1. Maju Mundurnya perkembangan keberadaan masyarakat adat pada seluruh wilayah Indonesia sepenuhnya berada dalam masyarakat adat itu sendiri sejauh mana adat istiadat dan kekhasan suatu budaya itu dapat dipertahankan dan dipertanggung jawabkan dari sudut pandang perspektif hukum adat maupun hukum nasional dalam bentuk produk hukum yang menjunjung tinggi nilai dan norma keadilan yang transparan serta menganut asas Bhineka Tunggal Ika dan non-diskriminasi antar suku, ras, agama, maupun golongan sehingga tercipta kehidupan yang saling berdampingan satu dengan yang lain.
2. Dukungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memberikan kontribusi nyata berupa kebijakan dalam membina dan mengawasi terhadap perkembangan masyarakat adat perlu didukung dengan melibatkan peran serta masyarakat

¹⁸ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2011, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah (edisi Kelima), Hal. 13

¹⁹ Penjelasan Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

setempat yang mengetahui dan memahami budaya adat istiadat dan wilayahnya dalam menciptakan regulasi yang berpihak bagi semua pihak.

3. Regulasi mengenai keberadaan masyarakat hukum adat dan hapusnya masyarakat adat wajib diatur berdasarkan amanat UUD 1945, hal ini menjadi tugas bersama Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat dalam ikut mempercepat proses tercipta regulasi agar keberadaannya masyarakat adat secara eksistensi diakui, dihormati, dan dijunjung tinggi oleh Pemerintah terutama Negara dan seluruh Bangsa Indonesia.

Daftar Pustaka

- Koentjaraningrat, Sejarah Teori Antropologi II, Jakarta: UI -Press, 1990.
- Yando Zakaria-dkk, “Mensiasati Otonomi daerah demi Pembaharuan Agraria”, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, 2001.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Konstitusi Press (KONPress), Jakarta, 2005.
- Anaya, James 1996 *Indigenous Peoples in International Law*, New York: Oxford University Press.
- Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959.
- Syafrudin Bahar dkk (penyunting), *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Edisi III, Cet 2, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.
- Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2011, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah (edisi Kelima).