PENGATURAN MENGENAI HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT (STUDI KASUS PENGAKUAN TERHADAP HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DAYAK DI KALIMANTAN TENGAH)

(REGULATORY OF RIGHTS OF ADAT *LAW COMMUNITY LAND (CASE STUDY OF RECOGNITION OF THE DAYAK* ADAT *LAW COMMUNITY LAND IN CENTRAL KALIMANTAN))*

Yusuf Salamat
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Tengah
Jl. G.Obos Nomor 10 Palangka Raya 73112 Indonesia
Email: Yusuf.Kanwil@gmail.com
(Naskah diterima 30/09/2016, direvisi 04/11/2016, disetujui 06/12/2016)

Abstrak

Pengaturan mengenai keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat di Indonesia terdapat salah satunya di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menunjukkan bahwa keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat telah diterima dalam kerangka hukum yang berlaku di Indonesia. Masyarakat hukum adat Dayak merupakan penduduk asli Kalimantan Tengah yang telah hidup secara turun temurun berdasarkan kearifan budaya setempat. Keberadaan Dewan Adat Dayak Provinsi Kalimantan Tengah sebagai sebuah lembaga adat yang telah ditegaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah, diharapkan dapat menjaga, memelihara, dan mempertahankan nilai-nilai hukum adat. Terlebih pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa Hutan Adat adalah Hutan yang berada di wilayah adat, dan bukan lagi Hutan Negara. Demikian halnya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, yang juga memberikan ruang bagi pengakuan terhadap masyarakat hukum adat. Peraturan ini tentunya memberikan harapan kepada Masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan hak hak yang dimilikinya yaitu Wilayah Adat, Hukum Adat, Harta Kekayaan dan/atau benda-benda Adat serta Kelembagaan/Sistem Pemerintahan.

Kata kunci: masyarakat hukum adat, hak, peraturan perundang-undangan

Abstract

One of the regulatory on existence and rights of adat *law community in Indonesia is in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia that outlines the existence and rights of* adat *law community have been accepted in prevailing laws of Indonesia. Dayak* adat *law community is native people of Central Kalimantan who have lived with their local wisdoms. The Council of* Adat *Dayak of the Province of Central Kalimantan is hoped for keeping and maintaining* adat *laws. Furthermore, after the Decisions of the Constitutional Court Number 35/PUU-X/2012 that outlines* Adat *Forest is no longer State Forest. In addition, Regulation of the Minister of Home Number 52 of 2014 on Guidelines for Recognition and Protection of* Adat *Law Communities also gives a hope for their recognition. This regulation provides hopes for* adat *law community to get recognition and protection for their rights such as* Adat *Area,* Adat *Law, Wealth and/or* Adat *objects as well as Institutions/Governance System.*

Keywords: adat *law community, rights, legislation.*

A. Pendahuluan

Masyarakat hukum adat memiliki kearifan yang tinggi, kedalaman pengetahuan kehidupan yang mengagumkan serta sistem sosial-ekonomi yang tangguh. Namun demikian, dalam kenyataannya terjadi pertentangan antara budaya masyarakat hukum adat yang bertumpu pada keseimbangan alam dan sistem produksi yang lebih menekankan pada ekonomi subsistem (berladang, berburu, mengumpul, berkebun dan lain-lain), dengan kebijakan pemerintah yang *eksploitatif* terhadap sumber daya alam.

Perekonomian Indonesia dikembangkan secara makro dengan mengutamakan pertambangan, perkebunan skala besar, logging dan lain sebagainya sebagai sumber utama pembangunan nasional. Pemerintah, media dan pihak swasta membangun *stereotype* tentang budaya masyarakat hukum adat sebagai terkebelakang, kuno, tidak beradab, primitif dan berbagai macam cap negatif lainnya.

Masyarakat hukum adat merupakan istilah umum yang dipakai di Indonesia untuk merujuk kepada masyarakat asli yang mendiami wilayah Indonesia. Dalam ilmu hukum dan teori secara formal dikenal Masyarakat Hukum Adat, namun dalam perkembangan terakhir masyarakat asli menolak dikelompokkan hanya dalam perspektif hukum saja, tetapi perlu dilihat dalam segala aspek dan tingkatan kehidupan.

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum yang berbeda dengan subyek hukum lainnya. keberadaan hukum adat telah dicantumkan dalam rumusan Pasal 18B yang menyatakan, "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." Pengakuan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat itu sekaligus pengakuan terhadap hukum adatnya. Dengan demikian berlakunya hukum adat bukanlah tergantung kepada penguasa negara atau tergantung kepada kemauan politik penyelenggara negara, melainkan bagian dari kehendak konstitusi.

Bahkan, keberadaan hukum adat makin kuat dengan adanya Deklarasi PBB tentang hak-hak masyarakat hukum adat antara lain menyatakan,mengakui dan menegaskan kembali bahwa warga-warga masyarakat hukum adat diakui, tanpa perbedaan, dalam semua hak-hak asasi manusia yang diakui dalam hukum internasional, dan bahwa masyarakat hukum adat memiliki hak-hak kolektif yang sangat diperlukan dalam kehidupan dan keberadaan mereka dan pembangunan yang utuh sebagai kelompok masyarakat. Masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk menjaga dan memperkuat ciri-ciri mereka yang berbeda di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial dan institusi-institusi budaya, seraya tetap mempertahankan hak mereka untuk berpartisipasi secara penuh, jika mereka menghendaki, dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya negara. Oleh sebab itu, dalam upaya melakukan reformasi hukum di Indonesia, tentu janganlah dilupakan, terutama berkaitan dengan menentukan paradigma pembaharuan konsepi pembangunan hukum ada nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat hukum adat yang diakui secara konstitusional dan dalam Deklarasi PBB.

Sejak Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 periode pertama, di mana pada bagian penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 terdapat penjelasan mengenai "persekutuan hukum rakyat" yaitu masyarakat hukum adat yang keberadaannya sudah ada sebelum proklamasi Republik Indonesia. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dituliskan bahwa: "Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandchappen dan volksgemenschappen*, 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. 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."

Ketika dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bagian penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dihapus keberadaannya. Kemudian dasar hukum mengenai keberadaan masyarakat hukum adat diletakkan pada Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setidaknya terdapat tiga ketentuan utama dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dapat menjadi dasar bagi keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat. Tiga ketentuan tersebut yaitu Pasal 18B ayat (2) yang menyebutkan, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang, Pasal 28I ayat (3) menyebutkan, "identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban, dan

Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan, ayat (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya, ayat (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Menurut Satjipto Rahardjo dikutip oleh Hendra Nurtjahyo dan Fokky Fuad, bahwa ada 4 (empat) klausula yuridis yang menjadi kriteria eksistensi masyarakat hukum adat:[1]

a. sepanjang masih hidup;
b. sesuai dengan perkembangan masyarakat;
c. sesuai dengan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia;
d. diatur dalam Undang-Undang.

Pengaturan mengenai keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat di Indonesia terdapat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini menunjukan bahwa keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat telah diterima dalam kerangka hukum yang berlaku di Indonesia. Sub-bagian ini akan memberikan penjelasan ringkas mengenai pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Tidak bisa dipungkiri bahwa perdebatan mengenai Pengakuan dan Perlindungan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka atas sumberdaya alam atau pengakuan terhadap hukum adat tidak pernah habis relevansinya. Ada energi yang membuatnya selalu memiliki relevansi yakni konflik dan sengketa. Terus berlanjutnya konflik dan sengketa sumberdaya alam di era reformasi membuat sejumlah kalangan kembali mendiskusikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka atas sumberdaya alam sebagimana yang terjadi di Provinsi Kalimantan Tengah. Menariknya sejumlah peraturan perundang-undangan nasional dan produk-produk hukum daerah yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat semakin bertambah antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang- Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan masih banyak peraturan perundang-undangan lainnya yang juga mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka.[2]

Bumi Tambung Bungai, merupakan sebutan bagi Provinsi Kalimantan Tengah, sebuah provinsi di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terletak di bagian tengah dari Pulau Kalimantan, salah satu pulau yang memiliki luas wilayah terluas di Indonesia. Provinsi Kalimantan Tengah secara resmi ditetapkan sebagai provinsi di Indonesia pada Tanggal 2 Juli 1958 berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1958. Secara astronomis, Provinsi Kalimantan Tengah terletak pada 111^0-115^0 dan $0^0$45' Lintang Utara – $3^0$30' Lintang Selatan. Letak geografis seperti ini menyebabkan iklim Kalimantan Tengah adalah tropis lembab dan panas dengan suhu udara rata-rata sekitar 29^0 celcius.

Provinsi Kalimantan Tengah memiliki luas wilayah yang sangat besar yaitu sekitar 153.364 Km^2. Dengan luas wilayah yang luas ini menjadikan Provinsi Kalimantan Tengah sebagai provinsi terluas nomor 3 (tiga) di Indonesia setelah Provinsi Papua dan Provinsi Kalimantan Timur. Klasifikasi geografis Kalimantan Tengah terdiri dari daerah rawa-rawa dengan luas 18.115 Km^2; sungai-sungai dan danau sekitar 4.536 Km^2; daerah tanah lainnya sekitar 4.686 Km^2; dan bagian terbesar dari provinsi ini adalah hutan belantara yang luasnya mencapai 126.200 Km^2.

Masyarakat hukum adat Dayak merupakan penduduk asli Kalimantan Tengah yang telah hidup secara turun temurun berdasarkan kearifan budaya setempat. Istilah Dayak merupakan sebutan kolektif untuk masyarakat yang mendiami pulau Kalimantan. Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah terdiri atas Suku Dayak Ngaju, Dayak Maanyan, Dayak Ot Danum, Dayak Iban, dan Dayak Bakumpai.

---

1 Hendra Nurtjahyo dan Fokky Fuad, *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2010, Hlm 97.

2 Rikardo Simarmata, *Pengakuan terhadap Masyarakat hukum adat di Indonesia*, United Nations Development Programme, 2006, Hlm 7-9.

Keberadaan Dewan Adat Dayak Provinsi Kalimantan Tengah sebagai sebuah lembaga adat yang telah ditegaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah, diharapkan dapat menjaga dan memelihara semangat kita dalam mempertahankan nilai-nilai hukum adat, mempertahankan tradisi dan nilai-nilai adat yang mulia untuk tidak luntur, kemudian berubah menjadi sesuatu yang tidak baik. Ini adalah misi besar kita melestarikan adat, tradisi dan budaya luhur bangsa kita.

Terlebih pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa Hutan Adat adalah Hutan yang berada di wilayah adat, dan bukan lagi Hutan Negara. Demikian halnya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, yang juga memberikan ruang bagi pengakuan terhadap masyarakat hukum adat. Untuk itu diminta agar Dewan Adat Dayak (DAD) Provinsi beserta dengan DAD Kabupaten/Kota Se-Kalimantan Tengah dapat bergerak cepat, tepat dan saling bersinergi untuk menindaklanjuti berbagai kebijakan tersebut. Karena sangat jelas amanat dalam Pasal 3 Permendagri tersebut yang berbunyi "Dalam Melakukan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Bupati/ Walikota membentuk panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota". Hal ini mengisyaratkan pada kita secara khusus DAD Kabupaten/ Kota untuk secara aktif mensosialisasikan, mendorong dan segera menyamakan persepsi multi pihak terkait dengan upaya pengakuan dan perlindungan Masyarakat hukum adat tersebut. Selain itu, jika DAD Kabupaten/Kota dapat bersinergi dengan para Bupati/Walikota untuk segera melaksanakan Peraturan ini, maka harapan Perlakuan Spesial (*Spesial Treatment*) yang harus dilakukan oleh Negara kepada Masyarakat hukum adat bisa terwujud. Karena jelas dalam mandat Permendagri ini secara khusus pada BAB V Pasal 9 yang membahas tentang Pembinaan dan Pengawasan.

Peraturan ini tentunya memberikan harapan kepada Masyarakat hukum adat untuk mendapatkan Pengakuan dan Perlindungan hak hak yang dimilikinya yaitu, Wilayah Adat, Hukum Adat, Harta Kekayaan dan/atau benda-benda Adat serta Kelembagaan/Sistem Pemerintahan. Terlebih dalam forum yang sangat penting ini, dibahas pula berkenaan dengan inisiatif dari DAD Provinsi Kalimantan Tengah dalam menyusun Peraturan Daerah tentang Pengakuan dan Perlindungan Wilayah Adat dan Masyarakat hukum adat Dayak di Kalimantan Tengah.

B. Pembahasan

Sejak reformasi bergulir Tahun 1998 sudah banyak peraturan perundang-undangan yang lahir untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah, sumber daya alam dan hak-hak dasar lainnya. Berbagai produk legislasi tersebut menyentuh semua level mulai dari konstitusi sampai peraturan desa. Pada level konstitusi misal dipertegas dengan keberadaan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Kemudian sejumlah undang-undang khususnya yang terkait dengan sumberdaya alam berisi pengakuan atas keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat. Seakan tidak lengkap sebuah peraturan bila tidak berisi pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat. Hal ini sangat dipengaruhi oleh advokasi yang dilakukan oleh masyarakat dan para pendukungnya yang sejak kemunculannya memang hendak mengatur ulang hubungan antara masyarakat hukum adat dengan Negara.[3] Namun banyaknya peraturan yang lahir belum mampu menyelesaikan persoalan-persoalan nyata yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat. Persoalan masyarakat hukum adat yang dikriminalisasi karena memperjuangkan hak-haknya atas sumber daya alam masih saja terjadi. Selain itu, peraturan-peraturan yang dibuat belum bisa diimplementasikan menjadi kebijakan yang lebih konkret sehingga dapat melindungi serta memenuhi hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam.

Salah satu persoalan yang disinyalir menjadi penyebab tidak bisa diimplementasikannya peraturan perundang-undangan terkait masyarakat hukum adat adalah persoalan sektoralisasi. Masing-masing instansi memiliki dan mengembangkan kebijakan serta program-program sendiri-sendiri. Sektoralisasi ini yang kemudian menimbulkan konflik baik laten maupun manifest di antara instansi pemerintah sehingga pengakuan hukum

3 http;//www.academiaedu/3537826/ Yance Arizona, *Masyarakat hukum adat Dalam Kontestan Pembaruan Hukum*, Diakses Pada tanggal 22 Juni 2016.

terhadap masyarakat hukum adat tidak bisadilakukan secara holistik. Di lapangan, sektoralisasi menyebabkan masyarakat lebih sulit mengadvokasi pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak mereka sebab mereka harus menegosiasikan kepentingan dengan banyak instansi pemerintah.

Pembahasan mengenai hak masyarakat hukum adat masih sangat kompleks. Pada dasarnya hubungan masyarakat hukum adat dengan sumber daya alam, lingkungan atau wilayah kehidupannya lebih tepat dikategorikan sebagai hubugan kewajiban daripada hak. Hubungan tersebut baru dikategorikan sebagai hak bila mereka berhubungan dengan pihak luar, baik itu komunitas lain, pengusaha bahkan dengan pemerintah. Ketika berhubungan dengan pihak luar, maka konsepsi tentang hak kemudian menjadi sesuatu yang bermuatan politis yang diperebutkan sekaligus menjadi objek peraturan di dalam hukum.

Abdon Nababan menyebutkan dari sekian banyak kategori hak yang berhubungan dengan masyarakat hukum adat, setidaknya ada empat hak masyarakat hukum adat yang paling sering disuarakan, antara lain:[4]

1. hak untuk "menguasai" (memiliki, mengendalikan) dan mengelola (menjaga, memanfaatkan) tanah dan sumber daya alam di wilayah adatnya;
2. hak untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan hukum adat (termasuk peradilan adat) dan aturan-aturan adat yang disepakati bersama oleh masyarakat hukum adat;
3. hak untuk mengurus diri sendiri berdasarkan sistem kepengurusan/ kelembagaan adat; hukum.
4. hak atas identitas, budaya, sistem kepercayaan (agama), sistem pengetahuan (kearifan) dan bahasa asli.

Sedangkan berdasarkan perbedaan keberadaan dan kondisi masyarakat hukum adat pada masing-masing daerah di Indonesia maka dapat dibedakan model regulasi pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat sebegai berikut:

a. untuk daerah yang kondisi masyarakat hukum adatnya homogen model pengaturannya bisa dilakukan dengan membentuk Perda Pengaturan tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat.
b. untuk daerah yang kondisi masyarakat hukum adatnya heterogen model regulasinya bisa dilakukan denga membentuk Perda Penetapan.
c. sedangkan untuk daerah yang akan menjadikan kesatuan masyarakat hukum adatnya sebagai desa adat, sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, model regulasinya tersendiri pula, yaitu dalam Peraturan Daerah Pembentukan Desa Adat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga menginstruksikan pembentukan Desa Adat yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah tingkat kabupate/kota. Desa Adat dibentuk atas dasar Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional yang memiliki perasaan bersama dalam kelompok, pranata pemerintahan adat, harta kekayaan dan.atau benda adat, dan/atau perangkat norma hukum adat. Pemerintahan Desa dan Kelurahan bisa berubah menjadi Desa Adat atas persetujuan Pemerintah kabupaten/kota, dan perubahan juga bisa sebaliknya. Undang-Undang ini mensyaratkan pengakuan terhadap hak-hak komunal keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang terdapat dalam pranata kehidupan dalam susunan administrasi negara, yang bertujuan untuk pemerataan pembangunan di semua sektor.

Merujuk pada amanat konstitusi pada alinea IV Undang-undang Dasar 1945 dan Pasal 18B ayat (2) Putusan Makamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-X/2012 serta fakta empirik ketidakadilan yang dialami masyarakat hukum adat Dayak di Kalimantan Tengah, maka gagasan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat Dayak di Kalimantan Tengah menemukan arahnya. Keinginan untuk mewujudkan "Peraturan Daerah tentang Pengakuan dan Perlindungan Terhadap Hak-Hak Adat Dayak Di Kalimantan Tengah" merupakan upaya meninggikan keadaban yang manusiawi.

---

4 http://epistema.or.id/wpcontent/uploads/2012/01/Working_Paper_Epistema_Institute_07-2010.pdf Yance Arizona., *Satu Dekade Legislasi Masyarakat hukum adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat hukum adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999- 2009).* Kertas Kerja Epistema No. 07/2010. Lihat (diakses pada 14 Februari 2016)

Namun Keinginan tersebut sebaiknya diarah dalam bentuk suatu materi yang diatur dan telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituang dalam Naskah Akademik. Inisiatif tersebut nantinya akan berdampak pada Regulasi sebelumnya yang mana kewenangan Damang Kepala Adat terhadap salah satu hak dan wewenangnya yakni untuk menetapkan keterangan tanah adat dan atau hak-hak adat di atas tanah. Ketentuan tersebut perlu diklarifikasi terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup dimana harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:

a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
b. pranata pemerintah adat;
c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
d. perangkat norma hukum adat

Berdasarkan konteks di atas keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang harus sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

Berkaitan dengan hal tersebut maka pengaturan regulasi produk hukum daerah mengenai hak atas tanah adat berkaitan pula dengan wilayah desa adat yang mana pengaturan adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan sebaiknya pengaturan regulasi tersebut harus ditetapkan terlebih dahulu dengan ditetapkannya peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Desa Adat, baru setelah itu berbicara mengenai hak-hak yang mengatur tentang masyarakat hukum adat.

Berdasarkan Konteks di atas, maka penulis mencoba menggali permasalahan dan kebijakan hukum terhadap Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah berdasarkan 2 (dua) sisi Undang-Undang sebagai berikut:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

UUPA hanya secara tegas mengandung 2 (dua) aspek saja yaitu kesetaraan gender dan pengakuan MHA, sedangkan tentang penyelesaian sengketa tidak diatur. Walaupun UUPA belum memuat tentang penyelesaian sengketa, namun mengingat bahwa hukum adat merupakan sumber dari hukum agraria nasional (Pasal 5 UUPA) maka secara implisit penyelesaian sengketa pertanahan diselesaikan sesuai dengan konsep dasar hukum adat, yakni secara musyawarah. Hal ini dapat dilihat dalam praktik penyelesaiaan sengketa pertanahan di berbagai daerah di Indonesia (Karapatan Nagari Adat/KAN di Minangkabau, rembug desa di Jawa, dan lain-lain).[5]

Tidak dapat dipungkiri bahwa UUPA adalah salah satu peletak dasar konsep dan materi pengaturan mengenai pengakuan masyarakat hukum adat. Lahirnya UUPA ini disebabkan adanya dualisme hukum dalam pengaturan hukum tanah nasional, yaitu adanya tanah-tanah yang tunduk pada hukum Barat dan terdapatnya tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat. Untuk menghilangkan dualisme dalam hukum tanah di Indonesia tersebut, maka diberlakukanlah UUPA sehingga tercipta hukum tanah nasional. Secara substansial, UUPA dibuat dalam rangka melaksanakan lebih lanjut Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUPA tidak dihadirkan untuk mengatur mengenai keberadaan masyarakat hukum adat. Penyebutan masyarakat hukum adat dalam UUPA berkenaan dengan kedudukannya sebagai subyek yang berhak menerima kuasa dari Negara dalam rangka melaksanakan hak menguasai Negara dan memiliki hak ulayat. UUPA memegang kuat konsep bahwa pemilik hak ulayat adalah masyarakat hukum adat. Hal ini terlihat dalam Pasal 3 UUPA yang menyebutkan, "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 UUPA pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat,sepanjang menurut kenyataannya

5 Maria Sumardjono, Nurhasan Ismail, Isharyanto, Mediasi Sengketa Tanah, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008.

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." Dalam pengertian ini disampaikan dengan jelas bahwa hak ulayat adalah milik masyarakat hukum adat. Pemahaman serupa juga dianut oleh UUPA dengan mengatakan bahwa masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat dilarang untuk menghalang-halangi pemberian hak guna usaha (HGU) atau menolak pembukaan hutan untuk keperluan penambahan bahan makanan dan pemindahan penduduk (Penjelasan Umum II angka 3). Dengan menggunakan konsep tersebut,UUPA sekaligus mengakui keberadaan masyarakat hukum adat selaku subyek yang memiliki hak ulayat (obyek). Hak ulayat sebagai obyek tidak mungkin ada tanpa keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek.

Dalam konteks hukum agraria pengaturan mengenai masyarakat hukum adat terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (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. Jika ada bidang tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara), termasuk yang berasal dari tanah bekas hak *erfpacht* bahkan bekas hak guna usaha (HGU), penguasaannya dapat didelegasikan kepada masyarakat hukum adat, agar tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat bisa dicapai. Kemudian penyebutan masyarakat hukum adat terdapat dalam pengaturan pengakuan keberadaan hak ulayat. Hal ini terdapat dalam 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."

Berdasarkan hal di atas, ada beberapa acuan yang dapat dirumuskan terhadap beberapa permasalahan terhadap Peraturan Daerah sebagai berikut:

a) Pengaturan hak atas tanah masih menimbulkan banyak persoalan sehubungan dengan kegiatan sektoral, departemental, maupun lokal (daerah). Dalam penilaiannya hal ini terjadi akibat adanya ketidaksesuaian antara pengaturan UUPA dan Undang-Undang lainnya, seperti pertambangan, kehutanan, penataan ruang, dan penanaman modal, maupun diantara Undang-Undang tersebut, misalnya Kehutanan dengan Pertambangan.

   Dalam konteks yang sama pasca keluarnya Putusan MK Nomor 35 Tahun 2012 terhadap ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, maka keberadaan tanah negara yang dijadikan sebagai perwujudan dari tanah adat perlu mendapat kepastian hukum dalam penyusunan produk hukum daerah, korelasi tersebut sesuai dengan amanat Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Desa, yang mengamatkan mengenai Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Unsur tersebut menekankan bahwa setiap permasalahan dalam regulasi terhadap substansi norma hukum adat yang mengatur sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya dalam penguasaan hak atas tanah baik yang bersifat administratif dan hukum adat yang berlaku setempat. Yang menjadi fokus perhatian adalah memenuhi setiap unsur dalam ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

   Terjadinya tumpang tindih dalam pengaturan tanah, dapat teratasi jika hak atas tanah suatu kawasan jelas melalui RTRW setempat, hal itu kemudian menjadi alas hak dalam mengeluarkan berbagai produk hukum, seperti ijin lokasi, maupun ijin-ijin memanfaatkan lahan lainnya. Sementara dengan kejelasan RTRW hal tersebut menjadi alas hak untuk mengeluarkan berbagai hak atas tanah sesuai dengan peruntukannya.

b) Masalah regulasi yang belum tuntas, sebagaimana diketahui bahwa keberadaan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 telah mengatur mengenai masalah tanah adat beserta isinya yang berada di wilayah

kedamangan dan atau di wilayah desa/ kelurahan yang dikuasai berdasarkan hukum adat, baik berupa hutan maupun bukan hutan dengan luas dan batas-batas yang jelas, baik milik perseorangan maupun milik bersama yang keberadaannya diakui oleh Demang Kepala Desa. Namun batasan kewenangan tersebut belum mempunyai kekuatan mengikat apabila wilayah adat dan penataan desa adat beserta pemerintahannya belum terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Namun dalam kebijakan terkait hutan adat terdapat aturan yang mengayomi dalam penyusunan regulasi produk hukum daerah diantaranya:

a) UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2), Pasal 28 I ayat (3), dan Pasal 33 ayat (3) terkait dengan: Masyarakat Hukum Adat (MHA), identitas budaya dan hak masyarakat tradisional, serta bumi dan air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
b) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan *jo* UU Nomor 19 Tahun 2004 terkait dengan: hutan dan kawasan hutan, hutan negara, hutan negara dapat berupa hutan adat, dan Masyarakat Hukum Adat (MHA).
c) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/ PUU-X/2012 terkait dengan: hutan negara, hutan negara tidak termasuk hutan adat, dan Masyarakat Hukum Adat (MHA).
d) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak Pasal 4 dan Pasal 6 terkait dengan Hutan Adat

Berdasarkan ketentuan tersebut sebaiknya Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 sebaiknya perlu dievaluasi dan direvisi kembali berdasarkan tuntutan perkembangan zaman dan regulasi hukum yang menuntut adanya perubahan berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku, dengan mengingat belum adanya produk hukum daerah yang mengatur mengenai keberadaan masyarakat hukum adat, belum terdapatnya wilayah adat yang sebagian atau seluruhnya berupa hutan dan/atau hutan adat, dan keterangan mengenai penetapan wilayah hutan adat beserta desa adat serta pemerintah adat di daerah.

2. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Berbagai wilayah di dalam dan sekitar hutan di Indonesia sejak dahulu kala merupakan wilayah yang sarat dengan aktivitas ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam dua tiga dasawarsa terakhir, ketika kawasan hutan tropis di sekitarnya muncul ke permukaan dikaitkan dengan isu hutan tropis sebagai paru-paru dunia, hak-hak kesejahteraan bagi penduduk asli (*indigenous people*) dan dikenakannya *ekolabeling* terhadap sistem pengelolaan hutan di Indonesia. Meningkatnya kesadaran terhadap produk-produk hasil hutan yang ramah lingkungan merupakan fenomena yang muncul sebagai bagian dari respon para konsumen pengguna hasil hutan atas tantangan konservasi hutan dan pengelolaan hutan secara lestari. Tuntutan konsumen terhadap kelestarian hutan terutama menekankan pada fungsi ekologis hutan dan adanya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat lokal. Berdasarkan ukuran atau standar kelestarian yang dikembangkan oleh *International Timber Tropical Organization* (ITTO), *Forest Stewardship Council* (FSC), *Lembaga Ekolabel Indonesia* (LEI), *Pan European Forest Certification* (PEFC) dan Departemen Kehutanan dalam kaitannya dengan kriteria kelestarian sosial, dijumpai beberapa istilah masyarakat lokal (*local communities*) antara lain penduduk asli (*indigenous people*), masyarakat setempat, masyarakat di dalam dan di sekitar hutan, dan masyarakat (hukum) adat. Pengertian masyarakat lokal dalam khasanah kajian peraturan perundang-undangan pengelolaan sumberdaya hutan terbagi menjadi masyarakat hukum adat dan masyarakat masyarakat di dalam dan di sekitar hutan. Istilah masyarakat hukum adat banyak digunakan dalam peraturan perundang-undangan. Hak masyarakat hukum adat sebagai satu kesatuan kolektif terhadap segala sumber daya di wilayahnya yang lazim dikenal dengan hak ulayat adalah hak yang berkenaan dengan pengelolaan, sekaligus pemanfaatan sumber daya. Hak pengelolaan terhadap sumber daya hutan

bagi masyarakat hukum adat didasarkan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria khususnya Pasal 2 ayat (4).[6]

Pasal 67 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan:

(1) Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: (a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, (b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang, dan (c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

(2) Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagai mana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah;

(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 67 menyatakan, ayat (1) masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

a. Masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (rechtsgemenschap);
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 wilyah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

ayat (2) Peraturan Daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait.

Ayat (3) Peraturan pemerintah memuat aturan antara lain:

a. tata-cara penelitian;
b. pihak-pihak yang diikutsertakan;
c. materi penelitian; dan
d. kriteria penilaian keberadaan masyarakat hukum adat.

Terdapat 2 hal dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ini, pertama, bahwa sumber daya hutan dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dikatakan juga oleh bahwa penguasaan hutan oleh Negara bukan merupakan kepemilikan, namun Negara memberikan sejumlah kewenangan kepada pemerintah, termasuk kewenangan untuk memberikan izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Hak menguasai Negara membawa konsekuensi dimasukkannya hutan yang dikuasai masyarakat hukum adat ke dalam hutan Negara, dengan demikian cakupan hutan Negara bukan hanya hutan yang dibebani hak-hak atas tanah menurut UUPA, tetapi mencakup hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat atau yang biasa disebut dengan hutan adat. Kedua, dimasukkannya hutan Negara tidak lantas meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan hutan. Namun, masyarakat hukum adat harus terlebih dahulu dikukuhkan keberadaannya lewat peraturan daerah, dan pengukuhan masyarakat hukum adat tersebut harus memenuhi kriteria 5 syarat sebagaimana yang ada dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1) tersebut.

C. Penutup

Permasalahan Dan Kebijakan Hukum Terhadap Pengaturan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan terhadap implementasi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah Seyogyanya berlandaskan dengan prinsip-prinsip dan keberlakuan hukum yang berlaku di Indonesia, sehingga penyusunan regulasi produk hukum daerah memiliki suatu kekuatan hukum yang berjenjang sesuai dengan tingkatan hierarki peraturan perundang-undangan dan dapat mengikat bagi setiap orang

6 Abdul Muis Yusuf dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan di Indonesia,* Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2011, Hlm 245-246.

dalam melaksanakan dan menentukan hak-hak atas tanah adat yang berlaku di daerah, sehingga dapat dimplementasikan sesuai dengan kegunaannya serta dapat menghindari atau meminimalisirkan setiap permasalahan maupun sengketa atas tanah atau tanah adat yang selama ini merugikan berbagai pihak dan pemerintah daerah setempat.

Berdasarkan ketentuan tersebut Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 sebaiknya perlu dievaluasi dan direvisi kembali berdasarkan tuntutan perkembangan zaman dan regulasi hukum yang menuntut adanya perubahan berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku, dengan mengingat belum adanya produk hukum daerah yang mengatur mengenai keberadaan masyarakat hukum adat, belum terdapatnya wilayah adat yang sebagian atau seluruhnya berupa hutan dan/atau hutan adat, dan keterangan mengenai penetapan wilayah hutan adat beserta desa adat serta pemerintah adat di daerah.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

Hendra Nurtjahyo dan Fokky Fuad, *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*, Salemba Humanika, Jakarta, 2010.

Rikardo Simarmata, *Pengakuan terhadap Masyarakat hukum adat di Indonesia*, United Nations Development Programme, 2006.

Maria Sumardjono, Nurhasan Ismail, Isharyanto, *Mediasi Sengketa Tanah*, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008.

Abdul Muis Yusuf dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan di Indonesia,* Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2011.

Website

http;//www.academiaedu/3537826/ Yance Arizona, *Masyarakat hukum adat Dalam Kontestan Pembaruan Hukum*, Diakses Pada tanggal 22 Juni 2016.

http://epistema.or.id/wpcontent/uploads/2012/01/Working_Paper_Epistema_Institute_07-2010.pdf Yance Arizona., *Satu Dekade Legislasi Masyarakat hukum adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat hukum adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999- 2009).* Kertas Kerja Epistema No. 07/2010. Lihat (diakses pada 14 Februari 2016).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah