

## IMPLEMENTASI MEKANISME PENGAKUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DI INDONESIA DALAM MENGATASI KESENJANGAN SOSIAL

**Ervina Dwi Indriati**  
**Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang**  
e-mail: [ervinaindriati@gmail.com](mailto:ervinaindriati@gmail.com)

---

### ABSTRAK

Keberadaan masyarakat adat dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen mendapat pengakuan dan penghormatan, termasuk dalam Pasal 18 B ayat (2). Pasal ini memberikan posisi konstitusional kepada masyarakat adat dalam hubungannya dengan Negara. Kehadiran masyarakat adat merupakan suatu kenyataan sejarah yang tidak dapat dihindari atau disangkal oleh pemerintah. Pemerintah Daerah diberi kewenangan regulasi untuk penentuan keberadaan suatu masyarakat hukum adat yang masih hidup dan ada di masyarakat. Sejak era reformasi masyarakat hukum adat seluruh Indonesia banyak melakukan penuntutan-penuntutan pengakuan kembali hak mereka yang telah dirampas secara paksa atau dengan cara lain, baik pemerintah maupun kelompok-kelompok tertentu.

**Kata kunci:** Pengakuan Hak; Masyarakat Adat; Pemerintah Daerah

### ABSTRACT

*The existence of indigenous peoples in the amended 1945 Constitution has received recognition and respect, including in Article 18 B paragraph (2). This article gives indigenous peoples a constitutional position in relation to the State. The presence of indigenous peoples is a historical fact that cannot be avoided or denied by the government. Local governments are given regulatory authority to determine the existence of a customary law community who is still alive and well in the community. Since the era of reform, indigenous peoples throughout Indonesia have carried out many demands for the recognition of their rights that have been taken away by force or by other means, both the government and certain groups.*

**Keywords:** *Recognition of Rights; Indigenous Peoples; Local Government*

---

### A. PENDAHULUAN

Masyarakat adat di Indonesia merupakan komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat. Mereka memiliki kedaulatan atas tanah, kekayaan alam, dan kehidupan sosial budaya yang diatur oleh Hukum adat dan Lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya.

Berdasarkan data dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), anggota mereka berjumlah 2.359 komunitas adat di seluruh Indonesia yang berjumlah sekitar 17 juta anggota individu yang tersebar di seluruh Indonesia. Namun, eksistensi mereka terancam di tengah banyak upaya penjarahan sumberdaya alam dan pengalihan fungsi hutan yang menyingkirkan hak-hak masyarakat adat.

Hingga kini, masih banyak masyarakat adat yang terusir dari lahan mereka sendiri akibat ekspansi lahan pertambangan atau perkebunan kelapa sawit skala besar di

Kalimantan dan Sumatra. Tahun 2016, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham) telah merilis Inkuiri Nasional tentang Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan memperlihatkan realitas adanya pelanggaran hak masyarakat adat yang disertai pendekatan kekerasan, intimidasi dan bahkan kriminalisasi.

Sebanyak 125 masyarakat adat menjadi korban kriminalisasi akibat konflik lahan yang tersebar di Bengkulu, Sumatra Selatan, Sumatra Utara, Kalimantan Selatan, Kalimantan Utara, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Maluku Utara, dan Nusa Tenggara Timur.

Presiden Joko "Jokowi" Widodo sudah berusaha melindungi hak-hak masyarakat adat dengan berbagai inisiatif baik, seperti memberikan pengakuan hak atas akses tanah komunal atau kolektif saat mengundang sejumlah masyarakat adat ke istana negara untuk mendapatkan akses hak sumberdaya alam.

Undangan itu untuk melaksanakan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Jokowi sudah mengagendakan pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Masyarakat Adat. UU yang mengatur pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat tersebut sudah dua kali masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di bawah kepemimpinan Jokowi, yaitu tahun 2014 dan 2019. Namun sampai saat ini belum juga disahkan.

Tapi, kedua hal itu tidak cukup. Ada dua hal mendasar yang harus dipenuhi oleh pemerintahan Jokowi agar aturan dan inisiatif yang ditawarkan benar-benar dapat melindungi masyarakat adat.

### **Selaras dengan UUD 1945**

Secara khusus, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 18B ayat (2) menyatakan negara mengakui dan menghormati kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara, pasal 28I ayat 3 UUD NRI 1945 mengatur Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Kedua pasal merupakan dasar hukum dalam melindungi masyarakat adat dari segala bentuk penindasan perampasan hak.

Selama ini, berdasarkan studi lapangan yang dilakukan bersama tim Epistema, perlindungan hak-hak masyarakat adat di UUD 1945 masih terbentur dalam bentuk pengakuan bersyarat, melalui frase berlapis dan penuh pertarungan politik kepentingan di tingkat lokal. Intinya, negara yang berperan penuh dalam mendefinisikan, mengakui hingga melegitimasi eksistensi masyarakat adat sepanjang mereka mau "menuruti" regulasi negara.

Paradigma ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan dan otonomi yang ada dalam demokrasi. Pengakuan hak masyarakat adat seharusnya dikaitkan dengan substansi hak asasi manusia yang juga tercantum dalam UUD 1945 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Artinya, aturan yang ada tak sebatas meneguhkan pengakuan hak atas unit sosial tertentu (hak ulayat dan hak atas sumberdaya alam) sebagai hak konstitusional masyarakat adat.

Namun, juga menjangkau hak-hak lain yang dijamin oleh konstitusi, yaitu hak atas jaminan kesehatan, hak atas pendidikan, hak untuk mengembangkan kehidupan dan budayanya, hak untuk setara di muka hukum dan pemerintahan, dan hak-hak asasi manusia

lainnya. Ditambah lagi, ada proses yang disebut sebagai 'negaraisasi hukum adat', yaitu memaksakan hukum negara (peraturan daerah, peraturan gubernur, dan peraturan lainnya) sebagai dasar hukum. Proses ini mengabaikan hukum adat yang sebenarnya sudah diterapkan oleh masyarakat adat secara turun-temurun.

Contohnya, peraturan kementerian dalam negeri tentang kelembagaan adat desa di tahun 2018. Aturan tersebut hanya mengurus adat istiadat, upacara seremonial, dan budaya tapi belum menyentuh aspek perlindungan hukum atau berlakunya hukum adat atau hukum lokal. Akibatnya, banyak peraturan tersebut justru menindas karena menyulitkan masyarakat adat kesulitan untuk mendapatkan hak-hak mereka.

Belum lagi, tumpah tindih peraturan dalam implementasi di lapangan menambah komplikasi perlindungan dan pemenuhan hak masyarakat adat. Alih-alih sebagai pengakuan dan perlindungan, kerap dijumpai masyarakat adat yang mengalami terus berbagai pelanggaran HAM.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Bagaimanakah Implementasi Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia dalam mengatasi kesenjangan sosial.

## **C. PEMBAHASAN**

### **Implementasi Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia**

Haruslah dipahami bahwa proses identifikasi dan verifikasi diletakkan sebagai bagian dari proses menuju pengakuan dan perlindungan masyarakat adat. Prinsip utamanya adalah Hak Masyarakat Adat Untuk Mengidentifikasi Diri Sendiri karena tidaklah mungkin ada pihak lain di luar komunitas masyarakat adat bersangkutan yang mengenal mereka lebih baik dari komunitas masyarakat adat itu sendiri.

Namun demikian, untuk menghindari ada pihak-pihak lain yang juga mengklaim diri sebagai masyarakat adat tetapi sesungguhnya tidak sesuai dengan kriteria dasar masyarakat adat maka diperlukan proses verifikasi. Proses verifikasi dimaknai sebagai batu uji bagi tiap komunitas masyarakat adat. Dengan proses verifikasi ini mereka akan dinilai apakah sesuai dengan kriteria dasar sebagai masyarakat adat atau tidak. Proses verifikasi ini pada prinsipnya haruslah dilakukan oleh satu lembaga yang bersifat independen untuk menghindari tindakan-tindakan manipulasi dan kesewenang-wenangan yang justru kontraproduktif dari tujuan dibentuknya UU ini.

Identifikasi yang dilakukan secara tidak hati-hati dan tidak dilakukan sendiri oleh masyarakat adat dapat berakibat buruk pada masyarakat adat. Sebagai contoh, penelitian mengenai keberadaan hak ulayat di Paser, Kaltim. Di manapara penelitiannya berkesimpulan bahwa tidak ada tanah ulayat lagi di Kabupaten Paser. Implikasinya adalah tidak ada lagi masyarakat adat di Paser karena salah satu indikator keberadaan masyarakat adat adalah adanya tanah ulayat. Temuan tersebut tentu saja mengejutkan karena tidak menggambarkan realitas faktual di lapangan.

Pengaturan mengenai identifikasi, verifikasi dan penetapan keberadaan masyarakat adat pada prinsipnya sangatlah sentralistik dan menjadi monopoli negara. Disebut monopoli karena proses-proses itu dilakukan oleh pemerintah dan penetapan keberadaan masyarakat adat dilakukan melalui Keputusan Presiden. Tidak bisa dibayangkan berapa jumlah Surat Keputusan Presiden yang akan dikeluarkan sebagai akibat dari UU ini nantinya. Idealnya, penetapan ini dilakukan di tingkat daerah melalui Keputusan Bupati. Lagi pula akan lebih baik jika tanggungjawab untuk menetapkan keberadaan sebagai

konsekuensi logis dari adanya pengakuan terhadap masyarakat adat itu diletakkan ke pemerintah daerah supaya sejalan dengan gagasan desentralisasi.

Pengaturan mengenai identifikasi dan verifikasi yang dalam draf yang sekarang menjadi sangat berjenjang dan menjadi monopoli pemerintah. Kelemahan dari proses ini adalah birokrasinya terlalu panjang dan berbelit-belit dan tidak menjamin pada keterlibatan penuh masyarakat adat, sementara yang diidentifikasi adalah masyarakat adat itu sendiri. Karena itu gagasan identifikasi diri dan verifikasi oleh lembaga independen seperti Komisi Daerah Masyarakat Adat adalah satu gagasan yang harus dipertimbangkan untuk mengurangi resiko dari proses yang berbelit-belit dalam birokrasi pemerintahan, dan juga supaya proses identifikasi itu dilakukan sendiri oleh masyarakat adat. Dengan begitu maka kedua proses, identifikasi dan verifikasi, dapat menemukan siapa sesungguhnya masyarakat adat itu dan hak-haknya.

Jika keseluruhan pengaturan mengenai identifikasi, verifikasi dan penetapan keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya masih menggunakan ketentuan dalam draf yang ada saat ini maka yang akan terjadi adalah sebagai berikut:

1. Akan ada ribuan Keputusan Presiden untuk menetapkan keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya;
2. Karena proses keberatan diserahkan kepada peraturan perundang-undangan maka tidaklah sulit untuk memahami bahwa keberatan terhadap SK Penetapan Presiden akan diajukan kepada PTUN;
3. Jika demikian, bukankah dengan demikian RUU ini hanya menambah masalah dan menjadi beban sektor peradilan.

Peraturan Pemerintah dan Peraturan daerah (sebagaimana disebut dalam Pasal 9) yang akan dibuat itu pada prinsipnya haruslah sesuai dengan apa yang hendak dicapai dari tujuan umum yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. Oleh karena itu maka penting agar batasan-batasan mengenai identifikasi dan verifikasi harus pula dimuat dalam UU ini. Oleh karena itu maka apa yang diusulkan pada kolom masukan dan usulan perubahan di samping mestinya menjadi pertimbangan untuk diatur dalam UU ini karena usulan yang disampaikan itu berisi prinsip-prinsip mendasar dari proses identifikasi dan verifikasi, dan juga mengatur mengenai pihak mana saja (masyarakat adat dan komnas dan atau komda masyarakat adat) yang akan melakukan kegiatan identifikasi dan verifikasi dimaksud.

Perkembangan legislasi mengenai pengakuan masyarakat hukum adat (MHA) dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir masih ditandai dengan perkembangan pada sisi jumlah. Dalam kurun waktu tersebut, sejumlah daerah seperti Kalimantan Tengah dan Papua, mengundang produk hukum daerah berkenaan dengan pengakuan MHA. Pada tingkat nasional, diundangkan legislasi setingkat UU, seperti UU No. 6/2014 tentang Desa. Penambahan jumlah legislasi yang mengatur atau memuat klausul mengenai pengakuan MHA, merupakan kelanjutan praktek yang sudah berlangsung semenjak awal Era Reformasi.

Namun, bila dibandingkan dengan dekade sebelumnya, kurun waktu sepuluh tahun terakhir ditandai dengan paling tidak tiga hal baru. **Pertama**, legislasi daerah menyederhanakan prosedur pengakuan hak. Contoh untuk ini adalah Perda Kalimantan Tengah No. 16/2008 tentang Kelembagaan Adat di Kalimantan Tengah, dan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 13/2009 tentang Tanah-Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah. **Kedua**, sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi

yang mengoreksi sejumlah undang-undang karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Sebagai contoh adalah putusan No. 45/PUU-IX/2001 dan No. 35/PUU-X/2012. Kedua putusan tersebut terkait dengan uji materiil atas UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Dalam konsep rule of law, putusan-putusan tersebut dapat dimaknai juga sebagai kontrol lembaga yudisial atas institusi pembuat undang-undang agar tidak melakukan penyalahgunaan kewenangan lewat produk legislasi. **Ketiga**, Implementasi hukum dalam bentuk pembuat peraturan pelaksana (*regulatory implementation of law*)<sup>1</sup>, khususnya setingkat peraturan menteri, berkembang signifikan.

Selain ketiga hal di atas, sesuatu yang baru juga terjadi pada pemahaman atas kriteria MHA. Sebelumnya, kriteria MHA yang terdiri dari beberapa, bersifat kumulatif. UU Desa merubahnya menjadi gabungan antara kumulatif dan opsional. Kriteria 'wilayah' yang bersifat wajib dipasangkan dengan satu kriteria lainnya yang bersifat opsional.

Perkembangan yang kedua yaitu lahirnya peraturan pelaksana mengenai pengakuan MHA. Dari segi waktu, peraturan pelaksana tersebut lahir hanya dalam kurun waktu dua tahun terakhir. Peraturan pelaksana tersebut adalah:

- i. Peraturan Bersama tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di dalam Kawasan Hutan;
- ii. Permendagri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat;
- iii. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu; dan (iv) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 32/2015 tentang Hutan Hak.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hal Ulayat Masyarakat Hukum adat merupakan satusatunya peraturan setingkat menteri mengenai pengakuan MHA. Permenag tersebut hanya ditemani oleh satu peraturan kebijakan (*policy rule*) yaitu Surat Edaran Menteri Kehutanan No. S.75/Menhut II/2004 perihal Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti Rugi oleh Masyarakat Hukum Adat.

Pengundangan empat peraturan pelaksana setingkat peraturan menteri tersebut mempunyai dua makna. **Pertama**, merupakan pengakuan tidak langsung dari pemerintah pusat bahwa bola pengakuan MHA tidak semata-mata berada di tangan pemerintah daerah. Sebelumnya, sejumlah menteri dan pejabat departemen berargumen bahwa departemen menunggu pemerintah daerah mengukuhkan atau menetapkan keberadaan MHA. **Kedua**, mencairkan kemacetan regulatory implementation of law yang tak kunjung bergerak pasca amandemen UUD 1945 dan pembuatan sejumlah UU sektoral.

Sebagai peraturan pelaksana (*administrative rule*), keempat peraturan setingkat peraturan menteri di atas ditempatkan sebagai instrumen agar kelompok sasaran (*regulated group*) merasakan dampak dari UU. Dengan demikian, keempat peraturan

---

<sup>1</sup> Selain regulatory implementation of law, bentuk kedua implementation of law adalah administrative implementation. Mengenai perbedaan kedua bentuk tersebut bisa dilihat pada Julia Black (2002), 'Critical Reflections on Regulation', Australian Journal of Legal Philosophy 27: 1-36.

pelaksana tersebut merupakan instrumen bagi negara untuk menjangkau kelompok sasaran.<sup>2</sup>

Sehubungan dengan itu, perlu diperiksa seberapa jauh legislasi yang dibuat dalam kurun waktu satu dekade terakhir, khususnya keempat peraturan pelaksana tersebut, dapat diberlakukan (*implementable*) sehingga mendatangkan efek pada kelompok sasaran.<sup>3</sup>

Pengaturan hukum mengenai pengakuan MHA mencakup legislasi atau peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Fakta bahwa ada beberapa skema pengakuan MHA bukan merupakan sesuatu yang direncanakan melainkan eksekusi dari egoisme sektoral. Sebelumnya sudah ditengarai eksekusi tersebut berupa pengaturan MHA yang tidak bersifat holistik melainkan parsial. Ada peraturan-perundang-undangan yang hanya mengatur hukum atau kelembagaan adat, dan yang lain mengatur hak-hak MHA.<sup>4</sup> Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mengusulkan pembentukan UU tersendiri untuk masyarakat hukum adat untuk mengakhiri parsialisme tersebut.

Ada beberapa petanda yang bisa dipakai untuk mengidentifikasi variasi skema pengakuan.<sup>5</sup> Petanda pertama adalah bentuk produk hukum pengukuhan atau penetapan keberadaan MHA. Adapun petanda kedua adalah jenis kewenangan atau hak yang diakui. Untuk petanda yang pertama yaitu bentuk produk hukum, paling tidak ada 3 kelompok peraturan perundangan, yaitu:

- i. Kelompok yang menentukan bahwa pengukuhan atau penetapan keberadaan MHA dengan peraturan daerah. Contoh untuk ini adalah UU Kehutanan dan UU Perkebunan. Di luar produk legislasi, putusan MK 35/PUUX/2012 menegaskan ketentuan pengukuhan dengan Perda tersebut;
- ii. Kelompok yang menentukan bahwa pengukuhan dilakukan dengan Keputusan Kepala Daerah (Bupati/Walikota). Contohnya adalah Permendagri No. 52/2014; dan
- iii. Kelompok yang menentukan pengukuhan atau penetapan keberadaan dapat dilakukan oleh sebuah Tim bentukan Bupati/Walikota. Contoh untuk ini adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 9/2015.

Petanda ketiga adalah perbedaan kewenangan atau hak yang diakui. Variasi karena perbedaan pada hal tersebut bisa dibagi ke dalam dua, yaitu:

- i. Peraturan perundangan yang mengatur mengenai pengakuan hak atas sumberdaya alam. Contohnya adalah Perber tahun 2014, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 9/2015 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 31/2015 tentang Hutan Hak; dan

---

<sup>2</sup> Rikardo Simarmata (2012), *Indonesian Law and Reality in the Delta: a socio-legal inquiries into laws, local bureaucrats and natural resources management in the Mahakam Delta, East Kalimantan*. Leiden: Leiden University Press.

<sup>3</sup> Ada empat karakteristik suatu peraturan perundang-undangan bisa dikatakan *implementable*, yaitu *adequacy*, *feasibility*, *legal certainty* dan *adaptability*. Uraian lebih lanjut mengenai empat karakteristik tersebut dapat dilihat pada Benjamin Van Rooij (2006), *Regulating Land and Pollution in China, Lawmaking Compliance, and Enforcement; Theory and Cases*. Leiden: Leiden University Press.

<sup>4</sup> Rikardo Simarmata (2006), *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: UNDP-RIPP.

<sup>5</sup> Uraian mengenai sebagian petanda tersebut bisa juga dibaca pada Agung Wibowo et al. (2015), 'Penetapan Hutan Adat Menuju Pengakuan Masyarakat Hukum Adat. Kertas Kebijakan, Perkumpulan HUMA.

- ii. Peraturan perundangan yang mengatur pengakuan MHA sebagai self-governing community dan dengan demikian diakui kewenangannya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Contohnya adalah UU Desa.<sup>6</sup>

Selain melalui dua petanda di atas, variasi juga bisa dikenali dari jenis hak yang diakui. Perber tahun 2014 memberi peluang pada pengakuan hak-hak atas tanah perorangan, sementara Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015 dan Peraturan Menteri LHK No. 32/2015 mengatur mengenai pengakuan hak kolektif dan hak komunal. Istilah 'mekanisme' merujuk pada tahapan dan proses. Tahapan pengakuan MHA secara garis besar bisa dibagi ke dalam dua, yaitu:

- i. Pengukuhan atau penetapan keberadaan; dan
- ii. Pengakuan hak atau kewenangan.

Berikut uraian kedua tahapan tersebut. Pengukuhan atau penetapan keberadaan pada dasarnya adalah proses untuk memeriksa pemenuhan kriteria MHA oleh suatu komunitas. Kriteria untuk memeriksa keberadaan merupakan tuntutan dari ketentuan dalam konstitusi dan peraturan perundangan lainnya yang mensyaratkan 'masih hidup' untuk mengakui MHA. Dengan demikian, keadaan masih hidup diukur dengan sejumlah kriteria. Ujung tahapan pengukuhan atau penetapan keberadaan adalah kejelasan unit sosial yang akan berperan sebagai subyek hukum.<sup>7</sup>

Dengan diperjelasnya unit sosial yang akan menjadi subyek hukum, tahapan ini menyiapkan jalan ke tahapan kedua yaitu pengakuan kewenangan dan hak. Tahapan kedua memerlukan kejelasan subyek yang akan diakui hak-haknya atas sumber daya alam atau hak-hak tradisional lainnya, atau kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat 3 variasi pada peraturan perundangan mengenai bentuk produk hukum untuk mengukuhkan atau menetapkan keberadaan MHA. Mayoritas peraturan perundangan menentukan peraturan daerah sebagai instrumen legislasi untuk melakukan pengukuhan atau penetapan keberadaan. Permendagri No. 52/2014 keluar dari arus utama tersebut dengan hanya mensyaratkan Keputusan Kepala Daerah. Langkah lebih jauh dilakukan oleh Peraturan Menteri Agraria&Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015 yang memberikan kewenangan kepada Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) untuk memutuskan atau menyimpulkan pemenuhan kriteria keberadaan.

Peraturan perundangan terbaru yang mengatur mengenai bentuk produk hukum pengukuhan atau penetapan keberadaan adalah Peraturan Menteri LHK No. 32/2015. Peraturan ini memperluas produk hukum yang bisa dipakai untuk pengukuhan atau penetapan keberadaan, menjadi produk hukum daerah. Sesuai ketentuan Permendagri No. 1/2014 produk hukum daerah mencakup perda atau nama lainnya, Peraturan kepala

---

<sup>6</sup> AMAN membagi rute pengakuan MHA ke dalam tiga. Rute pertama menggunakan Permen Agraria/Kepala BPN No. 5/1999; rute kedua menggunakan UU Kehutanan, dan rute ketiga UU Desa dan Permendagri No. 52/2014. Lihat dalam Muh. Arman. AR, 'Peluang dan Tantangan Pengakuan dan Perlindungan Hukum bagi Masyarakat Adat melalui Desa Adat. Presentasi pada lokakarya Tantangan Masyarakat Adat dan Pembaharuan Agraria dalam Pelaksanaan Putusan MK 35 dan UU Desa, Jakarta, 3- 4 Februari 2015.

<sup>7</sup> Deskripsi mengenai konsep dan praktek masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum dapat dilihat pada Rikardo Simarmata dan Bernadinus Steni, 'Konsep Subyek Hukum dan Masyarakat Hukum Adat sebagai Subyek Hukum. Draf concept paper.

daerah, peraturan bersama kepala daerah, Peraturan DPRD dan keputusan. Keputusan sendiri meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Selain perbedaan pada bentuk produk hukum, tahapan pengukuhan atau penetapan keberadaan juga bisa dibedakan berdasarkan cara mengaitkannya dengan tahapan kedua. Permendagri No. 52/2014 tidak menghubungkannya pengukuhan atau penetapan keberadaan dengan tahapan pengakuan atas kewenangan. Hal ini berbeda dengan Peraturan Menteri Agraria&Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015 yang menempatkan pengukuhan atau penetapan keberadaan sebagai syarat untuk mengakui hak komunal atas tanah.

Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya bahwa tahapan pengakuan kewenangan atau hak dilakukan setelah ada kejelasan mengenai siapa subyek hukum yang akan memiliki kewenangan atau hak. Subyek yang akan mendapatkan pengakuan kewenangan atau hak adalah yang sudah dikukuhkan atau ditetapkan sebagai MHA. Istilah pengakuan kewenangan merujuk pada penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU Desa dan peraturan pelaksanaannya. Pengakuan atas kewenangan tersebut khususnya merujuk pada kewenangan berdasarkan asal-usul.

UU Desa termasuk salah satu peraturan perundangan yang mengkaitkan langsung pengakuan kewenangan dengan pengukuhan atau penetapan keberadaan dengan cara menjadikan yang terakhir sebagai syarat bagi pengakuan kewenangan. Dengan menentukan bahwa desa adat sebagai pemilik aset seperti hak ulayat, hutan dan mata air milik desa, maka UU Desa juga sekaligus melakukan pengakuan atas hak badan hukum publik.

Adapun istilah pengakuan hak merujuk pada hak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya, dan hak-hak tradisional lainnya. Dalam kerangka legislasi yang berlaku saat ini, pengakuan hak menunjuk pada pengakuan atas hak komunal (Peraturan Menteri Agraria&Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015) dan atas hutan adat (Perber 2014; Peraturan Menteri LHK No. 32/2015). Hak tersebut mencakup hak perotangan (Perber 2014) dan hak komunal (Peraturan Menteri Agraria&Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015). Sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria&Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015, tahapan pengakuan hak mencakup juga pendaftaran hak atas tanahnya untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah. Sementara Perber 2014 dan Peraturan Menteri LHK No. 32/2015 tidak menentukan bahwa pengakuan atas tanah-tanah hak yang sebelumnya berada di dalam kawasan hutan, diakhiri dengan pendaftaran hak atas tanahnya.

#### **D. KESIMPULAN**

Pengakuan masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “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”. Kemudian ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 diperkuat dengan ketentuan pasal 28 I ayat (3) UUD 1945 bahwa identitas budaya dari masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Selain ada beberapa undang-undang sektoral yang memberikan jaminan hak-hak masyarakat hukum adat, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan perundangan terbaru yang mengatur mengenai bentuk produk hukum pengukuhan atau penetapan keberadaan adalah Peraturan Menteri LHK No. 32/2015. Peraturan ini memperluas produk hukum yang bisa dipakai untuk pengukuhan atau penetapan keberadaan, menjadi produk hukum daerah. Sesuai ketentuan Permendagri No. 1/2014 produk hukum daerah mencakup perda atau nama lainnya, Peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah, Peraturan DPRD dan keputusan.

Keputusan sendiri meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD. Selain perbedaan pada bentuk produk hukum, tahapan pengukuhan atau penetapan keberadaan juga bisa dibedakan berdasarkan cara mengaitkannya dengan tahapan kedua. Permendagri No. 52/2014 tidak menghubungkannya pengukuhan atau penetapan keberadaan dengan tahapan pengakuan atas kewenangan. Hal ini berbeda dengan Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015 yang menempatkan pengukuhan atau penetapan keberadaan sebagai syarat untuk mengakui hak komunal atas tanah.

**DAFTAR PUSTAKA**

- A. Latief Fariqun, Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Dalam Politik Hukum Nasional (disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya, 2007).
- Abdurrahman, Peranan Hukum Adat Dalam Aplikasi Kehidupan Berbangsa dan Bernegara, majalah Hukum Nasional No.1 Tahun 2007, BPHN Departemen Hukum dan HAM RI.
- Bushar Muhammad, Pokok-pokok Hukum Adat, Jakarta : PT Pradnya Paramita, 1981.
- F. Budi Herman, Posisi Struktur Suku Bangsa dan Hubungan Antar Suku Bangsa Dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia (Ditinjau dari Perspektif Filsafat, dalam Ignas Tri (Penyunting), Hubungan Struktur Masyarakat Adat, Suku Bangsa, Bangsa, dan Negara (Ditinjau dari perspektif Hak Asasi Manusia). Jakarta, Komnas HAM, 2006.
- Charles Tylor, Multiculturalism : Examining the Politics of Recognition, (Princeton : Princeton University Press, 1994).
- Husein Alting, Dinamika Hukum dan penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah, Yogyakarta 2010.
- Hilman Hadikusuma, Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia, (Bandung : CV Mandar Maju, 2003).
- Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi (Jakarta : Salemba Humanika, 2010).
- I Nyoman Nurjaya, Antropologi Hukum : Tema Kajian, Metodologi, dan Penggunaannya Untuk Memahami Fenomena Hukum di Indonesia. Makalah dipresentasikan dalam Serial Kuliah Tamu, dengan tema : “Kajian Hukum, Politik dan Organisasi Sosial dalam Tinjauan Antropologi”, diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Budaya Universitas Brawijaya pada tanggal 6 April 2013.
- Irfan Nurrahman, Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang