

Kembali ke Daerah: Sebuah Pendekatan Realistik untuk Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012¹

Myrna A. Safitri²
(myrna.safitri@epistema.or.id)

1. Pendahuluan

Makalah ringkas ini disusun untuk menyampaikan pokok-pokok pikiran saya terkait dengan upaya merumuskan strategi hukum dan kelembagaan untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 (untuk selanjutnya disebut Putusan MK 35). Putusan yang dibacakan pada 16 Mei 2013 yang lalu merupakan tonggak penting dari perjuangan panjang masyarakat adat dan kelompok masyarakat sipil pendukungnya untuk mengoreksi kekeliruan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam merumuskan konsep dan mengarahkan kebijakan dan praktik penguasaan tanah dan hutan di Indonesia Pasal 1 Angka 3 dan sejumlah pasal lain dalam UU ini merumuskan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Putusan MK 35 menyatakan hal ini sebagai ketentuan yang diskriminatif terhadap subjek hukum: kesatuan masyarakat hukum adat.³

Tiga hari lagi, Putusan MK 35 ini akan berusia setahun. Penting bagi kita untuk melihat kembali apa saja perkembangan hukum dan kebijakan yang terjadi untuk melaksanakan Putusan ini. Berbekal pengamatan pada kerangka hukum yang ada dan berbagai respon kebijakan yang diambil pemerintah, saya akan mengusulkan beberapa opsi hukum dan kelembagaan untuk menjadikan Putusan MK 35 ini dapat dilaksanakan sesuai tujuannya.

2. Membedah Pokok-pokok Pendapat MK

Pada bagian ini saya meringkas pokok-pokok pendapat MK terkait dengan masyarakat hukum adat dan hutan adat sebagaimana terdapat pada halaman 166-188 Putusan MK No. 35/PUU-X/2012.

2.1 Masyarakat hukum adat adalah subjek hukum.

Secara jelas MK menyatakan bahwa masyarakat hukum adat adalah penyandang hak dan kewajiban (subjek hukum) yang seharusnya

¹ Makalah disampaikan pada Diskusi memperingati setahun Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, diselenggarakan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan sejumlah organisasi masyarakat sipil di Jakarta, 13 Mei 2014.

² Direktur Eksekutif Epistema Institute.

³ Istilah kesatuan masyarakat hukum adat digunakan oleh UUD 1945 (Pasal 18B ayat 2). Beberapa Putusan MK, termasuk Putusan MK 35, menggunakan istilah tersebut selain istilah masyarakat hukum adat.

mempunyai kedudukan yang sama dengan subjek hukum lain dalam penguasaan tanah.

- 2.2 *UU No. 41 Tahun 1999 telah bersikap diskriminatif terhadap masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dengan menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Di samping itu, MK berpendapat ketentuan-ketentuan terkait hal ini dalam UU No. 41 Tahun 1999 mencerminkan ketidakpastian hukum dan anti keadilan.*
- 2.3 *Terjadi pengabaian negara terhadap masyarakat hukum adat. Sejalan dengan pokok pikiran MK mengenai diskriminasi yang dilakukan oleh UU No. 41 Tahun 1999 kepada masyarakat hukum adat, MK menegaskan lagi bahwa penempatan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara adalah pengabaian hak-hak masyarakat hukum adat.*
- 2.4 *Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hutan adat adalah dalam rangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan. Dengan pandangan ini maka MK tidak bermaksud mendukung faham antroposentrisme dalam pengelolaan hutan adat. Dengan kata lain, aspek kelestarian hutan tetap menjadi pertimbangan dalam pengelolaan hutan adat.*
- 2.5 *Penguasaan hutan terbagi atas hutan negara dan hutan hak. Di dalam hutan hak terdapat hutan adat dan hutan perorangan/badan hukum. Dalam hal ini, MK memberikan kejelasan terhadap konsep penguasaan hutan. Memasukkan hutan adat ke dalam hutan negara merupakan bentuk tumpang tindih penguasaan hutan. Sejalan dengan tujuan kejelasan penguasaan ini, MK menyatakan bahwa penguasaan tanah/hutan ada pada perorangan, masyarakat hukum adat (secara kolektif dengan hak uayat) dan negara. Wewenang negara dibatasi oleh wewenang masyarakat hukum adat. Wewenang masyarakat hukum adat dibatasi oleh wewenang perorangan atas tanah.*
- 2.6 *Hutan adat adalah salah satu fungsi wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat; di wilayah tersebut terdapat fungsi-fungsi penggunaan lahan lainnya.*
- 2.7 *Masyarakat hukum adat berkembang secara evolutif. MK mengikuti pendapat Émile Durkheim pada abad ke 19 mengenai perkembangan masyarakat, dengan menyatakan bahwa masyarakat berkembang dari solidaritas mekanis menjadi masyarakat dengan solidaritas organis.⁴ Teori sosiologi klasik yang digunakan MK ini sangat mungkin tidak sesuai dengan realitas yang ada sekarang. Pemisahan secara diametral antara masyarakat solidaritas mekanis dan solidaritas organis tidak lagi dapat ditemukan, demikian pula pada masyarakat hukum adat. Karena itu, definisi yang realistik terhadap masyarakat hukum adat diperlukan.*
- 2.8 *Hak masyarakat hukum adat untuk menentukan nasib sendiri hanya mungkin dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tanpa*

⁴ Durkheim (1997), *The Division of Labor in Society*, New York: Free Press.

batasan ini maka MK khawatir pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri akan menimbulkan ancaman separatis.

2.9 *Peraturan Daerah (Perda) merupakan pendelegasian wewenang mengatur mengenai masyarakat hukum adat dari Pemerintah Pusat. Pendelegasian ini adalah upaya menjalankan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945. Pengaturan mengenai masyarakat hukum adat sejatinya dilakukan dalam undang-undang, namun untuk menghindari kekosongan hukum maka MK berpendapat bahwa pengaturan oleh PP atau Perda dibenarkan.*

3. Respon pemerintah terkait Putusan MK 35

Bagian ini memuat sejumlah pernyataan politik dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia setelah adanya Putusan MK 35. Pemaparan setiap respon dilakukan secara kronologis.

3.1 Pidato Presiden pada pembukaan International Workshop on Tropical Forest Alliance 2020, 20 Juni 2013

Setelah panjang lebar menjelaskan strategi pembangunan yang meliputi *pro-growth, pro-environment, pro-poor* dan *pro-job*, Presiden SBY secara khusus mengomentari Putusan MK 35 dalam kaitan dengan komitmen pemerintah menjalankan pembangunan berkelanjutan. Presiden menyatakan:

"...recently the Indonesian Constitutional Court has decided that customary forest, or hutan adat, is not part of the state forest zone. This decision marks an important step towards a full recognition of land and resources rights of adat community and forest-dependent communities. This will also enable Indonesia's shift toward sustainable growth with equity in its forests and peatlands sector.

I am personally committed to initiating a process that registers and recognizes the collective ownership of adat territories in Indonesia. This is a critical first step in the implementation process of the Constitutional Court's decision."

Pernyataan Presiden SBY ini mengesankan sebuah respon positif, meskipun demikian dalam kenyataannya komitmen mendukung pendaftaran dan pengakuan hak masyarakat hukum adat itu belum terwujud. Presiden, misalnya, tidak mengeluarkan instruksi apapun kepada Kementerian/Lembaga terkait untuk menjalankan pendaftaran dan pengakuan tersebut.

3.2 Surat Edaran Menteri Kehutanan No. SE.1/Menhut-II/2013

Diterbitkan tepat dua bulan setelah Putusan MK 35, Surat Edaran ini ditujukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota dan Kepada Dinas yang membidangkan urusan kehutanan. Surat Edaran ini menjelaskan kembali amar putusan dan pendapat MK dalam perkara pengujian konstitusionalitas pasal-pasal dalam UU No. 41 Tahun 1999 terkait hutan adat dan masyarakat hukum adat. Namun, secara eksplisit *Surat Edaran ini menegaskan bahwa*

hutan adat itu harus ditetapkan oleh Menteri Kehutanan, dengan syarat keberadaan masyarakat hukum adat terlebih dahulu ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sebelum penetapan ini dilakukan penelitian oleh Tim sebagaimana diatur dalam Pasal 67 UU No. 41 Tahun 1999 dan penjelasannya. MK menolak permohonan uji konstiusionalitas Pasal 67 dan penjelasannya ini.

Penjelasan Pasal 67 Ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa keberadaan masyarakat hukum adat dinilai dari terpenuhinya secara kumulatif unsur-unsur di bawah ini:

- a. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- 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 sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Permasalahan utama dari kriteria itu adalah pada pandangan keliru mengenai *rechtsgemeenschap* dan pandangan stereotip mengenai aktivitas subsisten masyarakat hukum adat.

Ketika menyebutkan bahwa masyarakat hukum adat harus berbentuk paguyuban, UU No. 41 Tahun 1999 tidak menjelaskan definisi paguyuban yang digunakannya itu. Menariknya, secara keliru, UU ini menyamakan paguyuban dengan *rechtsgemeenschap*. Padahal, paguyuban merupakan terjemahan dari konsep sosiologi klasik, *gemeinschaft*, yang diintroduksi oleh Ferdinand Tonnies dan diterjemahkan antara lain oleh Soerjono Spkanto dan Koentjaraningrat sebagai paguyuban. Tonnies mendefinisikan *gemeinschaft* sebagai kelompok sosial yang hidup bersama dan mempunyai rasa kedekatan, keintiman dan bersifat eksklusif. Lebih empat dasa warsa lalu, studi mengenai desa-desa di Indonesia yang dilakukan Koentjaraningrat dan kawan-kawan menemukan bahwa tidak ada satupun desa yang memenuhi kriteria *gemeinschaft*.⁵

Sementara itu, konsep *rechtsgemeenschappen* diperkenalkan pertama kali oleh C. Van Vollenhoven, ahli hukum berkebangsaan Belanda yang gencar melakukan penelitian tentang corak hukum masyarakat-masyarakat asli di Hindia Belanda pada awal abad ke-20. Van Vollenhoven sendiri tidak menerangkan lebih jauh tentang apa yang dimaksudkannya dengan *rechtsgemeenschappen* itu. Dalam sebuah kuliahnya pada tahun 1909, misalnya, Van Vollenhoven mengatakan bahwa pemerintah kolonial Belanda wajib mengakui *rechtsgemeenschappen* karena ia merefleksikan berbagai

⁵ Safitri, M.A. 2010. *Forest Tenure in Indonesia: The socio-legal challenges in securing communities' rights*. Leiden: Leiden University, hal. 113.

komunitas adat yang otonom yang mempunyai beragam bentuk sesuai dengan wilayah hukum adat dimana komunitas itu berada (Burns 2004:13). Holleman menyatakan bahwa meski Van Vollenhoven tidak menjelaskan dengan rinci dan membuat definisi yang ketat tentang *rechtsgemeenschappen* itu tetapi jelas apa yang dimaksudkannya dari penggunaan yang konsisten terhadap istilah tersebut. Karena itulah Holleman (1981) mengartikan *rechtsgemeenschappen* yang dimaksud Van Vollenhoven sebagai sebuah *unit sosial yang terorganisir dari masyarakat yang mempunyai pengaturan yang khusus dan otonom terhadap kehidupan masyarakatnya karena adanya dua faktor: (1) adanya representasi otoritas lokal (kepemimpinan adat) yang khusus; (2) adanya harta komunal, utamanya tanah, yang memungkinkan komunitas tersebut menjalankan pengaturannya.*⁶

Jelaslah bahwa paguyuban dan *rechgemeenschap* itu merujuk pada dua asal usul konsep yang berbeda namun diperlakukan sama oleh Pasal 67 UU No. 41 Tahun 1999.

Keberatan yang lain adalah terkait dengan pandangan strototip bahwa masyarakat hukum adat hanya menjalankan aktivitas pemanfaatan sumber daya guna memenuhi kebutuhan subsistennya. Dengan menggunakan kriteria ini maka UU No. 41 Tahun 1999 menampakan dukungan pada upaya konservasi masyarakat hukum adat. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 67 Ayat (1) bertentangan dengan Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan hak setiap orang untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya

Pasal 67 Ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 kemudian menyebutkan bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam Penjelasan Pasal 67 Ayat (2) disebutkan bahwa Peraturan Daerah tersebut 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.⁷

⁶ Safitri, M. A. 2013. **Hukum Adat dan Konflik Pertanahan: Pengakuan Hak, bukan manipulasi Hukum Adat. Makalah pada** Lokakarya Penyelesaian Konflik Pertanahan Masyarakat Hukum Adat, dari Kedeputusan Bidang Pengkajian dan Penanganan Konflik dan Sengketa Pertanahan, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 3 September 2013.

⁷ Pasal 67 Ayat (2) tidak menjelaskan Peraturan Daerah mana yang dimaksudkan untuk mengukuhkan keberadaan masyarakat hukum adat. Pada tahun 2004, Menteri Kehutanan mengeluarkan Surat Edaran No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat. Surat Edaran ini menyebutkan Peraturan Daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Provinsi. Surat Edaran ini belum dicabut meski telah menimbulkan berbagai kritik, terutama ketika menjadikan Perda Provinsi sebagai basis pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat. Surat Edaran ini bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa Perda pengakuan hak ulayat adalah Perda Kabupaten.

Dengan menjelaskan sejumlah kelemahan dari Pasal 67 UU No. 41 Tahun 1999, saya ingin menegaskan bahwa pernyataan Menteri Kehutanan dalam Surat Edaran No. SE.1/Menhut-II/2013 untuk menjadikan Pasal 67 ini sebagai rujukan hanyalah melestarikan kekeliruan berpikir yang juga bertentangan dengan UUD 1945.

3.3 Peraturan Menteri Kehutanan No. P. 62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

Peraturan ini secara eksplisit menyatakan tujuannya untuk menjalankan Putusan MK 35. Masyarakat hukum adat didefinisikan oleh Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) ini sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Sedangkan Wilayah Masyarakat hukum adat adalah tempat berlangsungnya hidup dan menyelenggarakan kehidupan masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang letak dan batasnya jelas serta dikukuhkan dengan Peraturan Daerah.

Hal kontroversial dari Permenhut ini adalah Pasal 24A yang menyatakan:

- (1) Keberadaan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memuat letak dan batas wilayah masyarakat hukum adat yang dinyatakan secara jelas dalam peta wilayah masyarakat hukum adat.
- (3) Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah masyarakat hukum adat berada dalam kawasan hutan, dikeluarkan dari kawasan hutan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mengeluarkan wilayah masyarakat hukum adat dari Kawasan Hutan, diatur dengan Peraturan Direktur Jenderal.

Kemudian Peraturan ini juga menyatakan “Terhadap wilayah masyarakat hukum adat yang berada dalam kawasan hutan sesuai Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, maka wilayah masyarakat hukum adat dikeluarkan keberadaannya dari kawasan hutan” (Pasal 57 Ayat (2)).

Dengan menyebutkan bahwa wilayah adat yang berada dalam kawasan hutan dikeluarkan dari kawasan hutan maka Peraturan Menteri ini telah bertentangan dengan Putusan MK 35. Putusan MK tidak menyatakan bahwa kawasan hutan hanya berupa hutan negara. Di dalamnya terdapat hutan hak yang terdiri dari hutan adat dan hutan perorangan/badan hukum.

Persoalan lain dari Permenhut ini adalah sebagaimana disampaikan oleh AMAN yakni pengingkaran terhadap status masyarakat hukum adat sebagai

subjek hukum dengan membuat definisi mengenai hak-hak pihak ketiga dan inventarisasi dan identifikasi hak-hak pihak ketiga tanpa menyebutkan hak masyarakat hukum adat.⁸

3.4 Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 522/8900/SJ tanggal 20 Desember 2013 tentang Pemetaan Sosial Masyarakat Hukum Adat.⁹

Surat Edaran ini menyatakan diri sebagai pelaksana Putusan MK 35. Menariknya, dengan Surat ini Menteri Dalam Negeri mengusulkan definisi baru mengenai tanah ulayat. *Tanah adat* --yang dipersamakan oleh surat ini dengan *tanah ulayat*-- disebutkan sebagai bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu; tanah ulayat termasuk tanah kerajaan, kraton maupun kesultanan (*Sultan Ground*).

Dimasukkannya tanah kerajaan ke dalam kategori tanah ulayat mempunyai implikasi serius terhadap cara pandang Mendagri mengenai masyarakat hukum adat. SE ini secara tidak langsung menyatakan bahwa kesultanan, kerajaan dan sebagainya itu termasuk ke dalam kategori masyarakat hukum adat yang memegang hak atas tanah ulayat. Tentu saja hal ini meresahkan karena penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, secara tegas menyebutkan adanya dua kategori berbeda mengenai pemerintahan asli di Republik Indonesia. Keduanya adalah "*Zelfbesturende landschappen*" dan "*Volksgemeenschappen*". Masyarakat hukum adat termasuk ke dalam kategori yang kedua. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan contoh *volks-gemeenschappen* itu adalah nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang. Sementara *zelfbesturende landschappen* adalah pemerintahan swapraja yaitu suatu pemerintahan pribumi yang memperoleh otonominya karena sejumlah perjanjian dengan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda.

Di tengah upaya memperjuangkan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dan wilayah adat, dimana tanah-tanah komunal yang disebut tanah ulayat itu berada, maka SE Mendagri ini jelas suatu langkah mundur. Surat ini bersifat kontradiktif dengan misi UUPA untuk membentuk hukum agraria yang bersih dari anasir feodalisme.

3.5 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-undang ini mengatur secara khusus mengenai desa adat. Perdebatan yang muncul terkait UU ini adalah: apakah lahirnya UU ini akan mendistraksi atau menguatkan pengakuan masyarakat hukum adat? Pertanyaan ini agak sulit dijawab karena rumusan pasal-pasal dalam UU No. 6 Tahun 2014 ini serta penjelasannya menimbulkan banyak tafsir. Sebagai contoh adalah Pasal 97 Ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa penetapan desa adat

⁸ Selengkapnya mengenai keberatan AMAN terhadap Permenhut No. P.62/Menhut-II/2013 lihat pada tautan ini: <http://www.aman.or.id/2014/01/25/pernyataan-sikap-aliansi-masyarakat-adat-nusantara-aman-terhadap-peraturan-menteri-kehutanan-republik-indonesia-nomor-p-62menhut-112013-tentang-perubahan-atas-peraturan-menteri-kehutanan-nomor-p-4/#.U3ECR4LNcXx>.

⁹ Bagian ini dimuat dalam Editorial Epistema April 2014, lihat www.epistema.or.id

dilakukan jika memenuhi salah satu kriteria yakni “kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional”. Di sini kita bisa melihat bahwa kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial, genealogis, dan fungsional dapat menjadi desa adat. Namun, dalam penjelasan umum UU No. 6 Tahun 2014 disebutkan bahwa Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul. UU No. 6 Tahun 2014 menyatakan tidak mengatur seluruh tipologi masyarakat hukum adat. UU ini hanya mengatur kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.

Desa adat pada prinsipnya sebuah pilihan. Masyarakat hukum adat dapat memilih apakah bentuk pemerintahannya akan dijadikan desa adat atau tidak. Menekankan pada pilihan di sini penting karena Pasal 106 Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 menyatakan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah memberikan penugasan kepada Desa Adat untuk penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat. Meskipun disebutkan ada biaya pada penugasan yang diberikan ini tetapi penugasan ini sejatinya penambahan beban kerja bagi desa adat karena selain mengurus adat, desa adat juga menjalankan tugas-tugas pemerintahan desa pada umumnya.¹⁰

4. Daerah sebagai kunci

Kelima bentuk respon pemerintah yang dibahas di atas menunjukkan satu simpul yang sama: Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah memegang peran penting dalam pelaksanaan Putusan MK 35 ini. Pemerintah Pusat bahkan Mahkamah Konstitusi telah menyerahkan tanggung jawab kepada Daerah. Terlepas dari kritik terhadap hal ini, fakta politik yang ada sekarang adalah terlemparnya bola kebijakan ke daerah. Oleh sebab itu, bekerja di daerah, melakukan pendampingan dan pengawasan kepada pemerintah daerah adalah hal yang tidak bisa ditunda lagi untuk melaksanakan Putusan MK 35 ini.

Beberapa inisiatif penyusunan Perda tengah dilakukan. Sejumlah Perda telah terbit sebelum Putusan MK 35. Namun keberadaan Perda-perda itu belum secara signifikan menghasilkan perubahan. Saya mengamati ada tiga faktor yang menyebabkan hal ini terjadi. Pertama, sifat Perda sebagian besar adalah Perda yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat, hak atau wilayahnya. Kedua, Sangat jarang ditemukan Perda yang berisikan pengukuhan atau penetapan keberadaan masyarakat hukum adat dan wilayahnya dengan disertai peta yang jelas. Ketiga, kelembagaan pelaksana

¹⁰ Hasil diskusi dengan Yance Arizona.

Perda di daerah bukan lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi yang relevan.

Apa saja yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah? Berikut beberapa poin penting yang menurut saya belum banyak didiskusikan selama ini.

Pertama adalah jenis Perda yang perlu disiapkan. Pemerintah Daerah Kabupaten atau Provinsi perlu memiliki Peraturan Daerah yang bersifat pengaturan dan penetapan untuk pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, hak dan wilayahnya. Ada tiga opsi yang dapat dipilih:

- (1) Penyusunan Perda Provinsi untuk tata cara pengakuan masyarakat hukum adat sebagai panduan bagi penyusunan Perda Kabupaten untuk penetapan masyarakat hukum adat dan wilayahnya; atau
- (2) Penyusunan Perda Kabupaten untuk pengaturan dan Perda Kabupaten untuk penetapan; atau
- (3) Penyusunan Perda pengaturan dan penetapan sekaligus dalam satu Perda Kabupaten.

Kedua, terkait dengan pemetaan wilayah adat, maka terdapat empat opsi pengaturan:

- (1) Pemetaan seluruh wilayah adat secara serentak di tingkat Kabupaten kemudian membuat Perda Kabupaten tentang penetapan seluruh masyarakat hukum adat dan wilayahnya dengan lampiran peta yang sudah ada; atau
- (2) Pemetaan wilayah adat secara parsial di tingkat Kabupaten kemudian membuat Perda Kabupaten tentang penetapan satu atau beberapa masyarakat hukum adat dan wilayahnya dengan lampiran peta yang sudah ada; atau
- (3) Pemetaan dilakukan bersamaan dengan penyusunan naskah akademis Ranperda Kabupaten; atau
- (4) Pemetaan dilakukan setelah Perda penetapan disahkan, dengan syarat disebutkan dalam Perda bahwa pemetaan akan dilakukan dalam jangka waktu tertentu dan disahkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Ketiga, terkait dengan perlindungan terhadap wilayah adat, ada dua opsi pengaturan:

- (1) Perda hanya menyatakan bahwa wilayah adat menjadi rujukan penataan ruang; atau
- (2) Perda menyebutkan fungsi ruang bagi wilayah adat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK), misalnya sebagai kawasan perdesaan atau kawasan strategis sosial-budaya.

Keempat terkait dengan pengaturan hutan adat, ada dua opsi pengaturan:

- (1) Perda hanya menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan dalam wilayah adat; atau
- (2) Perda menyatakan bahwa hutan adat dapat berada di dalam atau di luar kawasan hutan

Kelima terkait dengan kelembagaan yang mengurus masyarakat hukum adat di daerah, ada tiga opsi:

- (1) Perda menyerahkan pengurusan pada Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) yang ada, dengan tugas dan fungsi pada umumnya; atau
- (2) Perda membentuk lembaga baru bersifat multipihak; atau
- (3) Perda membentuk lembaga khusus di bawah Bupati yang berisikan pihak-pihak independen.

5. Kesimpulan dan rekomendasi

Setahun Putusan MK 35 memberikan pelajaran bahwa kebijakan pemerintah pusat untuk pengakuan masyarakat hukum adat bersifat involutif. Alih-alih maju ke depan sebagaimana dapat dilihat dari bertambahnya luas wilayah adat yang diakui, kebijakan yang ada cenderung melakukan penjelimitan ke dalam. Ini disebabkan salah satunya karena ketiadaan arahan kebijakan yang tegas dari Presiden. Absennya Peraturan atau Instruksi Presiden yang memberi perintah -- dan memantau pelaksanaannya -- kepada kementerian/lembaga terkait adalah faktor penting di balik masalah ini.

Atas dasar pengamatan itu maka tiada cara lain selain kembali ke daerah. Legislasi, regulasi dan kebijakan nasional memberikan mandat untuk ini. Hal terpenting adalah melakukan pendampingan disertai pengawasan kritis kepada Pemerintah Daerah. Kelompok masyarakat sipil perlu melakukan hal ini secara serius. Menteri Dalam Negeri berperan vital menggerakkan Pemerintah Daerah. Kerja sama dan koordinasi dengan Kementerian Hukum dan HAM tidak bisa ditinggalkan dalam kaitan memberikan panduan penyusunan Perda pengakuan masyarakat hukum adat.

Akhirnya, pelaksanaan Putusan MK 35 ini perlu kita fahami bukan sekedar menerbitkan peraturan atau melakukan pemetaan. Putusan MK ini mensyaratkan pentingnya menata ulang relasi komunitas apakah yang disebut adat atau tidak dan melakukan rekonsiliasi sosial antar komunitas yang hancur akibat pemberlakuan kebijakan masa orde baru. Penataan ini semestinya bekerja atas dasar prinsip koeksistensi damai antara komunitas.