

DIBUTUHKAN PENGAKUAN HUKUM TERINTEGRASI: KAJIAN HUKUM PENERAPAN PUTUSAN MK NOMOR 35/PUU-X/2012 TERHADAP PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALINAU NOMOR 10 TAHUN 2012 TENTANG PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK-HAK MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN MALINAU*

Yance Arizona

Manajer Program Hukum dan Masyarakat, Epistema Institute, Jakarta
yancearizona@gmail.com

ABSTRACT | *The Ruling of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 is an amendment to correct the arbitrariness suspected to be inherent in Law No. 41 of 1999 on Forestry. This ruling was countered by a hype of Indigenous Peoples (IPs). On the other hand, the government reacted indifferent. The central government, in this case the Ministry of Forestry, retained their conceptual framework on forest tenure; and rather the local governments were encouraged to shoulder a lot of responsibility on the establishment of local regulations to classify the customary forest. However, the authority of local governments to create regulations and policies of an integrative legal recognition of the existence and the rights of IPs was limited. This paper discusses the legal issues in implementing the Ruling of Constitutional Court No. 35/PUU-X/2012 in Malinau District, despite there had been legalised the Malinau Regency Regulation No. 10 of 2012 concerning the Recognition and Protection of the Rights of Indigenous Peoples in Malinau.*

* Tulisan ini merupakan pengembangan dari makalah yang disampaikan dalam lokakarya “Pengkakuan dan Penguatan Pengelolaan Hutan Adat dan Kawasan Konservasi oleh Masyarakat Adat (*Indigenous and Community Conserved Areas, ICCAs*): Pengalaman dan Ruang Kebijakan” yang diselenggarakan oleh Working Group ICCAs Indonesia (WGII) dan Forum Musyawarah Masyarakat Adat (FoMMA), Malinau, 24–26 September 2013.

KASUS

PENGANTAR

Pembaruan hukum di level daerah harus didayagunakan menjadi arena untuk menerapkan prinsip-prinsip penting dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas perkara Nomor 35/PUU-X/2012 (selanjutnya disebut Putusan MK 35). Putusan MK 35 merupakan keputusan penting (*landmark decision*) sebab menjungkirbalikkan pemahaman klasik di Indonesia tentang masyarakat adat, hutan, kawasan hutan, dan posisi hutan adat. Namun, sejak Putusan MK 35 dikeluarkan pada 16 Mei 2013, belum banyak yang betul-betul berubah. Hutan-hutan adat masih dikuasai oleh perusahaan maupun pemerintah, baik digunakan untuk usaha-usaha di bidang kehutanan maupun nonkehutanan—dan untuk kepentingan konservasi, yang dalam praktiknya sama-sama mengucilkan masyarakat adat dari hutan mereka.

Berbeda dengan pemerintah, terutama Kementerian Kehutanan, yang terkesan santai-santai saja, kelompok masyarakat adat menyambut putusan itu dengan gegap gempita. Puluhan komunitas masyarakat adat mengambil inisiatif untuk membuat plang dan menancapkannya di hutan-hutan adat. Di dalam plang itu dituliskan kalimat: “masyarakat adat segera realisasikan

keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/PUU-X/2012 bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara”. Apa yang dilakukan oleh komunitas masyarakat adat merupakan bentuk implementasi sendiri (*self implementing*) untuk menurunkan Putusan MK 35 supaya bisa sampai di lapangan. Hal ini wajar, mengingat Putusan MK 35 tidak otomatis mengubah keputusan-keputusan administratif mengenai status kawasan hutan. Klaim masyarakat dengan menancapkan plang patut diapresiasi sebagai wujud nyata bahwa masyarakat adat memang memiliki hubungan penting yang tak terpisahkan dengan hutan yang telah menjadi bagian dari identitasnya.

Inisiatif menancapkan plang tidak cukup menyelesaikan persoalan hukum mengenai kepastian dan keamanan masyarakat dalam mengakses hutan; dibutuhkan langkah-langkah yang lebih operasional sekaligus terintegrasi untuk membumikan putusan MK di lapangan. Pada titik ini, persoalan hutan adat semakin masuk ke dalam labirin hukum yang rumit dan tidak mudah dipahami masyarakat adat. Apalagi, logika-logika hukum sering kali membuat persoalan yang sederhana menjadi lebih rumit dan, akhirnya, niatan yang tadinya untuk mengembalikan hak-hak masyarakat adat malah dihadapkan pada proses administrasi yang rumit dan politis yang tak bisa sepenuhnya dikendalikan masyarakat adat. Di situlah letak tantangan utama dari implementasi Putusan MK 35, yang dalam tulisan ini hendak ditempatkan pada Kabupaten Malinau, Kalimantan Utara.

INTI PUTUSAN MK 35

Pada intinya, Putusan MK 35 menyangkut dua isu konstitusional. *Pertama*, mengenai konstitusionalitas hutan adat. *Kedua*, mengenai pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat adat. Putusan itu mengabulkan permohonan berkaitan dengan hutan adat, tetapi menolak permohonan untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan keberadaan masyarakat adat yang terdapat dalam Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam kaitan dengan hutan adat dan keberadaan masyarakat adat, Putusan MK 35 pada intinya berisi beberapa hal pokok. *Pertama*, pernyataan MK bahwa selama ini UU Nomor 41 Tahun 1999 yang memasukkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan bentuk dari pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat dan merupakan pelanggaran konstitusi.

MK dalam putusannya menyebutkan: “Oleh karena itu, menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat”.¹ Pernyataan “bersalah” itu seharusnya menjadi pintu masuk bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan korektif untuk memulihkan hak-hak masyarakat adat yang selama ini “dirampas” atau diabaikan. Pernyataan itu semestinya menjadi pintu masuk untuk menerapkan konsep keadilan transisional (*transitional justice*) dalam rangka pemulihan hak masyarakat adat atas hutan adat (Arizona, Herwati, dan Cahyadi 2013).

Kedua, hutan adat dikeluarkan posisinya dari sebelumnya yang merupakan bagian dari hutan negara, kemudian dimasukkan sebagai bagian dari kategori hutan hak. Hal ini sebagai konsekuensi dari perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 1 angka 6.

Tabel 1 Perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 1 Angka 6

Sebelum Putusan MK 35	Setelah Putusan MK 35
Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.	Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

“Pemindahan” hutan adat yang sebelumnya merupakan bagian dari hutan negara menjadi bagian dari hutan hak dinyatakan bahkan dengan huruf cetak tebal dalam Putusan MK 35. Di dalam Putusan MK 35 secara tegas disebutkan bahwa hutan adat bukan lagi menjadi bagian dari hutan negara, **“kategori hutan hak di dalamnya haruslah dimasukkan hutan adat”**.² Konsekuensi dari itu adalah pemerintah harus mengeluarkan hutan adat yang selama ini telah telanjur ditetapkan sebagai hutan negara. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) memperkirakan bahwa luas hutan adat yang telah dijadikan sebagai bagian dari hutan negara seluas 40 juta hektare (*Suaraagraria.com* 17 Mei 2013). Luas itu tentu sangat fantastis dan luar biasa karena mencakup lebih dari 20 persen kawasan tanah Republik Indonesia.

Selain itu, perubahan posisi hutan adat sebenarnya sekali lagi menunjukkan kepada pemerintah bahwa kawasan hutan tidak sama dengan hutan negara. Selama ini, pemerintah, terutama Kementerian Kehutanan, memosisikan

1 Putusan MK 35, hal. 173–174

2 Putusan MK 35, hal. 179.

kawasan hutan sama dengan hutan negara. Hal itu merupakan warisan pemahaman berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Namun, UU Nomor 41 Tahun 1999 menghadirkan perubahan dalam memandang bahwa kawasan hutan itu bukan saja hutan negara, melainkan juga hutan dengan status lain seperti hutan hak. Berdasarkan Pasal 5 UU Nomor 41 Tahun 1999, ditentukan bahwa di dalam kawasan hutan itu ada status-status hutan yang terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Sesudah Putusan MK 35 ditetapkan, hutan hak itu terdiri pula dari hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Dengan demikian, seharusnya kawasan hutan tidak saja dilihat sebagai kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan hutan, tetapi juga sebagai lanskap yang berfungsi sebagai hutan atau akan dijadikan sebagai hutan. Namun, sampai saat ini Kementerian Kehutanan belum mau menerima paradigma bahwa hutan mesti dilihat sebagai kawasan yang berfungsi sebagai hutan, melainkan melihat kawasan hutan secara administratif berdasarkan keputusan menteri belaka. Kementerian Kehutanan memegang teguh anggapan bahwa kawasan hutan sama dengan hutan negara seperti sebuah ideologi yang sulit terbantahkan (Arizona 2013).

Selama ini pun secara administratif masih sangat sedikit kawasan hutan yang definitif, yaitu sekitar 16 persen dari ambisi Kementerian Kehutanan untuk menguasai 126 juta hektare atau setara dengan 67 persen kawasan tanah Republik Indonesia. Memang betul UU Nomor 41 Tahun 1999 memberikan mandat kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan. Demikian pula untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan, atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan. Namun, bukan berarti pemerintah bisa sekehendak hati melaksanakan kewenangan itu, melainkan harus dilakukan sesuai dengan prosedur dan pembatasan-pembatasan agar hak masyarakat tidak terlanggar dan pengelolaan hutan bisa menjadi lebih baik ketika diurus oleh negara. Tindakan sewenang-wenang yang minus demokrasi dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan dapat pula dimaknai sebagai otoritarianisme kehutanan (Arizona 2013).

Ketiga, pemegang hak atas tanah adalah pemegang hak atas hutan. Dalam putusannya, MK menyampaikan bahwa ada tiga subjek hukum yang diatur dalam UU Nomor 41 Tahun 1999, yakni negara, masyarakat hukum

adat, dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Negara berkuasa dengan menjadi pemegang hak atas tanah maupun hak atas hutan. Pemegang hak atas tanah yang dimaksud juga memegang hak atas hutan, tetapi hak atas tanah maupun hutan bagi masyarakat hukum adat tidak diatur secara jelas.³ Perlakuan yang berbeda terhadap masyarakat adat itulah yang juga menjadi dasar bagi MK untuk menyatakan bahwa telah terjadi pengabaian terhadap hak masyarakat adat atas hutan. Selain itu, pembagian tiga subjek hukum dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 itu juga menjadi dasar bagi MK untuk memperkenalkan prinsip vertikal dalam penguasaan hutan.

MK memang tidak menyebut hal ini sebagai prinsip vertikal penguasaan hutan. Maksud prinsip vertikal penguasaan hutan adalah bahwa antara siapa pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas hutan yang ada di atasnya tidak bisa dipisahkan. Ilustrasi tentang hal itu bisa dilihat pada Bagan 1.

Bagan 1 Pemegang Hak atas Tanah dan Hak atas Hutan

Hutan negara	Hutan adat	Hutan perseorangan/ badan hukum
Tanah negara	Tanah ulayat	Tanah hak

Sumber: Arizona, Herwati, dan Cahyadi (2013)

Keempat, perbedaan antara otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat. MK menyampaikan ada perbedaan otoritas atau kewenangan negara terhadap hutan negara dan hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan, dan hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan, pada saat ini oleh Kementerian Kehutanan.

Sementara itu, terhadap hutan adat, MK berpendapat bahwa wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya

3 Putusan MK 35, hal. 169.

didasarkan atas *leluri* (*traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat (*in de volksfeer*) dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.⁴

Meskipun ada pembedaan otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat, tetap ada otoritas umum yang dimiliki oleh Kementerian Kehutanan di bidang kehutanan yang diterapkan terhadap semua status hutan, baik hutan negara, hutan adat, maupun hutan hak perseorangan. Setidaknya ada tiga kewenangan umum dari pemerintah yang dapat diterapkan terhadap hutan negara, hutan adat, dan hutan perseorangan: (1) wewenang untuk menentukan status hutan negara, hutan adat, dan hutan hak perseorangan/badan hukum. Kewenangan ini tidak pernah dijalankan oleh Kementerian Kehutanan sehingga belum ada keputusan menteri tentang penetapan status hutan negara, hutan adat, maupun hutan hak perseorangan/badan hukum. Keputusan yang ada selama ini adalah keputusan penetapan kawasan hutan yang telah secara sadar dan secara keliru dipersamakan dengan penetapan status hutan negara. Padahal, sudah secara jelas kawasan hutan tidak sama dengan hutan negara; (2) wewenang untuk menentukan fungsi hutan yang meliputi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Atas dasar penetapan status hutan, pemerintah menetapkan fungsi-fungsi hutan. Hutan negara, hutan adat, dan hutan hak tunduk pada penetapan fungsi hutan ini. Tetapi, semestinya penetapan fungsi hutan, terutama untuk fungsi hutan yang berkaitan dengan hutan adat, dilakukan sesuai pembagian penggunaan hutan berdasarkan aturan dari masyarakat adat; dan (3) wewenang untuk mengatur dan mengendalikan pemungutan hasil hutan. Hal ini semestinya baru bisa dilakukan oleh pemerintah setelah ada penetapan status dan fungsi-fungsi hutan. Namun, dalam praktiknya, hal ini sudah diterapkan pada hutan hak, meskipun pemerintah belum pernah menetapkan secara legal keberadaan hutan hak.

Kelima, penegasan MK bahwa masyarakat adat merupakan penyandang hak. MK menegaskan bahwa masyarakat adat merupakan subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Keberadaan masyarakat adat harus tunduk pada batasan-batasan yang ditentukan dalam konstitusi, antara lain masyarakat adatnya masih ada, selaras dengan perkembangan zaman, dan tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

4 Putusan MK 35, hal. 172–173.

Prinsip tidak bertentangan dengan NKRI, menurut MK, dimaknai bahwa keberadaan masyarakat adat bukan untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia. Lebih lanjut, pengaturan tentang subjek hukum masyarakat adat, kriteria, dan tata caranya diatur berdasarkan undang-undang. Saat ini, sedang dipersiapkan Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat (RUU PPHMHA) untuk menjalankan amanat UUD 1945 Pasal 18B ayat (2).

RESPONS KEMENTERIAN KEHUTANAN

Tidak berapa lama setelah keluar Putusan MK 35, Menteri Kehutanan dan Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan menyampaikan kepada sejumlah media massa bahwa Kementerian Kehutanan akan menjalankan putusan MK dan menanti pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67 (*Ranahberita.com* 18 Mei 2013). Setelah ada peraturan daerah, Kementerian Kehutanan akan mengakui hutan adat. Lebih lanjut, Kementerian Kehutanan mengeluarkan Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor 1/Menhut-II/2013. Pada intinya, isi surat edaran tersebut sama, yakni Kementerian Kehutanan “lempar bola” ke pemerintah daerah untuk membuat peraturan daerah, seakan otoritas untuk menetapkan hutan adat berada pada pemerintah daerah.

Kementerian Kehutanan juga mengeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) Nomor P.62/Menhut-II/2013 yang merupakan perubahan terhadap Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 mengenai pengukuhan kawasan hutan. Dalam Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 Pasal 24A ayat (3) disebutkan: “Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah masyarakat hukum adat berada dalam kawasan hutan, dikeluarkan dari kawasan hutan.” Padahal, substansi yang dimaksud dalam Putusan MK 35 bukanlah mengeluarkan wilayah dan hutan adat yang dimiliki masyarakat hukum adat dari kawasan hutan, melainkan hanya dikeluarkan keberadaannya dari hutan negara. Hadirnya ketentuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 24A ayat (3) Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 menunjukkan bahwa Kementerian Kehutanan masih beranggapan bahwa kawasan hutan sama dengan hutan negara.

Selain dua kebijakan rendah itu, ada banyak hal yang mendasar dan perlu disiapkan dengan segera oleh Kementerian Kehutanan menyambut Putusan MK 35. Beberapa hal penting yang harus dilakukan oleh Kementerian Kehutanan antara lain: (1) menciptakan nomenklatur khusus tentang hutan adat dalam statistik dan administrasi kehutanan; (2) mempercepat dikeluarkannya peraturan pemerintah tentang hutan adat yang diamanatkan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 Pasal 67. Kementerian Kehutanan harus segera membuat peraturan pemerintah hutan adat yang akan menentukan bagaimana pengadministrasian hutan adat dan tanggung jawab apa saja yang akan diemban Kementerian Kehutanan untuk mempromosikan dan melindungi hutan adat; (3) ikut mendorong pemerintah daerah dalam menyiapkan peraturan daerah yang salah satu isinya mengenai keberadaan hutan adat. Jadi, ada banyak hal yang bisa dilakukan Kementerian Kehutanan daripada sekadar menyodorkan telapak tangan menanti dokumen peraturan daerah dari pemerintah daerah.

Selain itu, dalam jangka panjang, hal yang perlu dilakukan Kementerian Kehutanan adalah mengusulkan perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 untuk mengubah beberapa ketentuan, baik atas dasar Putusan MK 35 maupun hal-hal lain yang perlu diubah untuk menampilkan semangat baru dalam pengelolaan kehutanan supaya lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Benih-benih itu sudah ada dalam UU Nomor 41 Tahun 1999, hanya saja belum diformulasikan secara tuntas.

INOVASI PERATURAN DAERAH MASYARAKAT ADAT MALINAU

Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Malinau merupakan salah satu dari sedikit pemerintah daerah yang memiliki inisiatif melahirkan regulasi di daerah untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Gejala dari pemerintah daerah untuk membuat peraturan dan kebijakan mengenai masyarakat adat semakin banyak seiring dengan otonomi daerah (Arizona 2010; Moniaga 2010: 319). Inovasi yang dilakukan Pemda Malinau adalah dengan mengundang Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau (selanjutnya disebut Perda Malinau Nomor 10 Tahun

2012). Proses penyusunan peraturan daerah itu didukung oleh AMAN dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, sehingga tidak mengherankan jika isi peraturan daerah ini sangat maju dibandingkan dengan peraturan daerah serupa yang ada di daerah lain. Bahkan, substansi Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 memiliki banyak kemiripan dengan RUU PPHMHA yang saat ini sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Tujuan dari dilahirkannya Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tertuang dalam bagian Penjelasan Umum. Dalam salah satu bagian di penjelasan umum disebutkan:

“Peraturan Daerah ini lebih ditunjukkan untuk ‘menyatakan dan memperjelas’ hak-hak masyarakat adat yang sudah ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga dapat dilaksanakan di tingkat Kabupaten Malinau.”

Jelas bahwa Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dihadirkan agar menjadi wadah di level daerah bagi implementasi sejumlah peraturan perundang-undangan di tingkat nasional mengenai keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Regulasi yang menjadi wadah bagi implementasi kebijakan nasional menjadi penting mengingat sampai hari ini, meskipun telah banyak undang-undang yang mengakui keberadaan dan hak masyarakat adat,⁵ tetapi tidak bisa diterapkan karena belum ada aturan operasional yang bisa diterapkan di daerah. Bahkan, tidak jarang pemerintah pusat menyalahkan pemerintah daerah karena tidak membuat peraturan daerah tentang masyarakat adat, sehingga implementasi ketentuan mengenai keberadaan dan hak masyarakat adat menjadi tidak bisa terlaksana.

Dengan melahirkan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, Pemda Malinau sekilas telah menunjukkan komitmen kuat untuk mengakui dan menghormati keberadaan dan hak masyarakat adat. Substansi dari peraturan daerah ini pun sangat maju dengan mengatur sejumlah hak masyarakat adat, misalnya hak atas tanah, wilayah, dan sumberdaya alam; hak atas pembangunan; hak atas lingkungan hidup; dan seterusnya.

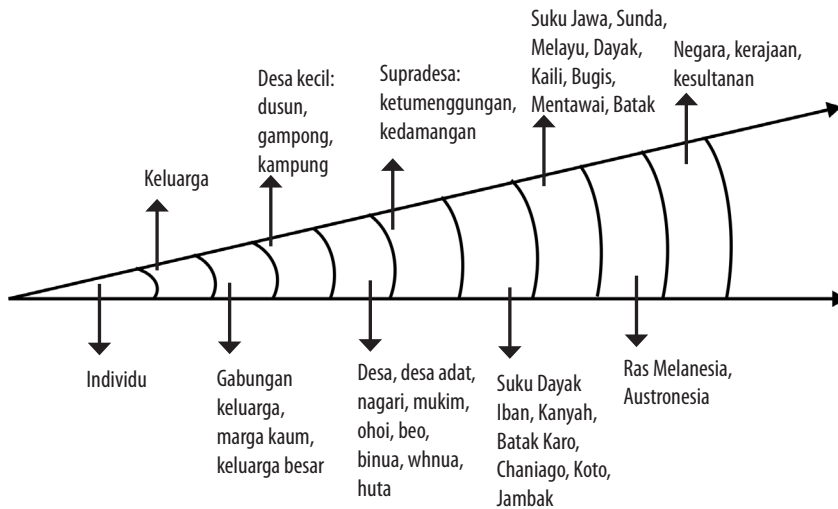
5 Sejak masa reformasi, setidaknya telah ada sebelas undang-undang yang berisi pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat, antara lain UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan dan Perusakan Hutan, UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Analisis mengenai perundang-undangan ini, lihat Arizona (2010), Bedner dan van Huis (2008), dan Fariqun (2007).

Beberapa hal pokok yang menarik untuk dikemukakan dari Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 antara lain, *pertama*, persoalan penentuan siapa masyarakat adat di Kabupaten Malinau. Pertanyaan siapa masyarakat adat merupakan pertanyaan pokok dari setiap kebijakan dan peraturan mengenai masyarakat adat. Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 telah menentukan definisi masyarakat adat dalam Pasal 1 angka 6 yang berbunyi:

“Masyarakat adat di Kabupaten Malinau adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Kabupaten Malinau yang memiliki ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum yang berbeda, baik sebagian maupun seluruhnya dari masyarakat pada umumnya.”

Definisi menciptakan suatu kategori hukum yang menentukan batas dengan kategori hukum lainnya. Suatu definisi secara hukum harus dilakukan pengecekan kesesuaiannya dengan fakta di dunia nyata. Gap yang jauh antara kategori hukum dan kategori sosial menunjukkan bahwa kategori hukum tidak valid secara sosial. Definisi masyarakat adat dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tidak menunjuk apa unit kategori sosial yang benar-benar jelas dari masyarakat adat di Kabupaten Malinau, misalnya suku, subsuku, supradesa, desa/kampung, atau bentuk lainnya. Kategori hukum masyarakat adat harus mengacu pada kategori unit sosial yang berkembang dalam kehidupan bermasyarakat.

Unit sosial itu bisa membentang dari individu, keluarga, gabungan keluarga, kampung, subsuku, suku, sampai dengan ras. Kegagalan menentukan unit sosial masyarakat adat akan menimbulkan kebingungan yang lebih lanjut mengenai pengadministrasian subjek hukum dan hak-hak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Di beberapa tempat, unit masyarakat adat merupakan susunan pemerintahan asli yang memiliki hak asal usul, seperti *nagari* di Sumatra Barat, *gampong* dan *mukim* di Aceh, *beo* di Nusa Tenggara Timur, *binua* dan *winua* di Kalimantan, *lembang* di Toraja, *negeri* di Maluku, *rio* di Bungo, *kemendapoan* di Kerinci dan sebagainya. Namun, ada juga pemikir yang beranggapan bahwa unit dari masyarakat adat adalah subsuku, bahkan suku, seperti Suku Wana di Morowali, Sulawesi Tengah, Subsuku Baduy di Banten, Dayak Punan, Dayak Kenyah, dan sebagainya di Kalimantan.

Bagan 2 Skala Unit Masyarakat Adat⁶

Untuk Kabupaten Malinau, mayoritas penduduknya adalah Suku Dayak, yang terdiri dari berbagai anak suku (subetnis), antara lain yang dominan adalah Dayak Kenyah, Dayak Merap, Dayak Punan, Dayak Lundaye, dan Dayak Tidung (Rhee 2008: 43–44). Bila unit dari masyarakat adat adalah subsuku, jumlah masyarakat adat di Kabupaten Malinau hanya ada lima, atau delapan bila ditambahkan dengan subsuku Dayak Taghol, Dayak Abbay, dan Dayak Brusu. Namun, bila unit masyarakat adat di situ dikaitkan dengan persoalan kewilayahan di mana masyarakat adat hidup dan mengolah tanah serta menjaga hutan, jumlah masyarakat adat di Kabupaten Malinau bisa lebih dari delapan. Penentuan mengenai unit sosial masyarakat adat bisa berbeda-beda antara satu daerah dan daerah lain. Penentuan itu sangat bergantung pada latar belakang sejarah masyarakat, tata hubungan, dan kelembagaan sosial masyarakat, selain juga kontestasi kepentingan di antara masyarakat itu sendiri.

Kedua, hal menarik lainnya dari Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 adalah pengaturan mengenai pemetaan, restitusi, dan kompensasi. Dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 Pasal 28 ayat (2) dan ayat (6) disebutkan beberapa ketentuan mengenai hal itu. Pasal 28 ayat (2) berbunyi: “Pemerintah Daerah bertanggung jawab untuk memfasilitasi

6 Bagan ini dikembangkan dari perbincangan dan pembahasan dengan R. Yando Zakaria dalam “Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum”, Jakarta, 27–28 Juni 2012.

pemetaan wilayah-wilayah adat, dan memastikan bahwa peta-peta wilayah adat tersebut menjadi rujukan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK)”. Terkait dengan pemetaan ini, pemerintah melakukan fasilitasi dalam bentuk fasilitas pendanaan dan alat-alat yang diperlukan dalam pemetaan. Sementara itu, pelaku pemetaan wilayah adat tetap dilakukan oleh masyarakat adat. Dalam rangka memastikan perencanaan pembangunan di wilayah adat tidak bertentangan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat adat, pemerintah juga bertanggung jawab untuk mengintegrasikan peta-peta wilayah adat yang telah dibuat ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK).

Sementara itu, Pasal 28 ayat (6) berbunyi: “Pemerintah Daerah bertanggung jawab melakukan pemulihan melalui mekanisme yang efektif termasuk restitusi dan kompensasi atas kerugian yang dialami oleh masyarakat adat sebagai akibat dari pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alamnya”. Dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, yang dimaksud dengan “restitusi” adalah ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat adat yang menjadi korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga. Restitusi dapat berupa: pengembalian harta milik, pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan, atau penggantian biaya untuk tindakan tertentu. Mekanisme pelaksanaan “restitusi” atas tanah, wilayah, dan sumberdaya alam yang dimiliki oleh masyarakat adat yang telah diambil alih, dikuasai, atau dirusak oleh pihak lain di luar masyarakat adat dilakukan melalui musyawarah yang setara antara masyarakat adat sebagai korban dan pelaku atau pihak ketiga, termasuk menyepakati besarnya ganti rugi.

Aturan ini sangat ideal, tetapi tentu harus dicocokkan dengan kapasitas dan kewenangan dari pemerintah daerah. Dalam kaitan dengan RTRWK, aturan tersebut sudah tepat karena pemerintah daerah memang memiliki kewenangan untuk menyusun RTRW. Namun, hal yang harus dicermati adalah mengenai pemulihan hak masyarakat adat melalui restitusi dan kompensasi. Bila restitusi dan kompensasi merupakan kewenangan pemerintah daerah, maka pemerintah daerah harus melakukan komunikasi dengan pihak yang selama ini melakukan pelanggaran hak masyarakat adat, misalnya perusahaan maupun instansi pemerintah lain di level pusat yang memberikan konsesi kehutanan dan pertambangan kepada perusahaan di atas tanah masyarakat adat. Selain itu, pemerintah daerah juga harus memastikan ada item anggaran

di Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk melakukan kegiatan pemulihan dan biaya kompensasi yang akan diberikan kepada masyarakat adat. Pada titik ini, pemerintah daerah menjadi “tukang cuci piring” setelah pesta eksploitasi tanah masyarakat adat oleh orang lain.

Ketiga, Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 mengamanatkan pembentukan Badan Pengelola Urusan Masyarakat Adat (BPUMA). Badan ini memiliki tiga kewenangan, antara lain: (1) memastikan berlangsungnya pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat sesuai prosedur yang diatur dalam peraturan daerah, (2) menerima pendaftaran dan melakukan verifikasi terhadap keberadaan masyarakat adat, dan (3) menyalurkan aspirasi masyarakat adat kepada pemerintah kabupaten dalam setiap perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan program pembangunan guna memastikan ketersediaan anggaran serta perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat.

Keanggotaan BPUMA di antaranya dari perwakilan pemerintah kabupaten, perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten, perwakilan masyarakat adat, akademisi, perwakilan organisasi keagamaan, dan perwakilan organisasi nonpemerintah. Diatur lebih lanjut bahwa BPUMA dibentuk melalui peraturan bupati paling lambat enam bulan setelah Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 ditetapkan. Peraturan daerah itu diundangkan pada 3 Oktober 2012, sehingga pembentukan BPUMA paling lambat dibentuk pada 3 April 2013. Sayangnya, Pemda Malinau tak kunjung membentuk badan ini. DPRD yang menjadi pengusung pembentukan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan BPUMA juga tidak menganggarkan dalam APBD mengenai pembiayaan pembentukan dan operasionalisasi BPUMA. Hal ini mengindikasikan bahwa upaya pengakuan hukum masih berjalan setengah hati (Arizona 2010: 124).

Keempat, Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 juga mengamanatkan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Adat (BPSA) yang bersifat tetap (permanen) melalui keputusan bupati. Anggota BPSA sedikitnya lima orang dan sebanyak-banyaknya sembilan orang, yang berisikan unsur-unsur perwakilan pemerintah kabupaten, perwakilan DPRD kabupaten, perwakilan masyarakat adat, akademisi, lembaga keagamaan, dan organisasi nonpemerintah. Keanggotaan BPSA dipilih untuk jangka waktu tiga tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa kepengurusan berikutnya.

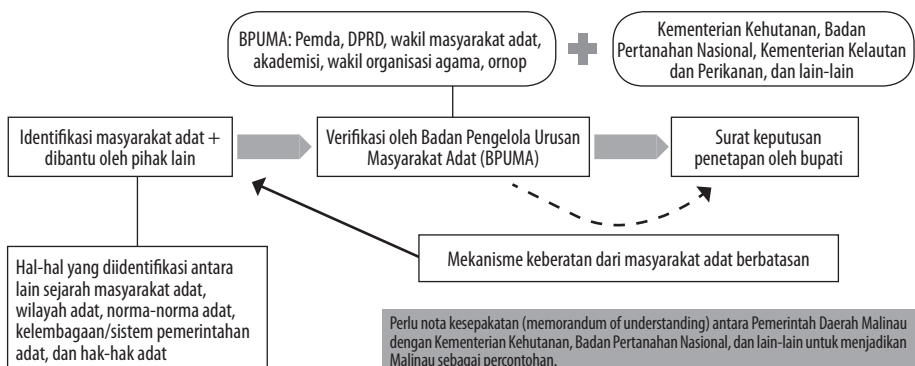
Ditentukan pula bahwa bupati membentuk BPSA paling lambat satu tahun setelah peraturan daerah ini ditetapkan, yaitu paling lambat 3 Oktober 2013.

Namun, sampai batas waktu yang dikehendaki oleh Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, BPSA juga tidak terbentuk. Hal ini menjadi indikasi bahwa pemerintah daerah dan DPRD kurang serius atau bahkan tidak begitu cermat memahami cara menerapkan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012. Hal ini tentu menjadi pembelajaran yang sangat menarik bagi kelompok lain yang sedang mendorong lahirnya kebijakan dan peraturan daerah mengenai masyarakat adat. Terbentuknya kebijakan dan peraturan merupakan langkah awal dari pengakuan hukum. Jadi, pengakuan hukum bukanlah stasiun akhir, melainkan halte persinggahan untuk penguatan hak-hak masyarakat atas sumberdaya.

SKENARIO IMPLEMENTASI PERDA MALINAU NOMOR 10 TAHUN 2012

Pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat tidak berhenti ketika sudah dibentuk peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati, atau bentuk-bentuk pengakuan hukum lainnya. Hukum merupakan alat untuk mencapai tujuan-tujuan. Demikian pula dalam konteks pengakuan hukum masyarakat adat; instrumen hukum hanya merupakan alat perjuangan. Perjuangan belum selesai dengan hadirnya instrumen hukum pengakuan. Perjuangan masih terus berlanjut setelah lahirnya instrumen hukum pengakuan. Perjuangan mengawal implementasi terkadang jauh lebih berat daripada perjuangan menghadirkan suatu kebijakan pengakuan.

Bagan 3 Skema Implementasi Pengakuan Masyarakat Adat dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012



Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 mengatur tentang tata cara atau mekanisme pengakuan keberadaan masyarakat adat. Tahapan itu pertama dilakukan melalui identifikasi oleh masyarakat adat yang dapat dibantu oleh pihak lain, seperti organisasi nonpemerintah maupun organisasi masyarakat adat. Ini merupakan penerjemahan dari prinsip identifikasi diri sendiri (*self identification*) dari masyarakat adat. Beberapa hal yang diidentifikasi antara lain sejarah masyarakat adat, wilayah adat, norma-norma adat, kelembagaan adat/sistem pemerintahan adat, dan hak-hak adat.

Hasil identifikasi diberikan kepada BPUMA untuk diverifikasi. Dalam proses verifikasi itu, BPUMA memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang bersebelahan dengan masyarakat adat yang mengidentifikasi diri sendiri untuk mengajukan tanggapan. Bila tidak ada komplain, maka setelah 90 hari, BPUMA menyampaikan hasil verifikasi kepada bupati untuk dibuatkan surat keputusan penetapan.

Namun, proses ini tidak terintegrasi dengan proses pengadministrasian hak, terutama atas tanah, hutan, dan sumberdaya alam lainnya yang bukan merupakan kewenangan pemerintah daerah. Karena itu, diperlukan upaya terintegrasi agar pengakuan terhadap masyarakat adat bisa dilakukan secara utuh. Salah satu caranya adalah dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional, Kementerian/Dinas Kehutanan, atau instansi lain yang mempunyai kewenangan untuk mengadministrasikan hak masyarakat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Hanya dengan pengakuan secara terintegrasi ini, pengakuan terhadap masyarakat adat bisa dilakukan secara utuh. Untuk melibatkan pihak Kementerian Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kelautan dan Perikanan, atau instansi pemerintahan yang relevan lainnya, perlu dibangun pemahaman bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat adat di Kabupaten Malinau dengan instansi pemerintah masing-masing. Namun, tampaknya upaya ke arah ini belum terlihat. Padahal, dengan adanya kesepahaman bersama, Kabupaten Malinau bisa dijadikan percontohan (*pilot project*) untuk pengakuan masyarakat adat sekaligus tempat untuk mengujicoba penerapan Putusan MK 35.

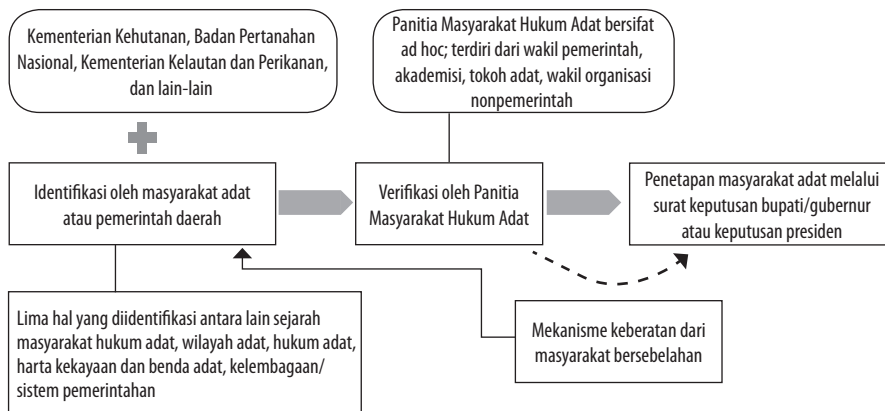
KEMIRIPAN DENGAN RUU PPHMHA

Skenario dalam RUU PPHMHA hampir mirip dengan tahapan dalam pengakuan masyarakat adat dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012.

Tahapannya dimulai dengan identifikasi oleh masyarakat adat. Bedanya, dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, proses identifikasi dapat dibantu oleh organisasi nonpemerintah; sementara itu, dalam RUU PPHMHA, proses identifikasi dilakukan oleh pemerintah daerah, selain juga dilakukan oleh masyarakat. Proses identifikasi dilakukan terhadap lima hal, antara lain sejarah masyarakat adat, wilayah adat, hukum adat, harta kekayaan dan benda adat, serta kelembagaan/sistem pemerintahan.

Hasil dari identifikasi itu diserahkan kepada Panitia Masyarakat Hukum Adat. Panitia ini bersifat *ad hoc*, dengan keanggotaan terdiri dari wakil pemerintah, wakil masyarakat adat, akademisi, dan organisasi nonpemerintah. Panitia dibentuk secara berjenjang, mulai dari Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota, Panitia Masyarakat Hukum Adat Provinsi, dan Panitia Masyarakat Hukum Adat Nasional. Panitia Masyarakat Hukum Adat melakukan verifikasi atas hasil identifikasi masyarakat adat. Masyarakat yang bersebelahan dengan masyarakat adat yang melakukan identifikasi diberikan peluang untuk menyampaikan komplain selama 90 hari. Apabila tidak ada komplain, hasil verifikasi itu diserahkan kepada bupati, gubernur, atau presiden sesuai dengan tingkatannya untuk dikeluarkan surat keputusan penetapan masyarakat adat.

Bagan 4 Skema Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dalam RUU PPHMHA



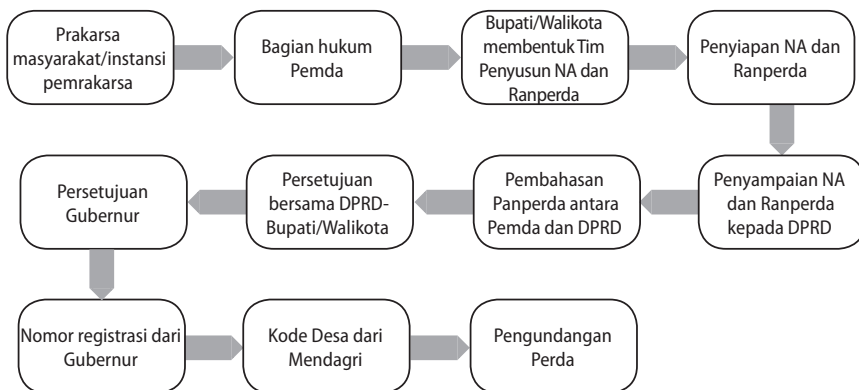
RUU PPHMHA mengidap penyakit yang sama dengan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012, yaitu tidak memastikan adanya pengakuan yang secara integratif antara pengakuan keberadaan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Karena itu,

dengan mempertimbangkan masih adanya kesempatan untuk memperbaiki substansi RUU PPHMHA karena proses rancangan undang-undang ini masih panjang, perlu disiapkan mekanisme yang bisa mengintegrasikan pengakuan terhadap keberadaan dan pengakuan atau pengadministrasian hak-hak masyarakat adat.

RUTE DESA ADAT

Baru-baru ini, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang ini menyediakan rute baru bagi pengakuan keberadaan dan hak masyarakat adat melalui “label” desa adat. Rute desa adat lebih leluasa sebab tidak terikat dengan keterbatasan-keterbatasan yang sudah dikerangkakan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999. Rute ini mirip dengan proses pembentukan desa, yaitu dimulai dengan prakarsa masyarakat adat. Masyarakat adat mengambil prakarsa dan menyampaikan kepada pemerintah kabupaten untuk membentuk tim penyiapan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan desa adat. Dalam rangka penelitian penyiapan naskah akademik, pemerintah mengkaji dan menganalisis kelayakan usulan pengakuan desa adat dengan memerhatikan asal usul, adat istiadat, dan perkembangan masyarakat.

Bagan 5 Skema Pengakuan Desa Adat dalam UU Nomor 6 Tahun 2014



Hasil penelitian yang dicantumkan dalam naskah akademik dan rancangan peraturan daerah kemudian dibahas bersama-sama oleh pemerintah kabupaten dengan DPRD untuk mencapai kesepakatan bersama membentuk peraturan daerah tentang desa adat. Setelah disetujui bersama oleh DPRD dengan

bupati/walikota, selanjutnya peraturan daerah tersebut akan dimintakan persetujuan dari gubernur guna memperoleh nomor registrasi. Berikutnya diajukan kepada Kementerian Dalam Negeri untuk memperoleh kode desa. Proses untuk pembentukan desa adat lebih rumit karena melewati berbagai jenjang pemerintahan, mulai dari kabupaten/kota sampai ke provinsi dan pemerintah pusat.

Salah satu hal yang membedakan antara UU Nomor 6 Tahun 2014 dan RUU PPHMHA dengan Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2014 adalah mengenai pemetaan wilayah. UU Nomor 6 Tahun 2014 memberikan ketentuan mengenai perlunya dilampirkan peta wilayah desa adat dalam peraturan daerah tentang penetapan desa adat.⁷ Dengan demikian, UU Nomor 6 Tahun 2014 membuka peluang pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, dalam hal ini sebagai desa adat, sekaligus dengan mengadministrasikan wilayahnya sebagai wilayah desa adat. Namun, UU Nomor 6 Tahun 2014 tidak menguraikan secara lebih jelas siapa yang akan melakukan pemetaan tersebut dan posisi hasil pemetaan tersebut terhadap administrasi pertanahan dan kehutanan. Bila pemetaan wilayah desa adat diintegrasikan dengan proses pengadministrasian hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya dengan melibatkan Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kehutanan, maupun instansi pemerintah terkait lainnya, maka hal itu bisa menjadi pintu untuk pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat secara terintegrasi.

UU Nomor 6 Tahun 2014 menyediakan kemungkinan dilakukannya pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat secara terintegrasi. Hal itu sangat dimungkinkan bila peraturan pemerintah mengenai desa adat mengatur secara lebih jelas pihak-pihak mana saja yang akan terlibat dalam proses penetapan desa adat. Jadi, UU Nomor 6 Tahun 2014 bisa menjadi alternatif saluran hukum ketika Putusan MK 35 telah dimandulkan sedemikian rupa oleh Kementerian Kehutanan untuk menghadirkan pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat secara terintegrasi. Meskipun demikian, tidak mudah untuk menerapkan skenario desa adat dalam konteks Kabupaten Malinau karena belum jelasnya unit sosial dari masyarakat adat di daerah ini bila merujuk pada Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012.

7 Lihat UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 101 ayat (2) dan ayat (3).

UU Nomor 6 Tahun 2014 menghendaki masyarakat adat yang bersifat genealogis, teritorial, dan sekaligus fungsional dalam kerangka sistem pemerintahan. Dengan kata lain, pengakuan terhadap masyarakat adat sebagai desa adat adalah dalam rangka menempatkan masyarakat adat berfungsi dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan. Sedangkan pengakuan terhadap masyarakat adat dalam kerangka Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan RUU PPHMHA bersifat genealogis dan teritorial saja, bahkan nuansa genealogis menjadi ukuran penentu yang utama. Dalam Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan RUU PPHMHA, masyarakat adat tidak difungsikan sebagai bagian dari pemerintahan, melainkan unit yang berada di luar pemerintahan, sehingga pemerintah harus mengakui keberadaannya dan menghormatinya bila hendak melakukan sesuatu terhadap mereka dan tanahnya.

PENUTUP

Saat ini sudah banyak sekali peluang hukum yang terbuka bagi pengakuan hak-hak masyarakat adat, baik pada level nasional maupun level daerah. Ditambah lagi dengan Putusan MK 35 dan UU Nomor 6 Tahun 2014 yang memberikan semangat lebih besar kepada masyarakat adat untuk memasuki arena hukum, yaitu menggunakan hukum sebagai alat untuk memperjuangkan keberadaan dan hak-haknya atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Tantangan ke depan adalah bagaimana merumuskan kerangka hukum yang lebih operasional, baik pada level nasional maupun daerah, yang menyediakan pengakuan hukum secara terintegrasi antara pengakuan terhadap keberadaan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. Perda Malinau Nomor 10 Tahun 2012 dan RUU PPHMHA belum menyediakan suatu mekanisme pengakuan hukum yang terintegrasi. UU Nomor 6 Tahun 2014 menyediakan kemungkinan itu melalui rute desa adat karena mengharuskan dilampirkannya peta wilayah adat dalam penetapan desa adat. Namun, belum ada peraturan operasional yang memastikan bahwa proses pemetaan itu juga melibatkan instansi kehutanan, pertanahan, dan instansi lain yang berkaitan dengan pengadministrasian hak masyarakat adat. Sehingga masih belum ada dasar hukum yang secara tegas menyebutkan bahwa wilayah desa adat otomatis menjadi wilayah adat di mana tempat hak ulayat itu berada berdasarkan

UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau pun hutan yang berada di atas wilayah desa adat itu otomatis menjadi hutan adat berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pada level lokal pun harus ada kejelasan mengenai unit sosial masyarakat adat, baik suku, subsuku, supradesa, desa, kampung, atau unit lainnya. Keputusan untuk menentukan unit sosial itu bersifat politis karena bisa mengeksklusi unit sosial dan kelompok lainnya. Karena itu, penentuan unit sosial masyarakat adat pada suatu daerah sangat ditentukan oleh keputusan politik dari masyarakat adat dan institusi politik di level lokal. Penentuan unit sosial itu berimplikasi pada penentuan siapa masyarakat adat, di mana wilayahnya, dan apa-apa saja haknya. Penentuan unit sosial merupakan hal yang paling mendasar bagi implementasi setiap kebijakan maupun peraturan yang mengakui masyarakat adat. Tanpa kejelasan unit sosial masyarakat adat, kebijakan pengakuan tidak mencapai sarannya.

Selain itu, diperlukan pemahaman teknis hukum yang lebih baik bagi masyarakat adat yang akan terlibat dalam melahirkan kebijakan yang lengkap, terintegrasi, dan bisa diterapkan. Memang bukan pekerjaan yang mudah untuk memahami logika-logika hukum dan “jerat-jerat” yang ada di dalamnya, tetapi ini adalah konsekuensi logis dari gerakan menuntut pengakuan (hukum). Bila memperjuangkan pengakuan hukum, tentu saja masyarakat adat harus memahami dengan baik manfaat, kelemahan, dan tantangan yang akan dihadapinya dalam labirin hukum yang rumit, dapat menyesatkan, dan menghabiskan banyak energi untuk “menaklukkannya”. []

DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Y., penyunting. 2010. *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).
- _____. 2013. “Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan.” Makalah dalam “Konferensi Nasional Tata Kelola Hutan dan Lahan”, Jakarta, 17–20 Desember.
- _____, S.R.M. Herwati, dan E. Cahyadi. 2013. “Kembalikan Hutan Adat kepada Masyarakat Hukum Adat: Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan.” Makalah

dalam “Workshop Konsolidasi Menindaklanjuti Putusan MK mengenai Hutan Adat”, Jakarta, 29 Mei.

Bedner, A. dan S. van Huis. 2008. “The Return of the Native in Indonesian Law: Indigenous Communities in Indonesian Legislation.” *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 164 (2/3): 165–193.

Fariqun, A.L. 2007. “Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Alam dalam Politik Hukum Nasional.” Disertasi. Universitas Brawijaya.

Kelompok Kerja Air Minum dan Kesehatan Lingkungan, Percepatan Pembangunan Sanitasi Permukiman (Pokja AMPL PPSP) Kabupaten Malinau. 2013. “Buku Putih Sanitasi Kabupaten Malinau Provinsi Kalimantan Timur.” Tidak diterbitkan.

Moniaga, S. 2010. “Dari Bumiputera ke Masyarakat Adat: Sebuah Perjalanan Panjang yang Membingungkan.” Dalam *Adat dalam Politik Indonesia*, disunting oleh J.S. Davidson, D. Henley, dan S. Moniaga, 301–322. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.

Ranahberita.com. “Pemda Diminta Inventarisasi Hutan Adat Lewat Perda.” 18 Mei. Diakses pada 25 Oktober 2013.

Rhee, S. 2008. “Politik Budaya Kolaborasi untuk Mengontrol dan Mengakses Sumberdaya Hutan di Malinau, Kalimantan Timur.” Dalam *Desentralisasi Tata Kelola Hutan: Politik, Ekonomi dan Perjuangan untuk Menguasai Hutan di Kalimantan, Indonesia*, disunting oleh M. Moeliono, E. Wollenberg, dan G. Limberg, 41–55. Bogor: Center for International Forestry Research (Cifor).

Suaraagraria.com. “AMAN: Pasca Putusan MK, Negara Tidak Boleh Lagi Mengusir 40 Juta Masyarakat Adat di Area Hutan Adat.” 17 Mei. Diakses pada 25 Oktober 2013. <http://suaraagraria.com/detail-917-aman-pasca-putusan-mk-negara-tidak-boleh-lagi-mengusir-40-juta-masyarakat-adat-di-area-hutan-adat.html#.U0kYqPmSwc8>.