

# Peluang hukum implementasi Putusan MK 35 ke dalam konteks kebijakan pengakuan masyarakat adat di Kalimantan Tengah<sup>1</sup>

Yance Arizona

Program Manajer Hukum dan Masyarakat di Epistema Institute  
Dosen Ilmu Hukum di President University, Cikarang, Jawa Barat.

## 1. Pengantar

Putusan MK No. 35/PUU-IX/2012 (Putusan MK 35) merupakan putusan penting sebab menjungkirbalikan pemahaman klasik di Indonesia tentang hutan, kawasan hutan dan posisi hutan adat. Namun sejak dikeluarkan pada bulan Mei 2013<sup>bb</sup>, belum banyak yang betul-betul berubah. Hutan-hutan adat masih dikuasai oleh perusahaan maupun oleh pemerintah baik digunakan untuk usaha-usaha di bidang kehutanan maupun konservasi yang dalam praktiknya sama-sama mengucilkan masyarakat adat dari hutan mereka.

Kelompok masyarakat adat menyambut putusan itu dengan gegap gempita. Puluhan komunitas masyarakat mengambil inisiatif untuk membuat plang dan menancapkannya di hutan-hutan adat. Di dalam plang itu dituliskan kalimat: BERDASARKAN PUTUSAN MK NO. 35/PUU-X/2012, HUTAN ADAT KAMI BUKAN LAGI HUTAN NEGARA. Apa yang dilakukan oleh komunitas masyarakat adat merupakan bentuk implementasi sendiri (*self-implementing*) untuk menurunkan putusan MK bisa sampai di lapangan. Hal ini wajar mengingat putusan MK 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 tak terpisahkan dengan hutan yang telah menjadi bagian dari identitasnya.

Menancapkan plang tidak cukup menyelesaikan persoalan sebab masih dibutuhkan langkah-langkah hukum yang bersifat operasional sekaligus terintegrasi untuk menindaklanjuti putusan MK di lapangan. Ketika dibawa ke daerah, Putusan MK 35 bisa dibaca secara berbeda untuk disesuaikan dengan kebijakan mengenai masyarakat adat yang telah ada di suatu daerah. Ketika membicarakan implementasi Putusan MK 35, berarti berbicara mengenai kompleksitas untuk menerjemahkan suatu gagasan ke dalam ceruk yang sudah terisi air. Memasuki labirin hukum merupakan suatu tantangan tersendiri bagi masyarakat adat karena sistem hukum yang rumit tidaklah mudah dipahami. Logika-logika hukum seringkali membuat persoalan yang sederhana menjadi lebih rumit dan akhirnya, niatan yang tadinya untuk mengembalikan hak-hak masyarakat adat malah dihadapkan dengan proses administrasi yang rumit dan politis yang tak bisa sepenuhnya dikendalikan oleh masyarakat adat.

## 2. Inti Putusan MK 35

Pada intinya Putusan MK 35 menyangkut dua isu konstitusional, pertama mengenai hutan adat dan kedua mengenai pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat adat. Putusan itu mengabulkan permohonan berkaitan dengan hutan adat, namun menolak permohonan untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan keberadaan masyarakat adat yang terdapat di dalam UU Kehutanan.

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam Lokakarya “Fakta Tekstual (Quo Vadis) Hutan Adat Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/2012”, Palangkaraya, Rabu 20 November 2013. Acara diselenggarakan oleh AMAN Kalteng dan WWF Program Kalimantan Tengah.

Putusan MK 35/PUU-X/2012 berisi beberapa pokok antara lain: **Pertama**, pernyataan Mahkamah Konstitusi bahwa UU Kehutanan yang selama ini memasukan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan bentuk dari pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat dan merupakan pelanggaran konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyebutkan: “Oleh karena itu, menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat” (Putusan MK 35/PUU-X/2012. hal. 173-4). Pernyataan bahwa selama ini telah terjadi pengabaian semestinya membuat pemerintah semakin sadar untuk memulihkan hak-hak masyarakat adat yang selama ini ‘dirampas’ atau diabaikan.

**Kedua**, hutan adat dikeluarkan posisinya dari sebelumnya merupakan bagian dari hutan negara kemudian dimasukan sebagai bagian dari kategori hutan hak. Hal ini sebagai konsekuensi dari perubahan Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan.

**Tabel 1. Perubahan Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan**

| Sebelum putusan MK   | Setelah putusan MK   |
|--|--|
| Hutan adat adalah hutan <b>negara</b> yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. | Hutan adat adalah hutan <del>negara</del> yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. |

Di dalam Putusan MK 35 secara tegas disebutkan dengan cetak tebal bahwa “hutan adat bukan lagi menjadi bagian dari hutan negara, ***kategori hutan hak di dalamnya haruslah dimasukkan hutan adat.***”<sup>2</sup> Lebih lanjut di dalam putusan MK itu disebutkan bahwa posisi hutan adat merupakan bagian dari tanah ulayat masyarakat hukum 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 didasarkan atas *leluri (traditio)* yang hidup dalam suasana rakyat (*in de volksfeer*) dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.”<sup>3</sup>

AMAN memperkirakan bahwa luas hutan adat yang telah dijadikan sebagai bagian dari hutan negara seluas 40 juta hektar. Luas itu tentu sangat fantastis dan luar biasa luasnya. Selain itu, perubahan posisi hutan adat sebenarnya sekali lagi menunjukkan kepada pemerintah bahwa kawasan hutan tidak sama dengan hutan negara. Selain hutan negara, di dalam kawasan hutan itu bisa terdapat hutan adat dan hutan hak perseorangan/badan hukum. Namun sayangnya sampai saat ini Kemenhut belum mau menerima paradigma bahwa hutan mesti dilihat sebagai kawasan yang berfungsi hutan, sehingga penguasaan Kemenhut bisa lebih luas bukan saja terhadap hutan negara, tetapi juga terhadap hutan adat dan hutan hak. Penguasaan yang dimaksud adalah adanya tanggungjawab kemenhut untuk turut memberikan kepastian hukum dan mempromosikan hutan adat dan hutan hak yang berada di atas tanah ulayat dan tanah hak.

**Ketiga**, pemegang hak atas tanah adalah pemegang hak atas hutan. Dalam putusannya MK menyampaikan bahwa ada tiga subjek hukum yang diatur dalam UU Kehutanan, yakni negara, masyarakat hukum adat, dan pemegang hak atas tanah yang di

<sup>2</sup> Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, halaman 179

<sup>3</sup> Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, halaman 172-3

atasnya terdapat hutan. Negara menguasai baik atas tanah maupun atas hutan. Pemegang hak atas tanah dimaksud juga memegang hak atas hutan, tetapi masyarakat hukum adat tidak secara jelas pengaturan tentang haknya atas tanah maupun hutan (Putusan MK 35. hal 169). 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, prinsip ini juga mempertegas status hutan yang terdiri dari hutan negara, hutan adat dan hutan hak perseorangan/badan hukum. Prinsip ini merupakan prinsip penguasaan vertikal dimana pihak yang menguasai tanah maka dia juga menguasai hak-hak yang ada di atas tanah.

**Bagan 1. Pemegang hak atas tanah dan hak atas hutan**

|              |              |                                |
|--------------|--------------|--------------------------------|
| Hutan Negara | Hutan adat   | Hutan perseorangan/badan hukum |
| Tanah negara | Tanah ulayat | Tanah hak                      |

**Keempat**, otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat berbeda-beda. Mahkamah Konstitusi menyampaikan bahwa Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta 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.

Sedangkan terhadap hutan adat, Mahkamah Konstitusi 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 didasarkan atas *leluri (traditio)* yang hidup dalam suasana rakyat (*in de volksfeer*) dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.

Meskipun ada pembedaan otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat, tetap ada otoritas umum yang dimiliki oleh Kemenhut di bidang kehutanan yang diterapkan terhadap semua status hutan baik hutan negara, hutan adat maupun hutan hak perseorangan. Otoritas umum ini misalkan menentukan status hutan negara, hutan adat dan hutan hak perseorangan/badan hukum. Kewenangan ini tidak pernah dijalankan oleh Kemenhut 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 bahwa kawasan hutan tidak sama dengan hutan negara.

**Kelima**, hal pokok lainnya adalah penegasan bahwa masyarakat adat merupakan penyandang hak. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa masyarakat adat merupakan

subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Keberadaan masyarakat adat haruslah tunduk kepada batasan-batasan yang ditentukan di dalam konstitusi antara lain masyarakat adatnya masih ada, selaras dengan perkembangan zaman dan tidak bertentangan dengan prinsip NKRI. 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 RUU PPHMHA untuk menjalankan amanat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

### **3. Respons pemerintah**

Kemendhut menanggapi putusan MK No. 35/PUU-X/2012. Tidak berapa lama setelah putusan itu dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi, Menhut dan Sekjen Kemendhut menyampaikan di dalam sejumlah media masa bahwa Kemendhut akan menjalankan putusan MK dan menanti Pemerintah Daerah membuat Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 UU Kehutanan. Setelah ada Perda, baru Kemendhut mengakui hutan adat. Lebih lanjut Kemendhut mengeluarkan Surat Edaran Menteri Kehutanan No. 1/Menhut II/2013. Pada intinya sama saja, bahwa Kemendhut 'lempar bola' ke Pemda untuk membuat Perda.

Kemendhut melempar 'bola panas' kepada Pemda. Seakan otoritas untuk menetapkan hutan adat itu berada pada Pemda. Padahal ada banyak hal yang perlu dilakukan dan disiapkan oleh Kemendhut menyambut putusan MK. Beberapa hal penting yang harus dilakukan oleh Kemendhut antara lain: (1) Menciptakan nomenklatur khusus tentang hutan adat dalam statistik dan administrasi kehutanan; (2) Mempercepat dikeluarkannya PP Hutan adat yang diamanatkan oleh Pasal 67 UU Kehutanan. Kemendhut harus segera membuat PP Hutan Adat yang akan menentukan bagaimana pengadministrasian hutan adat dan tanggungjawab apa saja yang akan dilakukan oleh Kemendhut untuk mempromosikan hutan adat; (3) Ikut mendorong pemerintah daerah menyiapkan Perda yang salah satu isinya mengenai keberadaan hutan adat. Jadi ada banyak hal yang bisa dilakukan oleh Kemendhut daripada sekedar menyodorkan telapak tangan menanti dokumen Perda dari Pemda.

Lain pula dengan Komnas HAM yang lewat siaran pers-nya menghimbau dan mengingatkan semua pihak untuk menempatkan Keputusan MK tersebut sebagai pintu masuk untuk melakukan langkah-langkah pemulihan/restitusi hak ulayat masyarakat hukum adat atas wilayah adatnya (termasuk hutan adatnya). Langkah restitusi ini penting untuk mengembalikan hutan adat yang selama ini telah 'dirampas' secara legal (*legal plunder*) oleh UU Kehutanan ke pangkuan masyarakat adat.

### **4. Kebijakan mengenai Masyarakat Adat di Kalteng**

Berbicara mengenai peluang hukum implementasi Putusan MK 35 dalam konteks pengakuan hukum terhadap masyarakat adat di daerah harus disesuaikan dengan konteks kebijakan dan peraturan mengenai masyarakat adat yang ada di suatu daerah. Sejauh ini, pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dapat dibedakan dari bentuk hukum dan jenis substansi yang diaturnya. Dari sisi bentuk hukum, pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat pada level daerah dilakukan dalam bentuk (Arizona, 2010):

1. Peraturan daerah/peraturan gubernur;
2. Surat Keputusan Kepala Daerah;
3. Keputusan pengadilan; dan

4. Perjanjian-perjanjian antara masyarakat adat dengan instansi pemerintah untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas tanah maupun hutan.

Sedangkan bila dilihat dari sisi isinya, kebijakan dan peraturan mengenai pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat meliputi:

1. Keberadaan masyarakat adat. Jenis ini seperti Perda Morowali No. 13 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Suku Wana.
2. Kelembagaan adat. Jenis ini seperti Perda Kalimantan Tengah No. 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah
3. Hak atas tanah dan hutan. Perda Lebak No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Selain itu juga Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-hak Adat di Atas Tanah serta SK Bupati Merangin No. 287 Tahun 2003 tentang Pengukuhan Bukit Tapanggan sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Desa Guguk Kecamatan Sungai Manau Kabupaten Merangin
4. Hukum adat dan peradilan adat. Jenis ini seperti Peraturan Gubernur Sulawesi Tengah No. 43 Tahun 2013 tentang Pedoman Peradilan Adat Sulawesi Tengah.

Dalam konteks Kalimantan Tengah, pemerintah daerah telah mengeluarkan beberapa peraturan utama yaitu Perda Kalteng No. No. 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah. Perda itu telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2010. Selain itu terdapat Peraturan Gubernur Kalteng No. 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-hak Adat di Atas Tanah yang telah diubah dengan Peraturan Gubernur No. 4 Tahun 2012. Peraturan-peraturan itu mengatur mengenai kelembagaan adat dan hak masyarakat adat atas tanah.

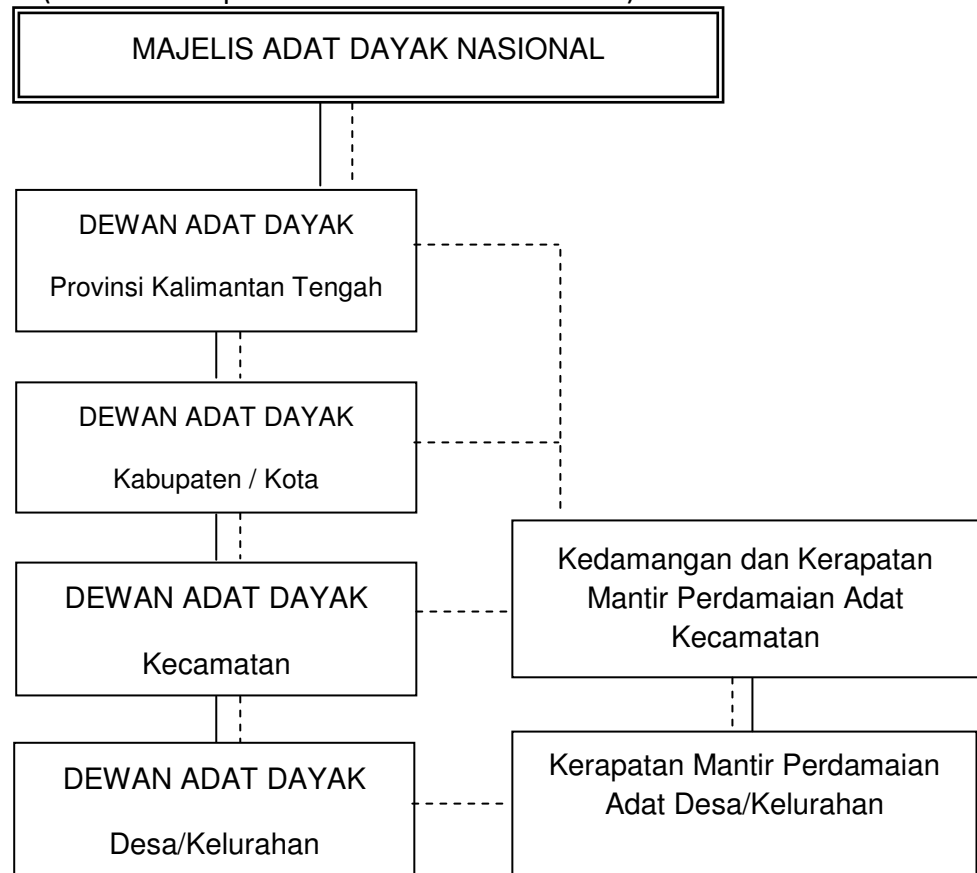
### ***Kelembagaan Adat Dayak***

Perda No. 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak (selanjutnya disebut Perda Kelembagaan Adat Dayak) merupakan pengganti dari Perda No. 14 Tahun 1998 tentang Kedamaian di Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah. Perda No. 16 Tahun 2008 mengatur keberadaan lembaga-lembaga adat baik yang telah tumbuh di dalam masyarakat maupun lembaga adat yang dibentuk pada berbagai jenjang sesuai dengan level administrasi pemerintahan. Hal ini disadari sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 18 Perda Kelembagaan Adat Dayak yang menyebutkan bahwa:

“Kelembagaan Adat Dayak adalah organisasi kemasyarakatan, baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang bersamaan dengan sejarah Masyarakat Adat Dayak dengan wilayah hukum adatnya, serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan dengan mengacu kepada adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan dan hukum adat Dayak.”

Lembaga adat dayak di dalam Perda tersebut bersifat berjenjang mulai dari tingkat nasional sampai dengan tingkat desa yang memiliki hubungan hierarki dan koordinasi. Tingkatan dari lembaga adat dayak mengikuti tingkatan dari level pemerintahan. Ketika posisi-posisi kunci di lembaga adat juga diisi oleh orang yang menduduki posisi pemerintahan formal, maka orang tersebut mengemban dua sumber otoritas atau kuasa, yaitu otoritas formal dari hukum negara dan sekaligus otoritas non-formal dari kelembagaan adat.

**Bagan 2. Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah**  
(Sumber: Lampiran Perda No. 16 Tahun 2008)



Keterangan:  
 ----- Hubungan Hirarki  
 Hubungan Koordinasi

**Tanah adat dan hak-hak di atas tanah**

Sementara itu, Pergub No. 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-hak Adat di Atas Tanah yang telah diubah dengan Peraturan Gubernur No. 4 Tahun 2012 mengatur mengenai ‘pengadministrasian’ tanah-tanah adat. Pergub itu memberikan sejumlah definisi-definisi pokok dari pokok pengaturannya, antara lain mengenai definisi tanah adat. Di dalam Pasal 1 angka 12 Pergub No. 13 tahun 2009, tanah ada adat didefinisikan sebagai berikut:

“Tanah adat adalah tanah beserta isinya yang berada di wilayah Kedamaian dan atau di wilayah desa/kelurahan yang dikuasai berdasarkan hukum adat, baik berupa hutan maupun bukan hutan dengan luas dan batas-batas yang jelas, baik milik perorangan maupun milik bersama yang keberadaannya diakui oleh Damang Kepala Adat.”

Kemudian tanah adat itu dapat dikategorikan menjadi tanah adat milik bersama dan tanah adat milik perorangan. Tanah adat milik bersama adalah tanah warisan leluhur turun temurun yang dikelola dan dimanfaatkan bersama-sama oleh para ahli waris sebagai sebuah

komunitas, dalam hal ini dapat disejajarkan maknanya dengan Hak Ulayat. Sementara itu, tanah adat milik perorangan adalah tanah milik pribadi yang diperoleh dari membuka hutan atau berladang, jual beli, hibah atau warisan secara adat, dapat berupa kebun atau tanah yang ada tanam tumbuhnya maupun tanah kosong belaka.

Pergub No. 13 Tahun 2009 mengatur kewenangan Damang Kepala Adat untuk melakukan pengadministrasian tanah-tanah adat. Hal ini merupakan bentuk aktivitas semi-formal yang diselenggarakan oleh lembaga yang tumbuh di dalam masyarakat yang diberikan kewenangan untuk melakukan tugas-tugas yang semestinya menjadi tugas dari institusi formal.

Baik Perda No. 16 Tahun 2008 maupun Pergub No. 13 Tahun 2009 belum dapat menjadi wadah bagi implementasi Putusan MK 35 karena putusan MK menghendaki pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 UU Kehutanan. Di dalam Pasal 67 ayat (2) UU kehutanan menyebutkan bahwa "Penguatan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Di dalam penjelasan disebutkan bahwa: Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechsgemeenschap*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
- e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Jadi, berdasarkan Pasal 67 UU Kehutanan dibutuhkan Perda yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat, bukan sekedar mengatur mengenai kelembagaan adat. Oleh karena itu, perlu suatu kebijakan baru untuk mengimplementasikan Putusan MK 35 dalam konteks Kalimantan Tengah.

## **5. Pertanyaan pokok mengenai pengakuan hukum terhadap masyarakat adat**

Putusan MK 35 telah menjadi pendorong meningkatnya gairah untuk melahirkan kebijakan-kebijakan daerah mengenai keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Beberapa pemerintahan daerah bersiap-siap menyambut Putusan MK 35 untuk diterjemahkan dalam konteks daerah. Ditambah lagi dengan pernyataan dari instansi pemerintah pusat seperti Kementerian Kehutanan dan Badan Pertanahan yang menyebutkan kebutuhan akan kebijakan daerah untuk mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat terutama atas tanah dan hutan.

Dalam rangka melahirkan kebijakan pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat terdapat sejumlah pertanyaan pokok yang harus terjawab terlebih dahulu. Beberapa pertanyaan itu, antara lain:

1. Untuk apa pengakuan terhadap masyarakat adat dilakukan?
2. Siapa masyarakat adat? Apa unit sosialnya? Bagaimana lembaganya? Bagaimana hubungannya dengan instansi pemerintahan formal?
3. Dimana masyarakat adat itu berada? Dimana saja batas-batas wilayah adatnya?
4. Bagaimana hubungan antara masyarakat adat dengan tanahnya? Apakah konsepsi teritorial, konsepsi hak komunal, konsepsi hak individual?

### **Tujuan pengakuan hukum**

Pertanyaan untuk apa pengakuan hukum terhadap masyarakat adat dibuat merupakan pertanyaan utama yang akan menentukan arah, sasaran dan mekanisme pengakuan hukum terhadap masyarakat adat. Tujuan pengakuan hukum berisi nilai-nilai yang menjadi pedoman dan juga sasaran dari dilakukannya pengakuan hukum. Sebagai contoh, pengakuan hukum terhadap hak ulayat Masyarakat Baduy melalui Perda No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy adalah

#### **Pasal 11 Perda Lebak No. 32 Tahun 2001**

Dalam rangka menghindari perselisihan dan kesimpangsiuran hak ulayat Masyarakat Baduy dari kepentingan perorangan serta sebagai wujud pengakuan hak Masyarakat Hukum Adat, maka upaya pensertifikasian wilayah Baduy tidak diperkenankan.

untuk melindungi tanah ulayat dari pihak luar, menjaga hutan titipan dan juga menjaga kebersamaan penguasaan wilayah sesama anggota Masyarakat Baduy. Dengan tujuan demikian, maka dibentuk klausul di dalam Perda itu bahwa tanah ulayat baduy dilarang untuk disertipikatkan. Dengan larangan untuk melakukan sertipikat hak milik individual terhadap tanah ulayat, maka kebersamaan penguasaan atas tanah ulayat bisa terjaga.

Lain pula misalkan dengan Perda Sumatera Barat No. 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Oleh karena Perda Sumbar ini dibuat untuk mendayagunakan tanah ulayat, bukan sekedar untuk mengkonservasinya, maka ketentuan-ketentuan di dalam Perda Sumbar No. 16 Tahun 2008 banyak mengatur mengenai jenis-jenis tanah ulayat, siapa pengelolanya, dan bagaimana cara memanfaatkannya oleh masyarakat maupun dikerjasamakan dengan pihak lain.

### **Unit sosial masyarakat adat**

Kemudian pertanyaan kedua mengenai siapa masyarakat adat merupakan hal yang tidak kalah penting. Ketidacermatan menentukan unit sosial dari masyarakat adat akan menimbulkan kebingungan dalam mengimplementasikan pengakuan hukum terhadap masyarakat adat dikemudian hari. Baik Perda No. 16 Tahun 2008 maupun Pergub No. 13 Tahun 2009 tidak mengatur mengenai definisi siapa itu masyarakat adat di Kalimantan Tengah.

Perda No. 16 Tahun 2008 mengatur mengenai definisi Dayak, tetapi belum menjelaskan unit sosial dari masyarakat adat dalam etnis Dayak tersebut. Di dalam Pasal 1 angka 13 disebutkan:

“Dayak adalah rumpun atau himpunan suku penduduk asli Kalimantan Tengah yang mempunyai hak-hak adat, kebiasaan-kebiasaan, adat istiadat dan hukum adat yang diakui sebagai wujud dari ke-Bhineka Tunggal Ika-an, dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Selain itu terdapat pula ketentuan yang meletakkan unit sosial masyarakat adat pada level etnisitas. Pasal 1 angka 37 dari Perda No. 16 Tahun 2008 menyebutkan:

“Masyarakat Adat Dayak adalah semua orang dari keturunan suku Dayak yang berhimpun, berkehidupan dan berbudaya sebagaimana tercermin dalam semua kearifan lokalnya dengan bersandar pada kebiasaan, adat istiadat dan hukum adat.”

Selain meletakkan unit masyarakat adat pada level etnisitas itu, Perda No. 16 Tahun 2008 juga mengatur mengenai definisi Kedadang. Dalam Pasal 1 angka 25 didefinisikan bahwa:

“Kedadang adalah suatu Lembaga Adat Dayak yang memiliki wilayah adat, kesatuan masyarakat adat dan hukum adat dalam wilayah Provinsi

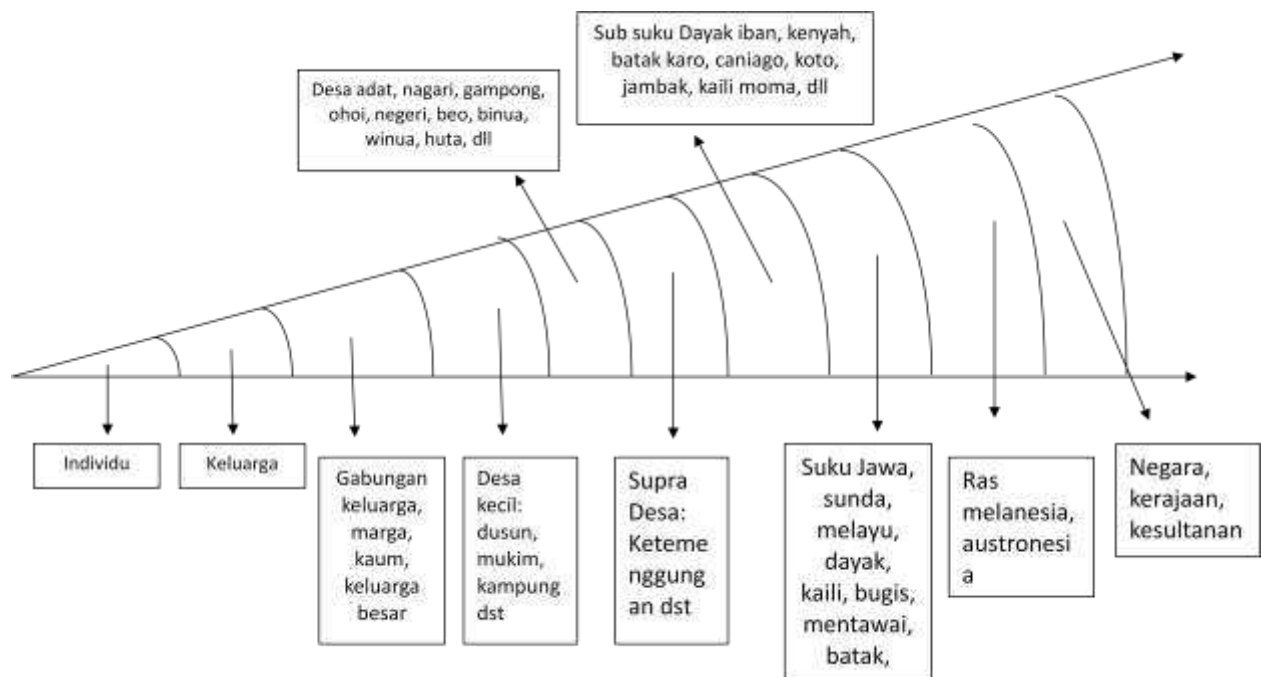


Kalimantan Tengah yang terdiri dari himpunan beberapa desa/ kelurahan/ kecamatan/Kabupaten dan tidak dapat dipisah-pisahkan.”

Dari dua definisi tersebut di atas, kemudian muncul dua kemungkinan bahwa unit sosial dari masyarakat adat adalah etnisitas, yaitu Dayak atau Masyarakat Adat Dayak, atau himpunan dari beberapa desa/kelurahan/kecamatan/kabupaten dalam sebuah Kedamangan. Selain itu, di beberapa tempat, unit masyarakat adat merupakan susunan pemerintahan asli yang memiliki hak asal-usul seperti *nagari* di Sumatra Barat, *gampong* di Aceh, dan beberapa nama lainnya seperti *Beo* di NTT, *binua*, *winua* di Kalimantan, *lembang* di Toraja, *negeri* di Maluku, *Rio* di Bungo dan lain sebagainya. Sementara itu kajian-kajian antropologi di Kalimantan banyak menjadikan sub-sub etnis sebagai objek penelitian seperti Dayak Penan, Dayak Kenyah, Dayak Ot Danum dll.

Unit masyarakat adat harus mengacu kepada unit sosial yang berkembang dalam kehidupan bermasyarakat. Unit masyarakat adat itu bisa membentang dari individu, keluarga, gabungan keluarga, kampung, sub-suku, suku, sampai dengan ras. Kegagalan menentukan unit masyarakat adat akan menimbulkan kebingungan yang lebih lanjut mengenai pengadministrasian subjek hukum dan juga hak-hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Oleh karena itu penentuan mengenai unit sosial subjek masyarakat hukum adat merupakan hal pokok yang menjadi fondasi pengakuan hukum terhadap masyarakat adat. Dilihat dari berbagai tingkatannya, maka diperlukan suatu kesepakatan politik di kalangan masyarakat dan juga oleh pembentuk kebijakan untuk menentukan unit sosial mengenai masyarakat adat di Kalimantan Tengah.

**Bagan 3. Skala unit masyarakat adat<sup>4</sup>**



Di dalam unit sosial masyarakat adat terdapat lembaga-lembaga adat. Di dalam Perda No. 16 Tahun 2008 lembaga adat pada level kampung disebut dengan mantir dan pada level yang lebih tinggi disebut kedamangan. Kedamangan dipimpin oleh Damang

<sup>4</sup> Bagan dikembangkan dari diskusi dengan Yando Zakaria tahun 2012 dan 2013.

Kepala Adat adalah pimpinan adat dan Ketua Kerapatan Mantir Perdamaian Adat tingkat kecamatan. Damang Kepala Adat berwenang menegakkan hukum adat Dayak dalam suatu wilayah adat yang pengangkatannya berdasarkan hasil pemilihan oleh para kepala desa/kelurahan, para ketua Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan, para Mantir Adat Kecamatan, para Ketua Kerapatan Mantir Adat Perdamaian desa/kelurahan yang termasuk dalam wilayah Kedamaian tersebut.

### ***Wilayah adat***

Perda No. 16 Tahun 2008 dan Pergub No. 13 Tahun 2009 mendefinisikan mengenai wilayah adat. Dalam Pasal 1 angka 27 Perda No. 16 Tahun 2008 disebutkan bahwa wilayah adat adalah wilayah satuan budaya tempat adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan dan hukum adat Dayak itu tumbuh, berkembang dan berlaku sehingga menjadi penyangga untuk memperkokoh keberadaan Masyarakat Adat Dayak bersangkutan.

Menentukan wilayah adat penting akan menentukan cakupan dan wadah dari keberadaan masyarakat adat yang juga akan menentukan luasnya ruang keberlakuan kekuasaan suatu komunitas masyarakat adat. Wilayah adat bukanlah ruang tak terhingga melainkan dibatasi oleh wilayah-wilayah lain, baik wilayah adat dari komunitas lain, maupun berbatasan dengan bukan wilayah adat.

Dalam suatu kebijakan pengakuan sangatlah penting untuk melampirkan peta wilayah adat yang menunjukkan dimana lokasinya, berapa luasnya serta apa saja yang ada di atasnya. Pemetaan atas wilayah adat dapat dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat adat itu sendiri.

Perda No. 16 Tahun 2008 menentukan bahwa di dalam wilayah adat terdapat tanah adat. Tanah adat itu terdiri dari tanah adat milik bersama, yaitu tanah warisan leluhur turun temurun yang dikelola dan dimanfaatkan bersama-sama oleh para ahli waris sebagai sebuah komunitas, dalam hal ini dapat disejajarkan maknanya dengan Hak Ulayat. Selain itu terdapat pula tanah adat milik perorangan yaitu tanah milik pribadi yang diperoleh dari membuka hutan atau berladang, jual beli, hibah, warisan, dapat berupa kebun atau tanah yang ada tanam tumbuhnya maupun tanah kosong belaka.

### ***Hubungan masyarakat adat dengan tanah***

Perda No. 16 Tahun 2008 dan Pergub No. 13 Tahun 2009 mendefinisikan mengenai hak adat. Pasal 1 angka 14 Perda No. 16 Tahun 2008 disebutkan bahwa hak adat adalah hak untuk hidup dengan memanfaatkan sumber daya yang ada dalam lingkungan wilayah adat, berdasarkan adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan dan hukum adat, sebagaimana dikenal dalam lembaga-lembaga adat Dayak setempat. Sementara itu yang dimaksud dengan hak-hak adat di atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 Perda No. 16 tahun 2008 adalah hak bersama maupun hak perorangan untuk mengelola, memungut dan memanfaatkan sumber daya alam dan atau hasil-hasilnya, di dalam maupun di atas tanah yang berada di dalam hutan di luar tanah adat. Dalam konteks ini, hubungan masyarakat adat dengan tanah berkaitan pula dengan hubungan masyarakat adat dengan sumber daya alam lainnya termasuk hutan adat.

Persoalan hubungan masyarakat adat dengan tanah menjadi komponen penting yang perlu dikaji dalam mempersiapkan sebuah kebijakan pengakuan hukum. Hubungan itu berkaitan dengan kekuasaan/kewenangan masyarakat adat terhadap perencanaan dan penggunaan tanah-tanah yang terdapat di dalam wilayah adat. Perda Kedamaian dan

Pergub Tanah Adat memberikan kewenangan kepada damang untuk menerbitkan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA).

Hubungan hukum berkaitan dengan tanah yang masih menjadi pertanyaan mendasar dalam kaitannya dengan kebijakan pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat saat ini berkaitan dengan kedudukan tanah hak milik individu di dalam wilayah adat. Apakah diperbolehkan individu yang merupakan anggota dari masyarakat hukum adat untuk melakukan pensertipikatan hak miliknya itu kepada BPN? Bila diperbolehkan, apakah hal itu tidak akan menghilangkan sifat kebersamaan dari kepemilikan tanah adat dan wilayah adat? Hubungan ini diatur secara berbeda-beda antara satu tempat dengan tempat lain. Pada masyarakat Baduy dibuat ketentuan larangan untuk mensertipikatkan tanah ulayat menjadi tanah milik individu. Di Sumatra Barat, tanah ulayat nagari dapat diaftarkan mejadi hak guna usaha, hak pakai atau hak pengelolaan. Sementara itu tanah ulayat suku dan tanah ulayat kaum dapat didaftarkan menjadi hak milik dengan pemegang atas nama penghulu suku atau mamak kepala waris. Sedangkan di Kalimantan Tengah berdasarkan Perda No. 16 Tahun 2008 dan Pergub No. 13 Tahun 2013, diperbolehkan untuk mendaftarkan tanah-tanah adat individu yang telah memiliki SKTA untuk didaftarkan menjadi hak milik kepada Kantor Pertanahan.

## 6. Skenario-skenario hukum

Pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat tidak berhenti ketika sudah dibentuknya peraturan daerah, peraturan gubernur, peraturan bupati ataupun bentuk-bentuk pengakuan hukum lainnya. Hukum merupakan alat untuk mencapai tujuan-tujuan. Demikian pula dalam konteks pengakuan hukum masyarakat adat, maka 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 dari pada perjuangan menghadirkan suatu kebijakan pengakuan.

Saat ini sejumlah inisiatif legislasi sedang berjalan di tingkat nasional yang punya keterkaitan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. RUU Desa yang segera akan disahkan membagi desa dalam dua kategori yaitu desa dan desa adat. Desa Adat di dalam RUU Desa hampir sama unsur-unsur pada definisinya dengan pengertian masyarakat hukum adat yang ada di dalam RUU PPHMHA. Berikut tabel perbandingan definisi antara desa adat dengan masyarakat hukum adat.

**Tabel 2. Perbandingan definisi desa adat dengan masyarkat hukum adat**

| Definisi Desa Adat dalam RUU Desa  | Definisi Masyarakat Hukum Adat dalam RUU PPHMHA  |
|--|--|
| <p><b>Desa Adat</b> atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adat, adalah <b>kesatuan masyarakat hukum adat</b> yang memiliki batas-batas <b>wilayah</b> dan susunan <b>pemerintahan asli</b> yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan <b>asal-usul dan/atau adat istiadat</b> yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> | <p><b>Masyarakat Hukum Adat</b> adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di <b>wilayah geografis tertentu</b> di Negara Indonesia karena adanya ikatan pada <b>asal usul leluhur</b>, hubungan yang kuat dengan <b>tanah, wilayah, sumber daya alam</b>, memiliki pranata <b>pemerintahan adat</b>, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya.</p> |

Bila dipersandingkan definisi antara desa adat dengan masyarakat hukum adat memiliki banyak kesamaan. Beberapa elemen yang sama antara lain mengenai: masyarakat

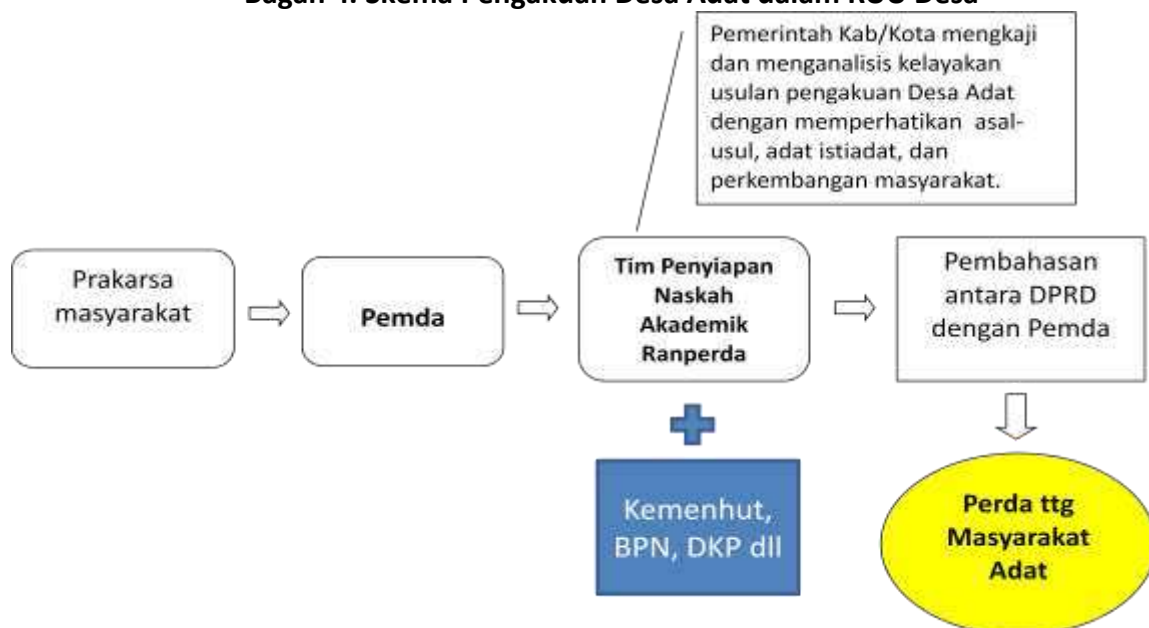
hukum adat; wilayah; pemerintahan asli/adat; hak asal-usul; dan adat istiadat-tatanan hukum adat. Meskipun banyak memiliki kesamaan, perbedaan antara kedua definisi itu adalah pada unit sosial masyarakat adatnya. Desa adat mengambil unit sosial masyarakat adat sebagai susunan asli dari kesatuan sosial masyarakat di Indonesia yang sudah ada sejak sebelum Republik Indonesia terbentuk seperti *nagari* di Minangkau, *gampong* di Aceh, *negeri* di Maluku, *beo* di Nusa Tenggara, *binua*, *winua* di Kalimantan dan berbagai sebutan lainnya. Sedangkan masyarakat hukum adat di dalam RUU PPHMHA tidak selalu mengambil unit sosial masyarakat adat pada susunan asli, melainkan bisa lebih luas seperti sub-suku atau federasi susunan pemerintahan asli maupun lebih kecil dari susunan asli itu dalam bentuk komunitas-komunitas dusun.

Penentuan terhadap unit sosial itu dikembalikan kepada keputusan politik dari masyarakat adat dan institusi politik di level lokal dan nasional. Penentuan unit sosial itu berimplikasi pada penentuan siapa masyarakat adat, dimana wilayahnya dan apa-apa saja haknya. Oleh karena itu, menentukan unit sosial merupakan hal yang paling mendasar bagi implementasi setiap kebijakan maupun peraturan yang mengakui masyarakat adat. Tanpa kejelasan unit sosial masyarakat adat, maka kebijakan pengakuan tidak mencapai sasarannya.

### Skenario Desa Adat

Salah satu jalur untuk mengakui masyarakat hukum adat kedepan adalah melalui 'label' Desa Adat. Jalur ini dilakukan mirip dengan jalur 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 Perda tentang Pembentukan Desa Adat. Dalam rangka penelitian penyiapan naskah akademik itu, pemerintah mengkaji dan menganalisis kelayakan usulan pengakuan Desa Adat dengan memperhatikan asal-usul, adat istiadat, dan perkembangan masyarakat.

**Bagan 4. Skema Pengakuan Desa Adat dalam RUU Desa**

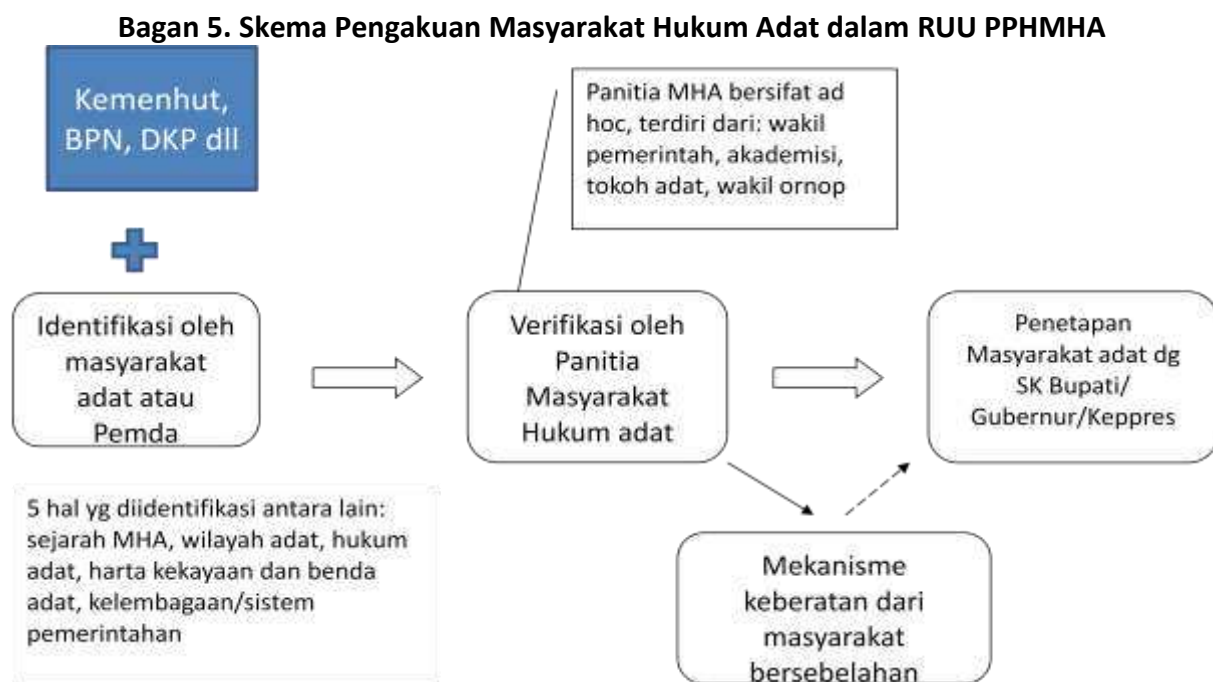


Hasil dari penelitian yang dicantumkan dalam Naskah Akademik dan Rancangan Perda itu kemudian dibahas bersama-sama oleh Pemerintah Kabupaten dengan DPRD untuk mencapai kesepakatan bersama membentuk Peraturan Daerah tentang Desa Adat. Proses

dalam pembentukan Desa Adat memiliki kelemahan karena dalam tahapan pengakuan masyarakat adat tidak dilakukan secara terintegrasi dengan proses pengadministrasian hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Bila hendak diintegrasikan, sebenarnya proses ini bisa melibatkan BPN, Kemenhut maupun instansi pemerintah terkait lainnya dalam melakukan penelitian penyiapan naskah akademik. Sehingga nanti hasil dari penelitian itu yang kemudian menjelma menjadi Perda bisa segera ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanah dan hutan adat oleh instansi terkait.

### Skenario RUU PPHMHA

Skenario dalam RUU PPHMHA dimulai dengan identifikasi oleh masyarakat adat maupun oleh Pemda. Proses identifikasi itu dilakukan terhadap lima hal, antara lain: sejarah masyarakat hukum adat; wilayah adat; hukum adat; harta kekayaan dan benda adat; dan kelembagaan/sistem pemerintahan.



Hasil dari identifikasi itu diserahkan kepada Panitia Masyarakat Hukum Adat. Panitia ini bersifat *ad hoc*, keanggotaannya terdiri dari wakil pemerintah, wakil masyarakat adat, akademisi dan Ornop. Panitia dibentuk berjenjang mulai dari Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota, Panitia Masyarakat Hukum Adat Gubernur, 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 maka kemudian hasil verifikasi itu diserahkan kepada Bupati, Gubernur atau Presiden sesuai dengan tingkatannya untuk dikeluarkan Surat Keputusan Penetapan Masyarakat Adat.

RUU PPHMHA mengidap penyakit yang sama dengan RUU Desa, yaitu tidak memastikan adanya pengakuan yang secara integratif antara pengakuan keberadaan dan pengakuat terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Oleh karena itu, mumpung masih ada kesempatan karena proses RUU ini masih panjang,

maka perlu menyiapkan mekanisme yang bisa mengintegrasikan pengakuan terhadap keberadaan dengan pengakuan atau pengadministrasian hak-hak masyarakat adat.

## 7. Penutup

Saat ini sudah banyak sekali peluang hukum yang terbuka baik pada level nasional maupun level daerah. Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 memberikan semangat yang lebih besar kepada masyarakat adat untuk memasuki arena hukum, yaitu menggunakan hukum sebagai alat untuk memperjuangkan keberadaan dan hak-haknya atas tanah dan sumber daya alam lainnya. Tantangan kedepan adalah bagaimana merumuskan kerangka hukum, baik level nasional maupun daerah yang menyediakan pengakuan hukum yang terintegrasi antara pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, terutama terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya.

Selain itu, diperlukan pemahaman teknis hukum yang lebih bagi masyarakat adat untuk melahirkan kebijakan yg lengkap, terintegrasi dan bisa diimplementasikan. Memang bukan pekerjaan yang mudah untuk memahami logika-logika hukum dan 'jerat-jerat' yang ada di dalamnya, namun 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 dan menghabiskan banyak energi untuk 'menaklukkannya'.

Dalam konteks Kalimantan Tengah, keberadaan Perda No. 16 Tahun 2008 maupun Pergub No. 13 Tahun 2009 tidak mencukupi untuk menampung semangat pengakuan terhadap hak masyarakat adat, khususnya terhadap hutan adat. Oleh karena itu diperlukan sebuah kebijakan baru, baik merupakan revisi terhadap Perda dan Pergub maupun kebijakan yang sama sekali baru.

## Daftar Pustaka

- Arizona, Yance, 2013. 'Membumikan Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 dalam konteks pembaruan hukum daerah', Makalah disampaikan dalam Workshop Pengakuan dan Penguatan Pengelolaan Hutan Adat dan Kawasan Konservasi oleh Masyarakat Adat (ICCAs): Pengalaman dan Ruang Kebijakan. Diselenggarakan oleh Working Group ICCAs Indonesia (WGII) dan FoMMA, Malinau, 24-26 September 2013
- Arizona, Yance (edt), 2010, *Antara teks dan konteks: Dinamika pengakuan hukum hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia*, Jakarta: HuMa
- Arizona, Yance, Siti Rakhma Mary Herwati dan Erasmus Cahyadi, 2013. *Kembalikan hutan adat kepada masyarakat hukum adat: Anotasi putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan*, tulisan dipresentasikan dalam Workshop Konsolidasi Menindaklanjuti Putusan MK mengenai Hutan Adat, diselenggarakan oleh AMAN, di Hotel Maharaja-Jakarta, 29 Mei 2013.
- Bedner, Adriaan and Stijn Van Huis. 2008 'The return of the native in Indonesian law: Indigenous communities in Indonesian legislation', *Bijdragen* (2008; 164-2/3).
- Fariqun, A. Latief 2007 *Pengakuan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam dalam politik hukum nasional*, Disertasi Doktoral di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang
- Moniaga, Sandra, 2010, "Dari Bumiputera ke masyarakat adat", dalam Jamie Davison, David Henley dan Sandra Moniaga (edt), *Adat dalam politik di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.