

Pengakuan Masyarakat Hukum Adat¹

FX. Sumarja²

Pengantar

UUD 1945 mengakui keberadaan masyarakat adat. Penelusuran terhadap risalah-risalah sidang BPUPKI menunjukkan bahwa sejak awal UUD 1945 memang dirancang untuk menjadi hukum dasar (tertulis) yang akan digunakan dalam membangun suatu negara bangsa yang modern dan menghormati keberagaman sistem sosial masyarakat Indonesia sekaligus menghormati hak asasi manusia. Masyarakat hukum adat juga merupakan topik yang hangat dibicarakan di dalam sidang-sidang BPUPKI. Hasil diskusi tersebut terkristalisasi dalam Pasal 18 serta penjelasan II Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). Pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat pun tidak hilang setelah UUD 1945 diamandemen dimana pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat setidaknya tercantum di dalam Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945. Namun demikian, teks pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat masih menyisakan dua persoalan pokok. Pertama, pengakuan masyarakat hukum adat dengan syarat. Kedua, pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat utamanya hak ulayat atas wilayah juga bersyarat.

Belum lagi, konstitusi memperkenalkan dua istilah, yaitu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Pasal 18 B ayat 2) dan Masyarakat Tradisional (Pasal 28 I ayat 3). Sama sekali tidak ada penjelasan menyangkut kedua istilah tersebut. Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa telah mencoba menerjemahkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 dengan memperkenalkan “desa adat” sebagai padanan dari “kesatuan masyarakat hukum adat.” Namun ternyata penerapan UU tersebut masih menyisakan persoalan pokok menyangkut unit sosial masyarakat adat, dimana istilah masyarakat adat tidak dapat terakomodasi secara sempurna di dalam terminologi “desa adat” yang diperkenalkan UU Desa tersebut.

Masalah lainnya, prosedur pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat yang disediakan oleh peraturan operasional dalam rangka menterjemahkan mandat Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) tidak mudah dilakukan. Banyak diantaranya justru tidak bersesuaian. Pasal 67 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan misalnya mengamanatkan pengukuhan keberadaan masyarakat adat melalui peraturan daerah. Sementara di sisi lain, Peraturan Menteri Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 tahun 2015 tentang Tatacara Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur penetapan masyarakat hukum adat melalui Keputusan Kepala Daerah (Bupati/Walikota atau Gubernur). Hal yang sama juga dilakukan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 10 tahun 2016 tentang Tatacara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu. Melalui Permen ini, keberadaan masyarakat adat dan hak atas tanahnya ditetapkan oleh Kepala Daerah (Bupati/Walikota atau Gubernur).

Berdasarkan uraian di atas, akan dibahas bagaimanakah seharusnya pengaturan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Indonesia?

¹ Disampaikan Pada Kegiatan Rapat Kajian Perda Tentang Masyarakat Hukum Adat, Di Kantor Wilayah KUMHAM Provinsi Lampung, Kamis 26 Juli 2018.

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung

Pembahasan

1. Kriteria Masyarakat Hukum Adat

Pembahasan kali ini difokuskan pada pengaturan proses pengakuan masyarakat hukum adat sebelum dan setelah lahirnya Permendagri 52 tahun 2015, serta pengaturan selanjutnya. Berdasarkan data yang ada hingga saat ini peraturan yang dengan tegas mengatur tatacara pengakuan masyarakat adat adalah Permendagri No. 52/2015 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Sebelum tahun 2015, tidak ada aturan tentang tatacara pengakuan masyarakat adat, yang ada adalah kriteria keberadaan masyarakat adat. Namun demikian pernah ada pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat sebelum tahun 2015, yaitu Keputusan Bupati Lebak No. 430/Kep.318/ Disporabudpar/2010 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat Cisitua Kesatuan Sesepuh Adat Cisitua Banten Kidul Di Kabupaten Lebak (sumber Putusan MK 35/PUU-X/2012 ttg Hutan Adat (UU 41/1999 Kehutanan).

UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, mengatur kriteria keberadaan masyarakat adat. Keberadaan masyarakat adat diakui sepanjang:

1. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyupan.
2. ada kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya
3. ada wilayah hukum adatnya yang jelas
4. ada pranata hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati, dan masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan dan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Kemudian, berdasarkan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, keberadaan masyarakat adat diakui sepanjang:

1. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyupan.
2. ada kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya.
3. ada wilayah hukum adatnya yang jelas.
4. ada pranata hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati, dan 5. ada penguatan dengan peraturan daerah.

Demikian juga berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 9 Tahun 2015 tentang Tatacara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, bahwa persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat adalah:

1. masyarakat masih dalam bentuk paguyupan.
2. ada kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya.
3. ada wilayah hukum adatnya yang jelas.
4. ada pranata dan perangkat hukum yang masih ditaati.

Baik UU Kehutanan, UU Perkebunan maupun Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015 yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 10/2016 tidak mengatur tentang tatacara pengakuan masyarakat adat, dan hanya mengatur kriteria keberadaan masyarakat adat. Tata cara pengakuan masyarakat adat diatur pada tahun 2015 berdasarkan Permendagri 52/2015 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Pengakuan masyarakat adat didahului dengan pembentukan panitia masyarakat adat oleh Bupati/Walikota. Bentuk pengakuannya berupa surat keputusan bupati/walikota tentang penetapan masyarakat hukum adat. Panitia terdiri dari: 1. Sekretaris Daerah kabupaten/kota sebagai ketua; 2. Kepala SKPD yang membidangi pemberdayaan masyarakat sebagai sekretaris; 3. Kepala Bagian Hukum sekretariat kabupaten/kota sebagai anggota; 4. Camat atau sebutan lain sebagai anggota; dan 5. Kepala SKPD terkait sesuai karakteristik masyarakat hukum adat sebagai anggota.

Panitia yang telah dibentuk melakukan: 1. Identifikasi Masyarakat Hukum Adat dengan melibatkan masyarakat adat; 2. Verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat, kemudian dilakukan pengumuman kepada masyarakat hukum adat selama 1 bulan; 3. Rekomendasi kepada Bupati/Walikota untuk Penetapan Masyarakat Hukum Adat **dengan keputusan**

Bupati/walikota. Panitia dalam melakukan identifikasi harus mengkaji: 1. sejarah Masyarakat Hukum Adat; 2. wilayah Adat; 3. hukum Adat; 4. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan. 5. kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Dengan demikian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sekelompok masyarakat tidak bisa mengklaim dirinya sebagai masyarakat adat jika tidak memenuhi kriteria yang telah ditentukan, dan berdasarkan Permendagri 52/2015 harus didahului pembentukan panitia yang akan melakukan pengkajian dan memberikan rekomendasi kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan masyarakat hukum adat.

2. Kelembagaan Yang Mengurusi Masyarakat Hukum Adat

Selain persoalan substansi pengaturan. Hal lain yang menjadi persoalan terkait dengan pengakuan hukum terhadap masyarakat hukum adat adalah persoalan kelembagaan. Pertanyaan yang penting dikemukakan adalah lembaga negara mana yang bertanggungjawab mengurus masyarakat hukum adat sehingga punya wewenang untuk mengeluarkan instrumen hukum pengakuan dan bertanggungjawab melaksanakan program terkait pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat.

Bila merujuk kepada sistematika UUD 1945 maka lembaga yang memiliki wewenang mengurus masyarakat adat adalah Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. Namun, pembedaan berdasarkan konstitusi itu bila diletakkan dalam bangunan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini, maka persoalan lembaga yang mengurus masyarakat hukum adat lebih kompleks. Apalagi kalau dikaitkan dengan pengelolaan sumber daya alam.

Norma konstitusi tersebut harus diturunkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (undang-undang). Sejumlah undang-undang terkait dengan sumber daya alam telah mengatur soal keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat. Hal ini menjadikan lembaga yang mengurus sumber daya alam juga mengurus keberadaan dan eksistensi masyarakat hukum adat. Persoalannya menjadi rumit ketika lembaga yang mengurus sumber daya alam tersektoralisasi dalam banyak lembaga. Diantara sekian banyak lembaga tersebut punya cara pandang dan kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda. Lingkup dan Dimensi Kelembagaan yang Mengurus Masyarakat Adat, dapat diperhatikan pada tabel berikut:

Tabel. Lingkup dan Dimensi Kelembagaan yang Mengurus Masyarakat Adat

Substansi	Lembaga	Dimensi
Pasal 18B ayat (3) UUD 1945,UU Pemerintahan Daerah	Kementerian Dalam Negeri	Tata Pemerintahan dan Pemberdayaan Masyarakat
Pasal 28I ayat (3) UUD 1945,UU HAM	Kementerian Hukum dan HAM	Hak Asasi Manusia
Pasal 32 ayat (1) UUD 1945	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	Kebudayaan
UU Kehutanan	Kementerian Kehutanan	Pengelolaan hutan danKeberadaan Masyarakat adat
UU Sumber Daya Air	Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum	Pengelolaan sumber daya air dan keberadaan masyarakat adat
UU Perkebunan	Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian	Ganti rugi lahan bagi masyarakat adat
UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil
UU Kesejahteraan Sosial, Keppres 111 Tahun 1999	Kementerian Sosial	Akses terhadap pelayanan dasar
UU Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria	Badan Pertanahan Nasional	Hak atas tanah

3. Pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Berdasarkan Permendagri 52/2015 tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, diatur bahwa:

- 1) Masyarakat Hukum Adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.
- 2) Wilayah Adat adalah tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat.
- 3) Hukum Adat adalah seperangkat norma atau aturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang hidup dan berlaku untuk mengatur tingkah laku manusia yang bersumber pada nilai budaya bangsa Indonesia, yang diwariskan secara turun temurun, yang senantiasa ditaati dan dihormati untuk keadilan dan ketertiban masyarakat, dan mempunyai akibat hukum atau sanksi.
- 4) Dalam melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, bupati/walikota membentuk Panitia Masyarakat Hukum Adat kabupaten/kota. Struktur organisasi Panitia Masyarakat Hukum Adat terdiri atas: a. Sekretaris Daerah kabupaten/kota sebagai ketua; b. Kepala SKPD yang membidangi pemberdayaan masyarakat sebagai sekretaris; c. Kepala Bagian Hukum sekretariat kabupaten/kota sebagai anggota; d. Camat atau sebutan lain sebagai anggota; dan e. Kepala SKPD terkait sesuai karakteristik masyarakat hukum adat sebagai anggota. Struktur organisasi Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Bupati/walikota.
- 5) Pengakuan dan perlindungan dilakukan melalui tahapan: a. identifikasi Masyarakat Hukum Adat; b. verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat; dan c. penetapan Masyarakat Hukum Adat.
- 6) Bupati/Walikota melalui Camat atau sebutan lain melakukan identifikasi dengan melibatkan masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat. Identifikasi dilakukan dengan mencermati: a. sejarah Masyarakat Hukum Adat; b. wilayah Adat; c. hukum Adat; d. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan e. kelembagaan/sistem pemerintahan adat. Hasil identifikasi dilakukan verifikasi dan validasi oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat kabupaten/kota. Hasil verifikasi dan validasi diumumkan kepada Masyarakat Hukum Adat setempat dalam waktu 1 (satu) bulan.
- 7) Panitia Masyarakat Hukum Adat kabupaten/kota menyampaikan rekomendasi kepada Bupati/Walikota berdasarkan hasil verifikasi dan validasi. Bupati/walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi Panitia Masyarakat Hukum Adat dengan Keputusan Kepala Daerah. Dalam hal masyarakat hukum adat berada di 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota, pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Keputusan Bersama Kepala Daerah.

Mengingat ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang mengatur:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.”

Maka Pengakuan Masyarakat Hukum Adat harus diatur dalam sebuah undang-undang. Undang-undang yang mengatur hal tersebut sudah dalam tahap pengkajian dan pembahasan antara DPP-RI dan DPR-RI. Paling tidak ada tiga RUU yang terkait ketentuan pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yaitu RUU Masyarakat Hukum Adat, RUU Hak-Hak Masyarakat Adat, dan RUU Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Ketentuan yang diatur dalam RUU Masyarakat Hukum Adat (MHA), diantaranya:

- 1) Tujuan pengaturan pengakuan masyarakat hukum adat yaitu: a. memberikan kepastian hukum terhadap kedudukan dan keberadaan Masyarakat Adat agar dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan harkat dan martabat; b. memberikan jaminan kepada Masyarakat Adat dalam melaksanakan haknya sesuai dengan tradisi dan adat istiadatnya; c. memberikan ruang partisipasi dalam aspek politik, ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, dan budaya; d. melestarikan tradisi dan adat istiadatnya sebagai kearifan lokal dan bagian dari kebudayaan nasional; dan e. meningkatkan ketahanan sosial budaya sebagai bagian dari ketahanan nasional.
- 2) Keberadaan MHA. Masyarakat Hukum Adat memiliki karakteristik meliputi : a. komunitas tertentu yang hidup berkelompok dalam suatu bentuk paguyuban, memiliki keterikatan karena kesamaan keturunan dan/atau teritorial; b. mendiami suatu wilayah adat dengan batas tertentu secara turuntemurun; c. mempunyai identitas budaya yang sama; d. memiliki pranata atau perangkat hukum dan ditaati kelompoknya sebagai pedoman dalam kehidupan Masyarakat Adat; e. mempunyai Lembaga Adat yang diakui dan berfungsi; f. memiliki kearifan lokal dan pengetahuan tradisional; dan/atau g. memiliki harta kekayaan/benda adat.
- 3) Pengakuan. Negara mengakui Masyarakat Hukum Adat yang masih hidup dan berkembang di masyarakat sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - a) Dalam memberikan Pengakuan, Pemerintah Pusat melakukan pendataan terhadap Masyarakat Adat yang masih tumbuh dan berkembang sesuai dengan karakteristik masyarakat adat. Dalam melakukan pendataan, Pemerintah Pusat berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah.
 - b) Hasil yang dilakukan akan digunakan sebagai dasar untuk melakukan pengakuan Masyarakat Adat. Pengakuan Masyarakat Adat dilakukan melalui tahapan: a. identifikasi; b. verifikasi; c. validasi; dan d. penetapan. Identifikasi, verifikasi, validasi, dan penetapan dilakukan oleh Panitia yang bersifat *Ad Hoc*.
 - c) Gubernur membentuk panitia untuk melakukan pengakuan terhadap Masyarakat Adat yang berada di wilayah paling sedikit 2 (dua) kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi. Bupati/walikota membentuk panitia untuk melakukan pengakuan terhadap Masyarakat Adat yang berada di satu wilayah kabupaten/kota. Pembentukan Panitia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Panitia terdiri dari unsur: a. Pemerintah Daerah; b. kantor pertanahan; c. kepala desa/lurah setempat; d. tokoh masyarakat; dan e. akademisi.
 - d) Menteri membentuk panitia untuk melakukan pengakuan terhadap Masyarakat Adat yang berada di wilayah paling sedikit 2 (dua) provinsi. Pembentukan Panitia ditetapkan dengan Peraturan Menteri. Panitia terdiri dari unsur: a. kementerian terkait; b. Badan Pertanahan Nasional; c. pemerintah daerah setempat; dan d. akademisi.
 - e) Identifikasi merupakan kegiatan menentukan keberadaan Masyarakat Adat. Hasil identifikasi memuat data dan informasi mengenai karakteristik Masyarakat Adat. Identifikasi yang dilakukan oleh Panitia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sudah termasuk kegiatan verifikasi. Dalam hal identifikasi sudah dilakukan oleh Masyarakat Adat, Panitia tidak melakukan identifikasi terhadap Masyarakat Adat yang bersangkutan. Hasil identifikasi digunakan untuk melakukan verifikasi. Masyarakat Adat yang sudah melakukan identifikasi yang berada dalam satu wilayah Kabupaten/Kota, menyampaikan hasil identifikasi kepada Panitia Kabupaten/Kota.
 - f) Masyarakat Adat yang sudah melakukan identifikasi yang berada di dua atau lebih Kabupaten/Kota dalam satu provinsi dan menyampaikan hasil identifikasi kepada Panitia Provinsi. Masyarakat Adat yang sudah melakukan identifikasi yang berada di dua atau lebih Provinsi menyampaikan hasil identifikasi kepada Panitia Pusat. Verifikasi merupakan kegiatan pemeriksaan lapangan atas kelengkapan dan kebenaran data dan informasi hasil identifikasi.

- g) Panitia Kabupaten/Kota, Panitia Provinsi, dan Panitia Pusat melakukan verifikasi terhadap hasil identifikasi. Dalam melakukan verifikasi, Panitia Kabupaten/Kota, Panitia Provinsi, atau Panitia Pusat dapat meminta Masyarakat Adat untuk melengkapi data dan informasi yang diperlukan. Panitia Kabupaten/Kota, Panitia Provinsi, dan Panitia Pusat melakukan verifikasi paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja sejak hasil identifikasi diterima. Hasil verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan kepada masyarakat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak verifikasi selesai dilakukan.
- h) Panitia mengumumkan hasil verifikasi di kantor kecamatan setempat. Apabila sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan tidak terdapat pihak yang berkeberatan terhadap hasil verifikasi, Panitia melakukan validasi. Dalam hal terdapat pihak yang berkeberatan terhadap hasil verifikasi dapat mengajukan keberatan kepada Panitia Kabupaten/Kota, Panitia Provinsi, atau Panitia Pusat. Terhadap keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panitia melakukan verifikasi ulang. Panitia melakukan validasi terhadap hasil verifikasi ulang. Validasi merupakan kegiatan pemeriksaan administrasi atas keabsahan hasil verifikasi. Hasil verifikasi dan validasi dituangkan dalam berita acara pemeriksaan untuk dilakukan penetapan. Penetapan dilakukan melalui Peraturan Daerah. Penetapan merupakan proses menetapkan Masyarakat Hukum Adat sesuai ketentuan yang diatur undang-undang.

Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, dengan mengingat banyak hal yang akan diatur dalam ketiga RUU tersebut maka untuk merevisi Perda Provinsi Lampung No 5 tahun 2013 tentang Kelembagaan Masyarakat Adat Lampung belum urgen dilakukan. Mengingat ketiga RUU yang sedang dibahas tersebut akan menjadi payung bagi daerah untuk mengatur pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat. Untuk sementara Perda tersebut masih dapat dijadikan acuan bagi semua lembaga masyarakat adat yang ada di Lampung.