

**MASYARAKAT
HUKUM ADAT
DAN JANJI-
JANJI PADANYA**

MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN JANJI-JANJI PADANYA

OUTLOOK HUMA 2023

Penulis:
Cindy Julianty, Kurniawarman, Malik,
Nadya Demadevina, dan Trifonia Erny

Editor:
Erwin Dwi Kristianto

HuMa



DI AWAL, Joko Widodo menghadirkan wacana “poros maritim” dan hendak mengembalikan kejayaan nenek moyang sebagai pelaut: *jalesveva jayamahe*. Pada saat yang sama merencanakan reforma agraria 9 juta hektar dan perluasan akses masyarakat terhadap kawasan hutan melalui perhutanan sosial 12,7 juta hektar. Secara kontras menggalang proyek infrastruktur dan industri ekstraktif yang tidak sedikit menggusur lahan-lahan pertanian produktif. Dampaknya konflik agraria!

Di tengah konflik agraria itu, apa kabar *Patuanan* di Ambon; *Panyampeto dan Pawatasan* di Kalimantan); *Wewengkon* di Jawa; *Payar dan Prabumian* di Bali; *Tatabuan* di Bolaang Mangondow; *Torluk* di Angkola; *Limpo* di Sulawesi Selatan; *Nuru* di Buru; *Paer* di Lombok dan *Ulayat* di Minangkabau?¹ Apa kabar *Desa* di Jawa, Bali, dan Madura, *Marga* di Sumatera Selatan, *Nagari* di Minangkabau, *Mukim* di Aceh, *Kuria* di Tapanuli, *Wanua* di Sulawesi Selatan, *Lembang* di Tanatoraja, *Negeri* di Maluku, dan sebagainya?²

- 1 Pasal 3 UUPA menyebut nama hak ulayat dengan menambahkan frasa “dan hak-hak yang serupa itu”. Menyebutkan frasa masyarakat-masyarakat hukum adat (jamak) sebagai subjek tanah ulayat di dalam Pasal 3 UUPA menunjukkan bahwa ketentuan ini berlaku terhadap seluruh masyarakat hukum adat yang terdapat di Indonesia. Hukum Agraria memahami sosok masyarakat hukum adat sebagai subjek tanah ulayat adalah beragam, baik dari segi istilah maupun karakter sosial masing-masing. Keberagaman sosok masyarakat hukum adat sebetulnya juga sejalan dengan keberagaman istilah dari hak ulayat itu sendiri.
- 2 Pengakuan masyarakat hukum adat sebagai penyelenggara pemerintahan sendiri pada tingkat masyarakat sudah ditegaskan oleh UUD 1945 sejak awal pembentukan Konstitusi Negara. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum Amandemen) menyatakan hal itu sebagai berikut: “*Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landchappen dan volksgetneenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut*”.

Outlook HuMa 2022 tidak akan memberi angka konflik agraria di Indonesia. Konflik itu nisbi. Deretan angka di <https://humawin.huma.or.id/> atau <https://www.tanahkita.id/> atau portal-portal lainnya, semakin terakumulasi dan tidak kunjung diselesaikan. Sementara itu, wajah-wajah yang (mungkin) tidak kita kenal tergusur dari ruang hidupnya.

Outlook HuMa kali ini akan berpangkal pada janji-janji penguasa pada Masyarakat Adat. Namun, bercabang dan saling berkaitan dengan dimensi yang lebih luas termasuk mengenai legislasi, kehutanan, lingkungan hidup, kehidupan, serta hak Masyarakat Adat.

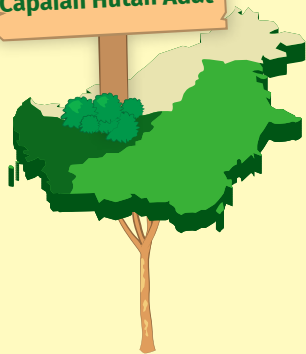
Sekejab ke depan, kita akan memasuki pada babak terakhir pemenuhan janji Nawacita. Pada babak yang telah lama kita ketahui. Mereka akan focus mengkonsolidasikan kekuatan politik di tahun mendatang, untuk kemudian melahirkan janji-janji lainnya.

Hutan adat bisa menjadi gambaran pemenuhan janji yang tidak terpenuhi. Sejak Desember 2016 hingga Agustus 2022, penetapan hutan adat hanya mencakup jumlah 76.270 hektar, 44.997 kepala keluarga (KK), dalam 102 unit.³ Padahal, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, mencantumkan komitmen Pemerintah untuk mengalokasikan sedikitnya 12,7 juta hektare kawasan hutan untuk pelbagai skema perhutanan sosial, termasuk hutan adat.

- 3 90 unit telah memiliki Surat Keputusan Menteri, dan 12 unit lagi sedang di proses. Lihat: Bambang Supriyanto, Hutan Adat, 2022.

Hutan Adat, memerlukan Peraturan Daerah sebagai syarat.⁴ Mari kita lihat produk hukum daerah terkait pengakuan Masyarakat Hukum Adat (MHA). Sebelum Putusan MK 35/2012⁵ terdapat 127 produk hukum daerah dan setelahnya ada 275 dengan total mencapai 402.⁶ Tahun 2020-2022 tercatat 73 produk hukum daerah tersebar di 20 provinsi, dan 34 kabupaten/kota di Indonesia.

Kalimantan Barat: Capaian Hutan Adat



Sampai 2022, 8 dari 12 kabupaten di Kalimantan Barat, yakni Landak, Sanggau, Sintang, Melawi, Sekadau, Ketapang, Bengkayang, dan Kapuas Hulu yang telah menerbitkan Perda MHA. Lebih lanjut, sudah terbit 33 SK Bupati di 7 Kabupaten dengan total luas wilayah adat **548.702,61 hektar** dengan potensi hutan adat seluas 251.922,55 hektar.



Di KLHK menetapkan hutan adat sejumlah 20 SK di 7 Kabupaten, dengan total luas **50.712,20 hektar**. Masih ada sekitar 201.210,35 hektar potensi hutan adat di Kalbar, yang terdiri dari 18 usulan, yang harus ditetapkan oleh KLHK. Jika dibandingkan dengan peta indikatif milik KLHK, target hutan adat di Kalimantan Barat mencapai 1.100.000 hektar. Hutan adat yang telah ditetapkan baru sekitar 4,61% dari total luas target hutan adat tersebut.

4 Lihat: pasal 67 UU 41/1999 tentang Kehutanan.

5 Putusan ini pada pokoknya menyatakan Hutan adat bukan lagi hutan Negara.

6 Lihat Riset Epistema Institute 2015, 2017, dan Riset HuMa 2019, dan 2022.

Sementara wilayah adat ditetapkan dengan produk hukum daerah tahun 2020 seluas 874.863,771 hektar, tahun 2021 seluas 55.028,41 hektar, dan tahun 2022 seluas 112.000,637 hektar dengan total luas mencapai 1.041.892,818 hektar. Bayangkan. 1.041.892,818 hektar pengakuan wilayah adat melalui produk hukum daerah berbanding dengan 76.270 hektar hutan adat

Bagaimanapun, hutan adat barulah hutan adat. Itu belum masuk dalam sistem kadastral. Padahal, dari sisi kelembagaan, Joko Widodo telah mengangkat status Badan Pertanahan Nasional (BPN) menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional serta melakukan penggabungan dan membentuk Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

Sungguh, perubahan itu tidak dibarengi perubahan dualisme administrasi pertanahan antara BPN dan KLHK. Istilah kawasan Hutan dan Area Penggunaan Lain (APL) masih kuat. Minimalnya Jokowi sadar itu. *“Ego-sektoralisme adalah musuh bersama.”*, katanya dalam pidato di pembukaan acara Gugus Tugas Reforma Agraria, GTRA Summit di Wakatobi, 9 Juni 2022.

KONON, dokumen Nawacita yang dilansir Presiden Joko Widodo sembilan tahun lalu, memiliki agenda pengakuan hak-hak Masyarakat Adat. Masyarakat Adat dijanjikan: pengesahan RUU Masyarakat Adat, pembentukan satgas Masyarakat Adat, peninjauan ulang pelbagai peraturan sektoral, pembentukan mekanisme nasional penyelesaian

sengketa, pelaksanaan Putusan MK 35/2012 dan memulihkan korban-korban kriminalisasi. Apa *lacur*, janji tinggalah janji.

Tengok pada hari Jumat 30 Desember 2022, jelang pergantian tahun, sebagian besar dari kita mungkin sedang mengurus tutup buku, menghabiskan anggaran tersisa, atau cuti. Saat itu-lah, Pemerintah mengumumkan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No. 2 Tahun 2022 tentang UU Cipta Kerja!

Sungguh, nalar kami sebagai orang yang sebagian kuliah di Fakultas Hukum berputar keras. *“Bukankan UU Cipta Kerja telah dinyatakan Inkonstitusional Bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi pada 25 November 2021 melalui Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020?”* Kami, juga berusaha mengingat ulang: *“Bukan-kah dalam Putusan tersebut, MK memerintahkan pembentuk Undang-Undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan diucapkan?”* Buku-buku HTN juga kami buka untuk mengecek ulang dan membatin: *“jangan-jangan selama ini kami salah mentafsirkan ihwal kepentingan yang memaksa, kekosongan hukum, dan proses pembuatan tidak bisa dengan proses pembentukan UU seperti biasa sebagai syarat pembentukan Perpu.”*

Sebelumnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, bagian lain dari trias politika di Indonesia selain Presiden, juga telah mengesahkan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menjadi UU KUHP pada tanggal 6 Desember 2022.

KUHP memasukkan *living law* yang kontroversial. Ketentuan *living law*

malah berpotensi menciptakan ancaman bagi MHA. Penjelasan Pasal 2 RUU KUHP menyebut hukum yang hidup diartikan sebagai hukum pidana adat dan dikompilasi dalam Peraturan Daerah (Perda). *Ya, Anda tidak salah membaca. Perda lagi!* KUHP juga masih menggunakan pola yang sama dengan peraturan berumur setengah abad: UU DRT 1/1951. KUHP masih membayangkan penggunaan, tafsir, dan penegakan terhadap hukum adat akan dilakukan oleh institusi negara.

PERPU dan KUHP melengkapi deretan peraturan UU (Ugal-Ugalan) lainnya. Sementara itu, nasib RUU MHA semakin tidak jelas. Substansi RUU dari DPR RI (versi 4 September 2020), tidak banyak mengubah pengakuan bersyarat dan proses yang berjenjang saat ini. RUU belum mampu mengatasi persoalan regulasi sektoral terkait MHA.

Seharusnya, RUU ini lepas dari jebakan pengakuan hukum. Pengakuan hukum terhadap keberadaan Masyarakat Adat dan hak-haknya sudah dinyatakan oleh UUD 1945. Yang perlu dilakukan lebih lanjut adalah pendataan Masyarakat Adat. Proses administrasi yang lebih mudah dalam kaitannya dengan pendataan penduduk, seperti membuat KTP. Perlu *draft* baru untuk memperbaiki RUU MHA. *Draft* versi 4 September 2020 telah salah rute.

RUU lainnya yang mandeg adalah RUU yang dibahas oleh DPR sejak 2016 dengan nama RUU Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem (KKHE). Pada 2022, RUU ini kembali diusulkan oleh DPR dengan nama baru sebagai RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDAE). Salah satu isu krusial adalah kecenderungan model konservasi

yang sentralistik, dan tidak dapat mengilustrasikan “*meaningful participation*” dalam pengaturan dan pengelolaan konservasi di Indonesia.

Jika berandai-andai, RUU ini dapat mengadopsi Areal Konservasi Kelola Masyarakat (AKKM).⁷ Ada sekira 111 titik AKKM dengan luasan 467,344 hektar yang menyebar dan telah didata oleh Working Group ICCAs Indonesia (WGII) di berbagai provinsi di Indonesia.

Namun secara substansi RUU ini masih beresiko dalam *draf* terakhir. Karena dalam pasal 8-9 RUU ini, masih ada pertanyaan: *apakah pemangku hutan adat dan AKKM yang melalui RUU ini dijadikan Ekosistem Penting Di Luar Kawasan Konservasi, harus memperlakukan wilayahnya seperti di kawasan konservasi? Sementara di berbagai daerah Masyarakat Adat memiliki konflik yang panjang dengan kawasan konservasi, terutama Taman Nasional.*

7 AKKM adalah alah Ekosistem alami dan modifikasi Ekosistem alami yang mengandung Keanekaragaman Hayati, jasa ekologis dan nilai-nilai budaya yang signifikan yang secara sukarela dilindungi oleh Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat lokal berdasarkan hukum adat atau pengikat lain. Dengan demikian AKKM dapat berupa hutan ulayat, kawasan yang dilindungi adat, situs-situs yang dikeramatkan, perlindungan sumber daya alam masyarakat lokal atau adat, serta areal yang dikelola Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat lokal misalnya *sasi, awig-awig, panglima laot, tana ulen* dsb. Tiga karakteristik yang mengindikasikan AKKM adalah: a. hubungan yang kuat antara satu atau lebih Masyarakat Adat atau lokal dengan kawasan (teritori, Ekosistem, habitat atau sumber daya) di mana hubungan tersebut harus menyatu di dalam identitas masyarakat dan atau ketergantungan untuk kehidupan atau kesejahteraan; b. Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat lokal merupakan pemain utama dalam pengambilan keputusan dan implementasi pengelolaan kawasan. Pihak lain dapat berkolaborasi sebagai mitra, terutama dalam hal kawasan tersebut merupakan kawasan negara, namun keputusan tetap pada Masyarakat Hukum Adat atau masyarakat lokal; c. keputusan pengelolaan dan upaya dari masyarakat mengarah pada Konservasi keanekaragaman habitat, Spesies genetik dan nilai-nilai budaya yang terkait, walaupun disadari bahwa tujuan pengelolaan bukan hanya Konservasi.

Akhirnya, sebagian MHA dan para pendukungnya memilih kombinasi dari pelbagai peraturan untuk pengakuan hak-hak MHA. Pendekatan kombinitif yang digunakan tidak bermaksud menjadi bagian metode eklektik, tapi karena kesadaran bahwa unsur-unsur dalam suatu peraturan tidak dapat dianggap sebagai satu kesatuan yang independent. Norma kerap pula menunjukkan ketergantungan pada norma ketentuan lain. Dengan situasi produk legislasi yang tumpang-tindih sekaligus parsial, diperlukan metode kombinasi untuk kepentingan advokasi praktis.

Permen LHK Nomor P.34 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup dapat dipakai untuk kepentingan advokasi praktis. Dalam pertimbangannya, Permen ini dimaksudkan sebagai tindak lanjut dari Protokol Nagoya⁸ yang diratifikasi oleh Indonesia.

Mengkombinasikan Permen ini perlu dipertimbangkan karena: *Pertama*, Permen ini mengakomodasi tiga hak Masyarakat Adat sekaligus, yaitu hak atas FPIC, hak atas pengetahuan tradisional, dan hak atas wilayah adat melalui wilayah kearifan lokal. *Kedua*, secara prosedural, pemerintah hanya bertindak sebagai pencatat (*registraar*) dari pengetahuan tradisional,

8 Protokol Nagoya ini tidak secara langsung mengakomodasi hak tradisional Masyarakat Adat karena fokusnya adalah di tingkat hubungan antar negara, namun bisa dimanfaatkan untuk kepentingan advokasi hak Masyarakat Adat, karena mewajibkan negara untuk menjamin *free, prior, informed consent* (PIC) dari Masyarakat Adat sebagai penguasa pengetahuan tradisional. Negara juga diwajibkan mengatur kriteria dan prosedur untuk mendapatkan PIC atau persetujuan tersebut. Pencatatan ini awalnya dimaksudkan untuk mencegah perusahaan atau pihak swasta menggunakan pengetahuan tradisional Masyarakat Adat tanpa izin dari masyarakat, atau sering disebut *biopiracy*.

sehingga lebih bersifat administratif daripada rekognisi. Permen ini juga tidak mensyaratkan pengakuan subjek terlebih dahulu melalui Peraturan Daerah. *Ketiga*, Permen ini bisa jadi alternatif atas mandeknya jalur-jalur pengakuan MHA yang ada, bahkan karena subjek pemangkuanya fleksibel, bisa mengakomodasi kekhususan pengetahuan tradisional yang diampu secara khusus oleh Perempuan Adat misalnya.

Pengakuan Kearifan Lokal

Di Indonesia, sudah ada contoh pengakuan kearifan lokal sesuai Permen ini melalui SK Kepala Daerah, yaitu **SK Bupati Luwu Timur Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 286 Tahun 2019 tentang Pengakuan dan Perlindungan Kearifan Lokal Masyarakat Hukum Adat To Cerekeng**. Dalam konsiderans SK Bupati Luwu Timur ini, jelas-jelas disebutkan bahwa SK ini adalah pelaksanaan dari Permen Kearifan Lokal. Dalam SK ini juga disebutkan bahwa SK ini dikeluarkan berdasarkan hasil inventarisasi kearifan lokal sesuai Permen Kearifan Lokal.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 3 sosok MHA sebagai subjek tanah ulayat hendaknya dilihat padanannya dengan subjek hak menguasai Negara atas tanah, dan bukan sebagai subjek hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 16 ayat (1) UUPA.⁹ Sehingga menarik untuk mencermati PP 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Peraturan ini menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat.

Khusus untuk Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat hanya ditetapkan (bukan diberikan) kepada MHA. Ketentuan ini mendapat perhatian dari berbagai kalangan baik akademisi maupun praktisi, karena memungkinkan tanah ulayat MHA ditetapkan sebagai hak pengelolaan (HPL).

Menurut anggota HuMa Indonesia, Prof. Kurniawarman: *“Membaca ketentuan ini agaknya memang butuh ketenangan. Penjelasan Pasal 4 PP ini memberikan petunjuk bahwa penetapan tanah ulayat menjadi HPL bukanlah merupakan pemberian hak dari negara melainkan sebagai bentuk pengakuan kepada masyarakat hukum adat berdasarkan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria).”*


⁹ Subjek hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 16 UUPA terdiri atas: a. Subjek hak milik ialah warga Negara Indonesia dan badan hukum tertentu yang ditunjuk oleh pemerintah. b. Subjek hak guna usaha yaitu warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. c. Subjek hak guna bangunan yaitu warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. d. Subjek hak pakai yaitu warga Negara Indonesia, badan hukum Indonesia, orang asing, dan badan hukum asing. e. Subjek hak sewa yaitu warga Negara Indonesia, badan hukum Indonesia, orang asing, dan badan hukum asing.

Advokasi praktis juga memberi sedikit kabar baik. Marga Ogoney, Suku Moskona, di Kabupaten Teluk Bintuni, Provinsi Papua Barat mengabarkan: Wilayah adat Marga Ogoney¹⁰, dari total luas 21.210,76 hektar, 16.299 hektar di antaranya ditetapkan sebagai hutan adat berdasarkan Keputusan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.8031/Menlhk-PSKL/PSL.1/10/2022, tanggal 19 Oktober 2022.

Dari refleksi di atas, terlihat bahwa setahun belakangan, kemenangan-kemenangan masyarakat adat masih bersifat kasuistis, melalui capaian administratif, ketimbang melalui perombakan kebijakan yang memihak pada masyarakat adat dan perlindungan lingkungan hidup. Ada beberapa kebijakan baru yang bisa jadi peluang advokasi, namun sifatnya adalah peraturan turunan yang lebih mudah dicabut oleh pembuatnya ketimbang undang-undang. Namun jika melihat garis besar, di tingkat undang-undang, terlihat itikad yang kontradiktif terhadap perlindungan masyarakat adat, baik dari segi formil maupun substansil.

¹⁰ Berdasarkan Keputusan Bupati Teluk Bintuni Nomor 188.4.5/H-10 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Bupati Teluk Bintuni Nomor 18.4.5/H-64 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Keputusan Bupati Teluk Bintuni Nomor 188.4.5/H-10 Tahun 2021 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Marga Ogoney Pada Suku Moskona di Kabupaten Teluk Bintuni tersebar di Kampung Merdey, Mear, Manggerba, Mogroms, Massih, mosoima, Memejem, Mayejga, Anejero, Dagou, Makwafeb Lama, Meyosa Lama, Mestofu Lama, Ijom, dan Kampung Mendesba seluas 21.210,76 hektar.

“Apa lagi yang bisa digantungkan dari mereka yang tidak menepati janji?”



Kami berdiri atas kesadaran bahwa persoalan-persoalan hukum yang dihadapi masyarakat tidak dapat dijelaskan dan diatasi dengan menggunakan pendekatan hukum normatif semata. Diperlukan perspektif yang lebih luas untuk menempatkan proses pembentukan hukum, pelaksanaan dan penegakannya dalam konteks sosial-ekonomi-politik lokal, nasional, dan global. Atas dasar itulah, kami memandang perlu mengembangkan wacana, teori, dan metodologi pengkajian hukum dan masyarakat alternatif yang bersifat kritis dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Selengkapnya: <https://www.huma.or.id/p/tentang-huma>