



Kertas Kerja EPISTEMA No. 07/2010

# **SATU DEKADE LEGISLASI MASYARAKAT ADAT:**

**Trend legislasi nasional tentang keberadaan  
dan hak-hak masyarakat adat  
atas sumber daya alam di Indonesia (1999-  
2009)**

**Yance Arizona**



**Epistema Institute**

# **HuMa**

## **SATU DEKADE LEGISLASI MASYARAKAT ADAT:**

**Trend legislasi nasional tentang keberadaan  
dan hak-hak masyarakat adat  
atas sumber daya alam di Indonesia (1999-2009)**

**Yance Arizona**

## Tentang Kertas Kerja Epistema

Paper-paper dalam seri ini pada umumnya adalah dokumen sementara dari hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh staff, *research fellow* dan mitra EPISTEMA. Seri ini berisikan paper-paper yang mendiskusikan filsafat dan teori hukum, kerangka hukum dan kajian sosio-legal terhadap hak-hak masyarakat adat dan komunitas lain atas tanah dan sumber daya alam termasuk dalam konteks kebijakan dan proyek perubahan iklim.

Saran pengutipan:

Arizona, Yance, 2010. *Satu dekade legislasi masyarakat adat: Trend legislasi nasional tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia (1999-2009)*. Kertas Kerja Epistema No.07/2001, Jakarta: Epistema Institute

(<http://www.hukumdanmasyarakat.org/content/publikasi/satu-dekade-legislasi-masyarakat-adat-yance-arizona>).

EPISTEMA Institute memegang hak cipta atas seri kertas kerja ini. Penyebarluasan dan penggandaan diperkenankan untuk tujuan pendidikan dan untuk mendukung gerakan sosial, sepanjang tidak digunakan untuk tujuan komersial.

Paper-paper dalam seri ini menggambarkan pandangan pribadi pengarang, bukan pandangan dan kebijakan EPISTEMA Institute. Para pengarang bertanggung jawab terhadap isi paper. Komentar terhadap paper ini dapat dikirim melalui [epistema.institute@yahoo.com](mailto:epistema.institute@yahoo.com) atau [yancearizona@yahoo.com](mailto:yancearizona@yahoo.com).

Penata letak : Andi Sandhi

Editor bahasa : Alexander Juanda Saputra

Epistema Institute

Jalan Jatipadang Utara I No. 12

Jakarta 12450

Telepon/faksimile: 021-78832167

E-mail : [learningcenterhuma@gmail.com](mailto:learningcenterhuma@gmail.com)

Website : [www.hukumdanmasyarakat.org](http://www.hukumdanmasyarakat.org)

**SATU DEKADE LEGISLASI MASYARAKAT ADAT:  
Trend legislasi nasional tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat  
atas sumber daya alam di Indonesia (1999-2009)**

**Yance Arizona**

**I. Pengantar**

Sejak reformasi bergulir tahun 1998 sudah banyak peraturan perundang-undangan yang lahir untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam. Berbagai produk legislasi tersebut menyentuh semua level mulai dari konstitusi sampai peraturan desa. Namun banyaknya peraturan yang lahir belum mampu menyelesaikan persoalan-persoalan nyata yang dihadapi oleh masyarakat adat. Persoalan masyarakat adat yang dikriminalisasi karena memperjuangkan hak-haknya atas sumber daya alam masih saja terjadi. Selain itu, peraturan-peraturan yang dibuat belum bisa diimplementasikan menjadi kebijakan yang lebih konkret sehingga dapat melindungi serta memenuhi hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam.

Salah satu persoalan yang disinyalir menjadi penyebab tidak bisa diimplementasikannya peraturan perundang-undangan terkait masyarakat adat adalah persoalan sektoralisasi. Masing-masing instansi memiliki dan mengembangkan kebijakan serta program-program sendiri-sendiri. Sektoralisasi ini yang kemudian menimbulkan konflik baik laten maupun manifes di antara instansi pemerintah sehingga pengakuan hukum terhadap masyarakat adat tidak bisa dilakukan secara holistik. Di lapangan, sektoralisasi menyebabkan masyarakat lebih sulit mengadvokasi pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak mereka sebab mereka harus menegosiasikan kepentingan dengan banyak instansi pemerintah.

Sementara konflik tenurial terus berlangsung. Pemerintah dan pengusaha melakukan klaim atas wilayah kehidupan masyarakat adat yang sudah hidup di wilayahnya lebih lama bahkan sebelum republik berdiri. Sebagian masyarakat adat terusir dari wilayahnya, sebagian lagi bertahan dan terus berkonflik. Hukum negara yang seharusnya mengayomi masyarakat

adat dan menyelesaikan konflik belum mampu berbuat banyak. Bahkan hadirnya hukum negara kemudian menjadi beban baru bagi masyarakat lokal (Bernad L. Tanya 2006).

Meskipun sudah banyak peraturan perundang-undangan yang mencoba mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, saat ini masih banyak inisiatif yang berkembang untuk mengatur hal yang sama. Sebagian merupakan inisiatif peraturan perundang-undangan baru, sebagian lagi merupakan pengaturan lebih lanjut tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Namun masih terdapat pertanyaan-pertanyaan mendasar yang belum terjawab. Misalkan tentang bagaimana arah politik hukum tentang pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat yang ingin dituju; bagaimana keberadaan masyarakat adat yang ingin dicapai melalui pembaruan hukum; sejauhmana reformasi hukum sudah menciptakan kondisi yang lebih baik bagi masyarakat adat dalam memenuhi hak mereka atas sumber daya alam.

Untuk mengembangkan wacana bagi pengembangan kebijakan yang berkaitan dengan masyarakat adat, bagian ini memaparkan trend pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam legislasi nasional supaya bisa memberikan sumbangan bagi perbaikan hukum kedepan. Empat pokok bahasan yang dibahas dalam bagian ini antara lain. Pertama, mengulas peraturan perundang-undangan yang mengatur keberadaan dan hak-hak masyarakat adat tahun 1999-2009. Kedua, melakukan pemetaan atas proses inisiatif pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat yang sedang dilakukan oleh pemerintah; Ketiga, melakukan analisis terhadap substansi pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dari inisiatif pemerintah yang sedang berlangsung sehingga bisa menggambarkan trend rumusan normatif pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam 1999-2009. Bagian terakhir tulisan ini menyimpulkan persoalan yang terjadi dalam satu dekade legislasi masyarakat adat di Indonesia.

Karena memfokuskan pada trend rumusan normatif, maka pendekatan yang dipakai dalam bagian ini adalah pendekatan *normatif-positif* yang lazim digunakan dalam studi-studi politik hukum. Dengan kata lain, penelitian ini adalah penelitian terhadap *legal policy* pemerintah. Dalam penelitian ini yang dikaji adalah norma positif dalam peraturan perundang-

undangan nasional yang berlaku umum *“in abstracto”* yang berkaitan dengan pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam.

Pendekatan normatif di dalam bagian ini dilakukan untuk melihat dua hal: Pertama, kejelasan rumusan pengaturan yang memberikan peluang penafsiran oleh pelaksana peraturan di lapangan. Kedua, kontradiksi pengaturan untuk melihat koherensi antara satu bagian peraturan dengan peraturan lain. Untuk melihat lebih jauh dua persoalan normatif tersebut, penelitian ini memfokuskan pada enam komponen yang perlu diperhatikan dalam merumuskan pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Enam komponen tersebut meliputi:

1. Definisi dan kriteria masyarakat adat
2. Hak masyarakat adat yang diatur
3. Kewajiban-kewajiban negara terhadap masyarakat adat
4. Proses dan bentuk pengakuan
5. Penyelesaian sengketa dan posisi peradilan adat
6. FPIC atau pengambilan keputusan atas proyek pembangunan.

## **II. Satu dekade legislasi masyarakat adat**

Selama Orde Baru berkuasa, taktis tidak banyak pembaruan hukum yang dilakukan untuk memperkuat posisi masyarakat adat beserta hak-haknya atas sumber daya alam. Bahkan sebaliknya, keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dipinggirkan oleh penguasa. Hal ini terlihat dalam penggunaan sebutan masyarakat terasing kepada masyarakat adat dan legislasi yang merombak struktur asli pemerintahan berbasis masyarakat adat menjadi pemerintahan desa melalui UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa.

Bergulirnya reformasi satu dekade lalu melahirkan konfigurasi sosial-politik yang lebih terbuka menjadi arena pembaruan hukum berkaitan dengan pemajuan hak-hak masyarakat adat dalam kerangka hukum nasional dan lokal. Pembaruan hukum tersebut berlangsung pada level konstitusi, undang-undang bahkan sampai level peraturan daerah. Pembaruan hukum berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat juga menyentuh berbagai sektor kehidupan sosial. Bagian ini mengulas perkembangan legislasi nasional berkaitan dengan pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam.

## A. Amandemen konstitusi

Amandemen UUD 1945 yang berlangsung tahun 1999-2002 menjadi arena untuk memasukkan norma-norma baru bagi pemajuan hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Dari hasil amandemen konstitusi terdapat tiga ketentuan di dalam UUD 1945 yang berkaitan langsung dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat yaitu Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Tiga ketentuan tersebut masing-masing memiliki substansi dan pendekatan yang berbeda dalam memandang masyarakat adat.

**Tabel 1**

### **Konstruksi pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam UUD 1945**

<b>No</b>	<b>Rule</b>	<b>Approach</b>	<b>Substance</b>	<b>Responsibility</b>
1.	Pasal 18B ayat (2)	Tata Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"><li>- kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat</li><li>- hak-hak tradisional masyarakat hukum adat</li></ul> Dengan persyaratan: <ul style="list-style-type: none"><li>- sepanjang masih hidup</li><li>- sesuai dengan perkembangan masyarakat</li><li>- sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia</li><li>- diatur dalam undang-</li></ul>	Negara mengakui dan menghormati. Selanjutnya diatur di dalam undang-undang

			undang	
2.	Pasal 28I ayat (3)	Hak Asasi Manusia	- Identitas budaya - hak masyarakat tradisional Dengan persyaratan selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”	Negara menghormati
3.	Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2)	Kebudayaan	- hak untuk mengembangkan nilai-nilai budaya - bahasa daerah	Negara menghormati dan menjamin kebebasan masyarakat

Selama ini pembicaraan mengenai masyarakat adat yang ditarik pada level konstitusi seringkali dikaitkan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Hal ini dapat disadari karena Pasal 18B ayat (2) secara lugas menyebutkan istilah masyarakat hukum adat, sedangkan Pasal 28I ayat (2) menggunakan istilah masyarakat tradisional dan Pasal 32 menggunakan istilah kebudayaan nasional yang dapat dilekatkan dengan diskursus tentang masyarakat adat. Berikut dipaparkan sekilas ketiga norma konstitusi tersebut dalam kaitannya dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat beserta dengan implikasi-implikasi normatif yang ditimbulkannya.

### 1. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945

Sebelum amandemen UUD 1945 tidak ada ketentuan di dalam batang tubuh UUD yang menyebutkan secara tegas tentang keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya. Ketentuan yang sering dikaitkan dengan pembicaraan tentang masyarakat adat di dalam konstitusi selalu merujuk pada Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 angka II yang berbunyi:

*“Dalam teritoir 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.”*

Dengan dilakukannya amandemen UUD 1945, bagian penjelasan UUD 1945 dihapus. Namun ada beberapa ketentuan di dalam penjelasan UUD 1945 yang masih relevan dimodifikasi untuk dimasukkan ke dalam batang tubuh UUD 1945. Ketentuan dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 18 angka II kemudian dimodifikasi dan dimasukkan ke dalam batang tubuh UUD menjadi Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

**Pasal 18B ayat (1)**

*“ Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”*

**Pasal 18B ayat (2)**

*“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.”*

Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2) harus dibedakan secara tegas. Ketentuan pertama mengatur tentang pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang merujuk kepada model-model pemerintahan kerajaan (*monarki*) seperti Daerah Istimewa Yogyakarta dengan model Kesultanan Yogyakarta. Selain itu, ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 ini menjadi landasan bagi adanya otonomi khusus seperti yang diterapkan untuk daerah Provinsi Nangroe Aceh Darusalam dan Provinsi Papua. Sedangkan Pasal 18B ayat (2) merujuk

kepada kesatuan-kesatuan masyarakat adat yang secara kelembagaan merujuk pada desa, nagari, dusun, marga atau bentuk lainnya. Oleh karena itu, pembicaraan mengenai masyarakat adat dalam tulisan ini adalah membicarakan masyarakat adat yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, bukan kerajaan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai salah satu landasan konstitusional masyarakat adat menyatakan pengakuan secara deklaratif bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Namun pengakuan tersebut memberikan batasan-batasan atau persyaratan agar suatu komunitas dapat diakui keberadaan sebagai masyarakat adat. Ada empat persyaratan keberadaan masyarakat adat menurut Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 antara lain:

- a. Sepanjang masih hidup
- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat
- c. Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Diatur dalam undang-undang.

Rikardo Simarmata<sup>1</sup> menyebutkan empat persyaratan terhadap masyarakat adat dalam UUD 1945 setelah amandemen memiliki sejarah yang dapat dirunut dari masa kolonial. Persyaratan terhadap masyarakat adat sudah ada di dalam *Algemene Bepalingen* (1848), *Reglemen Regering* (1854) dan *Indische Staatregeling* (1920 dan 1929) yang mengatakan bahwa orang pribumi dan timur asing yang tidak mau tunduk kepada hukum Perdata Eropa, diberlakukan undang-undang agama, lembaga dan adat kebiasaan masyarakat, “*sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas yang diakui umum tentang keadilan.*” Persyaratan yang demikian berifat diskriminatif karena terkait erat dengan eksistensi kebudayaan. Orientasi persyaratan yang muncul adalah upaya untuk menundukkan hukum adat/lokal dan mencoba mengarahkannya menjadi hukum formal/positif/nasional. Di sisi lain juga memiliki pranggapan bahwa masyarakat adat adalah komunitas yang akan “dihilangkan” untuk menjadi masyarakat yang modern, yang mengamalkan pola produksi, distribusi dan konsumsi ekonomi modern.

---

<sup>1</sup> Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta:UNDP 2006), hal. 309-10.

Sedangkan F. Budi Hardiman<sup>2</sup> menyebutkan pengakuan bersyarat itu memiliki paradigma subjek-sentris, paternalistik, asimetris, dan monologal, seperti: “Negara mengakui”, “Negara menghormati”, “sepanjang ... sesuai dengan prinsip NKRI” yang mengandaikan peranan besar negara untuk mendefinisikan, mengakui, mengesahkan, melegitimasi eksistensi, sepanjang masyarakat adat mau ditaklukkan dibawah regulasi negara atau dengan kata lain “dijinakkan”. Paradigma seperti ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan dan otonomi yang ada dalam demokrasi.

Satjipto Rahardjo<sup>3</sup> menyebutkan empat persyaratan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai bentuk kekuasaan negara yang hegemonial yang menentukan ada atau tidaknya masyarakat adat. Negara ingin mencampuri, mengatur semuanya, mendefinisikan, membagi, melakukan pengkotakan (*indelingsbelust*), yang semuanya dilakukan oleh dan menurut persepsi pemegang kekuasaan negara. Sedangkan Soetandyo Wignjosoebroto<sup>4</sup> menyebutkan empat persyaratan itu baik *ipso facto* maupun *ipso jure* akan gampang ditafsirkan sebagai ‘pengakuan yang dimohonkan, dengan beban pembuktian akan masih eksisnya masyarakat adat itu oleh masyarakat adat itu sendiri, dengan kebijakan untuk mengakui atau tidak mengakui secara sepihak berada di tangan kekuasaan pemerintah pusat.’

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 masih mengandung problem konstitusional. Dikatakan mengandung problem konstitusional karena konstitusi yang seharusnya menjadi wadah untuk mengakomodasi hak-hak dasar masyarakat termasuk hak atas sumber daya alam/lingkungan serta penghidupan yang layak dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki dibatasi oleh beberapa persyaratan yang dalam sejarahnya merupakan model yang diwariskan oleh pemerintahan kolonial (Simarmata 2006). Disamping alasan historis, model pengakuan bersyarat yang sudah ada sejak lama itu mengalami kendala tersendiri untuk bisa diimplementasikan di lapangan.

---

<sup>2</sup> F. Budi Hardiman, *Posisi Struktural Suku Bangsa dan Hubungan antar Suku Bangsa dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia (Ditinjau dari Perspektif Filsafat)*, salam Ignas Tri (penyunting), *Hubungan Struktural Masyarakat Adat, Suku Bangsa, Bangsa, Dan Negara (Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia)*. Jakarta: Komnas HAM, 2006, hal. 62.

<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Perspektif Sosiologi Hukum)*, dalam Hilmi Rosyida dan Bisariyadi (edt.), *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi RI, dan Departemen Dalam Negeri 2005.

<sup>4</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Pokok-pokok Pikiran tentang Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Masyarakat Adat*, dalam Hilmi Rosyida dan Bisariyadi (edt.), *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi RI, dan Departemen Dalam Negeri 2005, hal. 39.

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat diatur dalam undang-undang. Secara terminologis, frasa “diatur dalam undang-undang” memiliki makna bahwa penjabaran ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat tidak harus dibuat dalam satu undang-undang tersendiri. Hal ini berbeda dengan frasa “diatur dengan undang-undang” yang mengharuskan penjabaran suatu ketentuan dengan undang-undang tersendiri. Namun dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun norma konstitusi mendelegasikan suatu ketentuan “diatur dalam undang-undang,” tetap bisa dan tetap bersifat konstitusional bila dijabarkan menjadi satu undang-undang tersendiri. Contoh dari hal ini terjadi dengan diundangkannya UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.<sup>5</sup>

Dalam sistematika susunan UUD 1945, Pasal 18B ayat (2) terletak pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, masyarakat adat yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) identik dengan pemerintahan lokal yang memiliki sistem asli yang sudah hidup di dalam masyarakat sejak lama. Pendekatan konstiusional dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 adalah pendekatan tata pemerintahan yang ingin mengkonstruksikan masyarakat adat sebagai pemerintahan pada level lokal. Hal ini sejalan dengan pemikiran M. Yamin dalam sidang BPUPKI tahun 1945 yang ingin menjadikan persekutuan hukum adat menjadi pemerintah bawahan dan juga basis perwakilan dalam pemerintahan republik.<sup>6</sup> Dalam rezim hukum pemerintahan daerah, maka instansi pemerintah yang memiliki fungsi paling utama adalah Kementerian Dalam Negeri.

### **1. Pasal 28I ayat (3) UUD 1945**

Dalam banyak peraturan dan diskursus yang berkembang, rujukan tentang hak konstitusional masyarakat adat pertama-tama selalu merujuk kepada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Padahal ketentuan tersebut disadari mengandung problem normatif berupa sejumlah persyaratan dan kecenderungan untuk melihat masyarakat adat sebagai bagian dalam rezim pemerintahan

---

<sup>5</sup> Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 mendelegasikan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Namun dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah bersama DPR menjabarkan hal tersebut ke dalam satu undang-undang tersendiri tentang Kementerian Negara.

<sup>6</sup> Syafrudin Bahar dkk (penyunting), *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Edisi III, Cet 2, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, hal. 18.

daerah. Padahal advokasi dan dikursus masyarakat adat lebih banyak pada level hak asasi manusia yang lebih sesuai dengan landasan konstitusional Pasal 28I ayat (3) UUD 1945. Sama dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, ketentuan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 juga merupakan hasil dari amandemen kedua UUD 1945 tahun 2000. Pasal 28I ayat (3) berbunyi:

*“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”*

Secara substansial, pola materi muatan dari Pasal 28I ayat (3) ini hampir sama dengan materi muatan Pasal 6 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang berbunyi:

*“Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.”*

UU HAM lahir satu tahun sebelum dilakukannya amandemen terhadap Pasal 28I ayat (3) UUD 1945. Kuat dugaan, Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 dan juga beberapa ketentuan terkait hak asasi manusia lainnya di dalam konstitusi mengadopsi materi muatan yang ada di dalam UU HAM. Namun ada sedikit perbedaan antara Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 dengan Pasal 6 ayat (2) UU HAM. Pasal 6 ayat (2) UU HAM mengatur lebih tegas dengan menunjuk subjek masyarakat hukum adat dan hak atas tanah ulayat. Sedangkan Pasal 28I ayat (3) membuat rumusan yang lebih abstrak dengan menyebut hak masyarakat tradisional. Hak masyarakat tradisional itu sendiri merupakan istilah baru yang sampai saat ini belum memiliki definisi dan batasan yang jelas. Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 juga mempersyaratkan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sepanjang sesuai dengan perkembangan zaman. Bila dibandingkan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, maka rumusan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 memberikan persyaratan yang lebih sedikit dan tidak rigid.

Pendekatan konstitusional terhadap Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 ini adalah pendekatan HAM. Hal ini nampak jelas dalam sistematika UUD 1945 yang meletakkan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 di dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia bersamaan dengan hak-hak asasi manusia

lainnya. Oleh karena itu, instansi pemerintah yang paling bertanggungjawab dalam landasan konstitusional ini adalah Kementerian Hukum dan HAM.

## **2. Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945**

Selain dua ketentuan di atas, ketentuan lain di dalam konstitusi yang dapat dikaitkan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat adalah Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

### **Pasal 32 ayat (1)**

*“Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.”*

### **Pasal 32 ayat (2)**

*“Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.”*

Kedua ketentuan ini tidak tidak terkait langsung dengan masyarakat adat atas sumber daya alam. Namun dalam kehidupan keseharian masyarakat adat, pola-pola pengelolaan sumber daya alam tradisional sudah menjadi budaya tersendiri yang berbeda dengan pola-pola yang dikembangkan oleh masyarakat industri. Pola-pola pengelolaan sumber daya alam inilah yang kemudian menjadi salah satu kearifan lokal atau kearifan tradisional masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Ketentuan ini menjadi landasan konstitusional dalam melihat masyarakat dari dimensi kebudayaan. Hak yang diatur dalam ketentuan ini yaitu hak untuk mengembangkan nilai-nilai budaya dan bahasa daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa pendekatan kebudayaan dalam melihat adat istiadat dari masyarakat adat menjadi pendekatan yang paling aman bagi pemerintah karena resiko pendekatan ini tidak lebih besar dibandingkan dengan pendekatan lainnya. Konstruksi Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tidak sekompleks ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 karena tidak diikuti dengan persyaratan-

persyaratan konstitusional. Sehingga pendekatan ini lebih berkembang dibandingkan pendekatan lain dalam melihat masyarakat adat yang selama ini didukung oleh pemerintah melalui Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. Di dalam sistematika UUD 1945, ketentuan ini terletak dalam Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan.

## **B. Pemerintahan daerah**

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang pertama pada masa reformasi yang mencoba mengoreksi politik hukum negara yang memiliki konsekuensi terhadap keberadaan masyarakat adat. UU ini menggantikan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa yang menyeragamkan semua unit pemerintahan terendah menjadi Desa. Undang-undang ini lebih menekankan pada pendekatan pemerintahan dengan menjadikan unit pemerintahan masyarakat adat sebagai bagian integral dari sistem pemerintahan nasional.

Undang-undang di bidang pemerintahan daerah inilah yang paling banyak mempengaruhi lahirnya sejumlah inisiatif lokal berkaitan dengan upaya pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Hal ini karena undang-undang ini memberikan sedikit kelonggaran kepada pemerintah daerah untuk menyerap aspirasi masyarakat adat dan kemudian menjadikan aspirasi tersebut sebagai kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun dalam Surat Keputusan Kepala Daerah. Kembali ke sistem pemerintahan nagari di Sumatera Barat maupun kembali ke sistem Pemerintahan Gampong di Nangroe Aceh Darusalam merupakan konsekuensi yang dari UU Pemerintahan Daerah pasca reformasi.

Kemudian UU No. 22 Tahun 1999 diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur lebih tegas rumusan terkait masyarakat adat. Berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang lahir sebelum amandemen, UU No. 32 Tahun 2004 lahir setelah amandemen, sehingga substansi yang diaturnya banyak dipengaruhi oleh hasil amandemen UUD 1945. Salah satu pengaruh tersebut nampak dalam Pasal 2 ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan:

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

Bunyi ketentuan tersebut mirip dengan rumusan pengaturan yang ada dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Undang-undang ini juga mengatur soal pemilihan kepala desa atau nama lainnya untuk masyarakat desa. Pasal 202 ayat (3) menyebutkan:

*“Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.”*

Mengembalikan sistem pemerintahan lokal dibuka dengan memberikan kewenangan kepada pemerintahan desa untuk dapat mengurus persoalan yang berkaitan dengan hak asal-usul desa sebagaimana diatur dalam Pasal 206 UU No. 32 Tahun 2004. Empat kewenangan pemerintah desa yang diatur dalam Pasal 206 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut meliputi (a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

### **C. Hak Asasi Manusia**

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) merupakan undang-undang pertama yang dilahirkan oleh pemerintah untuk mengatur hak asasi manusia dalam cakupan yang lebih luas. UU ini lahir atas tuntutan penguatan kewajiban negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi HAM warga negara. Pembuatan UU HAM semakin dipercepat karena ada keinginan untuk menegaskan komitmen negara dalam perlindungan HAM yang selama Orde Baru sempat terabaikan. Substansi dari UU ini diambil dari TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Sebelumnya pada masa Orde Baru, persoalan HAM menjadi salah satu persoalan kunci yang banyak mendapat sorotan, termasuk persoalan hak-hak masyarakat adat. Pada masa Orde Baru masyarakat adat menjadi korban untuk memenuhi ambisi pembangunan yang dicanangkan pemerintah. Tanah dan sumber daya alam masyarakat adat lainnya dirampas atas nama pembangunan dan mereka menjadi terusir dari kampung. Diskriminasi dan pengingkaran terhadap eksistensi masyarakat adat ini merupakan persoalan yang tidak bisa dilepaskan dari pada persoalan hak asasi manusia, terutama dengan hak atas pembangunan dan hak atas lingkungan.

Sejumlah ketentuan yang dapat dikaitkan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat terlihat dalam Pasal 5 ayat (3), Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU HAM yang berbunyi:

a) Pasal 5 ayat (3) UU HAM

*Setiap orang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh pengakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.*

b) Pasal 6 ayat (1) UU HAM

*Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah*

c) Pasal 6 ayat (2) UU HAM

*Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.*

Pasal 5 ayat (3) UU HAM mengatur lebih luas bagi kelompok yang memiliki kekhususan. Masyarakat adat hanya salah satu kelompok yang memiliki kekhususan karena berbeda dengan masyarakat pada umumnya. Perbedaan itu antara lain soal hubungan sosial, politik dan ekologis dengan alam. Selain masyarakat adat, kelompok masyarakat rentan yang memiliki kekhususan misalkan perempuan, anak-anak, kelompok tunarungu dan lain-lainnya. Kemudian Pasal 6 ayat (1) UU HAM mulai masuk mengidentifikasi masyarakat adat. Ketentuan ini menekankan pentingnya pemenuhan kebutuhan yang berbeda dari masyarakat adat yang harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah. Terakhir Pasal 6 ayat (2) UU HAM lebih

spesifik menyebutkan jenis hak-hak masyarakat adat yang harus dilindungi oleh negara antara lain identitas budaya dan hak atas tanah ulayat.

UU HAM memberikan jaminan perlindungan kepada keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi oleh negara. Namun ketentuan di dalam UU HAM mengikuti pola pengakuan bersyarat yaitu sepanjang selaras dengan perkembangan zaman. Persoalan lain dari UU HAM ini adalah tidak diaturnya instrumen hukum lanjutan yang dapat digunakan sebagai bentuk konkret dalam pemenuhan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam.

#### **D. Legislasi di bidang sumber daya alam**

Pembaruan hukum sumber daya alam dalam artian perubahan undang-undang banyak dilakukan oleh pemerintah. Hampir semua undang-undang pokok yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dilakukan perubahan. Berikut akan diuraikan satu per satu produk peraturan perundang-undangan tersebut yang dari segi jenis produk hukumnya terdiri dari TAP MPR, undang-undang dan Surat Edaran Menteri.

**Pertama,** TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang dikeluarkan pada tanggal 9 November 2001. TAP ini berisi perintah kepada Pemerintah untuk melakukan peninjauan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait sumber daya alam, menyelesaikan konflik agraria dan sumber daya alam serta mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.<sup>7</sup>

Sebelum TAP MPR ini lahir, sudah ada upaya untuk mendorong kaji-ulang terhadap seluruh peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam dan kemudian menjadikannya satu peraturan yang lebih sinkron satu sama lain. Hal ini dilakukan dengan menyiapkan rancangan undang-undang tentang pengelolaan sumber daya alam (RUU PSDA). Upaya ini dimotori oleh pihak-pihak yang selama ini terlibat aktif dalam isu lingkungan, sumber daya alam/agraria, hak-hak masyarakat adat serta didukung oleh Kementerian

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 4 huruf j TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam.

Lingkungan Hidup. RUU ini mencoba menjadi aturan “payung” dengan mengkonsolidasikan berbagai prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam yang selama ini terpecah-pecah dalam banyak undang-undang seperti UUPA, UU Pengairan, UU Kehutanan, UU Pertambangan, UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan UU lainnya.

Upaya melakukan konsolidasi berbagai ketentuan sumber daya alam memiliki relevansi dengan perjuangan hak ulayat oleh masyarakat adat karena undang-undang di bidang sumber daya alam yang selama ini terpecah-pecah (*fragmented*) menyulitkan masyarakat adat dalam menegosiasikan pemenuhan hak ulayat. Pengaturan melalui undang-undang yang terpecah-pecah yang diikuti dengan institusi tersendiri bagi setiap undang-undang membuat masyarakat adat harus menegosiasikan hak ulayat kepada banyak institusi negara di bidang sumber daya alam. Namun upaya untuk mendorong lahirnya Undang-undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam akhirnya terhenti di DPR. Setelah lahirnya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak lagi menempatkan TAP MPR sebagai salah satu jenis produk hukum, maka TAP MPR No. IX Tahun 2001 ini kurang lagi memiliki kekuatan sebagai sebuah sumber hukum.

**Kedua,** legislasi sektor kehutanan. Sektor kehutanan dapat dikatakan sebagai sektor yang paling banyak bersentuhan dengan masyarakat adat. Hal ini karena masyarakat adat di Indonesia lebih banyak berada pada kawasan hutan yang meliputi lebih dari 61% luas daratan Indonesia (Sandra Moniaga, 2008). Konflik-konflik yang melibatkan masyarakat adat banyak terjadi di dalam dan di sekitar kawasan hutan.

Pada masa reformasi, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan diganti dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. UU Kehutanan baru ini mencoba mengoreksi UU Kehutanan lama yang mengingkari keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas hutan. Hal ini ditegaskan dalam konsideran dan juga beberapa ketentuan di dalam batang tubuh undang-undang. UU Kehutanan baru mengakui keberadaan hutan adat yang merupakan kawasan hutan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat adat. Namun alih-alih mengakui keberadaan hutan adat, undang-undang ini malah menegasikan keberadaan hutan adat. Peningkaran terhadap keberadaan hutan adat ini terjadi karena di dalam UU Kehutanan

disebutkan bahwa yang dimaksud dengan hutan adat adalah hutan negara yang berada di wilayah masyarakat adat. Pernyataan yang menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara mengingkari sifat hutan adat yang merupakan hak original dari masyarakat adat.

Diatur juga bahwa pemerintah menetapkan status hutan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang merupakan pengemban hak hutan adat itu masih ada dan diakui keberadaannya. Pengakuan keberadaan masyarakat adat tersebut dilakukan melalui Perda oleh pemerintah daerah. Lalu Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah. Dengan demikian, UU Kehutanan menempatkan hutan adat bukan sebagai hak original masyarakat adat, melainkan sebagai hak berian yang dapat dicabut sewaktu-waktu berdasarkan ukuran-ukuran yang diatur oleh pemerintah.

UU Kehutanan menyebutkan bahwa hutan adat dapat dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya (Pasal 37 ayat (1)). Hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat diberikan kepada masyarakat adat sepanjang tidak mengganggu fungsinya (Pasal 37 ayat (2)). Lalu bila hasil dari hutan adat itu diperdagangkan maka kepada masyarakat adat diperlakukan kewajiban-kewajiban sebagaimana dikenakan terhadap hutan negara (Penjelasan Pasal 37 ayat (1)).

Selain mengatur soal hutan adat, UU Kehutanan baru juga mengatur soal keberadaan masyarakat adat khususnya diatur dalam Bab IX. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya dengan kriteria 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.

Sedangkan masyarakat adat yang diakui keberadaannya memiliki hak untuk (a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; (b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan (c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Keberadaan dan pengukuhan terhadap keberadaan masyarakat adat tersebut dilakukan dengan Perda yang disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait.

Undang-undang ini juga mendelegasikan adanya pengaturan lebih lanjut tentang pengukuhan keberadaan masyarakat adat melalui peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud memuat aturan antara lain: (a) tata cara penelitian; (b) pihak-pihak yang diikutsertakan; (c) materi penelitian; dan (d) kriteria penilaian keberadaan masyarakat hukum adat. Namun setelah lebih dari sepuluh tahun undang-undang kehutanan ini berlaku, pemerintah belum berhasil membuat peraturan pemerintah yang berkaitan dengan pengukuhan masyarakat adat dan hutan adat.

Dengan pengaturan demikian, masyarakat adat dipandang sebagai masyarakat yang statis melalui ukuran-ukuran tertentu. Bila suatu komunitas masyarakat adat tidak lagi memenuhi ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh undang-undang karena terjadi perkembangan di dalam masyarakat, maka hak mereka atas hutan adat bisa dicabut oleh pemerintah.

Selain UU Kehutanan juga terdapat Surat Edaran Menteri Kehutanan yang berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas hutan. Surat Edaran No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Surat Edaran Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat yang ditandatangani tanggal 12 Maret 2004 ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia. Pada intinya Surat Edaran Menteri Kehutanan itu berisi tujuh hal, antara lain:

- a. Perlu dilakukannya penelitian oleh pakar hukum adat, tokoh masyarakat, instansi atau pihak lain yang terkait serta memperhatikan aspirasi masyarakat setempat untuk menentukan apakah suatu komunitas yang melakukan tuntutan terhadap kawasan hutan yang dibebani

Hak Pengusahaan Hutan/Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK) masih merupakan masyarakat hukum adat atau bukan.

Penelitian tersebut harus mengacu kepada kriteria keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana ditentukan dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999.

- b. Untuk menetapkan hutan negara sebagai hutan adat yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*), Bupati/Walikota melakukan pengusulan hutan negara tersebut untuk ditetapkan sebagai hutan adat dengan memuat letak, luas hutan serta peta hutan adat yang diusulkan kepada Menteri Kehutanan dengan rekomendasi Gubernur, dengan ketentuan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada (*de facto*) dan diakui keberadaannya (*de jure*).
- c. Apabila berdasarkan hasil penelitian permohonan tersebut memenuhi syarat, maka agar masyarakat hukum adat tersebut dapat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi.
- d. Peraturan daerah tentang keberadaan masyarakat hukum adat selanjutnya disampaikan kepada Menteri Kehutanan untuk diajukan permohonan penetapannya sebagai hutan adat. Atas permohonan tersebut Menteri Kehutanan dapat menerima atau menolak penetapan hutan adat.
- e. Apabila berdasarkan permohonan tersebut Menteri Kehutanan dapat menerima maka akan ditetapkan hutan adat untuk masyarakat yang bersangkutan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan tentang penetapan hutan adat tersebut, yang akan dikirimkan kepada Saudara, maka kami minta bantuan Saudara untuk dapat memfasilitasi pertemuan antara masyarakat hukum adat (yang telah ditetapkan) dengan pemegang HPH/IUPHHK.

- f. Berkaitan dengan tuntutan ganti rugi atau kompensasi oleh masyarakat hukum adat terhadap para pemegang HPH/IUPHHK yang melakukan kegiatan/operasi di wilayah masyarakat hukum adat tersebut, maka ganti rugi atau kompensasi tidak harus berbentuk uang, tetapi dapat berupa bentuk mata pencaharian baru atau keterlibatan dalam usaha pemanfaatan hutan disekitarnya atau pembangunan fasilitas umum/sosial yang bermanfaat bagi masyarakat hukum adat setempat dan dalam batas kewajaran/tidak berlebihan, serta

tidak bertendensi pemerasan dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat hukum adat setempat.

- g. Dengan adanya tuntutan ganti rugi atau kompensasi oleh masyarakat hukum adat terhadap para pemegang HPH/IUPHHK, Gubernur atau Bupati/Walikota dapat memfasilitasi pertemuan antara pihak yang bersangkutan untuk penyelesaian dengan cara musyawarah dan mufakat. Namun apabila mengalami jalan buntu, maka penyelesaiannya disarankan dilakukan melalui proses pengadilan dengan mengajukan gugatan secara perdata melalui Peradilan Umum.

Surat Edaran Menteri Kehutanan yang dikeluarkan pada saat menteri kehutanan dijabat oleh Muhammad Prakosa itu tidak memberikan manfaat yang berarti bagi penguatan hak-hak masyarakat adat atas hutan. Hal itu karena tidak berapa lama setelah Surat Edaran tersebut keluar, menteri kehutanan berganti. Selain itu juga karena bentuk hukumnya hanya berupa Surat Edaran yang tidak memiliki daya ikat kuat secara hukum.

**Ketiga**, UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air juga mencantumkan pengakuan terhadap masyarakat adat atas hak ulayat. Pasal 6 ayat (2) UU Sumberdaya Air pada intinya mengatur bahwa penguasaan sumber daya air diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan. Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan hak yang serupa dengan hak ulayat adalah hak yang sebelumnya diakui dengan berbagai sebutan dari masing-masing daerah yang pengertiannya sama dengan hak ulayat, misalnya: tanah wilayah *pertuanan* di Ambon; *panyam peto* atau *pewatasan* di Kalimantan; *wewengkon* di Jawa, *prabumian* dan *payar* di Bali; *totabuan* di Bolaang-Mangondouw, *torluk* di Angkola, *limpo* di Sulawesi Selatan, *mur* di Pulau Buru, *paer* di Lombok, dan *panjaean* di Tanah Batak.

Sedangkan Pasal 6 ayat (3) UU tersebut menyebutkan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat. Penjelasan ketentuan ini menyebutkan bahwa

pengakuan adanya hak ulayat masyarakat hukum adat termasuk hak yang serupa dengan itu hendaknya dipahami bahwa yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat yang didasarkan atas kesamaan tempat tinggal atau atas dasar keturunan. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu :

- i. unsur masyarakat adat, yaitu terdapatnya sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
- ii. unsur wilayah, yaitu terdapatnya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
- iii. unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya, yaitu terdapatnya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Pengaturan masyarakat adat dalam UU Sumber Daya Air menjabarkan pola pengakuan bersyarat dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. UU ini dapat dikatakan sebagai undang-undang pertama setelah amandemen UUD 1945 yang memuat rumusan pengaturan sebagai penjabaran dari norma konstitusi berkaitan dengan masyarakat adat. Sehingga mudah dipahami bahwa rumusan pengaturannya sudah mulai mengikuti trend norma konstitusi berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

**Keempat,** UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan yang mewajibkan kepada pengusaha yang mengajukan permohonan hak atas satu wilayah tertentu untuk terlebih dahulu melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat yang memegang hak ulayat atas suatu wilayah. Hal ini secara tegas disebutkan dalam Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan yang berbunyi sebagai berikut:

*“Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya.”*

Ketentuan ini memposisikan kepentingan masyarakat adat atas suatu wilayah bukan sebagai hak yang harus diperkuat, melainkan sebagai hak yang harus dilepaskan dengan kompensasi ganti rugi. Dengan demikian hak masyarakat adat atas wilayah kehidupannya tidak menjadi hal yang utama, sebab yang lebih diutamakan adalah kepentingan perkebunan. Namun demikian terhadap hak masyarakat adat tersebut diberikan sejumlah ganti kerugian bila wilayahnya dijadikan wilayah konsesi perkebunan.

Selanjutnya dalam penjelasan pasal ini dicantumkan persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada bila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*);
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan
- e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan para warga pemegang hak atas tanah tidak selamanya diikuti dengan pemberian hak atas tanah. Dalam penjelasan umum UU Perkebunan juga memberikan perhatian terhadap hak ulayat masyarakat adat. Disana dikatakan bahwa pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan harus tetap memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi serta kepentingan nasional.

**Kelima**, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Berbeda dengan undang-undang lainnya, UU ini tidak memberikan persyaratan bagi pengakuan masyarakat adat. Selain itu UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil tidak menggunakan istilah masyarakat hukum adat sebagaimana kebanyakan peraturan perundang-undangan terkait dengan masyarakat adat, melainkan menggunakan istilah masyarakat adat. Definisi masyarakat adat yang dimaksud dalam undang-undang ini sejalan dengan definisi masyarakat adat yang dirumuskan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN).

Di dalam undang-undang ini didefinisikan masyarakat adat adalah kelompok masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumber daya pesisir dan ulau-ulau kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

UU ini juga merumuskan tanggungjawab pemerintah untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan ulau-ulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun. Meskipun undang-undang ini dianggap lebih maju, namun undang-undang ini belum memiliki peraturan pelaksana terkait dengan implemementasi tanggungjawab negara terhadap masyarakat adat.

**Keenam**, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini merupakan pengganti UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Undang-undang ini mengikuti arus legalisasi masyarakat adat di dalam undang-undang terkait dengan sumber daya alam dan lingkungan yang banyak terjadi setelah 1998. Undang-undang ini memakai istilah masyarakat hukum adat tetapi meniru definisi yang sebagaimana definisi masyarakat adat dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang tidak memberikan sejumlah kriteria atau persyaratan terhadap keberadaan masyarakat adat beserta dengan hak-hak tradisionalnya.

Lalu di dalam menjelaskan pembagian kewenangan pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur tugas pemerintah dan pemerintah daerah terkait dengan

keberadaan, hak-hak dan kearifan lokal masyarakat adat. Dalam Pasal 63 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Pembagian tugas dan wewenang tersebut sebagai berikut:

- a. Pemerintah, menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- b. Pemerintah provinsi, menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi.
- c. Pemerintah kabupaten/kota, melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;

Meskipun sudah mengatur secara baik pembagian peranan antar tingkatan pemerintahan, namun undang-undang ini belum menghadirkan suatu terobosan bagi penguatan hak-hak masyarakat adat. Saat ini Kementerian Lingkungan Hidup sedang menyiapkan peraturan pelaksana dari undang-undang baru ini khususnya yang berkaitan dengan tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan kearifan lokal.

**Ketujuh,** Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang dikeluarkan pada masa Menteri Agraria/Kepala BPN dijabat oleh Hasan Basri Durin. Permen yang dijanjikan Menteri Agraria untuk mengakui keberadaan tanah ulayat dalam sarsehan Kongres Masyarakat Adat Nusantara ini diterbitkan tanggal 24 Juni 1999.

Walaupun secara keseluruhan permen ini mengakomodir hak-hak masyarakat hukum adat, akan tetapi permen ini belum menjabarkan secara jelas bentuk pemulihan hak-hak masyarakat hukum adat yang telah direbut oleh pihak luar pada masa lalu. Persoalan lain adalah karena permen ini belum dapat diimplementasikan sebelum ada perda yang

dipersiapkan oleh DPRD setempat dengan melibatkan sebesar-besarnya kelompok masyarakat adat yang berkepentingan.

Akhirnya permen ini belum mampu menjadi penyelesaian masalah. Salah satu penyebab permen ini tidak implementatif adalah karena permen ini mengecualikan tanah ulayat pada tanah-tanah yang sudah dikuasai dengan alas hak-hak yang diatur di dalam UUPA. Padahal persoalan tanah ulayat selama ini muncul karena adanya klaim-klaim yang didasarkan pada hak-hak di dalam UUPA di atas hak ulayat.

Setelah permen ini, belum nampak lagi inisiatif pemerintah pada sektor pertahanan untuk mendorong pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas tanah. Inisiatif untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat lebih banyak berkembang di daerah. Salah satunya misalkan dilakukan oleh Pemerintah Daerah Sumatera Barat yang mengeluarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2008 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat yang keberadaan tanah ulayat beserta dengan pendaftaran dan pemanfaatannya untuk keperluan masyarakat adat maupun bekerjasama dengan pihak luar masyarakat adat.

### **III. Inisiatif yang sedang berlangsung**

Beberapa inisiatif yang masih berlangsung pada level nasional untuk penguatan hak-hak masyarakat adat akan diuraikan satu per satu di dalam bagian ini. Hal ini untuk memberi gambaran tentang kendala-kendala dan tantangan yang dihadapi dalam melahirkan suatu kebijakan yang ramah terhadap penguatan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

#### **1. Rancangan peraturan pemerintah tentang pengelolaan hutan adat**

Salah satu peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh UU Kehutanan adalah adanya peraturan pemerintah yang mengatur lebih lanjut tentang hutan adat dan keberadaan masyarakat adat. Atas dasar hukum tersebut, Departemen Kehutanan menyiapkan draft PP tentang Hutan Adat yang di dalam substansinya berisi tentang tatacara pemberian hutan adat kepada masyarakat adat dalam pengelolaan hutan serta keberadaan masyarakat adat di wilayah hutan.

Pembahasan RPP ini sudah dimulai sejak tahun 2000 yang disiapkan oleh Dirjen Perlindungan Konservasi Alam (PKA) yang sekarang sudah menjadi Ditjen Perlindungan Hutan

dan Konservasi Alam. berdasarkan SK Menteri No. 22 Tahun 2000. Pada saat itu sudah dilakukan kajian-kajian dan penyiapan draft RPP tentang Hutan Adat. Namun sejak saat itu sudah terjadi penolakan dari kalangan masyarakat dan NGO yang mengadvokasi penguatan hak masyarakat adat atas hutan. Penolakan sebenarnya tidak saja kepada RPP, tetapi lebih luas adalah terhadap konstruksi UU Kehutanan yang tidak sepenuhnya mengakui hak-hak masyarakat adat atas hutan. Sehingga UU Kehutanan beserta dengan segala turunannya terkait dengan hutan adat dianggap mengandung persoalan normatif yang bila diterapkan di lapangan akan semakin melemahkan hak-hak masyarakat adat atas hutan.

Pembahasan RPP tersebut sempat terhenti dalam waktu yang agak panjang. Baru kemudian dilakukan pembahasan yang lebih serius pada tahun 2007 sampai pertengahan tahun 2009. Melihat tidak ada perubahan yang mendasar dari kelahiran RPP ini, maka AMAN mengirim surat kepada Presiden RI (6 Mei 2009) perihal penghentian pembahasan RPP Masyarakat Adat. Atas surat tersebut pembahasan RPP ini dihentikan. Desakan pemberhentian pembahasan RPP ini disampaikan oleh Ornop karena sejumlah alasan, antara lain:

a. Cara memandang masyarakat adat

Model pengakuan yang digagas di dalam RPP ini menggunakan pendekatan eksternal, sehingga keberadaan masyarakat adat hanya bisa ditentukan oleh pemerintah. Melalui pendekatan eksternal ini, maka beban pembuktian berada pada masyarakat adat dengan standar-standar keberadaan masyarakat adat yang diatur oleh negara. Sehingga masyarakat adat akan hadir sebagai pemohon dan pemerintah akan menilai, untuk menerima atau menolak permohonan tersebut.

Cara yang demikian ini bertentangan dengan prinsip *self-identification* yang dikenal dalam hukum internasional. Konvensi ILO 169 Tahun 1989 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka memerintahkan peletakan *self-identification* sebagai kriteria fundamental dalam menentukan siapa yang patut disebut sebagai masyarakat adat (pasal 1 ayat 2). Sedangkan di dalam instrumen hukum internasional lainnya *self-identification* diartikan sebagai hak untuk menentukan siapa yang berhak dan patut untuk dikategorikan sebagai masyarakat adat. Untuk bisa dikatakan sebagai masyarakat adat

seseorang harus diakui dan diterima (*recognized and accepted*) oleh kelompoknya melalui kesadaran kelompok (*group consciousness*).

b. Bagaimana seharusnya masyarakat adat kelak

Karena di forum internasional pandangan integrasionis sudah dianggap usang. Sebaliknya RPP ini membuka peluang bahwa masyarakat hukum adat sangat mungkin untuk dihidupkan kembali atau direvitalisasi. RPP ini sebaiknya tidak menganut pandangan yang melihat sejarah hidup manusia sebagai sebuah proyek yang pasti bergerak dari titik tertentu menuju ke titik yang lain. Siapapun diperbolehkan untuk menghidupkan masyarakat adat karena memang UUD 1945 hasil amandemen dan UU tidak pernah melarang warga negara untuk menghidupkan kembali masyarakat adat. Jadi, bunyi ketentuan penjelasan pasal 9 ayat 3 menyimpangi ketentuan konsitusi dan UU.

c. Penggabungan pengaturan mengenai masyarakat hukum adat dan hutan adat

Meskipun judul RPP ini adalah tentang Hutan Adat, namun bila melihat bagian mengenai maksud dan ruang lingkup (pasal 2 ayat 1 dan pasal 3) sangat jelas bahwa RPP ini juga mengatur mengenai keberadaan masyarakat adat. Secara yuridis-normatif, isi RPP yang demikian tidak menyalahi peraturan perundangan yang lebih tinggi karena penjelasan Pasal 67 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 memang memandatkan demikian. Namun kalangan Ornop, misalkan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) lebih mengusulkan agar peraturan perundangan mengenai masyarakat adat dan hak-haknya diatur dalam satu UU tersendiri yang akan menjadi landasan bagi semua peraturan perundangan yang mengatur mengenai keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

Ketiadaan sebuah UU khusus yang mengatur masyarakat adat dan hak-haknya telah mengacaukan pengaturan mengenai masyarakat adat. Saat ini masing-masing sektor membuat defenisi sendiri-sendiri mengenai masyarakat adat yang akhirnya menggeret masyarakat adat dalam kepentingan-kepentingan sektoral. Cara semacam ini akan memaksa masyarakat adat menjadi terpecah-pecah dalam logika dan struktur sektoral, sekalipun masyarakat adat tidak mengenal logika sektoral melainkan logika keutuhan.

d. Pengaturan mengenai konflik

Saat ini begitu banyak konflik kehutanan yang terjadi di wilayah kehidupan masyarakat adat yang masuk dalam kawasan hutan. Sudah sejak lama konflik-konflik itu belum terselesaikan. Atas dasar pandangan sudah terjadi banyak konflik yang melibatkan masyarakat adat, maka seharusnya RPP ini seharusnya berisi rumusan penyelesaian konflik-konflik kehutanan di wilayah kehidupan masyarakat adat.

e. Sikap terhadap kebijakan sebelumnya

Logika yang dibangun oleh RPP ini sangat normatif sebagai peraturan yang menjabarkan rumusan peraturan yang ada di dalam UU Kehutanan. Padahal pada level UU Kehutanan sendiri terdapat persoalan-persoalan normatif yang belum terselesaikan. Maria Sumarjono dalam komentarnya terhadap draft RPP Hutan Adat ini menyebutkan bahwa secara obyektif rasional, sikap UUK terhadap hutan adat dan masyarakat adat menunjukkan ambivalensi. Di satu sisi, UU Kehutanan menafikan keberadaan hutan adat (objek), namun di sisi lain UU Kehutanan mengatur keberadaan masyarakat adat (subyek). Problematika ini mestinya bisa dikoreksi oleh RPP tentang Hutan Adat sehingga kelak bisa memberikan kontribusi bagi perubahan UU Kehutanan yang lebih jelas dalam pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

Sedangkan Hariadi Kartodihardjo menyebutkan munculnya penolakan dari kalangan masyarakat sipil atas RPP tersebut karena tiga hal antara lain: (a) Tidak ada pengakuan yang utuh dan penuh terhadap pemilikan masyarakat adat atas hutan adat; (b) Menempatkan masyarakat adat sebagai pengelola hutan yang statis dan mengabaikan proses perkembangan masyarakat adat sebagai satu masyarakat yang dinamis; dan (c) Mengingkari keberadaan masyarakat adat sebelum pengaturan pengelolaan SDA oleh Pemerintah.

## **2. Rancangan kebijakan tentang pengakuan keberadaan, hak dan kearifan lokal masyarakat adat berdasarkan UU perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup**

Inisiatif ini muncul setelah disahkannya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Di dalam undang-undang ini diatur tentang tugas dan kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota terkait dengan

tatacara pengakuan keberadaan, kearifan lokal dan hak-hak masyarakat adat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kewenangan pemerintah dan pemernitah provinsi adalah menetapkan kebijakan tatacara pengakuan sedangkan pemerintah kabupaten/kota melaksanakan kebijakan tatacara pengakuan tersebut.

Kementerian Negara Lingkungan Hidup sudah melakukan sejumlah pertemuan terkait dengan inisiatif ini. Kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan untuk melakukan pemetaan terhadap identifikasi dan persoalan kelembagaan terkait dengan pengakuan hukum terhadap keberadaan, kearifan lokal dan hak-hak masyarakat adat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Namun sampai sekarang belum ada draft RPP tentang tata cara pengakuan hukum terhadap keberadaan, kearifan lokal dan hak-hak masyarakat adat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan instrumen hukum dari penetapan tata cara pengakuan ini bisa diwujudkan dalam bentuk peraturan pemerintah maupun peraturan menteri lingkungan hidup. Instrumen penetapan selain berbentuk peraturan pemerintah masih dimungkinkan sebab di dalam UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak menyebut secara spesifik bentuk hukum yang harus digunakan. Jadi masih terbuka instrumen hukum lain selain peraturan pemerintah untuk melaksanakan amanat UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup khususnya yang berkaitan dengan masyarakat adat.

### **3. Inisiatif RUU Komunitas Adat Terpencil oleh Kementerian Sosial**

Kementerian Sosial (sebelumnya Departemen Sosial) sudah mulai mendorong lahirnya undang-undang terkait Komunitas Adat Terpencil pada tahun 2005 dengan melakukan serangkaian seminar dan workhop untuk menyusun RUU tentang Komunitas Adat Terpencil. Namun dalam perkembangannya, Kementerian Sosial lebih mengutamakan lahirnya UU tentang Kesejahteraan Sosial. Undang-undang kesejahteraan sosial ini sudah disahkan pada tahun 2009 dengan judul UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Sebelum menggunakan istilah Komunitas Adat Terpencil (KAT), Kementerian Sosial menggunakan istilah “masyarakat terasing” untuk menyebut masyarakat adat yang memiliki akses jauh dari pelayanan dasar. Kegiatan pemberdayaan KAT yang dilakukan oleh Kementerian Sosial saat ini mengacu kepada Keputusan Presiden No. 111 Tahun 1999 tentang

Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil. Tujuan program KAT adalah untuk membuka pintu bagi akses masyarakat adat atas pembangunan. Dengan adanya program KAT, lalu Kementerian Sosial berkoordinasi dengan instansi pemerintah lain untuk melakukan intervensi terhadap KAT. Namun dalam praktiknya banyak kendala terutama karena anggaran yang terbatas untuk melaksanakan program.

Dalam penyusunan naskah akademik dan draft RUU KAT, Kementerian Sosial bekerjasama dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional dan dibantu oleh akademisi dari Universitas Indonesia, Dr. Jufrina Riza. Namun setelah UU Kesejahteraan Sosial disahkan pada tahun 2009, Kementerian Sosial mengarahkan kebijakannya untuk melahirkan peraturan pelaksana bagi undang-undang tersebut. Sehingga sampai saat ini, RUU KAT belum mengalami perkembangan yang signifikan untuk segera bisa disahkan menjadi undang-undang, meskipun beberapa kali masih dilakukan pembahasan pada level interdepartemen yang berkaitan dengan KAT.

#### **4. Inisiatif RUU Komunitas Adat Terpencil oleh DPR**

DPR memiliki inisiatif untuk membuat RUU Komunitas Adat Terpencil (KAT). Inisiatif ini didasarkan pada rekomendasi program legislasi nasional tahun 2009. Langkah yang dilakukan adalah dengan melakukan kajian tentang KAT. Hasil penelitian ini direncanakan menjadi bahan untuk penyusunan Naskah Akademik dan draft RUU yang akan dibahas oleh anggota DPR. Penyiapan kajian ini dilakukan oleh Bagian Perancangan Undang-undangan bidang Kesejahteraan Rakyat, Politik, Hukum, HAM (Kesrapolhukham) Sekretariat DPR RI.

Pergantian anggota DPR periode 2004-2009 menjadi anggota DPR periode 2009-2014 membuat progres penyusunan RUU ini tidak berjalan dengan cepat. Anggota DPR belum memprioritaskan pembahasan RUU ini dalam menjalankan fungsi legislasinya. Penyiapan naskah akademik dan draft RUU ini masih bergantung pada program legislasi nasional. Dalam program legislasi nasional tahun 2010-2014 RUU KAT tidak lagi menjadi salah satu program. Jadi pembahasan RUU KAT di DPR sangat bergantung pada program legislasi nasional dan prioritas pembahasan undang-undang oleh DPR.

DPR sendiri pernah melakukan penelitian untuk menyiapkan RUU KAT. Penelitian tersebut dilakukan di beberapa daerah yakni Kalimantan Tengah dan Jambi. Kesimpulan dari penelitian tersebut antara lain:

- a. KAT perlu diatur dalam undang-undang tersendiri karena sangat kompleksnya permasalahan yang berkaitan dengan KAT. Permasalahan KAT tidak hanya berkaitan dengan masalah internal (seperti: kemiskinan, keterasingan, keterpencilan, dan ketertinggalan), tetapi juga berkaitan dengan masalah eksternal (seperti: rawan berbagai eksploitasi, HAM, integrasi sosial, bahkan dikhawatirkan akan sampai pada integrasi bangsa).
- b. Belum adanya Undang-undang yang khusus mengatur mengenai KAT. Sampai saat ini landasan hukum yang terkait langsung dengan KAT hanya setingkat Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri, antara lain: Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil dan Keputusan Menteri Sosial Nomor 06/PEGHUK/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Adat Terpencil
- c. Adanya undang-undang tentang KAT akan menjadi payung hukum yang akan memberikan kejelasan serta kepastian hukum dalam pemberdayaan KAT. Selama ini masih banyak persepsi yang berbeda dalam memandang pemberdayaan berkaitan dengan KAT. Di beberapa daerah pemberdayaan KAT belum merupakan prioritas, bahkan masih terdapat anggapan bahwa KAT tidak perlu ditangani secara khusus, serta untuk memotivasi pemerintah daerah untuk membuat aturan (perda) yang mengatur mengenai KAT.

Penggunaan judul yang diusulkan adalah RUU tentang Komunitas Adat Indonesia. Hal ini mengingat di setiap daerah di Indonesia memiliki komunitas adat yang berbeda-beda sistem, pola hidup dan kebiasaannya. Hal ini tidak dapat disama ratakan semua oleh pembentuk undang-undang.

Di dalam hasil penelitian tersebut juga diusulkan bahwa istilah/definisi KAT tidak saja berdasarkan keterpencilan dari aspek jarak radius (jarak tempuh untuk kelokasi), akan tetapi harus dilihat berdasarkan keterpencilan akses ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Saat ini sekarang istilah KAT mempunyai beberapa definisi. Definisi formal mengenai KAT yang

terdapat dalam Keppres Nomor 111 Tahun 1999, merupakan payung yang menjadi landasan hukum dalam program pemberdayaan KAT. Sedangkan definisi operasional disusun dalam rangka menjabarkan lebih detail definisi formal sehingga dapat aplikatif sesuai dengan karakteristik KAT di tiap daerah, definisi tersebut adalah sebagai berikut:

a. Definisi formal

KAT adalah kelompok sosial budaya yang bersifat local dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi, maupun politik yang lazim disebut KAT, yaitu mereka yang belum diberdayakan, sedangkan yang sedang dan sudah diberdayakan tidak lagi disebut KAT.

b. Definisi operasional

KAT adalah kelompok sosial budaya yang bersifat lokal, relatif kecil, tertutup, tertinggal, homogen, terpencar, dan berpindah-pindah ataupun menetap kehidupannya masih berpegang teguh pada adat istiadat, pada kondisi geografis yang sulit dijangkau, penghidupannya tergantung pada sumber daya alam setempat dengan teknologi yang masih sederhana dan ekonomi subsisten serta terbatasnya akses pelayanan sosial dasar.

## **5. Pidato presiden tentang RUU Masyarakat Adat**

Di dalam sambutannya pada Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia di Taman Mini Indonesia Indah (TMII), Jakarta tanggal 9 Agustus 2006, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan bahwa undang-undang tentang masyarakat adat diperlukan sebagai wujud pengakuan dan penghormatan negara terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat yang sudah dijamin di dalam konstitusi.

“ Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar yang saya katakan tadi, kesatuan masyarakat hukum adat diakui dan dihormati, sepanjang masih hidup. Artinya, hukum adat itu masih berlaku dan masih dianut oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengakuan dan penghormatan itu perlu pula diukur, dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta diatur dengan Undang-Undang, agar segala sesuatunya menjadi lebih jelas. Undang-undanglah yang akan mengatur apa saja yang menjadi hak tradisional masyarakat

hukum adat. Sebagaimana kita maklumi, hingga kini kita belum memiliki Undang-Undang dimaksud. **Saya berharap kita dapat menyusun Rancangan Undang-Undang itu dalam waktu yang tidak terlalu lama.”**

Harapan Presiden agar segera dibentuknya undang-undang terkait dengan hak-hak tradisional masyarakat adat oleh banyak kalangan dianggap sebagai “janji” atau komitmen pemerintah untuk mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mampu mengatasi persoalan-persoalan yang selama ini dihadapi oleh masyarakat adat. Apalagi komitmen Pemerintah pada level internasional sudah dilakukan dengan ikut menandatangani Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat satu tahun kemudian pada tahun 2007. Tapi sampai saat ini belum terlihat upaya dari Pemerintah terutama dari pihak eksekutif untuk mempercepat dan membahas secara serius pembentukan RUU tentang hak tradisional masyarakat adat.

#### **6. RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat oleh DPD**

DPD memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR berhubungan dengan RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>8</sup>

Sepanjang DPD berdiri (2004-2009) sudah belasan RUU yang diajukan kepada DPR untuk dibahas. Namun sampai saat ini belum ada satupun RUU yang diajukan oleh DPD dibahas menjadi UU oleh DPR.<sup>9</sup> Meskipun demikian, inisiatif DPD untuk mengajukan UU yang berkaitan dengan fungsinya masih terus dilakukan. Pada tahun 2009 DPD melakukan kajian untuk menyiapkan naskah RUU tentang Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. RUU ini sebenarnya sudah masuk dalam usulan DPD kepada Badan Legislasi Nasional DPR yang menyusun Program Legislasi Nasional untuk tahun 2004-2009. Namun menjelang berakhirnya masa jabatan DPD periode 2004-2009, RUU tentang Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat baru bisa disiapkan dan diusulkan oleh DPD kepada DPR.

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

<sup>9</sup> Wawancara dengan Nuzran Joher. Anggota DPD PAH I bidang Otonomi Daerah, tanggal 1 September 2009.

Pembuatan Naskah Akademik RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dilakukan bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Kesimpulan dari naskah akademik tersebut menegaskan bahwa RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sangat penting dan tidak dapat ditunda lagi proses pembahasannya mengingat marjinalisasi kesatuan masyarakat hukum adat yang terus berlangsung. Empat cara yang direkomendasikan melalui naskah akademik ini antara lain: (1) diperlukannya legislasi nasional terkait dengan perlindungan kesatuan masyarakat hukum adat; (2) perlu dilakukannya inventarisasi dan pemetaan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat; (3) pembentukan Badan Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Nasional/Daerah; dan (4) mekanisme penyelesaian adat dan sanksi pidana.

Pengusulan RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat oleh DPD mengambil ruang otonomi daerah sebagai pintu masuk. Perlindungan Masyarakat Adat dianggap berkesesuaian dengan otonomi daerah dan mencegah disintegrasi bangsa dan mendorong masyarakat adat yang selama ini termarginal, dapat mengangkat kualitas hidupnya baik secara sosial maupun ekonomi. Materi muatan dalam RUU ini selain mengatur hak dan kewajiban masyarakat adat juga mengatur tentang lembaga-lembaga adat untuk terlibat sebagai institusi yang membantu pemerintah di tingkat kecamatan dan desa untuk pelestarian sosial budaya dan pelayanan publik.

Sampai saat ini RUU yang diusulkan oleh DPD tersebut belum dibahas oleh DPR. Posisi DPD masih lemah dalam pembuatan legislasi. Sehingga, pembuatan legislasi berupa undang-undang masih sangat tergantung kepada *political will* DPR yang kegiatan legiaslasinya didasarkan pada program legislasi nasional baik yang disusun untuk lima tahunan maupun prolegnas tahunan. RUU tentang Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat masih menjadi RUU usulan dari DPD untuk Program Legislasi Nasional 2009-2014 dan sudah dimasukkan oleh DPR sebagai salah satu undang-undang yang akan dibentuk. Namun RUU ini belum masuk dalam prioritas legislasi tahun 2010.

Sedangkan pada pihak legislatif, inisiatif pembentukan undang-undang dapat dibaca melalui program legislasi nasional. Inisistif RUU terkait dengan masyarakat adat sudah ada sejak prolegnas 2004-2009 yang kemudian dilanjutkan dalam prolegnas 2009-2014. Dalam

program legislasi nasional 2009-2014, pembentukan undang-undang tentang masyarakat adat menjadi salah satu undang-undang yang akan dibentuk dengan judul RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat. RUU ini masuk dalam program legislasi nasional lima tahunan. Namun dalam penyusunan program legislasi nasional, RUU ini belum masuk sebagai RUU prioritas untuk tahun 2010.

Selain RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat yang sudah masuk dalam program legislasi nasional yang disusun oleh DPR, terdapat inisiatif lain pengaturan tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat baik pada level undang-undang maupun peraturan pemerintah. Inisiatif tersebut dijabarkan pada bagian di bawah ini.

## **7. Inisiatif Ratifikasi Konvensi ILO 169**

Inisiatif untuk melakukan ratifikasi konvensi ILO 169 tentang *Indigenous Peoples* dan *Tribal Peoples di Negeri Merdeka* dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) periode 2002-2007. Syafoedin Bahar selaku anggota Komnas HAM yang menangani urusan masyarakat adat pada masa itu mengorganisir serangkaian penelitian, seminar dan lokakarya terkait posisi masyarakat adat dalam kehidupan bernegara. Secara substansial ratifikasi ini berisi 3 hak masyarakat adat, yaitu hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya, hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan.

Salah satu yang didorong oleh Komnas HAM periode 2002-2007 adalah mendorong pemerintah untuk melakukan ratifikasi konvensi ILO 169. Namun sebelum upaya itu berhasil terjadi perubahan anggota Komnas HAM dan perubahan struktur di lingkungan Komnas HAM yang sebelumnya menggunakan pendekatan substansial atau isu-isu HAM menjadi pendekatan fungsional. Sehingga tidak ada bagian khusus di Komnas HAM periode 2007-2012 yang mengurus hak-hak masyarakat adat.

Syafoedin Bahar yang masih *concern* dengan perlindungan masyarakat adat kemudian membentuk Sekretariat Nasional Perlindungan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya

disebut: Seknas).<sup>10</sup> Seknas ini melakukan kajian dan menyusun Naskah Akademik serta draft RUU Ratifikasi Konvensi ILO 169. Setelah Naskah Akademik dan draft RUU tersebut rampung kemudian ditawarkan kepada sejumlah departemen untuk menjadi *leading sector* mengusulkan ratifikasi konvensi tersebut menjadi undang-undang.

Banyak kendala yang dihadapi dalam mendorong ratifikasi konvensi tersebut. Menurut Syafoedin Bahar, dorongan untuk meratifikasi konvensi tersebut *mentok* di sepuluh departemen. Masing-masing departemen memiliki alasan sendiri untuk tidak mendorong lahirnya ratifikasi konvensi ILO 169. Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Kesehatan menyatakan bahwa ratifikasi konvensi ILO ini bukan merupakan tugas pokok dari departemen masing-masing. Departemen Luar Negeri dan Departemen Dalam Negeri menyatakan bahwa konvensi ini mendorong kepada munculnya gerakan separatisme di daerah-daerah. Selain alasan itu, Departemen Dalam Negeri lebih memilih untuk mendorong lahirnya UU tentang Desa. Departemen Luar Negeri juga mempermasalahkan definisi dari *indigenous peoples*. Menurut mereka, istilah *indigenous peoples* itu mencakup seluruh rakyat Indonesia, jadi bukan spesifik kepada masyarakat adat. Sedangkan Departemen Sosial lebih memilih untuk mendorong UU tentang KAT daripada ratifikasi konvensi ini.

Syafoedin Bahar menyebutkan kendala substansial dari ratifikasi ini adalah karena instansi pemerintah tidak mau mengakui hak-hak atas tanah sebab pemerintah punya kepentingan atas tanah-tanah masyarakat adat dalam melakukan pembangunan di bidang ekonomi. Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah diduga akan mengganggu program pembangunan tersebut sebab pemerintah harus melakukan negosiasi dengan masyarakat adat dalam memanfaatkan tanah-tanah masyarakat adat.

#### **IV. Trend rumusan pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam**

##### **A. Istilah dan kriteria masyarakat adat**

---

<sup>10</sup> Sebelumnya nama organisasi ini adalah Sekretariat Nasional Perlindungan Hak-hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat. Kemudian di dalam akta notaris pendirian yang dibuat di Pekanbaru organisasi ini diberi nama Sekretariat Nasional Perlindungan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat. Organisasi ini memiliki sekretariat di Pekanbaru. Wawancara dengan Syafoedin Bahar, tanggal 2 September 2009.

Penggunaan istilah masyarakat adat di dalam peraturan perundang-undangan masih tidak konsisten. Secara umum terdapat tiga sebutan untuk masyarakat adat di dalam peraturan perundang-undangan yaitu *Masyarakat Adat*, *Masyarakat Hukum Adat* dan *Komunitas Adat Terpencil*. Dalam diskusi yang berkembang, istilah *Masyarakat Adat* dipadankan dengan istilah *Indigenous Peoples* yang selama ini menjadi terminologi tentang masyarakat adat pada level internasional.

Demikian juga dengan kriteria yang dipakai untuk mengidentifikasi masyarakat adat. Baik UUD 1945, UU Pemerintahan Daerah dan UU tentang HAM tidak menjelaskan tentang definisi tetapi memberikan sejumlah pembatasan tentang pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Sedangkan peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam memberikan definisi dan sejumlah kriteria. Definisi dan kriteria masyarakat adat dalam undang-undang terkait sumber daya alam dijelaskan dalam tabel berikut:

No.	Peraturan	Definisi dan Kriteria Masyarakat Adat
1.	UU Pemerintahan Daerah	Kesatuan masyarakat hukum adat memenuhi unsur: 1. sepanjang masih hidup 2. sesuai dengan perkembangan masyarakat 3. sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia 4. diatur dalam undang-undang
2.	UU HAM	Tidak menyebut definisi masyarakat adat, namun mengatur perlindungan terhadap identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.
3.	UU Kehutanan	a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban ( <i>rechsgemeenschap</i> );

		<ul style="list-style-type: none"> <li>b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;</li> <li>c. ada wilayah hukum adat yang jelas;</li> <li>d. ada pranata hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan</li> <li>e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.</li> </ul>
4.	UU Sumber Daya Air	Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat yang didasarkan atas kesamaan tempat tinggal atau atas dasar keturunan.
5.	UU Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (<i>rechtsgemeinschaft</i>);</li> <li>b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;</li> <li>c. ada wilayah hukum adat yang jelas;</li> <li>d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan</li> <li>e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah.</li> </ul>
6.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	<p>UU ini membagi masyarakat dalam tiga kategori:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Masyarakat Adat adalah kelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun-</li> </ul>

		<p>temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.</p> <p>b. Masyarakat Lokal adalah kelompok Masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu.</p> <p>c. Masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.</p>
7.	UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai

		yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.
8.	RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	<p>Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun hidup di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal-usul leluhur, mempunyai hak-hak yang lahir dari hubungan yang kuat dengan sumber daya alam dan lingkungannya memiliki adat, nilai, identitas budaya yang khas yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum yang ditegakkan oleh lembaga-lembaga adat.</p> <p>Selain itu juga diatur kriteria kesatuan masyarakat hukum adat sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Merupakan satu kelompok masyarakat yang berasal dari satu leluhur dan/atau mendiami wilayah adat yang sama</li> <li>b. Mempunyai wilayah adat tertentu, baik yang diusahakan maupun yang dilestarikan secara turun temurun dan merupakan milik bersama</li> <li>c. Mempunyai lembaga adat tersendiri</li> <li>d. Memiliki adat-istiadat dan aturan hukum adat tersendiri</li> <li>e. Sepanjang masih ada eksistensinya tidak bertentangan dengan semangat pembangunan nasional</li> </ol>

9.	RPP Tata Cara Pengukuhan Masyarakat Hukum Adat dan Pengelolaan Hutan Adat	Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terhimpun dalam satu paguyuban ( <i>rehtsgemeenschap</i> ), yang memiliki kelembagaan adat, wilayah hukum, pranata dan perangkat hukum adat yang masih ditaati, serta berada dalam kawasan hutan Negara.
----	---	---

Pada umumnya istilah yang digunakan oleh peraturan perundang-undangan adalah istilah *masyarakat hukum adat*. Istilah ini semakin dikuatkan karena ketentuan di dalam UUD 1945 juga menggunakan istilah tersebut. Namun dalam salah satu peraturan digunakan istilah *masyarakat adat* seperti di dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Definisi masyarakat adat di dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil ini seiring dengan definisi tentang masyarakat adat yang didefinisikan oleh AMAN pada tahun 1999, yang mengidentifikasi masyarakat adat sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.”

Di dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil istilah “masyarakat” merujuk kepada masyarakat adat dan masyarakat lokal. Masyarakat adat diartikan sebagai kelompok masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumber daya esisir dan pulau-pulau kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum. Sedangkan masyarakat lokal adalah kelompok masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil tertentu.

UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai undang-undang terakhir terkait dengan pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat memberikan definisi yang sejalan dengan rumusan defenisi masyarakat adat di dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan

Pulau-pulau Kecil. Namun UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup kembali menggunakan istilah masyarakat hukum adat, bukan istilah masyarakat adat. Selain menyebutkan masyarakat adat, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil juga menyebutkan “masyarakat tradisional” yang diartikan sebagai masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.

Meskipun UUD 1945, khususnya Pasal 18B ayat (2) memberikan sejumlah persyaratan pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat yang kemudian dilanjutkan oleh beberapa undang-undang seperti UU Sumber Daya Air dan UU Perkebunan, tetapi dalam dua undang-undang terakhir (UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dan UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup), persyaratan-persyaratan pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sudah tidak dimasukkan.

Meskipun tidak mencantumkan sejumlah persyaratan pengakuan, tidak berarti bahwa pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup lebih mudah dilakukan. Sampai saat ini belum ada peraturan pelaksana dari kedua undang-undang tersebut yang bisa dipakai dalam mengidentifikasi masyarakat adat.

Sedangkan melihat draft inisiatif dari instansi pemerintah lain tentang pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, misalkan dari DPD dan Kementerian Kehutanan, masih menggunakan istilah masyarakat hukum adat. Argumentasi yang selalu dipakai untuk menggunakan istilah masyarakat hukum adat adalah karena konstitusi secara jelas menyebutkan istilah tersebut, bukan istilah masyarakat adat. Karena undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, maka dianggap istilah yang sah adalah istilah masyarakat hukum adat, sepanjang konstitusi tidak belum dirubah.

Dapat disimpulkan bahwa istilah tentang masyarakat adat masih beragam dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada dan juga dalam inisiatif pengaturan yang sedang berlangsung. Dari berbagai regulasi yang ada ditemukan lima istilah untuk menyebut

masyarakat adat antara lain istilah masyarakat adat, masyarakat hukum adat, kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat tradisional, dan komunitas adat terpencil.

## **B. Hak masyarakat adat yang diatur**

Pada dasarnya hubungan masyarakat adat dengan sumber daya alam, lingkungan atau wilayah kehidupannya lebih tepat dikategorikan sebagai hubungan kewajiban daripada hak. Hubungan tersebut baru dikategorikan sebagai hak bila mereka berhubungan dengan pihak luar, baik itu komunitas lain, pengusaha bahkan dengan pemerintah. Ketika berhubungan dengan pihak luar, maka konsepsi tentang hak kemudian menjadi sesuatu yang bermuatan politis yang diperebutkan sekaligus menjadi objek pengaturan di dalam hukum.

Hak atas tanah dan sumber daya alam merupakan salah satu hak paling penting bagi masyarakat adat sebab keberadaan hak tersebut menjadi salah satu ukuran keberadaan suatu komunitas masyarakat adat. Oleh karena itu, di dalam deklarasi PBB tentang hak-hak masyarakat adat, persoalan hak atas tanah dan sumber daya alam ini diatur:

Pasal 26 ayat (1)

**“Masyarakat adat memiliki hak atas tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang mereka miliki atau duduki secara tradisional atau sebaliknya tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang telah digunakan atau yang telah didapatkan (Pasal 26 ayat 1 Deklarasi PBB ttg hak2 masyarakat adat).”**

Pasal 26 ayat (2)

**“Masyarakat adat memiliki hak untuk memiliki, menggunakan, mengembangkan dan mengontrol tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang mereka miliki atas dasar kepemilikan tradisional atau penempatan dan pemanfaatan secara tradisional lainnya, juga tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang dimiliki dengan cara lain. (Pasal 26 ayat 2 Deklarasi PBB ttg hak2 masyarakat adat).”**

Sedangkan Abdon Nababan (2009) menyebutkan dari sekian banyak kategori hak yang berhubungan dengan masyarakat adat, setidaknya ada empat hak masyarakat adat yang paling sering disuarakan, antara lain: (a) Hak untuk "menguasai" (memiliki, mengendalikan) & mengelola (menjaga, memanfaatkan) tanah & sumber daya alam di wilayah adatnya; (2) Hak untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan hukum adat (termasuk peradilan adat) dan aturan-aturan adat yang disepakati bersama oleh masyarakat adat; (3) Hak untuk mengurus diri sendiri berdasarkan sistem kepengurusan/kelembagaan adat; (4) Hak atas identitas, budaya, sistem kepercayaan ('agama'), sistim pengetahuan (kearifan tradisional) dan bahasa asli

No.	Peraturan	Hak-hak Masyarakat Adat
1.	UU Pemerintahan Daerah	Hak-hak tradisional masyarakat hukum adat
2.	UU HAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.</li> <li>b. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat</li> </ul>
3.	UU Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hak atas hutan adat</li> <li>b. Mengelola kawasan untuk tujuan khusus</li> <li>c. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;</li> <li>d. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan</li> <li>f. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan</li> </ul>

		kesejahteraannya.
4.	UU Sumber Daya Air	<p>Hak ulayat. Hak ulayat dianggap masih ada apabila memenuhi tiga unsur:</p> <p>a. unsur masyarakat adat, yaitu terdapatnya sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;</p> <p>b. unsur wilayah, yaitu terdapatnya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan</p> <p>c. unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya, yaitu terdapatnya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.</p>
5.	UU Perkebunan	Masyarakat adat berhak memperoleh ganti rugi hak atas tanah mereka yang digunakan untuk konsesi perkebunan
6.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-	Hak-hak masyarakat adat, masyarakat

	pulau Kecil	tradisional, dan Kearifan Lokal atas Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun. Diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3)
7.	UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Keberadaan masyarakat adat, kearifan lokal, dan hak-hak masyarakat adat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
8.	RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	<p>(1) Kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai hak atas benda</p> <p>(2) Hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat dapat berupa hak kolektif dan hak individual</p> <p>(3) Hak-hak kolektif dari suatu kesatuan masyarakat hukum adat meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b. Hak atas wilayah adat</li> <li>c. Hak kebudayaan tradisional berupa kesenian, teknik pengobatan, desain, tata ruang, dan produksi makanan</li> <li>d. Hak sosial berupa kepercayaan, pendidikan, hukum, dan perlindungan lingkungan</li> </ul> <p>(4) Hak individual dari kesatuan masyarakat hukum adat adalah hak masing-masing anggota kesatuan masyarakat hukum adat maupun beberapa anggota kesatuan masyarakat</p>

		hukum adat atas suatu benda.
9.	RPP Tata Cara Pengukuhan Masyarakat Hukum Adat dan Pengelolaan Hutan Adat	<p>a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat yang bersangkutan;</p> <p>b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan adat berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan ketentuan perundang-undangan; dan</p> <p>c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.</p>

Konstitusi tidak menjelaskan hak-hak apa saja yang harus dipenuhi negara terhadap masyarakat adat. Di dalam konstitusi hak tersebut diistilahkan dengan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat. Sampai saat ini belum ada penjelasan yang memadai untuk menjelaskan apa saja yang digolongkan menjadi hak-hak tradisional masyarakat adat. UU Pemerintahan Daerah menyalin saja rumusan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat yang ada di dalam konstitusi tanpa memberikan penjelasan. Sedangkan UU HAM mengakui dan melindungi hak masyarakat adat yang berkenaan dengan kekhususannya, identitas budaya dan termasuk hak atas tanah ulayat masyarakat adat.

UU Kehutanan mengatur hak masyarakat adat untuk dapat terlibat dalam pengelolaan hutan. Hak tersebut berupa hak untuk mengelola hutan adat; mengelola hutan untuk tujuan khusus; melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Sedangkan UU Sumber Daya Air mengatur hak ulayat masyarakat adat atas air.

Kemudian UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil mengatur tentang hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun. Dan UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur tentang hak-hak masyarakat adat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta dengan kearifan lokal. Sedangkan UU Perkebunan memasukkan hak untuk mendapatkan ganti rugi atas tanah bagi masyarakat adat yang tanahnya dipakai untuk usaha perkebunan.

Pengaturan tentang hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam masih bersifat umum dan abstrak. Masih terkesan adanya pembatasan terhadap hak-hak masyarakat adat sehingga dalam inisiatif peraturan perundang-undangan hanya menyalin ulang hak-hak masyarakat adat yang ada pada peraturan yang lebih tinggi.

Sedangkan dalam draft RUU tentang Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang disiapkan oleh DPD, hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat dibagi menjadi hak yang bersifat kolektif dan hak yang bersifat individual.

### **C. Kewajiban-kewajiban negara terhadap masyarakat adat**

Kewajiban-kewajiban negara terhadap pemenuhan hak asasi warga negara dan juga hak-hak masyarakat adat meliputi tiga hal, perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan. Namun selain tiga konsep yang sudah diterima secara umum di dalam hukum HAM internasional tersebut, terdapat konsep lain seperti 'pengakuan'. Hampir semua peraturan perundang-undang yang berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat menggunakan frasa 'pengakuan' sebagaimana dijabarkan di dalam tabel berikut.

No.	Peraturan	Kewajiban Negara terhadap Masyarakat Adat
1.	UU Pemerintahan Daerah	Negara mengakui dan menghormati
2.	UU HAM	Mengakui dan melakukan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat

3.	UU Kehutanan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah (dephut) menetapkan status hutan adat</li> <li>2. Pemerintah daerah membuat Perda pengukuhan masyarakat adat</li> <li>3. Melakukan pemberdayaan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat adat</li> </ol>
4.	UU Sumber Daya Air	Mengakui dan melakukan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat
5.	UU Perkebunan	Tidak mengatur secara terperinci mengenai tanggung jawab negara dalam perlindungan keberadaan dan pemajuan hak-hak masyarakat adat
6.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi
7.	UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pemerintah, menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.</li> <li>b. Pemerintah Provinsi, menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.</li> </ol>

		c. Pemerintah Kabupaten/Kota, melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
8.	RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	Pemerintah membentuk Badan Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (BPKMHA) di Pusat dan Daerah untuk melakukan tugas perlindungan terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. BPKMHA bertugas untuk menetapkan kebijakan program, menyusun anggaran, koordinasi dan melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap perlindungan kesatuan masyarakat hukum adat
9.	RPP Tata Cara Pengukuhan Masyarakat Hukum Adat dan Pengelolaan Hutan Adat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Melakukan penetapan hutan adat berdasarkan usulan yang memenuhi syarat suatu komunitas sebagai masyarakat adat</li> <li>2. Melakukan evaluasi terhadap keberadaan masyarakat hukum adat</li> </ol>

UU Pemerintahan Daerah yang menurunkan model pengaturan yang ada di dalam konstitusi menggunakan rumusan bahwa kewajiban negara adalah untuk mengakui dan menghormati. Namun belum ada penjelasan lebih lanjut apa makna dari dua kata tersebut (pengakuan dan penghormatan). Sedangkan UU HAM dan UU Sumber Daya Air menggunakan

rumusan mengakui dan melakukan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat. UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil malah menggunakan tiga konsep, yaitu pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi.

Berbeda dengan UU di atas, UU Kehutanan menurunkan kewajiban pemerintah terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat adat atas hutan. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Kehutanan berkewajiban melakukan pemberdayaan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat adat. Selain itu kementerian kehutanan memiliki wewenang untuk menetapkan status hutan adat dan pemerintah daerah membuat perda pengukuhan masyarakat adat.

UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup membagi peranan pemerintah dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah dan pemerintah provinsi menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota melaksanakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan pemerintah provinsi tersebut.

Tanggungjawab negara untuk perlindungan, pemajuan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat tidak diatur secara jelas di dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Namun kewajiban itu dapat ditarik dengan menggunakan pendekatan hak asasi manusia. Melihat sejumlah rumusan peraturan perundang-undangan, tanggungjawab negara masih sangat bersifat umum dan belum menjelaskan secara detail apa-apa saja kewajiban minimal dari negara yang harus ada dalam pemenuhan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam.

#### **D. Proses dan bentuk pengakuan hukum**

Proses pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam meliputi proses identifikasi dan verifikasi. Proses ini dapat dilakukan oleh pihak dari luar masyarakat adat. Namun banyak pihak yang menentang bila proses identifikasi adalah orang luar masyarakat adat, sebab, bagi masyarakat adat yang paling tahu dengan keberadaan mereka sebagai masyarakat adat adalah mereka sendiri. Sekilas hal ini sama dengan doktrin dalam hak

asasi manusia tentang kebebasan individu. Hanya saja levelnya yang berbeda, yaitu yang satu berbasis pada hak individu, sedangkan bagi masyarakat adat basisnya adalah hak komunal.

Dalam diskursus tentang masyarakat adat berkembang yang disebut *self-identification*. Konsep ini pada dasarnya memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menyatakan apakah mereka masyarakat adat atau bukan dengan memeriksa dan mengkonfirmasi kriteria yg ditetapkan UU. Lalu setelah itu verifikasi yang dilakukan melalui penelitian dan pemeriksaan terhadap laporan identifikasi.

Dalam praktiknya, proses identifikasi KAT oleh Kementerian Sosial dilakukan dengan beberapa langkah. Proses ini dapat juga disebut sebagai proses pengakuan sebagai salah satu dinamika untuk melihat bagaimana proses yang pernah dilakukan oleh pemerintah. Langkah-langkah yang dilakukan oleh Kementerian Sosial melalui dinas sosial di daerah-daerah melalui tahapan berikut:

a. penjajagan awal

yaitu suatu studi awal dengan melibatkan *stake holder* lain, antara lain dinas transmigrasi dan akademisi. Dalam tahap ini dilihat apakah daerah tersebut layak disebut daerah terpencil, yang dapat dilihat dari infrastruktur, akses terhadap air bersih, dan akses terhadap sarana prasarana lain (misal: informasi dan komunikasi).

b. studi kelayakan

yaitu studi lanjutan dari penjajagan awal, yang biasanya dilakukan setahun setelah tahap penjajagan awal. Dalam tahap ini juga melibatkan *stake holder* terkait, biasanya dilakukan dengan mendata penduduk yang tinggal dalam KAT. Kemudian Dinas Sosial dan *stake holder* bersama-sama dengan penduduk KAT merencanakan relokasi ke depan supaya penduduk mendapatkan akses, sarana, dan prasarana menuju kehidupan yang lebih baik.

c. pemberian bantuan

yaitu tahap untuk merealisasikan program pemberdayaan KAT. Dalam tahap ini Dinas Sosial membangun sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam KAT tersebut sesuai dengan rencana dalam studi kelayakan tadi, antara lain: perumahan, jalan, dan sarana air bersih. Selanjutnya penduduk yang ada di dalam KAT direlokasi ke daerah yang baru, namun tetap mencirikan daerah KAT yang sebelumnya.

Sedangkan di dalam UU yang ada, tidak banyak merumuskan persoalan proses pengakuan hukum ini, meskipun rata-rata menyebutkan bahwa muara pengakuan hukum dilakukan dalam bentuk peraturan daerah. Berikut tabel perbandingan pengaturan proses dan bentuk pengakuan hukum dalam sejumlah undang-undang.

No.	Peraturan	Proses dan Bentuk Pengakuan Hukum
1.	UU Pemerintahan Daerah	Ditetapkan dengan peraturan daerah
2.	UU HAM	Tidak mengatur mengenai proses dan bentuk pengakuan hukum yang lebih spesifik terhadap masyarakat adat
3.	UU Kehutanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat adat ditetapkan dengan peraturan daerah</li> <li>- Peraturan daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait.</li> </ul>
4.	UU Perkebunan	Dikukuhkan dengan peraturan daerah
5.	UU Sumber Daya Air	Dikukuhkan dengan peraturan daerah
6.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Bentuk pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3)
7.	UU Perlindungan dan Pengelolaan	Pemerintah dan Pemerintah kabupaten

	Lingkungan Hidup	menetapkan kebijakan tentang pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat. Sedangkan pemerintah kabupaten/kota melaksanakan kebijakan pengakuan tersebut.
8.	RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kesatuan masyarakat hukum adat dapat ditetapkan sebagai badan hukum yang tata cara penetapannya diatur dengan peraturan pemerintah.</li> <li>- Dibentuk Badan Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat untuk mengkoordinasikan inventarisasi keberadaan, wilayah dan hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat yang selanjutnya ditetapkan dengan Perda.</li> </ul>
9.	RPP Tata Cara Pengukuhan Masyarakat Hukum Adat dan Pengelolaan Hutan Adat	Dilakukan penelitian oleh tim peneliti, kemudian diajukan pengukuhan kepada kepala daerah. Kepala daerah yang menyetujui pengukuhan tersebut mengajukan rancangan Perda tentang pengukuhan masyarakat adat kepada DPRD

Hanya UU Kehutanan yang merumuskan pengaturan mengenai proses pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, khususnya dalam perancangan peraturan daerah tentang pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat. Di dalam UU Kehutanan disebutkan bahwa peraturan daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para

pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait. Meskipun hampir semua sepakat bahwa perlu ada penelitian yang dilakukan multi pihak untuk mengidentifikasi masyarakat adat, dalam praktiknya tidak selalu demikian. Misalkan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy dan Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat. Kedua peraturan tersebut beranjak dari asumsi bahwa masyarakat adat sudah ada dan tidak lagi perlu dilakukan penelitian khusus sebab sudah ada banyak penelitian yang menunjukkan itu.

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada beberapa ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang proses dalam pengakuan hukum terhadap masyarakat adat, yang lebih menentukan itu adalah kemauan politik dari pemerintah. Bila ada kemauan politik pemerintah, mekanisme untuk pengakuan bisa dimodifikasi oleh pemerintah.

#### **E. Penyelesaian sengketa dan posisi peradilan adat**

Konflik terkait dengan pengelolaan sumber daya alam selama ini terjadi karena adanya tumpang tindih klaim atas kawasan. Masyarakat adat yang merasa paling berhat atas wilayah kehidupannya seringkali diabaikan oleh pemerintah yang memberikan sejumlah konsesi kepada perngusaha untuk memanfaatkan tanah adat atau untuk dijadikan kawasan konservasi.

Sudah banyak inisiatif peraturan perundang-undangan yang dicoba dibuat untuk menyelesaikan konflik tersebut, misalkan Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999 dan juga Surat Edaran Menteri Kehutanan No. S.75/Menhut-II/2004. Namun peraturan yang hadir untuk menyelesaikan konflik tersebut tidak menyelesaikan banyak konflik yang terjadi. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang ada pengaturan tentang penyelesaian konflik dan sengketa ini masih belum banyak diatur. Kalaupun diatur seperti di dalam UU Kehutanan dan UU Sumber Daya Air, pengaturan tersebut dilakukan untuk menyelesaikan konflik setelah undang-undang tersebut lahir, tidak untuk menyelesaikan konflik yang selama ini sudah berkembang.

No.	Peraturan	Penyelesaian Sengketa
1.	UU Pemerintahan Daerah	Tidak mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam
2.	UU HAM	<p>Penyelesaian sengketa dapat dilakukan oleh Komnas HAM melalui mediasi yang dengan cara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. perdamaian kedua belah pihak;</li> <li>b. penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli;</li> <li>c. pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;</li> <li>d. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan</li> <li>e. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada DPR untuk ditindaklanjuti.</li> </ul>
3.	UU Kehutanan	Penyelesaian sengketa kehutanan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa.
4.	UU Perkebunan	Sengketa atas tanah ulayat yang dijadikan sebagai konsesi perkebunan dilakukan

		dengan memberikan ganti kerugian kepada masyarakat hukum adat
5.	UU Sumber Daya Air	Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan
6.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Penyelesaian sengketa dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditempuh melalui pengadilan dan/atau di luar pengadilan.
7.	UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan.
8.	RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	RUU ini merancang keberadaan peradilan adat sebagai lembaga penyelesaian perkara perdata dan keluarga di dalam kesatuan masyarakat hukum adat.
9.	RPP Tata Cara Pengukuhan Masyarakat Hukum Adat dan Pengelolaan Hutan Adat	Di dalam rumusan tidak mengatur tentang penyelesaian sengketa yang ditimbulkan dari pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat.

#### **F. FPIC atau pengambilan keputusan atas proyek pembangunan**

Salah satu mekanisme yang berkembang dalam upaya penguatan hak masyarakat adat atas sumberdaya adalah mekanisme *Free and Prior Informed Consent* (FPIC) yang dimaknai sebagai persetujuan bebas tanpa paksa yang didahului dengan informasi memadai tentang sebab dan akibat suatu proyek. Dikaitkan dengan doktrin tanggungjawab negara dalam hak asasi manusia, maka mekanisme ini meliputi penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), pemenuhan (*to fulfill*) dan penegakan hak masyarakat adat atas sumber daya alamnya dalam setiap tindakan yang dilakukan pihak luar terhadap masyarakat adat.

FPIC terdiri dari empat unsur kumulatif. *Free*, berkaitan dengan keadaan bebas tanpa paksaan. Artinya kesepakatan hanya mungkin dilakukan di atas berbagai pilihan masyarakat; *Prior*, sebelum proyek atau kegiatan tertentu diizinkan pemerintah, terlebih dahulu harus mendapat izin dari masyarakat; *Informed*, informasi yang terbuka dan seluas-luasnya mengenai proyek yang akan dijalankan baik sebab maupun akibatnya; dan *Consent*, persetujuan diberikan oleh masyarakat sendiri.

FPIC menjadikan masyarakat sebagai pihak yang menentukan apakah suatu program/proyek, yang inisiatifnya datang dari luar masyarakat, dapat dilaksanakan atau tidak. Hal ini sejalan dengan prinsip *self-determination* bagi masyarakat adat untuk menentukan pilihan pembangunan di wilayahnya.

Di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, konsep ini belum diadopsi sepenuhnya. Tapi beberapa peraturan sudah mulai memasukkan keberatan dari masyarakat adat proyek pembangunan seperti dalam UU Perkebunan dan UU Sumber Daya Air. Rumusan FPIC yang tidak lengkap membuat masyarakat tetap mengalami kerentanan karena tidak memiliki *consent* yang kuat untuk menolak suatu program/proyek pembangunan di wilayahnya.

No.	Peraturan	FPIC atau Pengambilan Keputusan atas Proyek Pembangunan
1.	UU Pemerintahan Daerah	Tidak mengatur secara terperinci mengenai hak masyarakat adat untuk dapat menerima atau menolak suatu proyek pembangunan secara bebas atas program pembangunan yang dilakukan di wilayah kehidupannya
2.	UU HAM	Sama dengan UU Pemda, UU HAM tidak mengatur secara terperinci mengenai hak masyarakat adat untuk dapat menerima atau menolak suatu proyek pembangunan secara bebas atas program pembangunan

		yang dilakukan di wilayah kehidupannya
3.	UU Kehutanan	Masyarakat diatur untuk dapat terlibat dalam penyusunan perencanaan kehutanan. Pemerintah melakukan perencanaan kehutanan secara transparan, bertanggung-gugat, partisipatif, terpadu, serta memperhatikan kekhasan dan aspirasi daerah.
4.	UU Perkebunan	Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya.
5.	UU Sumber Daya Air	Menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan sumber daya air yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kondisi setempat;
6.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu;
7.	UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana

		usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.
8.	RUU Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	Tidak merumuskan tentang hak kesatuan masyarakat hukum adat untuk secara bebas menolak atau menerima proyek pembangunan yang akan dilakukan di dalam wilayah kehidupannya
9.	RPP Tata Cara Pengukuhan Masyarakat Hukum Adat dan Pengelolaan Hutan Adat	Dalam hal di dalam kawasan hutan adat terdapat potensi untuk usaha pemanfaatan hutan atau penggunaan kawasan hutan, izin pemanfaatan atau penggunaan kawasan hutan adat diberikan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan masyarakat hukum adat.

#### **IV. Kelembagaan yang mengurus masyarakat adat**

Selain persoalan substansi pengaturan. Hal lain yang menjadi persoalan terkait dengan pengakuan hukum terhadap masyarakat adat adalah persoalan kelembagaan. Pertanyaan yang penting dikemukakan adalah lembaga negara mana yang bertanggungjawab mengurus masyarakat adat sehingga punya wewenang untuk mengeluarkan instrumen hukum pengakuan dan bertanggungjawab melaksanakan program terkait pemenuhan hak-hak masyarakat adat. Namun lembaga negara yang dimaksud tidak harus berakhir dengan lembaga negara baru, melainkan melihat kriteria-kriteria apa yang harus ada bagi lembaga negara yang mengurus masyarakat adat.

Bila merujuk kepada sistematika UUD 1945 maka lembaga yang memiliki wewenang mengurus masyarakat adat adalah Departemen Dalam Negeri, Departemen Hukum dan HAM serta Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Namun, perbedaan berdasarkan konstitusi itu

bila diletakkan dalam bangunan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini, maka persoalan lembaga yang mengurus masyarakat adat lebih kompleks. Apalagi kalau dikaitkan dengan pengelolaan sumber daya alam.

Dalam menurunkan norma-norma konstitusi, sejumlah undang-undang terkait dengan sumber daya alam mengatur soal keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Hal ini menjadikan lembaga yang mengurus sumber daya alam juga mengurus keberadaan dan eksistensi masyarakat adat. Persoalannya menjadi rumit ketika lembaga yang mengurus sumber daya alam tersektoralisasi dalam banyak lembaga. Dan diantara sekian banyak lembaga tersebut punya cara pandang dan kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda.

**Tabel 8**  
**Lingkup dan dimensi kelembagaan yang mengurus masyarakat adat**

No.	Substansi	Lembaga	Dimensi
1.	Pasal 18B ayat (3) UUD 1945, UU Pemerintahan Daerah	Departemen Dalam Negeri	Tata Pemerintahan dan Pemberdayaan Masyarakat
2.	Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, UU HAM	Departemen Hukum dan HAM	Hak Asasi Manusia
3.	Pasal 32 ayat (1) UUD 1945	Departemen Kebudayaan dan Pariwisata	Kebudayaan
4.	UU Kehutanan	Departemen Kehutanan	Pengelolaan hutan dan Keberadaan Masyarakat adat
5.	UU Sumber Daya Air	Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Departemen Pekerjaan Umum	Pengelolaan sumber daya air dan keberadaan masyarakat adat
6.	UU Perkebunan	Direktorat Jenderal	Ganti rugi lahan bagi

		Perkebunan, Departemen Pertanian	masyarakat adat
7.	UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Departemen Kelautan dan Perikanan	Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil
8.	UU Kesejahteraan Sosial, Keppres 111 Tahun 1999	Departemen Sosial	Akses terhadap pelayanan dasar
9.	UU Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria	Badan Pertanahan Nasional	Hak atas tanah

Kata kunci bagi persoalan kelembagaan dalam pengakuan masyarakat adat adalah sektoralisme. Masing-masing instansi pemerintah memiliki aturan, perangkat kelembagaan, program, dimensi dan bahkan ideologi masing-masing dalam memandang masyarakat adat. Seharusnya hal ini bisa diselesaikan dengan melakukan evaluasi terhadap norma konstitusi, namun norma konstitusi pun mengalami persoalan tersendiri. Persoalan tersebut adalah model pengakuan bersyarat yang menaruh curiga terhadap masyarakat adat. Selain pada norma konstitusi, evaluasi tersebut dapat dilakukan secara empiris dengan melihat dinamika pengakuan hukum terhadap masyarakat adat dalam sepuluh tahun reformasi. Namun sampai saat ini belum ada upaya yang serius untuk melakukan koreksi dan menciptakan peraturan yang lebih jelas dan terkonsolidasi sehingga persoalan-persoalan yang selama ini muncul, misalkan persoalan kelembagaan bisa diselesaikan.

Dalam struktur pemerintahan eksekutif, departemen dan kementerian dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator. Dalam satu dekade terakhir, kementerian koordinator di Indonesia terdiri atas tiga, antara lain Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Ekonomi dan Keuangan dan Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan. Dari tiga kementerian koordinator itu, kementerian koordinator bidang ekonomi dan keuangan yang paling banyak membawahi departemen terkait dengan masyarakat adat seperti departemen kehutanan, departemen kelautan dan perikanan, departemen pertanian dan badan pertanahan nasional. Sedangkan yang berada di bawah koordinasi kementerian koordinator kesejahteraan sosial adalah departemen sosial dan

kementerian negara lingkungan hidup. Peta ini setidaknya mengindikasikan bahwa secara kelembagaan, pemerintah belum menjadikan persoalan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sebagai persoalan yang harus diurus secara lebih serius dan terprogramatik melalui satu lembaga tersendiri. Oleh karena itulah DPD di dalam draf RUU yang sudah disusunnya mengusulkan dibentuknya Badan Perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Pusat dan di Daerah yang khusus mengurus masyarakat adat.

Selain melihat koordinasi berdasarkan kementerian negara, persoalan lain terkait dengan pembagian urusan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan otonomi daerah. Tidak semua departemen yang ada di pusat memiliki perpanjangan tangan di daerah. Misalkan tidak semua daerah memiliki dinas sosial yang mengupayakan pembukaan akses bagi komunitas adat terpencil. Walaupun ada, nomenklatur masing-masing daerah sangat berbeda-beda tergantung dari situasi dan kepentingan daerah.

Terkadang juga terdapat penggabungan dinas-dinas, sehingga satu dinas sekaligus mengurus kehutanan dan pertanian, atau suatu dinas yang mengurus kesejahteraan sosial sekaligus mengurus pemadam kebakaran.

Tugas pokok dan kewenangan Pemerintah Daerah. Kebanyakan pemerintah daerah tidak mau mengambil inisiatif dan bertindak sebelum ada acuan teknis dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, konfigurasi politik di daerah baik di pihak eksekutif maupun legislatif sangat menentukan terjadinya pengakuan hukum dalam bentuk peraturan daerah maupun surat keputusan kepala daerah.

## **V. Penutup**

Setelah 1998, kebijakan pengakuan hukum terhadap masyarakat adat di Indonesia semakin berkembang. Beberapa undang-undang yang sebelumnya tidak mengatur keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam revisi mulai memasukkan rumusan pengaturan tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Hal semakin dilanjutkan setelah dilakukan amandemen konstitusi yang meletakkan pengaturan tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

Namun sayangnya konstitusi, terutama Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengandung problematika normatif tersendiri karena ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh

masyarakat adat untuk mendapatkan pengakuan hukum dari pemerintah. Persyaratan yang membatasi keberadaan dan perkembangan masyarakat adat ini tidak sejalan dengan pandangan hak asasi manusia dengan sejumlah instrumennya yang dikembangkan untuk pemajuan hak-hak masyarakat adat seperti di dalam Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat. Selain Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 sebenarnya ada dua ketentuan lain di dalam konstitusi yang berkaitan dengan masyarakat adat, yaitu Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang melihat keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sebagai hak asasi manusia dan Pasal 32 UUD 1945 yang mengatur tentang aspek kebudayaan masyarakat adat.

Belum ada model pengaturan yang komprehensif dalam pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, baik substansi maupun kerangka implementasinya. Masing-masing kebijakan yang sudah ada dan yang masih berlangsung belum terlihat ketersambungan satu sama lain dan bahkan terkesan berjalan sendiri-sendiri untuk memperkuat peranan masing-masing sektor. Inisiatif yang dilakukan didorong oleh kepentingan penguatan kelembagaan masing-masing sehingga memperuncing sektoralisme.

Sektoralisme pengurusan masyarakat adat mengarahkan masyarakat adat yang memiliki pandangan utuh (holistik) dalam kehidupannya menjadi terbelah-belah dengan mengikuti pola sektoralisme negara. Sektoralisme yang menjadikan banyak instansi mengurus masyarakat adat menggunakan pendekatan yang berbeda-beda dan parsial dalam memandang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Sampai saat ini belum ada kejelasan lembaga yang paling kompeten terkait dengan pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Departemen, badan dan kementerian negara tidak terkoordinasi oleh satu kementerian koordinator. Melainkan menyebar diantara kementerian koordinator bidang ekonomi dan keuangan dan kementerian koordinator kesejahteraan sosial.

Selain melihat koordinasi berdasarkan kementerian negara, persoalan lain terkait dengan pembagian urusan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan otonomi daerah. Tidak semua departemen yang ada di pusat memiliki perpanjangan tangan di daerah. Misalkan tidak semua daerah memiliki dinas sosial yang mengupayakan pembukaan akses bagi komunitas adat terpencil. Kalaupun ada, nomenklatur masing-masing daerah sangat berbeda-beda tergantung dari situasi dan kepentingan daerah.

Terkadang juga terdapat penggabungan dinas-dinas, sehingga satu dinas sekaligus mengurus kehutanan dan pertanian, atau suatu dinas yang mengurus kesejahteraan sosial sekaligus mengurus pemadam kebakaran.

Penelitian ini merekomendasikan perlu dilakukannya evaluasi bersama antara instansi pemerintah, masyarakat adat dan aktivis yang selama ini bekerja untuk masyarakat adat, serta dengan pemerintah daerah untuk menentukan kerangka hukum, program dan kelembagaan terkait pengakuan hukum terhadap masyarakat adat sehingga dapat dilaksanakan di lapangan dan mendatangkan keadilan bagi masyarakat. Hal ini diperlukan untuk melakukan pengembangan kebijakan yang lebih jelas dan mudah diimplementasikan bagi perlindungan dan pemajuan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam.

## DAFTAR PUSTAKA

A. Latief Fariqun, 2007. *Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Alam dalam Politik Hukum Nasional*, Disertasi Doktoral di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

Adriaan Bedner dan Stijn Van Huis, 2008. *The return of the native in Indonesian law: Indigenous communities in Indonesian legislation* dalam *Bijdragen* (2008; 164-2/3)

Arianto Sangaji, 2007. *The Masyarakat Adat Movement in Indonesia: A Critical insider's view*, dalam Jamie S. Davidson dan David Henley (edt.), *The Revival of Traditional in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Kolonialism to Indigenism*, Roudledge, New York.

Bernard L. Tanya, 2006. *Hukum dalam Ruang Sosial*, Srikandi, Surabaya.

F. Budi Hardiman, 2006. *Posisi Struktural Suku Bangsa dan Hubungan antar Suku Bangsa dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia (Ditinjau dari Perspektif Filsafat)*, Salam Ignas Tri (penyunting), *Hubungan Struktural Masyarakat Adat, Suku Bangsa, Bangsa, Dan Negara (Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia)*, Komnas HAM, Jakarta.

Francis Fukuyama, *Memperkuat Negara: Tata pemerintahan dan tata dunia abad 21*, 2005. Kedutaan Besar Amerika, Freedom Institute dan Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Maria Sumarjono, 2009. Catatan untuk Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penetapan dan Pengelolaan Hutan Adat, Yogyakarta, 29 April 2009.

Martua Sirait, *Kajian Kebijakan Hak-hak Masyarakat Adat di Indonesia: Suatu Refleksi Kebijakan dalam Otonomi Daerah* (2001).

Rikardo Simarmata, 2006. Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia, UNDP., Jakarta, 2006.

Sandra Moniaga, 1998. Hak-hak Masyarakat Adat di Indonesia, dalam Sugeng Bahagio dan Asmara Nababan (edt.), *Hak Asasi Manusia: Tanggungjawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat*, Komnas HAM, Jakarta.

Sandra Moniaga, 2007. *From Bumiputera to Masyarakat Adat: A long and confusing journey* (2007) dalam Jamie S. Davidson dan David Henley, *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*, Routledge, London and New York, 2007.

Sandra Moniaga, 2008. *Ketika Undang-undang hanya berlaku pada 39% Wilayah Daratan Indonesia*, dalam Donny Danardono, *Wacana Pembaruan Hukum di Indonesia*, Perkumpulan HuMa, 2008.

Sandra Moniaga dan Stephanus Djuweng, 1994. *Konvensi ILO 169 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka*, ELSAM dan LBBT, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 2005. *Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Perspektif Sosiologi Hukum)*, dalam Hilmi Rosyida dan Bisariyadi (edt.), *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi RI, dan Departemen Dalam Negeri, Jakarta.

Soetandyo Wignjosoebroto, 2005. *Pokok-pokok Pikiran tentang Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Masyarakat Adat*, dalam Hilmi Rosyida dan Bisariyadi (edt.), *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi RI, dan Departemen Dalam Negeri, Jakarta.

Syaafrudin Bahar dkk (penyunting), 1995. *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Edisi III, Cet. 2. Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.

Tania Murray Li, 2007. *Adat in Central Sulawesi: Contemporary Deployments*. Dalam Jamie S. Davidson dan David Henley, *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*, Routledge, London and New York, 2007.

Van Dijk, 1982. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Penerbit Sumur, Bandung.

## **Kertas Kerja EPISTEMA**

**Kertas Kerja Nomor 01/2010** : Konsep hak-hak atas karbon, Feby Ivalerina

**Kertas Kerja Nomor 02/2010** : Forest tenure security and it's dynamics: A conceptual framework, Myrna A. Safitri

**Kertas Kerja Nomor 03/2010** : Perubahan Iklim, REDD dan perdebatan hak: Dari Bali sampai Kopenhagen, Bernadinus Steni

**Kertas Kerja Nomor 04/2010** : Negara hukum bernurani: Gagasan Satjipto Rahardjo tentang negara hukum Indonesia, Yance Arizona

**Kertas Kerja Nomor 05/2010** : Kuasa dan hukum: Realitas pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia, Herlambang Perdana Wiratraman, dkk.

**Kertas Kerja Nomor 06/2010** : Bersiap tanpa rencana: Tinjauan tanggapan kebijakan pemerintah terhadap perubahan iklim/REDD di Kalimantan Tengah, Mumu Muhajir

**Kertas Kerja Nomor 07/2010** : Satu dekade legislasi masyarakat adat: Trend legislasi nasional tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumberdaya alam di Indonesia (1999-2000), Yance Arizona

**Kertas Kerja Nomor 08/2010** : Kesiapan dan kerentanan sosial dalam skema kebijakan perubahan iklim/REDD di Indonesia, Semiarto Aji Purwanto, Iwi Sartika dan Rano Rahman

**EPISTEMA INSTITUTE** adalah lembaga penelitian dan pengelolaan pengetahuan tentang hukum, masyarakat dan lingkungan yang didirikan oleh Yayasan Epistema pada bulan September 2010.

Visi Epistema:

Terwujudnya pusat-pusat pembelajaran tentang hukum, masyarakat dan lingkungan dalam rangka mendukung gerakan ke arah terbentuknya sistem hukum nasional yang berlandaskan nilai-nilai demokrasi, keadilan sosial dan lingkungan, serta pluralisme kebudayaan.

Program dan kegiatan 2011-2014:

**1. Lingkaran belajar untuk keadilan sosial dan lingkungan atau Learning Circles for Social and Environmental Justice (LeSSON-JUSTICE)**

Kegiatan:

- Lingkaran belajar berbagai aliran pemikiran dalam studi hukum;
- Lingkaran belajar pembentukan negara hukum dan masyarakat adat;
- Lingkaran belajar hukum, pengelolaan sumber daya alam dan perubahan iklim.

**2. Riset interdisiplin tentang hak-hak masyarakat atas kehidupan yang lebih baik, tradisi sosial yang adil dan lingkungan yang lestari atau Interdisciplinary Research on Community Rights on Better Livelihood, Just Social Tradition and Sustainable Environment (IN-CREASE)**

Kegiatan:

- Model-model legalisasi hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam dalam legislasi nasional dan daerah: Rekognisi, integrasi atau inkorporasi?
- Studi komparasi pengakuan negara atas hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam di Asia Tenggara.
- Pengetahuan lokal untuk mempromosikan pembangunan rendah karbon dalam kerangka hukum negara dan sistem normatif masyarakat.
- Kesiapan kebijakan, kelembagaan dan masyarakat untuk mengimplementasikan REEDD 2010-2012 di tingkat nasional dan daerah;
- Kerangka kebijakan dan kelembagaan nasional dan daerah pasca-Kyoto Protokol;
- Mengukur penerapan elemen negara formal dan substantif hukum dalam putusan pengadilan terkait dengan hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam.

**3. Pusat data dan sumber daya bagi keadilan sosial dan lingkungan atau Resource Centre for Social and Environmental Justice (RE-SOURCE)**

Kegiatan:

- *Database*, seri publikasi (Sosio-legal Indonesia, hukum dan keadilan iklim, hukum dan masyarakat, tokoh hukum Indonesia), kertas kerja, e-journal, perpustakaan online dan jaringan.
- Pembuatan film dan CD interaktif mengenai hukum, masyarakat dan lingkungan.

## **Struktur organisasi dan personel**

### **Yayasan Epistema**

#### **Pendiri:**

Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA

Sandra Yati Moniaga, SH

Myrna A. Safitri, SH., Msi

#### **Dewan Pembina:**

Ketua : Prof. Dr. Muchammad Zaidun, SH., M.Si

Anggota: Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA

Prof. Dr. Bernard Arief Sidharta, SH

Sandra Yati Moniaga, SH

Ifdhal Kasim, SH

Ir. Abdi Suryaningati

#### **Dewan Pengawas:**

Ketua : Geni Flori Bunda Achnas

Anggota: Dr. Kurnia Warman, SH., MH

Yuniyanti Chuzaifah, PhD

R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA.

Asep Yunan Firdaus, SH

#### **Dewan Pengurus:**

Ketua : Rival G. Ahmad, SH., LL.M

Sekretaris : Dr. Shidarta, SH., MH

Bendahara : Julia Kalmirah, SH

**Epistema Institute:**

Direktur Eksekutif:

Myrna A. Safitri, SH., Msi

Manager program hukum dan keadilan lingkungan:

Mumu Muhajir, SH

Manager program hukum dan masyarakat:

Yance Arizona, SH

Asisten pengembangan media dan pengelolaan informasi:

Andi Sandhi

Asisten publikasi dan pengelolaan lingkaran belajar:

Alexander Juanda Saputra, SH

Keuangan:

Sri Sudarsih

Asisten administrasi:

Wiwin Widayanti

Kantor:

Jalan Jatipadang Utara I No. 12

Jakarta 12450

Telepon/faksimile: 021-78832167

E-mail : [epistema.institute@yahoo.com](mailto:epistema.institute@yahoo.com)

Website : [www.hukumdanmasyarakat.org](http://www.hukumdanmasyarakat.org)