

## MENUJU MASYARAKAT HUKUM ADAT YANG LEGITIMATE DAN PERMASALAHANNYA DI INDONESIA

### *TOWARDS LEGITIMATE INDIGENOUS PEOPLE AND PROBLEMETICAL IN INDONESIA*

Zulherman Idris, Desi Apriani & Erlina

#### Abstrak

---

Masyarakat Hukum Adat (MHA) dengan berbagai eksistensinya telah memberikan pandangan serius dalam berbagai kajian dan pengakuannya. Ini semua terlihat jelas dalam pandangan para pakar, perundang-undangan, dan masyarakat lingkungan adat sendiri atas pengakuan MHA tersebut. Namun semua itu belum dapat memberikan jawaban yang pasti atas legitimasinya sebagai sebuah subjek dengan segala hak-hak komunalitasnya. Perspektif dan parameter yang tidak selalu sama juga mengakibatkan ambiguitas terhadap konsep MHA dan hak-hak komunalitas dalam situasi konkrit ditengah-tengah masyarakat. Kajian ini difokuskan pada pandangan para pakar dan perundang-undangan serta masyarakat adat terhadap MHA yang dimaksud. Kemudian juga memberikan jawaban atas syarat, langkah dan/atau proses yang harus dipenuhi dalam memberikan legitimasi dan kepastian hukum terhadap MHA dengan segala hak-hak komunalitasnya, dan pada akhirnya terdapat sebuah jawaban atas permasalahan selama ini sebagai penyebab MHA dan hak-hak komunalitasnya yang tidak memberikan status legitimege dengan segala bentuk akibat hukum yang dimilikinya

---

**Kata Kunci:** Legitimasi, kedudukan hukum, masyarakat hukum adat, hak komunal.

#### Abstract

---

*Indigenous Law Society (MHA) with its various existences has given serious views in various studies and acknowledgments. This is all clearly seen in the view of experts, legislation, and the indigenous people themselves regarding the recognition of the MHA. But all that has not been able to provide a definite answer to its legitimacy as a subject with all the rights of its community. Perspective and parameters that are not always the same also lead to ambiguity in the concept of MHA and communal rights in concrete situations in the midst of society. This study focused on the views of experts and legislation and indigenous peoples towards MHA. Then also provide answers to the terms, steps and / or processes that must be fulfilled in providing legal legitimacy and certainty for MHA with all communal rights and in the end there is an answer to the problems so far as the cause of MHA and its communal rights that do not provide legitimate status with all forms of legal consequences*

---

**Keywords:** *Legitimate, legal standing, indigenous law society, communal rights*

## PENGENALAN

Kehadiran masyarakat adat sejak dahulu adalah suatu kenyataan sosial. Masyarakat adat tidak tumbuh dan berkembang dengan idealisme politik yang macam-macam. Eksistensinya sudah ada sejak ratusan tahun, yang ditandai adanya berbagai kelompok manusia dengan tatanan kehidupan dalam sebuah teritorial tertentu. Pergaulan mereka selalu didasarkan pada filosofi hidup yang sudah mereka tentukan yang biasanya ditandai dengan adanya kebersamaan dan kekeluargaan (Ronald Z Titahelu 1998).

Keberadaan masyarakat adat beserta wilayahnya adalah sebuah keniscayaan yang tak terbantahkan. Dalam wilayah persekutuan inilah hukum adat tumbuh, diterima dan berkembang serta dipertahankan sebagai peraturan penjaga tata tertib sosial dan tata tertib hukum bagi masyarakat serta dengan lingkungannya, sehingga keberadaannya selalu seiring dengan keberadaan masyarakat adat tempat hukum itu diberlakukan, serta dengan tujuan agar hukum ini diharapkan dapat menjaga kestabilan hidup dilingkungkannya (Muchtari Naim 2008).

Dalam kenyataannya bahwa peristilahan yang menggambarkan masyarakat hukum adat banyak dikenal, misalnya masyarakat terasing, masyarakat pedalaman, masyarakat tradisional, masyarakat suku terkebelakang dan beberapa istilah lainnya. Namun demikian guna memberikan persepsi yang sama maka masyarakat hukum adat yang dimaksud disini adalah masyarakat dalam sebuah tatanan organisasi kemasyarakatan yang memiliki wilayah tempat tinggal, punya pimpinan, kekayaan, serta kebersamaan hidup antar sesama anggota masyarakat (Zulherman Idris 2000).

Sebagaimana disebutkan oleh Bushar Muhammad, (2003: 21) bahwa kebersamaan ini berkaitan dengan faktor keturunan yang sama (*geneologishe factor*) yang dapat disebut sebagai persekutuan hukum geneologis, atau kebersamaan sebagai akibat berhubungan dengan suatu daerah wilayah (*grondgebeid*) yang biasa disebut faktor teritorial (*teritoriale factor*). Dalam Pandangan lain Soebekti Poesponoto (1960) menyebutkan bahwa persekutuan hukum adat ini merupakan sebuah bentuk pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia lahiriah mahupun bathin, yang mana mereka memiliki tata susunan yang tetap, kekal dan teratur, menetap dalam sebuah wilayah, memiliki penguasa, memiliki kekayaan yang berwujud ataupun tidak, serta tidak satupun di antara mereka yang mahu membubarkan kesatuannya. Ini adalah sebuah ciri khas dalam kehidupan Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang sudah ada secara turun temurun dan berjalan dari generasi ke generasi yang di dalamnya memiliki hak atas tanah secara bersama.

Sebagai sebuah kenyataan sosial, MHA dengan segala hak komunalitasnya belum memberikan kedudukan yang diharapkan. Sangat banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan legitimasi (pengakuan) atas kedudukannya, namun kenyataannya tidak demikian sebagai akibat masih terkait dengan peraturan lainnya dan/atau peraturan pelaksanaannya. Dan tidak kalah penting adalah bahwa terdapatnya peraturan yang memberikan pengakuan atas sebuah mekenisme dan prosedur yang belum tentu dapat dipenuhi oleh masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan disisi lain pandangan MHA atas hak komunalitasnya memiliki parameter yang tidak sama dengan persyaratan yang dianut dalam perundang-undangan.

Begitu banyaknya kajian dan pengaturan tentang MHA dan komunalitasnya, namun dalam banyak hal, hasil kajian tidak menunjukkan pada deskripsi fakta hukum dan fakta sosial yang sesungguhnya di masyarakat. Sehingga menimbulkan ambiguitas ditengah-tengah masyarakat atas legitimasi MHA sebagai sebuah subjek yang memiliki status dan akibat hukum dalam hak komunalitasnya.

## PERBINCANGAN

Pendekatan sejarah dan pandangan para pakar menunjukkan bahwa perhatian atas masyarakat adat sudah berjalan sebelum Indonesia lahir secara *dejure*, ini ditandai dengan dikenalnya penggolongan penduduk dimasa Hindia Belanda dengan sebutan kelompok "Eropah" dan peristilahan masyarakat

Pribumi". Kemudian secara politik dikembangkan oleh para sarjana Barat di masa Kolonial Belanda bahwa dalam menunjukkan adanya kelompok-kelompok masyarakat asli atau masyarakat pribumi itu dengan istilah *rechtsgemeenschappen* atau adat *rechtsgemeenschappen* dengan bercirikan adanya kepemimpinan adat, dan adanya harta kekayaan secara bersama berupa tanah dan wilayah adat. Akhirnya dalam perkembangannya istilah *rechtsgemeenschappen* ditafsirkan dengan "Masyarakat Hukum Adat" dalam pandangan hukum secara nasional. Lebih lanjut Istilah masyarakat adat atau masyarakat hukum adat ini mengalami perkembangan sebagai "*Indigenous peoples*" dalam pengertian dunia internasional.

C. Snouck Hurgronje (1857-1936) dengan karangannya *De Atejehers*, kemudian Cornelis van Vollenhoven (1874-1933), karyanya *Het Ontdekking van Adatrecht, Orientatie in het Adatrecht van Nederlandsch-Indie* (1913) dan *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indie*, kemudian Ter Haar dengan karyanya *Beginselen en Stelsel van het Adatrecht* (1939) adalah para sarjana Barat dimasa itu yang sudah memiliki ketertarikan dalam kajian-kajian masyarakat adat di Indonesia, sehingga dari kajian-kajian merekalah dijadikan tonggak sejarah mempelajari dan penelitian atas masyarakat adat secara ilmiah dan dijadikan perhatian oleh para sarjana berikutnya dalam kajian ilmiah secara akademik (B. Bastian Tafal; 1992: 2002) .

Menurut Van Vollenhoven bahwa masyarakat (persekutuan) hukum adat merupakan suatu masyarakat hukum yang menunjuk pengertian-pengertian kesatuan-kesatuan manusia yang mempunyai tata susunan yang teratur, daerah yang tetap, penguasa-penguasa atau pengurus, dan mempunyai harta, baik harta berwujud (tanah, pusaka) mahupun harta tidak berwujud (gelar-gelar kebangsawanan), Ter Haar Bzn, dalam bukunya "Asas-asas dan Susunan Hukum Adat", juga memberikan pandangannya tentang suatu masyarakat adat bahwa di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal. Golongan-golongan manusia itu mempunyai harta benda, milik keduniawian dan milik gaib, yang bersifat persekutuan hukum (Ter Haar Bzn 1987). Pendapat Ter Haar tersebut, dapat dirumuskan MHA iaitu: pertama, kesatuan manusia yang terstruktur; kedua, menetap disuatu daerah tertentu; ketiga, mempunyai atau memiliki penguasa, dan; keempat, mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan para anggota MHA tidak mempunyai fikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan atau melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya. Menurut dasar susunannya, maka struktur persekutuan-persekutuan MHA di Indonesia ini dapat digolongkan menjadi dua: a). Geneologis: iaitu keanggotaan suatu kesatuan didasarkan pada faktor yang berlandaskan kepada pertalian darah, pertalian suatu keturunan. Terdapat tiga macam dasar pertalian keturunan, iaitu: 1) Pertalian darah menurut garis Bapak (patrilinial), seperti pada suku Batak, Nias dan orang-orang Sumba; 2) Pertalian darah menurut garis Ibu (matrilinial), seperti di Minangkabau; 3) Pertalian darah menurut garis Ibu dan Bapak (parental) seperti pada suku Jawa, Sunda, Aceh, Dayak. Di sini untuk menentukan hak-hak dan kewajiban seseorang, maka famili dari pihak Bapak adalah sama artinya dengan famili dari pihak Ibu. b). Teritorial iaitu keanggotaan suatu kesatuan terikat pada suatu daerah tertentu, hal ini merupakan faktor yang mempunyai peranan yang terpenting dalam setiap timbulnya persekutuan hukum. Mereka yang sejak dahulu kala atau sejak nenek moyangnya berdiam dalam daerah persekutuan, pada umumnya memiliki kedudukan penting dalam persekutuan itu. Persekutuan hukum yang berdasar teritorial dapat dibagi dalam tiga jenis, iaitu: 1) Persekutuan Desa, ialah apabila ada segolongan orang-orang terikat pada suatu tempat kediaman, yang mempunyai batas-batas ini mungkin terdapat Desa induk atau dusun-dusun, termasuk juga dukuh-dukuh yang terpencil yang merupakan pancaran dari Desa induk dan tidak berdiri sendiri. Contohnya adalah Desa-desa di Bali. 2) Persekutuan Daerah, ialah apabila di dalam suatu daerah tertentu terletak beberapa desa yang masing-masing mempunyai tata susunan dan pengurus yang sejenis, masing-masing boleh di katakan hidup berdiri sendiri, tetapi semuanya merupakan bagian bawahan dari daerah, mempunyai harta benda dan menguasai hutan dan rimba di antara dan tanah-tanah yang mereka diami. Contohnya adalah Kuria di Angola dan Mandailing, yang mempunyai huta-huta di dalam daerah, serta marga di Sumatra Selatan dengan dusun-dusun yang terletak di dalamnya. 3) Persekutuan dari beberapa desa/kampung ialah beberapa persekutuan kampung yang

terletak berdekatan mengadakan mufakat untuk memelihara kepentingan bersama, misalnya akan mengadakan pengairan. Contoh, perserikatan huta-huta yang terdapat dalam suku Batak (Soepomo 1996).

Dalam pandangan lain Soerjono Soekanto (1983) menyebutkan masyarakat adat adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Penghidupan mereka berciri komunal dimana gotong-royong, tolong-menolong, serasa dan semalu mempunyai peranan yang besar. Inilah gambaran sebuah MHA yang selalu dijadikan parameter oleh para ahli dalam melakukan berbagai kajiannya, baik secara sosiologis mahupun antropologi. Sehingga dalam kenyataannya dimasyarakat bicara MHA akan melakukan pendekatan pada kehidupan masyarakat yang bersangkutan.

Dalam kehidupan bernegara, kenyataannya keberadaan dan pengakuan sebuah MHA tidak sebatas terpenuhinya konsep dan pandangan para pakar sebagaimana disebut di atas. Perkembangan ketatanegaraan dan politik hukum di Indonesia sudah menunjukkan bahawa pandangan negara atas MHA tidak dapat dilepaskan dari perspektif produk hukum yang ada, mulai dari Undang-undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945), Undang-undang (UU) dan peraturan hukum secara sektor lainnya. Ini tentunya sangat terkait dengan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) atas pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) yang ada dalam lingkungan MHA. Sekaligus juga sebagai upaya negara dalam memberikan arahan dan pedoman yang seragam guna terwujudnya kepastian hukum dalam pengakuan atas MHA yang ada di Indonesia. Untuk lebih jelas peraturan tersebut sebagai berikut:

1. UUD tahun 1945.
2. UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
3. UU No 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria.
4. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
5. UU No.1 tahun 2014 tentang perubahan atas UU No.27 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil
6. UU No.39 tahun 2014 tentang perkebunan
7. UU No.23 tahun 2014 sebagaimana dirubah menjadi UU No.2 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
8. UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa
9. UU No.18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh
10. UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua
11. UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
12. UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
13. UU No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
14. Keputusan Presiden No. 111 Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil.
15. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No.9 tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu yang sudah di ganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No.10 tahun 2016.
16. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/MenlhkSetjen/2015 tentang Hutan Hak
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.52 tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat hukum Adat
18. Permensos No.9 tahun 2012 tentang Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil
19. Peraturan Menteri Agraria/BPN/Tata ruang Nomor 9 tahun 2015 tentang tata cara Penetapan Hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan hutan sebagaimana durubah lagi dengan Peraturan Menteri Agraria/BPN/Tata Ruang Nomor 10 Tahun 2016.
20. Dan sebagainya.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pengaturan Negara atas MHA telah tertuang mulai dari konstitusi, berbagai peraturan hukum di tingkat nasional dan juga ada ditingkat daerah. Pengakuan negara atas MHA secara deklaratif telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut dengan berbagai peristilahan dan persyaratan tertentu. Ini menunjukkan bahwa negara telah menempatkan MHA sebuah subjek yang penting dalam kehidupan bernegara. Sekaligus sebuah kenyataan bahwa bicara pada MHA masih merupakan kajian yang tidak berkesudahan dengan berbagai perspektif yang ada, khususnya tentang lingkungan hidup dan Sumber Daya Alam (SDA) yang dimilikinya. Bahkan dalam berbagai kenyataannya bicara MHA juga sering beriringan dengan permasalahan masyarakat dengan berbagai pihak, mulai dengan pemerintah, antara masyarakat, bahkan dengan pihak luar.

Menyingkap permasalahan yang ada, bahwa eksistensi MHA tidak cukup dengan kebenaran dan pandangan para ahli dan pengaturan perundang-undangan. Kerana permasalahan hukum pada MHA dilapangan masih ada, dan kelihatannya masih berkelanjutan, dan terindikasi tidak berkesudahan. Kerana begitu kompleksnya permasalahan itu maka penulis melihat bahwa pengaturan hukum yang seharusnya boleh memberikan kepastian hukum dan legitimasi pada MHA, namun kenyataannya masih belum tercapai. Untuk itu kajian atas kedudukan dan peranan hukum menuju kepastian hukum dan legitimasi hukum yang diharapkan harus dapat menjamin dan memberikan status dan kedudukan hukum pada MHA sebagaimana seharusnya, kerana status hukum ini akan menempatkan MHA sebagai subjek hukum yang memiliki hak. Setelah status hukum atau kedudukan hukum didapat, maka sebagai sebuah MHA akan memiliki berbagai hak konstitusional sebagaimana diamanahkan perundang-undangan.

Guna menjawab permasalahan ini, penulis dapat menjelaskan dalam beberapa pandangan kajian sebagai berikut:

#### **1. Pengaturan MHA dalam Konstitusi dan Peraturan hukum lainnya saling melengkapi dan tidak berdiri sendiri.**

Sebagaimana disebutkan oleh FM Wantu (2012: 479) bahwa seharusnya keberadaan Konstitusi dan peraturan perundangan dalam pengaturan MHA sebuah bukti adanya kepastian hukum dan legitimasi hukum. Kerana peraturan perundang-undangan adalah norma tertulis dari hukum positif dalam memberikan legitimasi sebuah MHA. Penetapan syarat yang sama haruslah ada dalam sebuah penilaian atas status hukum MHA yang diatur dalam perundang-undangan guna menghindari multi tafsir. Namun perundang-undangan yang ada tidak memberikan parameter tersebut, sehingga secara faktual sering menimbulkan permasalahan ditengah-tengah masyarakat.

Pasal 18b ayat (2) UUD Tahun 1945 menyatakan Negara mengakui dan menghormati kesatuan MHA beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam UU, Begitu juga Pasal 28 I ayat (3) memberikan penegasan bahwa Identitas dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Pasal-Pasal dalam konstitusi ini tidak menyatakan tentang makna dan konsep MHA yang dimaksud dan lebih bersifat deklaratif. Pengakuannya disyaratkan dengan sebuah pengaturan UU,serta memiliki batasan-batas dengan adanya 4 (empat)persyaratan, iaitu: (1) Sepanjang masih hidup; (2) Sesuai dengan perkembangan masyarakat;

Pengaturan di atas menunjukkan bahwa sifat pengakuan dan penghormatan MHA dalam konstitusi masih membuka penafsiran dan perbedaan pandangan, bahkan masih memungkinkan pembahasan dalam berbagai forum diskusi. Setidaknya dalam lingkup makna dan kosep MHA yang dimaksud sekaligus memberikan keseragaman pandangan dalam syarat-syarat yang sudah ditentukan.

Kemudian dalam Perundang-undangan dan peraturan dibawah UU yang mengatur MHA banyak memberikan multitafsir, dan terkesan berdiri sendiri. Hal ini akan memberikan ketidakpastian atas sebuah pengakuan dan penghormatan yang sudah dimanahkan perundang-undangan. Untuk lebih jelas dapat dilihat beberapa perundang-undangan sebagai berikut:

1. Kriteria adanya MHA adalah; a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya, c) ada wilayah hukum adat yang jelas, d) Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati, e) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan keperluan hidup sehari-hari (UU Nomor 41 tahun 1999).
2. Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu kerana 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 (UU No. 32 Tahun 2009).
3. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografi tertentu di negara kesatuan republik Indonesia kerana ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, yang memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya(UU No.39 tahun 2014).
4. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum kerana kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan (Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang Nomor 10 Tahun 20016).
5. Masyarakat Hukum Adat adalah warganegara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun (Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/MenlhkSetjen/2015).
6. Masyarakat Hukum Adat adalah warganegara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun (Peraturan Menteri Dalam Negeri No.52 tahun 2014).

Jika dilihat dari penjelasan di atas, bahawa konsepsi atas MHA memiliki mutitafsir, sekali gus memerlukan sebuah penilaian atas kebenaran setiap unsur-unsur dalam konsep yang ada. Jika ini yang terjadi, tentunya sebuah kepastian hukum dan legitimasi yang dinyatakan itu masih memiliki ketidakpastian sebagai akibat masih ada cela multi tafsir atas pemaknaan dari MHA yang ingin dijadikan sebagai sebuah subjek hak. Jika status subjek hak saja masih menimbulkan masalah, maka bagaimana dari akibat hukum dari hak-hak yang diakui sebagaimana yang sering disebut dengan hak konstitusionalnya dan/atau hak-hak tradisionalnya.

Adalah sebuah fakta hukum, bahawa banyak permasalahan pada MHA hubungannya dengan hak konstitusionalnya memiliki korelasi dengan konsep yang multi tafsir, sehingga memicu permasalahan pada MHA dan pengakuan hak kontisusionalnya seperti hak komunal dan hak-hak tradisional lainnya. Untuk itu meskipun keberadaan masyarakat adat diakui dan dilindungi berdasarkan konstitusi dan perundang-undangan yang ada dengan status hukum dan legitimasi hukum yang multi tafsir, sehingga memiliki korelasi dengan permasalahan-permasalahan dalam berbagai bentuk sengketa dalam lingkungan MHA yang masih sering terjadi. Misalnya secara *horizontal*, sengketa mengenai penguasaan sumber-sumber ekonomi, budaya, adat dan kebiasaan yang sehari-hari diyakini dan dijamin sebagai hak-hak adat mereka, dan *vertikal (struktural)* sengketa antara masyarakat adat yang menguasai lingkungan adatnya yang akan sumber-sumber daya ekonomi seperti hutan, sungai, sumber bahan tambang, padang penggembalaan ternak, semak belukar, mahupun tanah-tanah pertanian yang berhadapan dengan negara dan/atau pemerintah Indonesia. Ini jelas terkait dengan Hak Menguasai Negara (HMN) dibidang pertanahan, kehutanan dan pertambangan yang sudah bersinggungan dengan kepentingan investasi dan/atau perusahaan dengan keterlibatan negara. Misalnya pelepasan kawasan guna kepentingan kegiatan perkebunan yang memberikan status hak pada pengusaha berupa hak atas tanah, penetapan kawasan hutan atas dasar HMN yang memberikan hak pada negara untuk menjalankan kewenangannya dalam memberikan perizinan pada pengusaha dalam pengelolaan hasil hutan berupa izin Usaha

Pemanfaatan Hasil Kayu Hutan-Tanaman Industri (IUPHK-HTI). Jika status MHA yang belum *legitimite* sudah berhadapan pada realitas HMN, maka tentunya kedudukan hukum MHA akan termarginalkan oleh sebuah kekuatan negara dan pemerintah yang selama ini MHA tidak mengenal kekuatan itu.

Terkait dengan penjelasan di atas, bahwa guna memberikan kepastian dan legitimasi serta menghindari multitafsir atas kedudukan hukum MHA sangat diperlukan peraturan hukum yang jelas dan bersifat mengikat bagi setiap pemerintah dalam memberikan penilaian dan pengakuan pada MHA. Dengan demikian juga akan dapat dihindari ego sektor antara pemerintah yang terkait dengan pengelolaan SDA dalam lingkungan MHA. Mengingat lingkungan MHA kaya akan SDA berupa tanah dan hutan, maka instansi terkait diharapkan memahami status hukum atas sebuah “kawasan hutan” dengan segala syarat administrasi yang harus dilalui dalam menentukan kawasan hutan. Kerana proses administrasi penetapan kawasan hutan yang berawal dari penunjukan, pelaksanaan tapal atas, penandatanganan tapal batas, Penetapan sampai Pengukuhan akan sering bersinggungan dengan keberadaan MHA (dalam Undang-Undang (UU) No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (Pasal 12), Peraturan Pemerintah (PP) No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan (Pasal 15), dan Permenhut No. P.44/Menhut-II/2012 No. P.62/Menhut II/2013).

## 2. Legitimasi MHA Berbasis Realitas dan Penilaian yang Melibatkan MHA.

Pemaknaan legitimasi MHA berimplikasi pada 2 (dua) hal secara garis besar, iaitu 1). Status hukum atau subjek hukum dan/atau subjek hak. 2). Akibat hukum berupa hak dan kewenangan dalam bentuk hak-hak-konstitusional dan/atau hak-hak tradisional. Kajian ini merupakan hal penting pada sebuah MHA.

Dalam kenyataan yang ada, bahawa eksistensi MHA masih ambigu dalam dua pandangan, iaitu perspektif masyarakat adat yang bersangkutan, dan pandangan negara. Pandangan inilah yang sering menimbulkan permasalahan pada keberadaan MHA di Indonesia. Pandangan ini juga terkait dengan legitimasi masyarakat versus negara, yang kenyataan dilapangan sering menimbulkan masalah.

Berangkat dari dua bentuk kasus yang ada di Riau yang sudah memasuki ranah hukum sebagai representatif kes-kes di Indonesia antara MHA versus negara tentang status “kawasan hutan” versus wilayah adat, menunjukkan bahawa status legitimasi MHA dan kawasan hutan oleh negara masih menjadi sorotan dan perbincangan hangat. Sekali gus menggambarkan peta masalah dalam pemanfaatan hak-hak konstitusi MHA selama ini. Untuk lebih jelasnya sebagai berikut:

- 1) Kasus perkara surat dakwaan No. Reg/Perkara/.PDM56/Plw/09/2017 tertanggal 12 September 2017, dengan dakwaan “*dengan sengaja melakukan, yang menyuruh melakukan, dan turut serta melakukan, perbuatan melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan tanpa memiliki izin yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang.*”
- 2) Kasus Perkara No: 227/Pid-B/LH/2018/PN Plw tertanggal 25 September 2018 dengan dakwaan “*Dengan sengaja, melakukan kegiatan perkebunan tanpa izin menteri di dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (2) huruf b. Dan dengan sengaja membawa alat-alat berat dan/atau alat-alat lainnya yang lazim atau patut diduga akan digunakan untuk melakukan kegiatan perkebunan dan/atau mengangkut hasil kebun di dalam kawasan hutan tanpa izin menteri, sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (2) huruf a.*”

Dari kedua kasus di atas bahawa pihak masyarakat didalilkan telah melakukan perbuatan melawan hukum pidana oleh negara melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) akibat melaksanakan penebangan kaya dan kegiatan usaha dalam kawasan hutan. Sedangkan di pihak lain masyarakat mendalilkan bahawa mereka menjalankan kegiatan dalam wilayah MHA yang sudah ada sebelum, mendapatkan izin dari penghulu adat sebagai Ketua MHA. Dan pada kasus lain masyarakat melaksanakan kegiatan usaha pada lokasi tersebut dengan dasar objek lahan kerja diperoleh dari pembayaran sejumlah uang dari Penghulu dan/atau Ketua MHA.

Dilihat dari legitimasi dan/atau keabsahan sebuah kawasan yang dipermasalahkan dalam kasus di atas sebenarnya berada pada penetapan sebuah status, yaitu apakah objek yang dijadikan tempat kegiatan usaha tersebut adalah wilayah adat MHA atau wilayah kawasan hutan, kerana masing-masing status memiliki aturan hukum sebagai sebuah rujukan yang harus dipedomani, serta dijadikan landasan sebagai sebuah dalil yang legitimasi. Ini juga menunjukkan secara fakta dilapangan MHA melalui pimpinan adat memiliki pandangan bahawa MHA memiliki hak dan kedudukan dalam pemanfaatan dan penguasaan objek tanah dan lingkungan dalam MHA tanpa mengikuti ketentuan aturan perundang-undangan. Hal ini dapat dibuktikan bahawa MHA dapat memberikan izin dan dapat mengalihkan objek yang bersangkutan tanpa melalui peraturan perundang-undangan. Sebenarnya perbuatan hukum ini secara tersirat sudah diatur dalam Pasal 22 UUPA, yaitu hak milik dapat terjadi menurut hukum adat. Dalam kehidupan MHA kebiasaan ini masih dianuti dan diikuti, namun pemerintah tidak mengikuti kebiasaan, apalagi kalau lingkungan tanah tersebut berada dalam indikasi kawasan hutan versi pemerintah/negara. Ini disebutkan indikasi sebagai akibat bahawa banyak kawasan hutan yang dideklarasikan pemerintah itu masih bersifat sumir dan prematur sebagai akibat kegiatan administrasi tidak dilalui menuju sebuah kawasan hutan yang sudah definitif. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 ayat Undang-Undang (UU) No. 41 tahun 1999 dan Pasal 16 ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan.

Penetapan status kawasan hutan merupakan suatu proses administrasi yang dilaksanakan melalui kegiatan pengukuhan, yaitu penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan, adanya proses pengukuhan ini menerupakan jalan untuk memberikan kepastian hukum atas status sebuah kawasan hutan.

Setelah adanya kepastian hukum terhadap kawasan hutan dan terciptanya hubungan hukum antara orang dengan hutan barulah pengelolaan hutan boleh dilaksanakan dengan memberikan izin pemanfaatan hutan serta pemberian sanksi terhadap pelanggaran ketentuan kehutanan. Dengan demikian jelaslah bahawa kepastian hukum merupakan kata kunci dalam penegakan hukum terhadap undang undang kehutanan.

Tercapainya Kepastian Hukum dan Legitimasi Hukum merupakan tujuan akhir dari proses pengukuhan kawasan hutan, sekali gus memberikan jaminan atas Status Hukum pada sebuah kawasan hutan sebagai tempat pemerintah dan/atau negara dalam menjalankan kewenangannya yang telah diamanahkan Perundang-undangan. Adanya kepastian hukum dan legitimasi hukum merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi pemerintah dan/atau negara dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya dalam sebuah kawasan hutan. Sebelum adanya kepastian hukum atas kawasan hutan maka hubungan hukum antara orang dengan hutan belum boleh ditetapkan, atau dengan kata lain hubungan antara subjek hukum dan objek hukum belum tercipta sehingga belum boleh dilakukan perbuatan hukum atas kawasan hutan, termasuk penegakan hukum. Tetapi fakta berkata lain, Menteri Kehutanan memberikan izin pada kawasan hutan yang belum mempunyai kepastian hukum dan pasal tindak pidana kehutanan telah diterapkan pada masyarakat yang memanfaatkan hutan tanpa izin pemerintah. Hal ini berdampak pada konflik tenurial pada kawasan hutan yang diberikan izin oleh pemerintah dengan masyarakat serta kriminalisasi terhadap masyarakat yang memanfaatkan hutan tanpa izin. Hal ini berdampak pada konflik tenurial pada kawasan hutan yang diberikan izin oleh pemerintah dengan masyarakat serta kriminalisasi terhadap masyarakat yang memanfaatkan hutan tanpa izin.

Fakta lapangan mengungkap bahawa banyak kawasan hutan yang telah ditetapkan dan ditata batas itu belum memiliki legitimasi. Lembaga negara hanya mampu menuntut kewenangannya, namun praktiknya tidak mampu menunjukkan kemampuan mengelola wilayah yang luas itu serta tidak mampu menyediakan jaminan penguasaan dan pengelolaan yang diperlukan. Fakta itu menimbulkan beberapa pertanyaan yang menarik untuk diungkap, antara lain: 1) mengapa proses itu stagnan?; 2) mengapa pemerintah tidak melakukan penetapan terhadap kawasan hutan yang sudah ditata batas?; 3) mengapa kepastian hukum tidak diikuti pengakuan?; 4) apa sesungguhnya penyebab pengakuan itu tidak tercapai?; 5) apakah fakta dituntut tidak diungkap saat tata batas atau rapat Panitia Tata Batas (PTB)?



Penjelasan di atas haruslah diketahui oleh banyak pihak, terutama MHA dalam memahami kedudukannya jika berhadapan dengan negara. Disaat eksistensi lingkungan MHA dengan segala Hak konstitusional berhadapan dengan sebuah status kawasan hutan, maka MHA haruslah menunjukkan peranannya, sekali gus panitia pengukuran kawasan hutan harus membuka diri dalam menerima keberadaan MHA dalam kawasan yang mahu ditetapkan dan/atau dikukuhkan. Di sinilah letak pentingnya bahawa peranan aktif MHA dalam mendapat legitimasi sebagai sebuah subjek hak.

Dalam perspektif lain, dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria /Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2016 sebagai pengganti No 9 tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah MHA dan masyarakat yang berada dalam kawasan hutan telah memberikan pandangan baru terhadap MHA dan hak komunalnya. Kerana pemaknaan hak komunal bukan lagi hanya berada dalam penguasaan MHA, tetapi juga dimiliki oleh sekelompok orang yang berada dalam areal perkebunan dan kawasan hutan. Ini penafsiran baru yang secara konseptual berbeda dengan pemaknaan hak komunal yang berada dalam MHA yang dikenal selama ini, iaitu meliputi wilayah air, tumbuh-tumbuhan dan haiwan sebagaimana biasa disebut dengan objek hak ulayat. Sehingga di sini terdapat perbezaan konsep hak komunal dengan hak ulayat. Walaupun keberadaan peraturan ini bertujuan memberikan kepastian hukum atas hak komunal dengan produk sertifikasi dengan peranan sebuah Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4P), namun tujuan yang ingin dicapai oleh peraturan tersebut belum seutuhnya akan memberikan rasa keadilan dan kepastian bagi MHA.

## KESIMPULAN

Keberadaan konstitusi dan perundang-undangan belum dapat memberikan jaminan adanya kepastian hukum dan legitimasi pada MHA, kerana perspektif konsep atas MHA dengan segala hak komunalitasnya masih terbuka lebar interpretasi yang berbeda. Sehingga dengan kenyataan hukum ini dapat dibuktikan bahawa permasalahan masih banyak dijumpai dimasyarakat dalam kaitannya dengan pengakuan atas MHA.

Permasalahan hukum atas legitimasi MHD dalam prakteknya sering bersinggungan dengan sebuah isu kawasan hutan yang tidak *legitimate*. Hal ini ditunjukkan dengan proses administrasi kawasan hutan yang tidak berjalan sebagai mana diamanahkan perundang-undangan, sehingga seharusnya wilayah adat pada MHA harus *dinclave*, namun pada akhirnya tidak dilaksanakan. Ini sebagai sebuah bukti ego kekuasaan masih berjalan dalam penilaian kawasan hutan dengan pengakuan wilayah MHD.

## RUJUKAN

- Bastian T.B. 1992. *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Bushar Muhammad. 2003. *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- FM Wantu. 2012. Mewujudkan Kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan dalam putusan Hakim di Pengadilan perdata. *Jurnal Dinamika Hukum* 12(3): – 480-489.
- Muchtar Naim. 2008. *Identikkah Masyarakat Hukum Adat dengan Indigenous People, Peningkatan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Melalui Pemenuhan Hak-hak Konstitusionalnya, Seminar Nasional* 13-14 Desember.
- MK Nomor 35/PUU-X/2012 16 Mei 2013
- Poesponoto. 1960. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Ronald Z. T. 1998. Masyarakat Adat dan Pembangunan, Menuju Keutuhan Makna Pembangunan Bagi Manusia dan Masyarakat Adat. *Seminar Nasional Pekanbaru*. 29-30 Mei.
- Soepomo. 1996. *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.1960
- Soerjono S. & Soleman B. T. 1983. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: PT Rajawali.
- TerHaarBzn. 1987. *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No.10 tahun 2016, *Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah MHA dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Hutan*

- Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No.9 tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Hutan, Yang Sudah Dirubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang Nomor 10 Tahun 2016
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/MenlhkSetjen/2015 tentang *Hutan Hak*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No.52 tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.
- Peraturan Pemerintah (PP) No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan
- Permenhut No.P.62/Menhut II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan
- UU No 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1960 Nomor 104.
- UU Nomor 41 tahun 1999 tentang *Kebutanan* yang dirubah dngan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi UU (LNRI Tahun 2004 No 86,TLNRI No 4412).
- UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- UU No.39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 nomor 308 17 Oktober 2014
- Zulherman Idris. 2000. *Hukum Adat Lembaga- Lembaganya, Keberadaan dan Perubahannya (Suatu Pendekatan Pemahaman Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Indonesia Yang Tidak Tertulis)*. Pekanbaru, UIR Press.

Zulherman Idris (Ph.D)

Faculty of Law and Magister Program of Law of Post Graduate Of  
Islamic University of Riau  
Jl Kaharuddin Nasution No 113  
Marpoyan Pekanbaru Riau  
Email: Zulhermanidris@law.uir.ac.id

Desi Apriani, M.H.

Faculty of law, Islamic University of Riau- Pekanbaru.  
Jl Kaharuddin Nasution No 113  
Marpoyan Pekanbaru Riau  
Email: desiapriani@law.uir.ac.id

Erlina, M.H.

Faculty of Law, Islamic University of Riau- Pekanbaru.  
Jl Kaharuddin Nasution No 113  
Marpoyan Pekanbaru Riau  
Email: Erlinashmh@yahoo.com

Submitted: 15 October 2018

Accepted: 29 January 2019