

# PERAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PERLINDUNGAN HUTAN ADAT PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 35/PUU-X/2012\*

Daisyta Mega Sari\*\* dan Akhyaroni Fu'adah\*\*\*

Program Studi Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
Jalan Sosio Justisia No. 1, Bulaksumur, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

## Abstract

*The rights of indigenous people have been guaranteed in Article 18(B) paragraph (2) of our constitution, however there are actions that have potentially decrease such right, e.g. the Act of Forestry, which categorizes Community Forest under State Forest. This leads to conflicts between these forests. Subsequently, Constitutional Court issued the Decision of Constitutional Court 35/PUU-X/2012, which distinguishes Community Forest and State Forest. Nonetheless, this decision did not give significant progress to the matter, as it is interpreted as conditionally constitutional. Moreover, in accordance to the Basic Agrarian Law and the Constitution, the Community Forest shall be distinct, in order to recognize the indigenous people's rights, however this is not properly upheld by the Local Government. There are little number of local regulations that recognizes existence of such right, therefore cooperation between indigenous people and the Local Government shall be made until the existence of such rights are recognized, and prosperity may be reached.*

**Keywords:** indigenous people, the community forest, customary rights.

## Intisari

Hak-hak masyarakat adat telah terjamin dalam Pasal 18(B) ayat (2) dalam UUD NRI 1945. Tetapi, masih ada tindakan yang dapat mengurangi hak tersebut, e.g. Undang-Undang Kehutanan, yang mengkategorisasikan Hutan Adat dibawah Hutan Negara. Hal ini menimbulkan konflik diantara kedua hutan tersebut. Atas hal ini Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan 35/PUU-X/2012 yang membedakan Hutan Adat dengan Hutan Negara. Namun, putusan ini tidak memberi kemajuan secara signifikan, dikarenakan putusan tersebut dianggap konstitusional bersyarat. Selain itu, sesuai dengan UUPA dan UUD, Hutan Adat harus dibedakan untuk menjamin hak-hak masyarakat adat, akan tetapi hal ini tidak diimplementasikan dengan baik oleh Pemerintah Daerah. Masih sedikit peraturan daerah yang mengakui adanya hak-hak tersebut. Kerjasama antara masyarakat adat dan Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan hingga tercapainya pengakuan hak-hak tersebut, dan kesejahteraan untuk masyarakat adat.

**Kata Kunci:** masyarakat adat, hutan adat, hak adat.

## Pokok Muatan

A. Latar Belakang .....	54
B. Metode Penelitian .....	55
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	56
1. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 35/PUU-X/2012 terhadap Eksistensi Hutan Adat dan Pemenuhan Hak Masyarakat Hukum Adat .....	56
2. Peran Pemerintah Daerah Guna Menjamin Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Konteks Otonomi Daerah .....	58
D. Kesimpulan .....	61

\* Hasil penelitian didanai Unit Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Fakultas Hukum UGM.

\*\* Alamat korespondensi: daisy.mega@gmail.com.

\*\*\* Alamat korespondensi: akhyaroni.fuadah@gmail.com.

## A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum.<sup>1</sup> Hal ini menimbulkan implikasi bagi Negara untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia warga negaranya. Hal ini sebagaimana diejawantahkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yakni pada Pasal 28A hingga Pasal 28J. Dalam konteks Indonesia dengan dihadapkan pada kondisi masyarakat yang majemuk, diakui pula eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak-haknya.<sup>2</sup> Namun, pada kenyataannya hal ini belum seutuhnya dapat terlaksana. Banyak sekali kendala yang dihadapi oleh kesatuan masyarakat hukum adat dalam perolehan hak-hak dasarnya sendiri. Sementara, sejarah mencatat perjalanan panjang masyarakat hukum adat dalam rangka menuntut pemenuhan haknya tersebut. Di antara beragam hal yang menjadi hak masyarakat hukum adat, tanah merupakan salah satu hak dasar yang vital dalam menunjang kelangsungan hidup masyarakat hukum adat. Bagaimana tidak, tanah atau wilayah dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya sangatlah penting bagi kehidupan masyarakat adat.<sup>3</sup> Dalam hukum pertanahan Indonesia, hak atas tanah yang melekat pada masyarakat hukum adat yakni hak ulayat. Adanya hak ulayat ini sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA).<sup>4</sup> Masyarakat hukum adat memandang tanah ulayat memiliki nilai-nilai yang sangat strategis mencakup nilai ekonomi, nilai sosial, nilai budaya, nilai politik, hingga nilai religio-magis yang terkandung dalam tanah ulayat tersebut. Sejarah mencatat, salah satu hal yang berpotensi mereduksi hak-hak masyarakat hukum adat atas wilayah yang menjadi hak mereka yakni terkait kehutanan. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 (UU Kehutanan)

menyatakan bahwa, “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Dengan demikian dimaknai bahwa status hutan adat tidak diakui secara tersendiri dan terpisah dari hutan Negara sebagaimana hutan hak. Hal ini tentu mengundang konflik antara Negara dengan masyarakat hukum adat, karena dalam praktiknya berpeluang mengorbankan hak-hak masyarakat hukum adat. Sebagai contoh misalnya, dengan kondisi hutan adat yang masuk dalam ruang lingkup status hutan Negara maka bisa jadi Negara menerbitkan pemberian hak guna usaha di atas kawasan hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Hal ini bukan tidak disadari oleh masyarakat hukum adat dan pemerhati masyarakat hukum adat. Hingga kemudian dilakukan beberapa kali permohonan uji materi UU Kehutanan terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi.

Dari perjalanan panjang perjuangan menuntut hak-hak masyarakat hukum adat sebagaimana dijamin oleh Konstitusi, akhirnya pada tahun 2012 ada perubahan yang cukup signifikan dalam konteks penghormatan hak masyarakat hukum adat. Dari permohonan pengujian materi UU Kehutanan yang dilakukan menuai hasil sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Adapun alasan utama pengajuan permohonan uji materi UU Kehutanan antara lain adalah: Pertama, hilangnya akses yakni melakukan usaha pemajuan, pendampingan, dan perjuangan hak-hak masyarakat hukum adat; Kedua, hilangnya hak ulayat atas hutan, akses pemanfaatan, dan pengelolaan kawasan hutan adat; Ketiga, terjadinya kriminalisasi karena masuk kawasan hutan adat yang diklaim sebagai hutan negara.<sup>5</sup>

Pasca dikeluarkannya Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tentu memberikan pengaruh yang cukup revolusioner dalam konteks penghormatan

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “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”.

<sup>3</sup> Rafael Edy Bosko, 2006, *Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, ELSAM, Jakarta, hlm. 67.

<sup>4</sup> Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

<sup>5</sup> HuMA, 2013, *Hutan Kita, Hidup Kita*, HuMA, Jakarta, hlm. 14.

negara pada hak-hak masyarakat hukum adat, yang salah satunya melalui dipisahkannya hutan adat dari hutan negara. Penguasaan hutan oleh negara dilakukan dengan catatan tetap memperhatikan hak-hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal seperti ini sebagaimana dimaknai dengan *conditionally unconstitutional*. Status hutan pasca Putusan MK *a quo* pun berbeda, yakni terdiri dari hutan negara dan hutan hak, dimana hutan adat menjadi salah satu bagian dari hutan hak.<sup>6</sup> Namun, permasalahan tidak kemudian akan selesai begitu saja dengan adanya Putusan *a quo*. Masih ada beberapa permasalahan lain yang tertinggal dan semestinya diselesaikan sebagai tindak lanjut dari Putusan *a quo*. Pada dasarnya hutan adat di berbagai daerah di Indonesia ini begitu banyak jumlahnya, namun berkebalikan dengan hal itu, bahwa hutan adat yang tercatat dan diakui jumlahnya masih sedikit. Hal ini menunjukkan kurang optimalnya peran pemerintah daerah dalam mengambil langkah-langkah dalam membuat kebijakan hukum guna kepentingan inventaris dan identifikasi masyarakat hukum adat itu sendiri. Identifikasi masyarakat hukum adat seharusnya menjadi hal prioritas yang dilakukan.

Sebagaimana logika hukum yang dapat dimaknai dari Konstitusi kita bahwa masyarakat hukum adat dan hak-haknya akan dihormati apabila kenyataannya masih ada. Dengan kata lain, penghormatan atau pemenuhan hak tersebut dilakukan terhadap masyarakat hukum adat yang secara hukum diakui oleh Negara. Adapun pengakuan terhadap masyarakat hukum adat itu sendiri dilakukan dengan suatu Peraturan Daerah.<sup>7</sup> Jika hal tersebut tidak juga ditempuh, maka dapat menimbulkan asumsi bahwa merupakan keengganan pemerintah dalam mengakui masyarakat hukum adat itu sendiri? Jika demikian, maka sama saja

hak-hak masyarakat hukum adat tak akan dapat terpenuhi.

Dengan kondisi ini, pemerintah setempat hendaknya cepat tanggap dalam menangani urusan hak atas tanah yang ada di atas hutan, serta masalah pengurusan izin yang ada di kawasan hutan tersebut pasca Putusan MK *a quo*. Hal ini perlu dilakukan demi menghormati eksistensi dan otoritas masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak ulayat atas hutan adat. Atas dasar uraian permasalahan yang dipaparkan tersebut, maka Peneliti bermaksud untuk mengkaji dinamika eksistensi hutan adat di Indonesia sekaligus konsekuensi terhadap perlindungan hak masyarakat hukum adat pasca Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dan peranan pemerintah daerah atas hal ini.

Dari latar belakang tersebut rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut: **Pertama**, bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap eksistensi hutan adat dan pemenuhan hak masyarakat hukum adat atas hutan adat yang bersangkutan? **Kedua**, bagaimana peran pemerintah daerah dalam rangka menjamin pengakuan dan penghormatan hak masyarakat hukum adat dalam konteks otonomi daerah?

## B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kualitatif sedangkan sifat penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, karena menggunakan logika berpikir hukum dalam menganalisis permasalahan. Lebih lanjut dalam menganalisis permasalahan, Penulis menggunakan tiga pendekatan, yakni *statue approach*, *conseptual approach*, dan *comparative approach*. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ialah pengkajian kepustakaan (data sekunder) yakni berupa: (1) bahan hukum primer, yang merupakan bahan hukum mengikat seperti peraturan perundang-

<sup>6</sup> Perubahan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

<sup>7</sup> Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, "Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah".

undangan; (2) bahan hukum sekunder, yakni yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku; serta (3) bahan hukum tersier yang digunakan sebagai pendukung, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary with Pronunciations*. Dalam penelitian ini, Penulis melakukan studi kepustakaan sehingga dikumpulkan bahan atau materi berupa buku, artikel, peraturan perundang-undangan terkait eksistensi hutan adat dan *legal policy* pemerintah daerah dalam rangka perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat yang ada di masing-masing daerah. Sebagai bentuk dari penelitian hukum normatif, maka data yang terkait dengan penulisan hukum ini dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan<sup>8</sup> untuk selanjutnya disusun secara sistematis sesuai alur pembahasannya.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 35/PUU-X/2012 terhadap Eksistensi Hutan Adat dan Pemenuhan Hak Masyarakat Hukum Adat

##### a. Dinamika Pengaturan terkait Masyarakat Hukum Adat beserta Hak-Haknya di Indonesia

Konstitusi telah mengatur adanya pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat di Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yakni, "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".<sup>9</sup> Sejalan dengan hal itu, Pasal 28I ayat (3) memberikan penegasan seiring dengan diakuinya hak-hak tradisional yang berbunyi, "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".<sup>10</sup> Dengan demikian, perlindungan atas hak-hak masyarakat hukum adat merupakan suatu keniscayaan.

Ditinjau dari perspektif UUPA, bahwa berlangsungnya kehidupan kelompok masyarakat hukum adat ditandai dengan adanya hak ulayat yang melekat padanya dimana pelaksanaan hak ulayat ini ditegaskan dengan ketentuan Pasal 3 UUPA bahwa, "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".<sup>11</sup> Hal ini tampak sebagai indikasi pengakuan hak ulayat setengah hati disebabkan oleh Pasal 3 UUPA di satu sisi memberikan pengakuan terhadap hak ulayat, sementara di sisi sebaliknya bersifat restriktif terhadap hak ulayat.

Sedangkan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-Undang *a quo* tidak secara tegas membedakan status hutan adat dengan hutan negara. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) menyatakan bahwa, "Hutan

<sup>8</sup> Jujur S. Suriasumantri, 1986, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial, dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa Ini*, Gramedia, Jakarta, hlm. 61-62.

<sup>9</sup> Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>10</sup> Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>11</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888).

adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat<sup>12</sup>. Lebih lanjut pada Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan menegaskan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Berdasarkan bunyi Pasal *a quo*, maka jelas dimaknai bahwa hutan adat adalah bagian dari hutan negara. Konsekuensi logis dari status hutan adat sebagai hutan negara yakni terbukanya peluang bagi negara untuk mengeluarkan izin-izin hak atas tanah di atas hutan adat tersebut. Kebijakan ini telah memungkinkan negara untuk memberikan hak-hak di atas tanah hak ulayat yang tidak/ belum diolah tanpa memperoleh persetujuan dari masyarakat hukum adat yang terkait dan tanpa memicu kewajiban hukum untuk membayar kompensasi “yang memadai” kepada masyarakat hukum adat yang mempunyai hak ulayat atas tanah tersebut.<sup>13</sup> Menanggapi berbagai polemik atas praktek pelaksanaan hak ulayat, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan hukum pada tanggal 24 Juni 1999 berupa Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permenag/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999).

**b. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 terhadap Eksistensi Hutan Adat dan Pemenuhan Hak Masyarakat Hukum Adat**

Menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Sebab, keberadaan hutan adat dalam wilayah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat, diakui dan dilindungi Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.<sup>14</sup> Adanya kesadaran beberapa kelompok

masyarakat terhadap ketentuan pengaturan dalam UU Kehutanan tersebut mendorong ditempuhnya suatu mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi.

Ada beberapa Pasal yang diajukan permohonan dalam Undang-Undang Kehutanan, diantaranya Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 67 ayat (1). Secara sederhana, implikasi yuridis yang timbul yakni bahwa melalui Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, maka terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan diantaranya: **Pertama**, negara tidak lagi diperbolehkan mengambil alih hak masyarakat hukum adat atas hutan adat yang mereka kelola kecuali dengan alasan apabila dibutuhkan untuk pembangunan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang mengatur masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. **Kedua**, spesifik mengenai hutan adat, bahwa pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 maka kedudukan hutan adat bukan lagi sebagai hutan negara, melainkan sebagai hutan serupa dengan hutan hak yakni hutan yang dilekati hak masyarakat hukum adat; **Ketiga**, bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah hak ulayat sehingga pemerintah sudah semestinya menghormati wilayah yurisdiksi masyarakat hukum adat.

Sebagai tindak lanjut dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, dengan dibedakannya status hutan negara dengan hutan adat yang merupakan kategori dari hutan hak maka perlu peran dari para *stake holders* untuk turut serta memberikan kewenangan bagi masyarakat hukum adat untuk menikmati hak-haknya dalam menjalankan keberlangsungan hidup mereka.

<sup>13</sup> Rafael Edy Bosko, *Op.cit.*, hlm. 74.

<sup>14</sup> Editorial, “Hutan Adat dalam Daulat Masyarakat Hukum Adat”, *Konstitusi*, No. 76, Juni 2013, hlm. 3.

Yakni Pemerintah daerah yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Mengkaji lebih lanjut mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* yang menempatkan hutan adat dalam kategori hutan hak merupakan bentuk indikasi ketidakcermatan Mahkamah Konstitusi dalam penjatuhan putusan. Terlepas dari kontroversi terkait peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* yang membatalkan norma suatu undang-undang karena dinyatakan bertentangan dengan ketentuan konstitusi, maka Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* terjebak pada ketentuan norma-norma dalam UU Kehutanan. Apabila merujuk pada ketentuan UUD 1945 maka ditemui adanya dasar dari hak menguasai negara sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3), kemudian diakui adanya hak tradisional sebagaimana dalam Pasal 28I ayat (3), lalu diatur pula terkait perlindungan terhadap hak milik warga negara sebagaimana dalam Pasal 28H ayat (4).

Lebih lanjut, dalam UUPA juga mengklasifikasikannya demikian yakni hak menguasai negara sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, hak ulayat sebagaimana dalam Pasal 3 UUPA, dan hak-hak atas tanah lainnya yang sifatnya individual sebagaimana diatur menurut ketentuan Pasal 16 *jo.* Pasal 53 UUPA. Mencermati logika yang dibangun dalam konstitusi maupun dalam UUPA, maka hendaknya hutan adat diletakkan sebagai jenis hutan sendiri berbeda dari hutan hak maupun hutan negara karena karakteristik kepemilikannya yang bersifat komunal. Namun, Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya tersebut justru mengklasifikasikannya dalam kategori hutan hak. Hal ini menjadi perhatian tersendiri

bagi Mahkamah Konstitusi untuk lebih mencermati ketentuan terkait hak atas tanah dalam sistem pertanahan nasional sehingga semua peraturan perundang-undangan yang ada bersifat harmonis. Mengambil contoh lainnya, misalnya di Amerika Serikat maupun di Australia juga berlaku ketentuan hak atas tanah seperti halnya di Indonesia. Di satu sisi, negara-negara tersebut mengakui adanya hak penguasaan negara terhadap *property rights* warga negaranya dan di sisi lain mereka mengakui pula adanya hak milik pribadi warga negara serta *communal title/communal rights* yang dimiliki oleh *indigenous peoples* yang ada di sana (masyarakat Indian maupun masyarakat Aborigin yang dinyatakan sebagai *indigenous peoples* di masing-masing negara tersebut).

## 2. Peran Pemerintah Daerah Guna Menjamin Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Konteks Otonomi Daerah

### a. Filosofis dan Sejarah Otonomi Daerah

Jauh sebelum merdeka, cita-cita membentuk satuan pemerintahan tingkat daerah yang otonom telah dikumandangkan oleh para pejuang kemerdekaan, seperti gagasan yang dikeluarkan oleh Soepomo pada perumusan BPUPK/PPKI, 15 Juli 1945 yakni:<sup>15</sup>

Kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan (*eenheidstaat*), oleh karena itu di bawah negara Indonesia tidak ada negara bawahan. tidak ada *onderstaat*, akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dengan undang-undang. Menurut Pasal 16 pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan

<sup>15</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan (1999-2002)*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 1, Setjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm. 46-47.

mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (*zelfbesturende landschappen*). Selain itu juga daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat asli (*dorfgemeinschaften*). Dengan demikian, daerah kerajaan dan desa-desa itu dihormati dengan menghormati dan memperbaiki susunannya yang asli.

Pendapat ini pun semakin ditegaskan ketika negara Indonesia telah lahir dalam UUD 1945 hingga kemudian tetap berlanjut sampai Konstitusi RIS 1949. Perkembangan selanjutnya, yakni pada 17 Agustus 1950 Indonesia kembali kepada negara kesatuan dengan memberlakukan UUD Sementara 1950. Pada masa ini, pengaturan mengenai pemerintahan daerah ditegaskan dalam BAB VI tentang Pemerintahan Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja, dan kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957. Meski kemudian ketentuan UUD 1950 tidak berlaku lagi pada 5 Juli 1959 seiring dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden yang memberlakukan kembali UUD 1945 untuk seluruh wilayah Republik Indonesia. walaupun UUD 1945 memberi dasar yang kuat pada otonomi, tetapi sejak kembali ke UUD 1945, pelaksanaan cita-cita otonomi memudar dan berputar ke arah pemerintahan sentralistik seiring dengan sistem politik otoritarian atau kediktatoran yang memusatkan kekuasaan di satu tangan.<sup>16</sup>

Bergulirnya era reformasi, gagasan mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul melalui Sidang MPR tahun 1998 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan

Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam Tap MPR tersebut Pemerintah mengesahkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lebih lanjut, pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000, MPR kembali menetapkan rekomendasi kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Munculnya desentralisasi dan otonomi daerah menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pandangan bahwa desentralisasi memiliki relasi kuat dengan demokratisasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi.

#### **b. Peranan Pemerintah Daerah dalam Menjamin dan Menghormati Hak Ulayat**

Salah satu tujuan negara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 ialah menyejahterakan rakyatnya, oleh karena itu negara sebagai badan kekuasaan rakyat wajib memberikan upaya terbaik dalam

<sup>16</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, hlm. 58.

mencapai kesejahteraan tersebut. Tentunya, pemerintah daerah sebagai tangan panjang dari pemerintah pusat wajib memberikan jaminan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat tersebut. inilah kemudian yang membuktikan bahwa otonomi daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah sejalan dengan prinsip demokrasi.

Dalam melaksanakan tujuan tersebut, Pemerintah Daerah diberikan beberapa urusan pemerintahan di luar lima urusan Pemerintah, yakni urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Ada urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan/susunan pemerintahan, salah satunya ialah terkait kehutanan. Negara mempunyai otoritas untuk menyediakan bagi rakyatnya kepastian dan ketertiban hukum berkenaan dengan penggunaan tanah dan sumber-sumber daya alam. Hal ini tidak lain dalam rangka mencapai cita-cita nasional sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam melaksanakan otonomi daerah, maka Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memberikan jaminan perlindungan atas hak masyarakat hukum adat yang ada di daerah-daerah melalui Peraturan Daerah. Namun, kinerja Pemerintah daerah dalam penjaminan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat belumlah secara nyata dirasakan oleh Masyarakat Hukum Adat. Baru beberapa daerah saja yang memberikan pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum adat. Diantaranya ialah sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005 dan Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 3 Tahun 2008;
- 2) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya;

- 3) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Warga Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Peraturan;
- 4) Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau;
- 5) Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat;
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 65 Tahun 2011 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tenggara Nomor 3 Tahun 2009 tentang Ratshap dan Ohoi; dan
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Kabupaten Nunukan.

Tentunya harus dilalui beberapa tahapan proses dalam rangka perlindungan hak masyarakat hukum adat itu sendiri. pertama, mengidentifikasi ciri dan karakteristik masyarakat hukum adat; kedua, memverifikasi dan menginventaris jumlah dan wilayah teritorial masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya; ketiga, memberikan pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum adat dalam bentuk Peraturan Daerah. Dengan demikian, masyarakat hukum adat bisa mengklaim bahwa entitas mereka memenuhi karakteristik masyarakat hukum adat dan bisa menuntut hak-hak mereka. Selain itu, dapat dibentuk peradilan adat yang tentunya menyesuaikan dengan adat istiadat dan budaya dari masyarakat hukum adat tersebut. Pemerintah Daerah juga harus memfasilitasi agar masyarakat hukum adat bisa mendapatkan hak-hak tradisionalnya, termasuk di dalamnya hak ulayat.



#### D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana dipaparkan dalam bab sebelumnya, diperoleh kesimpulan sebagai berikut: **Pertama**, Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan konsekuensi yang bersifat signifikan bagi masyarakat hukum adat. Pemisahan hutan adat dari hutan negara memberikan implikasi bahwa masyarakat hukum adat memegang peranan pengelolaan hutan adat karena status hutan adat yang kini berlaku sebagai kategori dari hutan hak. Pasalnya, keberadaan UU Kehutanan sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* terbukti menciderai hak-hak masyarakat adat, bahkan secara tidak langsung menjadi indikasi konsep normatif yang mengkaburkan eksistensi hak ulayat itu sendiri. Kondisi tersebut pun pada

faktanya jelas bertentangan dengan ketentuan konstitusi, khususnya Pasal 18B ayat (2), Pasal 28 I ayat (3) dan Pasal 33 ayat (3).

**Kedua**, konsep otonomi daerah yang dianut Indonesia memberikan konsekuensi logis bahwa Pemerintah Daerah harus melaksanakan perlindungan hak-hak masyarakat adat atas tanah ulayat. Tugas perlindungan tersebut dilaksanakan terlebih dahulu dengan pengidentifikasian ciri dan karakteristik masyarakat hukum adat, menginventarisasi, serta pengakuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang dimilikinya melalui Peraturan Daerah. Sehingga dapat dicegah adanya konflik ataupun sengketa yang menyangkut hak ulayat masyarakat hukum adat. Selain itu, dengan adanya pengakuan ini, maka masyarakat hukum adat bisa mengembangkan Sumber Daya Manusia dalam mengolah Sumber Daya Alam atas hak yang dimilikinya demi mencapai kesejahteraan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku

- Bosko, Rafael Edy, 2006, *Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, ELSAM, Jakarta.
- HuMA, 2013, *Hutan Kita, Hidup Kita*, HuMA, Jakarta, hlm. 14.
- Suriasumantri, Jujur S., 1986, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial, dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa Ini*, Gramedia, Jakarta, hlm. 61-62.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan (1999 -2002)*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 1, Setjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta.

##### B. Artikel Jurnal

- Editorial, "Hutan Adat dalam Daulat Masyarakat Hukum Adat", *Konstitusi*, No. 76, Juni 2013.

##### C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888).