

KAJIAN YURIDIS KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT ADAT

Oleh

Dianto¹⁾, Fitrah Hamdani²⁾

^{1,2}Dosen Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Budaya Samawa Rea

¹Email : diantosubiyanto@gmail.com

²Email:jiwanta90@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi adanya dualisme bentuk penetapan pengakuan masyarakat adat di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode normative dengan pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan tujuan penelitian ini adalah agar menjadi referensi pemegang kebijakan dalam membuat regulasi agar memperhatikan asas-asas hukum. Hasil penelitian bahwa ada dualisme kewenangan Pemerintah Daerah dalam memberikan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat baik yang bersifat pengaturan maupun bersifat penetapan seperti yang diatur dalam Pasal 67 (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Jo. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Jo. Permenhut Nomor 62 /Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan menghendaki dibuatnya Peraturan Daerah untuk melaksanakan lebih lanjut mengenai penetapan hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat. Menteri Dalam Negeri di sisi yang lain, mengeluarkan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat. Dalam Permendagri tersebut, ditegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat melalui Surat Keputusan Bupati, seperti sebagaimana dijelaskan dalam pasal 6 ayat (2) Bupati/Walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi panitia masyarakat hukum adat dengan Surat Keputusan Kepala Daerah. Dualisme bentuk pengakuan dan perlindungan masyarakat adat terlihat ada konflik antar peraturan perundangan-undangan sehingga akan menimbulkan akibat hukum yang mana wilayah adat berupa hutan adat tidak diakui oleh pihak kehutanan apabila masyarakat adat dikukuhkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah karena amanat Undang-Undang kehutanan Masyarakat adat harus dikukuhkan dengan Peraturan Daerah.

Kata kunci; Kewenangan, Pengakuan, Masyarakat adat

1. PENDAHULUAN

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa inggris yaitu *authority of theory*. Antara Kewenangan dan wewenang sering dipersamakan maknanya yang pada dasarnya sangat berbeda. Perspektif pandangan umum, kewenangan diartikan sebagai suatu otoritas atau kekuasaan. Menurut H.D Stoud, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum public.

Menurut Philipus M. Hadjon ada tiga sumber bagi badan atau pejabat tata usaha negara dalam memperoleh kewenangan yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada jabatan, dengan perkataan lain wewenang dibentuk bersama dengan jabatan tersebut. Oleh karena itu, setiap wewenang yang timbul uradari atribusi akan melahirkan wewenang yang sifatnya asli.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan diberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus daerahnya agar pemerintahan berjalan

secara efektif, sebagaimana yang dikatakan oleh Bagir Manan bahwa:

“Mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan yang sudah dikemukakan dan hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka, perlu dibangun serta penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.”

Salah satu prinsip nyata dari otonomi daerah sendiri adalah pemberian wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing termasuk wewenang pemerintah mensejahterakan rakyatnya. Potensi dan karakteristik yang telah tumbuh dalam masyarakat salah satunya berupa hukum adat, di mana menurut Soepomo, Hukum adat adalah:

“Suatu hukum yang hidup karena ia menjelmakan perasaan hukum yang nyata dari rakyat. Sesuai

dengan fitrahya sendiri, hukum adat terus menerus dalam keadaan tumbuh dan berkembang seperti hidup itu sendiri.”

Istilah “Hukum Adat” dan “Masyarakat Hukum Adat” sesungguhnya memiliki sejarah panjang yang terkait erat dengan perjalanan penguasaan wilayah, tanah, dan sumberdaya alam lain oleh kelompok-kelompok tertentu sejak zaman prakolonial, kolonial, hingga pascakolonial. Berdasarkan hasil kongres masyarakat adat nusantara yang pertama kali dilakukan menyepakati pengertian masyarakat adat adalah Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, udaya, sosial, dan wilayah sendiri.

Kesadaran mengenai keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya di Indonesia telah jauh dipikirkan oleh bapak pendiri bangsa (*the founding fathers*), terutama yang terkait dengan jaminan dalam UUD 1945. Persoalan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat ini kemudian juga dibahas dalam amandemen UUD 1945 yang berlangsung tahun 1999-2002. Selain itu didalam konstitusi, persoalan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat juga di jabarkan dalam berbagai UU sektoral dan dalam peraturan daerah.

Baik UUD 1945 maupun berbagai UU yang mengatur tentang pengakuan, perlindungan, dan penghormatan terhadap masyarakat adat adalah dasar hukum yang dapat digunakan untuk mendorong pemenuhan hak-hak dan kebebasan dasar masyarakat adat, bilamana kondisi yang memperlemah pengakuan, penghormatan dan perlindungan dapat dihilangkan. Di sisi lain, keistimewaan masyarakat adat dalam sistem pengurusan diri sendiri, yang mencakup sistem pemerintahan dalam komuniti maupun sistem peradilan dan ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan tanah dan sumberdaya alam dapat didayagunakan oleh Negara untuk memperkuat upaya mencapai cita-cita kebangsaan. Ini berarti ada pembagian ruang pengurusan antara Negara dan masyarakat adat di mana Negara memberikan semacam otonomi untuk menjalankan sistem pengurusan diri sendiri itu di dalam masing-masing komuniti, namun tetap di dalam kerangka sistem Negara Indonesia. Belakangan ini dapat disaksikan bagaimana sistem peradilan adat mulai dijalankan kembali dalam sejumlah kasus.

Undang-Undang Dasar/UUD Tahun 1945 Pasal 18B ayat (2) menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam UU. Kritisnya “model integratif rekognisi hak masyarakat adat dalam konstitusi tidak secara penuh sehingga perlu reintegrasi model rekognisi”

Pengakuan dan perlindungan masyarakat adat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945 masih bersifat pengakuan bersyarat. Ada empat persyaratan keberadaan masyarakat adat menurut Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 antara lain:

1. Sepanjang masih hidup;
 2. Sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
 3. Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
- Diatur dalam undang-undang.

Rikardo Simarmata, 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 *Aglemene 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 UU agama, lembaga dan adat kebiasaan masyarakat, “sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas yang diakui umum tentang keadilan.” Persyaratan yang demikian bersifat diskriminatif karena terkait erat dengan eksistensi kebudayaan. Orientasi persyaratan yang muncul adalah upaya untuk menundukkan hukum adat atau lokal dan mencoba mengarahkannya menjadi hukum nasional. Di sisi lain juga memiliki pra-anggapan bahwa masyarakat adat adalah komunitas yang akan “dihilangkan” untuk menjadi masyarakat yang modern, yang mengamalkan pola produksi, distribusi dan konsumsi ekonomi modern.

Pasal 18B ayat (2) UUD Tahun 1945, berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan Pemerintah Daerah dalam memberikan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat baik yang bersifat pengaturan maupun bersifat penetapan seperti yang diatur dalam Pasal 67 (3) UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Jo. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Jo. Permenhut Nomor 62 /Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.

Persoalan dalam praktek di lapangan mulai muncul ketika diterbitkannya Permenhut Nomor 62 /Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan yang menghendaki dibuatnya Peraturan Daerah untuk melaksanakan lebih lanjut mengenai penetapan hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat. Di lain pihak, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat. Dalam Permendagri tersebut, ditegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat melalui Surat

Keputusan Bupati, seperti sebagaimana dijelaskan dalam pasal 6 ayat (2) Bupati/walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi panitia masyarakat hukum adat dengan Surat Keputusan Kepala Daerah. Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pengakuan dan perlindungan masyarakat adat di Kabupaten Sumbawa ditolak oleh DPRD Kabupaten Sumbawa karena bertentangan dengan Peraturan Daerah Tentang Lembaga Adat Tana Samawa. Namun dalam menurut Dianto Faktor terjadinya konflik rekognisi hak masyarakat adat di kabupaten sumbawa antara lain Pertama, adanya perbedaan penafsiran tentang Perda Kabupaten Sumbawa Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Lembaga Adat Tana Samawa yang substansinya mengatur kesultanan sumbawa sesuai dengan amanat konstitusi pasal 18b (1), sedangkan rekognisi hak masyarakat adat diatur dalam konstitusi pasal 18b (2). Kedua, Kepala Daerah Tidak Melakukan Verifikasi keberadaan masyarakat adat di kabupaten Sumbawa sebagaimana amanat permendagri nomor 52 tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan hak Masyarakat Hukum adat.

Dengan melihat peraturan perundang-undangan tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat baik dengan peraturan daerah yang bersifat pengaturan pengukuhan masyarakat adat maupun dengan Surat keputusan Kepala Daerah yang bersifat penetapan. Dualisme bentuk pengakuan dan perlindungan masyarakat adat terlihat ada konflik antar peraturan perundang-undangan sehingga akan menimbulkan akibat hukum yang mana wilayah adat berupa hutan adat tidak diakui oleh pihak kehutanan apabila masyarakat adat dikukuhkan dengan Surat Keputusan Kepala Daerah karena amanat UU kehutanan Masyarakat adat harus dikukuhkan dengan Peraturan Daerah.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitiannya harus bersifat normative dengan kajian pustaka, dengan menggunakan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer menggunakan peraturan dan UUD NRI 1945.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Konflik regulasi: Dualisme Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat

Masyarakat adat dalam konteks Indonesia memiliki definisi yang beragam, ini dikarenakan pada tataran regulasi terdapat berbagai macam pengaturan mengenai masyarakat adat, yang disesuaikan dengan produk perundang-undangan yang ada. Dari sisi istilah misalkan ada peraturan yang menggunakan istilah komunitas adat terpencil, masyarakat adat, masyarakat hukum adat, kesatuan masyarakat hukum adat, maupun istilah

asyarakat tradisional. Sedangkan dari sisi definisi berikut beberapa definisi yang penting dikemukakan dalam pendak ini. Hal ini memunculkan indikasi bahwa keberadaan masyarakat adat terkait dengan konstruk Political Will dalam peraturan regulasi yang dibuat oleh pemerintah.

Sejarah perjuangan masyarakat adat Indonesia tidak terlepas dari kontribusi para ahli hukum adat terutama Cornelis Van Vollenhoven, professor di Universitas Leiden sejak 1901 dan bapak dari "*Leiden School*" yang mendalami studi hukum adat (*adatrecht*). Mereka menyoroti masalah mengenai kontribusi adat dalam pembangunan budaya lokal di Indonesia. Tradisi-tradisi yang bersifat lokal di Indonesia selalu berkaitan dengan sumber daya alam dan hutan sebagai wilayah yang sakral. Tanah dan akses pada tanah adalah sesuatu yang otomatis selalu dipikirkan oleh setiap masyarakat agrarian, sementara keutamaan-keutamaan berdasarkan sejarah asal-usul dan otentisitas lokal sebagai kriteria yang mencirikan status dan hak-hak dalam kebudayaan-kebudayaan tradisional di seluruh Indonesia.

Masyarakat adat sejatinya telah memperoleh pengakuan dan perlindungan dalam instrumen hukum nasional maupun internasional. Pengaturan dalam hukum nasional dan internasional ini sebagai upaya pemajuan hak-hak masyarakat adat, yang dalam beberapa dekade ini telah mengalami marginalisasi karena pembangunan. Salah satu upaya untuk memperbaiki dan mengembalikan nasib masyarakat adat, sebagaimana terjadi di Indonesia, tidak terlepas dari pengaruh dan tekanan masyarakat internasional. Keterlibatan negara-negara di dunia untuk memperbaiki masyarakat adat dilakukan melalui pembentukan instrumen-instrumen internasional tentang HAM dan upaya meratifikasi instrumen internasional tersebut ke dalam sistem hukum nasional.

Matua Sirait mengemukakan bahwa pengaturan mengenai masyarakat adat sepanjang Perundang-undangan yang mengatur tentang masyarakat hukum adat belum ada ataupun belum jelas diatur dalam UUD, maka perlu disiapkan peraturan daerah yang dapat menyelesaikan permasalahan hak-hak masyarakat adat di wilayahnya secara sementara. Adapun peraturan daerah yang harus dipersiapkan bersifat pengakuan, pembenaran atau penerimaan sehingga peran yang selama ini dijalankan oleh Departemen Kehutanan harus dikosongkan dari wilayah dimana ada masyarakat adat.

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 daerah. Padahal advokasi dan diksursus 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, 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. Dalam 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 bertanggung jawab dalam landasan konstitusional ini adalah Kementerian Hukum dan HAM.

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 (2) UUD 1945. 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.

Selain persoalan substansi pengaturan, pengakuan hukum terhadap masyarakat adat yakni pelembagaan. Belum jelasnya pelembagaan mana yang bertanggung jawab dalam mengurus masyarakat adat yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan instrument hukum pengakuan dan pelaksanaan program terkait pemenuhan hak-hak masyarakat adat. Maka dapat dikatakan, dari sisnilah faktor utama yang mengakibatkan konflik regulasi tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat adat muncul.

Dalam pandangan sistematika UUD 1945 maka lembaga yang berwenang mengurus masyarakat adat adalah kementerian dalam negeri, kementerian hukum dan ham serta kementerian kebudayaan dan pariwisata. Namun, perbedaan dalam konstitusi tersebut bila di letakan pada kerangka hukum sektoral atau peraturan perundang-undangan maka akan sangat kompleks, apalagi yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam.

Beberapa UU sektoral telah mengatur soal keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Persoalan muncul ketika setiap UU sektoral memiliki pengaturan mengenai masyarakat adat dengan lembaga yang berbeda-beda menurut UU. Dari sekian banyak lembaga tersebut tentu memiliki cara pandang dan kepentingan yang berbeda-beda sesuai dengan kepentingan masing-masing lembaga.

b. Akibat Hukum

Terjadinya dualisme bentuk pengakuan dan perlindungan masyarakat adat yang mana dalam Pasal 67 (3) UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Jo. Permenhut Nomor 62 /Menhut-II/2013 Tentang Perubahan Atas

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 Tentang Pengukuhan Kawasan Hutan menghendaki dibuatnya Peraturan Daerah untuk pengakuan dan perlindungan masyarakat adat namun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat, pasal 6 ayat (2) Bupati/walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi panitia masyarakat hukum adat dengan Surat Keputusan Kepala Daerah merupakan salah satu masalah serius yang dihadapi oleh masyarakat adat dalam pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayatnya.

Sistem peraturan perundangan di Indonesia, pengaturan tentang hak masyarakat adat dilakukan secara sektoral. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat adat ditempatkan sebagai objek dari kepentingan sektoral dalam penyelenggaraan Negara. Akibatnya, masing-masing undang-undang sektoral mencantumkan pengaturan tentang masyarakat adat menurut kepentingannya. Di sinilah konflik antara masyarakat adat dengan pihak ketiga selalu menjadimuaranya. UU No. 41 tahun 1999, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, UU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No. 32 tahun 2009 tentang Lingkungan, UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan serta UU Pokok Agraria adalah sejumlah Undang-Undang yang mencantumkan pengaturan masyarakat adat dalam posisi marginal.

Sektoralisme menempatkan masyarakat adat sebagai objek yang dieksploitasi ketimbang sebagai subjek yang harus dipenuhi hak-hak mereka sebagai bagian dari bangsa. Situasi ini sesungguhnya tidak sesuai dengan prinsip dalam Pancasila dan UUD 1945, yang menegaskan bahwa Negara Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dari logika paling sederhana pun, jika situasi itu tidak segera diperbaiki, dapat dikatakan bahwa Pemerintah Negara Republik Indonesia hanya sibuk mengurus tanah tumpah darah Indonesia untuk kepentingan pembangunan sektoral (pembangunan dari pengertian tafsir sepihak aparat pemerintah) dan mengabaikan aspek "melindungi segenap bangsa Indonesia."

Beberapa undang-undang sektoral dengan Peraturan menteri tersebut di atas, maka selintas terlihat bahwa sinyalemen pemberdayaan masyarakat adat, khususnya terkait dengan pengelolaan sumber daya alam telah cukup komprehensif di dalam berbagai aspek. Bahkan ada trend untuk memasukan substansi tentang masyarakat adat dalam peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam. Namun demikian, jika dilihat dari perspektif kaidah hukum, beberapa perumusan hak-hak masyarakat adat

dalam perundang-undangan tersebut masih bersifat sektoral. Sifatnya yang sektoral tersebut menjadi kendala dalam implementasi pengakuan dan perlindungan yang penuh atas keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sebab membuat masyarakat harus menegosiasikan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan dan hak-hak mereka kepada banyak peraturan dan instansi negara. Contoh akibat hukum yang terjadi "tidak ada syarat kewenangan kepala daerah menerbitkan izin usaha perkebunan di hutan adat, tidak ada pengaturan mengenai pelepasan kawasan hutan terhadap hutan adat yang digunakan lahan usaha perkebunan dan konsekuensi yuridis setiap izin usaha perkebunan yang diterbitkan tidak berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 adalah batal demi hukum"

Perumusan norma hukum sektoral dan fakultatif tersebut dalam konteks praktisnya sebenarnya hanya bersifat mengatur. Konsekuensi dan akibat hukumnya dapat dikesampingkan atau kalau dilaksanakan hanya bersifat sukarela (*voluntary*) tanpa adanya paksaan yang ditandai dengan adanya sanksi. Bahkan, beberapa rumusan norma hukum tersebut cenderung retorik. Sebenarnya, jika terdapat keinginan politik dari pemerintah konflik norma yang bersifat sektoral ini dapat diminimalisir jika Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat tidak terbatas hanya peraturan daerah, melainkan menawarkan bentuk-bentuk hukum lain sebagai landasan yang sah bagi pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Oleh karena itu, bentuk hukum pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dapat berupa:

1. Peraturan presiden atau keputusan presiden;
2. Peraturan menteri atau keputusan menteri;
3. Peraturan daerah atau keputusan kepala daerah pada tingkat provinsi, kabupaten maupun kota;
4. Izin, sertifikat atau hak pengelolaan sumber daya alam;
5. Putusan pengadilan;
6. Kesepakatan atau perjanjian antara masyarakat adat dengan pemerintah terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

4. KESIMPULAN

Kata kunci bagi persoalan kelembagaan dalam pengakuan masyarakat adat adalah sektoralisme. Masing-masing instansi pemerintah memiliki aturan, perangkat kelembagaan, program, dimensikan 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.

Rekomendasi yang dapat diberikan yaitu Diperlukan adanya satu undang-undang khusus yang berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat untuk mengatasi sektoralisasi pengaturan dalam berbagaiundang-undang yang sudah ada selama ini. Pengikisan terhadap sektoralisasi tersebut diharapkan bisa mengatasi persoalan regulasi dan institusional sehingga pemajuan terhadap hak-hakmasyarakat adat dapat dicapai.

Ucapan terimah kasih

Kami dari Dosen Peneliti mengucapkan terimah kasih yang tak terhingga kepada Kementerian pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia, Lembaga Layanan Dikti Wilayah VIII sebagai pihak pemberi dana untuk pendanaan penelitian dengan Skema penelitian Dosen Pemula (PDP) pendanaan tahun 2020

5. REFERENSI

Dianto, Kewenangan Kepala Daerah Menerbitkan Izin Usaha Perkebunan Di Hutan Adat, Vol 3, No 2 (2015).
Dianto, Pola Penyelesaian Konflik Rekognisi Hak Masyarakat Adat Di Kabupaten Sumbawa,

Jurnal Equilibrium: Jurnal Pendidikan Vol. VIII. Issu 1

- Dianto, Model Integratif Rekognisi Hak Masyarakat Adat Perspektif Konstitusi Prosiding Seminar Nasional IPPeMas 2020, Vol 1 No 1 (2020)
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Edisi II, PT Alumni, Bandung, 2008.
- Mertokusumo Soedikno, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003;
- Philipus, M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada Press, 1993;
- Salim Hs dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*. Cetakan I, PT Rajagrafindo Persada. Jakarta, 2013;
- Simarmata Rikardo, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, UNDP, Jakarta, 2006;
- Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta. 1994;
- Stoud Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cetakan ke-VII, Raja Grafindo, Jakarta, 2011;
- S. Davidson Jamie dkk, *Adat Dalam Politik Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010;
- Tri Yuliantoro, *Indigenous Constitution; Dalam Perspektif Ketatanegaraan dan Fikih Minoritas*, Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia, Vol. 4, No. 2, Mei 2015.