



**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA BADAN LEGISLASI DPR RI
DALAM RANGKA PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG MASYARAKAT HUKUM ADAT
KE PROVINSI RIAU
10-12 DESEMBER 2018**

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) sebagai salah satu pencapaian terbesar para pembentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mengakui keberadaan Masyarakat Hukum Adat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 dan penjelasan Pasal 18 UUDNRI 1945 (sebelum amandemen). Pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap Masyarakat Hukum Adat pun tidak hilang setelah UUDNRI 1945 diamandemen dimana pengakuan dan perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat setidaknya tercantum di dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUDNRI 1945.

Namun demikian, pengakuan dan perlindungan secara konstitusional terhadap Masyarakat Hukum Adat masih menyisakan dua persoalan pokok. *Pertama*, pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat diletakkan pada syarat-syarat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Persyaratan ini pun bersumber dari persyaratan yang telah diperkenalkan oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pada banyak sisi, persyaratan normatif tersebut menjadi kendala pada pengakuan dan perlindungan hak-hak Masyarakat Hukum Adat, karena frasa “sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia” dalam kenyataannya menyebabkan upaya pengakuan itu

sendiri lebih banyak berhenti pada diskursus menyangkut indikator dari persyaratan-persyaratan tersebut. Beberapa undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya bahkan tidak memiliki kesamaan indikator untuk menerjemahkan syarat-syarat konstitusional keberadaan Masyarakat Hukum Adat.

Kedua, UUDNRI 1945 memperkenalkan dua istilah, yaitu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Pasal 18B ayat 2) dan Masyarakat Tradisional (Pasal 28I ayat 3), namun tidak ada penjelasan menyangkut kedua istilah tersebut. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mencoba menerjemahkan Pasal 18B ayat (2) UUDNRI 1945 dengan memperkenalkan “desa adat” sebagai padanan dari “kesatuan masyarakat hukum adat.” Namun ternyata masih menyisakan persoalan pokok menyangkut unit sosial Masyarakat Hukum Adat, dimana istilah Masyarakat Hukum Adat tidak dapat terakomodasi secara sempurna di dalam terminologi “desa adat” yang diperkenalkan UU tentang Desa tersebut.

Pada level peraturan yang lebih operasional, kebijakan-kebijakan negara terutama sejak Orde Baru berkuasa yang prioritas utamanya adalah pembangunan industri-industri berbasis sumberdaya alam telah menyebabkan Masyarakat Hukum Adat kehilangan hak sekaligus akses atas sumberdaya alam. Berbagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan orientasi pertumbuhan ekonomi dan modernisasi menjadi salah satu faktor, terpinggirkannya hak-hak Masyarakat Hukum Adat.

Gambaran yang paling gamblang tentang konflik teritorial yang seringkali mempertemukan Masyarakat Hukum Adat dengan negara maupun swasta pada sebuah konflik ditunjukkan dalam proses Inkuiri Nasional yang dilakukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 2014. Dalam proses tersebut Komnas HAM melakukan investigasi terhadap 40 (empat puluh) kasus yang mewakili ratusan kasus yang terdaftar atau pernah diadukan ke Komnas HAM. Kasus-kasus tersebut berkaitan dengan konflik hak Masyarakat Hukum Adat

dengan berbagai investasi swasta, mencakup investasi HPH, HTI, perkebunan, dan juga pertambangan.

Sebagai sebuah proses investigasi yang sistematis dan menyeluruh, Inkuiri Nasional tersebut pada dasarnya ingin menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 berkaitan dengan hutan adat (wilayah adat). Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat harus ada pembedaan perlakuan terhadap hutan negara dan hutan adat, sehingga dibutuhkan pengaturan hubungan antara hak menguasai negara dengan hutan negara dan hak menguasai negara terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur peruntukan, pemanfaatan, dan hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Sedangkan terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat berada dalam cakupan hak ulayat dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) Masyarakat Hukum Adat.

Meskipun demikian, proses pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat yang berbelit-belit dan sangat politis melalui Peraturan Daerah (yang diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan) tidak dibatalkan oleh MK. MK berpendapat Pasal 67 UU Kehutanan tersebut dapat dipahami sebagai aturan untuk mengisi kekosongan hukum. Lebih lanjut pertimbangan MK dimaksud dapat dibaca pula bahwa pengaturan dalam Pasal 67 UU Kehutanan tersebut dapat dipahami karena undang-undang yang diperintahkan oleh Pasal 18B ayat (2) UUDNRI 1945 belum terbentuk (Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, hal. 184). Artinya, Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat memang diperlukan.

Berdasarkan berbagai pertimbangan di atas, maka perlu dilakukan pembentukan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat yang komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan hukum di masyarakat. Dalam rangka pembentukan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat, Badan Legislasi mendapatkan tugas untuk

membahas Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat bersama Pemerintah.

Untuk itu, Badan Legislasi melakukan serangkaian kegiatan di antaranya adalah melakukan kunjungan kerja untuk memperdalam dan memperkaya materi muatan Rancangan Undang-Undang dan mendapatkan masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan terkait.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Adapun identifikasi masalah dalam kunjungan kerja yang akan dilakukan oleh Badan Legislasi adalah:

1. Ruang lingkup pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat sangat ditentukan oleh definisi Masyarakat Hukum Adat itu sendiri. Apakah definisi dalam RUU ini sudah sesuai dengan kebutuhan Masyarakat Hukum Adat?
2. Apakah syarat identifikasi Masyarakat Hukum Adat yang meliputi: kepemilikan kesamaan keturunan dan/atau teritorial; wilayah; pranata adat; dan/atau Lembaga adat yang diakui sudah cukup digunakan sebagai parameter untuk melakukan Pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat?
3. Bagaimana tanggapan dari pemangku kepentingan terkait dengan prosedur pendaftaran atau penetapan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana yang diatur dalam RUU tentang Masyarakat Hukum Adat?
4. Apakah hak dan kewajiban Masyarakat Hukum Adat yang dirumuskan dalam RUU ini sudah tepat?
5. Bagaimana tanggapan dari pemangku kepentingan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat mengenai norma yang mengatur tentang evaluasi keberadaan Masyarakat Hukum Adat yang telah ditetapkan oleh Pemerintah, sebagaimana tercantum pada Pasal 20 dan Pasal 21.
6. Apakah pokok-pokok pola pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat yang dirumuskan dalam RUU ini sudah mencukupi, mengingat

ketentuan lebih lanjut mengenai detilnya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

7. Apakah mekanisme penyelesaian sengketa yang dirumuskan dalam RUU ini telah cukup mengakomodasi dan implementatif?
8. Hal-hal/materi apa yang belum atau belum cukup diatur dan masih perlu dirumuskan dalam RUU ini?

C. MAKSUD DAN TUJUAN

Maksud kunjungan kerja Badan Legislasi ini selain untuk memperoleh bahan masukan untuk pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat dari masyarakat dan pemangku kepentingan terkait, seperti: Pemerintah Daerah, civitas akademika, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok Masyarakat Hukum Adat di daerah tujuan.

Tujuan diselenggarakannya kunjungan kerja ini adalah:

1. Memperoleh masukan terhadap pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat.
2. Mendapatkan penyempurnaan terkait pokok-pokok substansi yang perlu diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat sesuai dengan praktik dan pengalaman yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan pemangku kepentingan terkait.

D. WAKTU DAN TEMPAT

Kunjungan kerja Badan Legislasi dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat dilaksanakan di Provinsi Riau yang akan dilaksanakan pada tanggal 10-12 Desember 2018.

E. TIM KUNJUNGAN KERJA

Susunan tim kunjungan kerja Badan Legislasi DPR RI dalam rangka pembahasan RUU Tentang Masyarakat Hukum Adat ke Provinsi Riau adalah sebagai berikut:

NO.	NO ANGGOTA	N A M A	FRAKSI	KET
1	A-287	M. SARMUJI, SE, M.SI	P GOLKAR	KETUA DELEGASI/ WK. KETUA BALEG
2	A-553	DRS. SUDIRO ASNO, AK.	P HANURA	ANGGOTA / WK. KETUA BALEG
3	A-185	PROF. DR. HENDRAWAN SUPRATIKNO	PDIP	ANGGOTA
4	A-154	DIAH PITALOKA	PDIP	ANGGOTA
5	A-166	M. NURDIN	PDIP	ANGGOTA
6	A-298	ADI PUTRA DARMAWAN TAHIR	P GOLKAR	ANGGOTA
7	A-274	HJ. ENDANG MARIA ASTUTI, S.AG, SH, MH	P GOLKAR	ANGGOTA
8	A-354	ABDUL WACHID	P GERINDRA	ANGGOTA
9	A-418	IR. H. HARI KARTANA, MM, PHD, DSC	P DEMOKRAT	ANGGOTA
10	A-52	DRS. FATHAN	PKB	ANGGOTA
11	A-88	DR. HERMANTO, SE, MM	PKS	ANGGOTA
12	A-510	H. MUHAMMAD IQBAL, SE, M.COM	PPP	ANGGOTA
13	MICHIKO DEWI, SH			
14	SAPTA WIDAWATI			
15	JAINURI ACHMAD IMAM SUDARKO, SAP			
16	AGUNG ANDRIWIDIYATMOKO S.SOS., M.SI			
17	AJENG NOORLIANA, SE, MS			
18	ROKHIM NUGRAHA			
19	IWAN ARMANIAS			

F. PELAKSANAAN KEGIATAN

Kunjungan kerja Badan Legislasi DPR RI dalam rangka pembahasan RUU Tentang Masyarakat Hukum Adat ke Provinsi Riau dilaksanakan di kantor Gubernur Riau. Tim kunjungan kerja disambut dan diterima langsung oleh Kepala Dinas Kebudayaan Provinsi Riau beserta jajaran Forkopimda. Pertemuan dihadiri oleh:

1. Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) Provinsi Riau;
2. Sekretaris DPRD Provinsi Riau;
3. Kepala perwakilan Kementerian Pertahanan Provinsi Riau;

4. Kanwil Kemenkumham Provinsi Riau;
5. Dinas Kebudayaan Provinsi Riau;
6. Dinas Kominfo Provinsi Riau;
7. Kesbangpol Provinsi Riau;
8. Bappeda Provinsi Riau;
9. PMI Provinsi Riau;
10. Lembaga Adat Melayu Riau;
11. Kwartir Daerah Gerakan Pramuka Provinsi Riau;
12. Tokoh Masyarakat Provinsi Riau; dan
13. Universitas Islam Riau

G. MASUKAN DAN SARAN DARI PEMANGKU KEPENTINGAN RUU TENTANG MASYARAKAT HUKUM ADAT

Dalam dialog dan forum diskusi kunjungan kerja Badan Legislasi DPR RI dalam rangka pembahasan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat diperoleh masukan sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Kebudayaan Provinsi Riau (Yusrizal Zen)
 - Mewakili Gubernur yang saat ini sedang dilantik di istana negara oleh bapak Presiden, Pemprov Riau menyambut baik kehadiran tim delegasi kunker RUU Masyarakat Hukum Adat.
 - Pemprov Riau mendukung disahkannya RUU Masyarakat Hukum Adat agar dapat memberikan kepastian hukum dan payung hukum bagi daerah dalam membentuk Peraturan Daerah terkait Masyarakat Adat.
 - Saat ini sudah ada tiga Perda terkait Masyarakat Hukum Adat yang dibentuk oleh Pemerintahan Provinsi Riau dan ada dua Ranperda yang sedang dibahas.
 - Ada 4 unsur yang harus sejalan yaitu struktur masyarakat, perangkat adat, hukum adat, dan hak kekayaan masyarakat. Keempat unsur tersebut perlu dipertegas dan dipermudah.
 - Apakah Perpu No 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dan Inpres No 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan

Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit merupakan bagian dari rancangan undang-undang ini? Karena pada saat ini memperpanjang izin melibatkan 20% dari HGU yang diperoleh.

2. Tokoh Masyarakat Riau (Prof. Suwardi, MS)

- Syarat pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat harus dipertegas namun tidak mempesulit kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam memperoleh pengakuan dari Negara.
- Banyak Masyarakat Hukum Adat yang hilang di Provinsi Riau, penyebab terbesarnya adalah hilangnya wilayah adat mereka sehingga hilangnya tempat hidup dan mata pencaharian Masyarakat Hukum Adat di Riau.
- RUU Masyarakat Hukum Adat ini harus dapat menjawab tergusurnya Masyarakat Hukum Adat dari daerah dan wilayah adatnya mereka.
- Tidak adanya akses ke wilayah adat karena berada di tengah-tengah HTI. Sehingga terjadi kesenjangan terutama di sektor ekonomi sangat besar.
- Dalam menghadapi para pendatang, diharapkan undang-undang ini dapat melindungi kebudayaan asli agar tidak punah.
- Saat ini masyarakat adat di Prov Riau masih belum dapat mencari jalan keluar dalam menghadapi masalah hukum seperti penebangan pohon yang ada di wilayah hutan adat untuk keperluan mereka hidup sehari hari tetapi takut dihukum oleh pemilik HTI.

3. Lembaga Adat Melayu Riau

- Hak atas wilayah dan tanah adat di Riau sudah diambil alih oleh pihak lain (pengusaha sawit, dan lain-lain) atas dasar izin dari pemerintah seperti HTI dan HGU.

- RUU Masyarakat Hukum Adat harus dapat mengembalikan dan merehabilitasi tanah adat yang hilang atau diambil alih karena izin sepihak dari Pemerintah tersebut.
- Masyarakat Hukum Adat di Riau tidak pernah diajak bermusyawarah terkait permasalahan tanah adat tersebut.
- Pasal 1 angka 6 mengatur tentang definisi dari “Hak Ulayat”. Tetapi frasa “hak ulayat” tidak ada penyebutannya di norma-norma pasal selanjutnya.
- Pasal 7 sampai dengan Pasal 10 mengatur tentang Panitia Masyarakat Hukum Adat yang bertugas melakukan indentifikasi, verifikasi, dan validasi terhadap Masyarakat Hukum Adat. Mengapa terkait tata cara pembentukan Panitia Masyarakat Hukum Adat didelegasikan ke Peraturan Presiden sebagaimana diatur pada Pasal 10? Seharusnya diatur saja di RUU Masyarakat Hukum Adat ini supaya jelas aturan mainnya.
- Pasal 14 ayat (2) seharusnya kata “dapat” pada ayat tersebut diganti menjadi kata “harus”. Agar ada kepastian hukum.
- BAB X PENYELESAIAN SENGKETA khususnya Pasal 48 dan Pasal 49 seharusnya tidak mengatur tata beracara di pengadilan, terlebih mengatur kriteria Hakim yang akan mengadili kasus terkait penyelesaian sengketa Masyarakat Hukum Adat. Karena sudah ada undang-undang yang mengatur hal tersebut. Dikhawatirkan tumpang tindih. Namun alangkah baiknya ketika seluruh penyelesaian sengketa terkait Masyarakat Hukum Adat cukup diselesaikan saja di tingkat lembaga adat.
- Pasal 6 Ayat (2) ini akan sulit diterapkan di Riau, karena banyak Masyarakat Hukum Adat yang sudah tidak dapat memenuhi kriteria sebagaimana diatur di Pasal tersebut. Hal ini lebih banyak disebabkan faktor luar, seperti hilangnya tanah adat karena tergerus perusahaan dan lain-lain.

Menyebabkan hilangnya juga kelompok Masyarakat Hukum Adat tersebut.

- Di Riau ini juga banyak kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang berbentuk kerajaan atau kesultanan, agar bisa dikaji kembali dalam RUU Masyarakat Hukum Adat terkait apakah kerajaan atau kesultanan ini masuk dalam definisi yang dimaksud Masyarakat Hukum Adat.
- Perlu diatur juga dalam RUU Masyarakat Hukum Adat ini penambahan norma baru yaitu penambahan hak dari Masyarakat Hukum Adat untuk mengurus secara otonom lembaga adat dan masyarakatnya.
- Di beberapa daerah, kelompok Masyarakat Hukum Adat terkadang bisa lintas daerah, lintas provinsi, dan bahkan lintas negara. Seperti Masyarakat Hukum Adat melayu ini juga lintas negara. Maka perlu dikaji lagi terkait permasalahan tersebut. Dan sebaiknya Baleg DPR juga melakukan kunjungan langsung ke daerah-daerah lain yang berbeda dan melihat langsung bagaimana Masyarakat Hukum Adat di seluruh daerah di Indonesia dan langsung ke lokasi Masyarakat Hukum Adat tersebut tinggal.
- Hukum adat Melayu di Riau dapat dikategorikan "tertulis", seperti yang ditemukan di Kerinci tertulis pada kulit kayu. Sebagai contoh yang terdapat dalam Kitab Tanjung Tanah yaitu kepala desa yang tidak hadir pada rapat dapat dihukum. Seperti halnya pulau, laut, sungai harus diatur secara adat.
- Belum adanya Peta Indikatif Masyarakat Adat dalam rancangan undang-undang ini.

4. Kejaksaan Tinggi Provinsi Riau

- Pengakuan suatu negara terdiri dari 4 (empat) syarat yaitu adanya wilayah, warga negara, ada pemerintah yang berdaulat, dan pengakuan negara lain. Demikian halnya dengan pengakuan Masyarakat Hukum Adat, dengan adanya

sekelompok orang yang berkumpul dan pengakuan pemerintah tentang hukum adat setempat. Diharapkan bentuk pengakuan Masyarakat Hukum Adat yang ada pada saat ini yaitu dengan menggali hukum adat setempat.

H. KESIMPULAN DAN PENUTUP

Berdasarkan hasil diskusi dan masukan yang diperoleh, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Seluruh pemangku kepentingan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Riau mendukung pembahasan RUU Masyarakat Hukum Adat dan meminta agar RUU tentang Masyarakat Hukum Adat dapat segera disahkan menjadi undang-undang.
2. Agar RUU tentang Masyarakat Hukum Adat ini tidak bersifat normatif dan lebih mengutamakan keberadaan, keberlangsungan, penghormatan, dan pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisional yang sudah melekat pada Masyarakat Hukum Adat tersebut.
3. Agar RUU tentang Masyarakat Hukum Adat ini juga mengatur tentang rehabilitasi dari hak-hak yang selama ini diabaikan atau dikalahkan, seperti hak atas tanah ulayat dan pengembalian (rehabilitasi) lahan tanah ulayat.
4. Agar beberapa norma yang diatur dalam RUU tentang Masyarakat Hukum Adat ini, khususnya terkait definisi, syarat, prosedur pengakuan, evaluasi, dan penyelesaian sengketa dapat dikaji kembali agar sesuai dengan kebutuhan hukum di Indonesia dan khususnya Masyarakat Hukum Adat di Indonesia.
5. Agar lebih komprehensif dan implementatif, maka Badan Legislasi DPR RI perlu mengadakan kunjungan ke seluruh daerah dan provinsi yang memiliki kelompok Masyarakat Hukum Adat di Indonesia dan dapat berkunjung langsung ke lokasi Masyarakat Hukum Adat tersebut tinggal.

Demikian Laporan Kunjungan Kerja Badan Legislasi DPR RI dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat ke Provinsi Bali. Atas perhatian dan kerjasama seluruh pihak terkait, kami mengucapkan terima kasih.

JAKARTA, 18 DESEMBER 2018
KETUA TIM KUNJUNGAN KERJA
BADAN LEGISLASI DPR RI,

M. SARMUJI, SE., M.SI
A-287