BAB III

KESENJANGAN PENGATURAN (*REGULATORY GAP*) TERKAIT PENGAKUAN SUKU MOI SEBAGAI SUBJEK HUKUM DALAM PENGUASAAN TANAH ADAT

Masyarakat hukum adat, hak atas tanah ulayat, hutan, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, budaya, norma hukum, dan nilai-nilai spiritualitas yang melekat dalam sejarah asal-usul mereka, yang dikenal sebagai *"the living law",* sudah ada sejak ratusan tahun lampau, jauh sebelum NKRI ada. Pengakuan atas hal tersebut, termanifestasi dalam UUD 1945. Yang tercermin dalam dalam Pasal 18 dan penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen). UUD 1945 mengatur keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum yang berbeda dengan subyek hukum lainnya yang secara terang benderang disebut sebagai "persekutuan hukum rakyat" yaitu masyarakat hukum adat yang keberadaannya sudah ada sebelum Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia.[96]

Ketika UUD 1945 diamandemen, bagian penjelasan dihapus keberadaannya. Dasar hukum mengenai pengakuan masyarakat adat diposisikan pada batang tubuh UUD 1945, termuat dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 –meskipun tidak mendalam– ketiga pasal tersebut menjadi rujukan dalam pembahasan mengenai masyarakat hukum adat di Indonesia. Ruh dari 18B ayat (2) UUD 1945 sebagai salah satu dasar hukum konstitusional masyarakat hukum adat menyebutkan pengakuan secara deklaratif; negara mengakui dan menghormati eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat. Namun, pengakuan tersebut tersebut dibatasi dengan persyaratan: sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai dengan prinsip NKRI, dan diatur dalam undang-undang. Pasal 18B merupakan bentuk pengakuan bersyarat dan bertingkat terhadap pengakuan masyarakat hukum adat. Frasa "diatur dalam undang-undang" memberikan makna pengaturan masyarakat hukum adat, tidak mesti dibuat dalam satu undang-undang khusus, hal demikian termasuk dalam poin penting Putusan MK 35.[97]

Putusan MK 35 berkaitan erat dengan dua isu konstitusional. *Pertama*, mengabulkan permohonan berkaitan dengan hutan adat bukan sebagai hutan negara. Majelis Hakim MK

---

[96] Lihat Penjelasan Pasal 18 Uundang-Undang dasar 1945 (sebelum amandemen).
[97] Wawancara dengan Rikardo Simarmata diselenggarakan pada 8 April 2021 di Yogyakarta.

berpandangan bahwa ketentuan UU Kehutanan yang menempatkan hutan adat sebagai hutan negara telah membatasi hak masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan hutan adatnya karena harus mendapatkan otorisasi dari pemerintah dalam bentuk izin atau hak. Atas putusan tersebut, pemerintah harus mengeluarkan seluruh hutan adat dari posisinya sebagai hutan negara sebagai konsekuensi perubahan Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan. *Kedua,* menolak permohonan untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat yang terdapat di dalam UU Kehutanan. Konsekuensi atas putusan tersebut adalah tetap berlakunya Pasal 67 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan melalui pengukuhan pemerintah daerah (pemda) dengan peraturan daerah (perda), sehingga pengakuan masyarakat hukum adat menjadi subjek hukum sebagai pemegang hak atas hutan harus dilakukan melalui pengakuan bersyarat dan bertingkat. Implikasi Putusan MK tersebut mengakibatkan proses pengakuan masyarakat hukum adat terhambat karena harus melalui proses yang lebih panjang dan biaya mahal.[98]

Pengakuan bersyarat artinya diperlukan berbagai kelengkapan adminitratif sebagai persyaratan agar permohonannya dikabulkan oleh Menteri LHK. Pengakuan bertingkat artinya terdapat berbagai tahapan dan mekanisme yang harus ditempuh demi terpenuhinya kelengkapan administratif. Pembahasan dalam Bab III ini, akan menguraikan proses pengakuan masyarakat hukum adat Moi sebagai subjek hukum dan mekanisme penguasaan tanah adat menurut Perda Sorong dan kesenjangan pengaturannya *(regulatory gap)* dengan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

III.1 Konsep Kepemilikan Tanah menurut Perda Sorong

Perda Sorong mengatur proses dan cara untuk mengakui kedudukan masyarakat hukum adat Moi sebagai subjek hukum, baik secara internal maupun eksternal. Pengakuan secara internal merupakan deklarasi atas identitas dirinya; identitas sosio-kultural, wilayah kehidupan, aset alam, kebudayaan, dan partisipasi politik, sedangkan pengakuan yang bersifat eksternal, merupakan penerimaan keberadaan eksistensi lain sebagai landasan untuk melakukan hubungan (relasional).[99] Dalam hubungannya dengan negara, pengakuan dikonsepkan sebagai:

---

[98] *Id.*

[99] Herlambang Perdana Wiratraman *et.al., Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam di Indonesia*, (Jakarta: Huma, 2010), hlm. 7.

"... pernyataan penerimaan dan pemberian status keabsahan oleh negara dan hukum negara terhadap eksistensi hukum dan hak-hak warga negara baik sebagai perorangan maupun kesatuan masyarakat sebagai perwujudan konstitutif dari negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga negara."[100]

Pasal 1 angka 6 Perda Sorong mendefinisikan bahwa masyarakat hukum adat Moi yang berada di Kabupaten Sorong terdiri dari delapan sub suku/marga, yaitu: Moi Kelim, Moi Sigin, Moi Abun Taat, Moi Abun Jii, Moi Klabra, Moi Salkhma Lemas, dan Moi Maya yang secara turun-temurun bermukim dan menjalankan hukum adat di Kabupaten Sorong. Pasal 1 angka 24 mendefinisikan marga sebagai sub suku atau kesatuan kelompok suku terkecil, menurut ilmu antropologi biasa disebut sebagai Phratri (gabungan marga yang terikat dan tertutup bagi marga lain dalam satu suku) dan sering pula disebut sebagai konfederasi marga. Sementara itu, Pasal 1 angka 25 mendefinisikan marga sebagai kien atau pengelompokan kekerabatan *unilateral* atau garis keturunan yang mengikuti ayah (*patrilineal*) atau ibu (*matrilineal*) serta berbentuk garis keturunan yang terdiri dari anggota-anggota dalam satu nenek moyang.

Pasal 7 Perda Sorong mengakui kedudukan masyarakat hukum adat Moi sebagai subjek hukum yang haknya melekat berdasarkan sejarah dan asal-usul serta memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum berkaitan dengan hak masyarakat hukum adat Moi. Pasal 8 menjelaskan bahwa perbuatan-perbuatan hukum yang dimaksud dalam pengertian Pasal 7 meliputi hak untuk mengatur kehidupan sesama warga masyarakat hukum adat Moi dengan lingkungannya, mengurus kehidupan bersama masyarakat adat berdasarkan hukum adat yang diselenggarakan oleh lembaga adat dan dewan adat, mengelola dan mendistribusikan sumber daya di antara warga masyarakat adat, dan menyelenggarakan kebiasaan yang khas, spiritualitas, tradisi-tradisi, dan sistem peradilan adat. Pasal 1 angka 21 dan 22 menyatakan bahwa perbuatan-perbuatan hukum tersebut melekat dalam kedudukan masyarakat hukum adat Moi dan dikenal sebagai hak ulayat yang bermuara pada hak untuk penguasaan (pemilikan) dan pemanfaatan (pengelolaan) tanah ulayat.

Pasal 11 ayat (1) Perda Sorong mengatur ketentuan bahwa sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah di wilayah masyarakat hukum adat Moi ditetapkan berdasarkan kepemilikan

---

[100] A. Latief Fariqun, "Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Alam dalam Politik Hukum Nasional", Disertasi Doktoral di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2007, hlm.19.

tanah ulayat marga. Pasal 11 ayat (2) menyebutkan nama-nama marga secara spesifik terdiri dari delapan sub suku/marga dengan penyebutan yang berbeda-beda, yaitu: **Gelek** sebagai penyebutan untuk Moi Sigin dan Moi Kelim; **Uluf** untuk Moi Lemas; **Nedele** untuk Moi Salkhman dan Moi Klabra; **Jewis** untuk Moi Abun taat dan Abun jii; dan **Uluh** untuk Moi Maya. Selanjutnya, Perda Sorong juga mencantumkan daftar nama marga-marga yang masih ada dalam masyarakat hukum adat Moi.[101] Dalam hal hak penguasan tanah oleh marga, pemilik adalah marga itu sendiri atau dengan memberikan kepercayaan kepada satu orang dalam marga tersebut sebagai perwakilan yang bertindak di dalam maupun di luar pengadilan.[102]

Pasal 12 ayat (1) Perda Sorong mengatur kepemilikan tanah yang dibedakan menjadi dua, yaitu komunal atau milik bersama dan lahan kelola pribadi. Selanjutnya, Pasal 12 ayat (2) mengatur bahwa kepemilikan komunal berdasarkan tataguna lahan meliputi tanah adat, hutan adat, kawasan pesisir, laut, dan pulau adat. Pengertian tanah ulayat, dalam Pasal 12 ayat (4) disebutkan meliputi seluruh sumber daya alam dan sumber daya budaya yang di dalamnya terdapat tumbuhan, satwa liar, sungai dan mata air sebagaimana dimaksud pada Pasal 12 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c. Pasal 13 ayat (1) mengatur bahwa tanah adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) merupakan tanah komunal sehingga tidak diperbolehkan mengubah status penguasaan dan pemanfaatannya.

Perda Sorong 10/2017 memberikan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat Moi sebagai subjek hukum dan diharapkan memberikan pelindungan atas hak-hak ulayat yang dimilikinya. Kedudukan sebagai subjek hukum memberikan konsekuensi logis berupa hak melekat secara asal-usul dan sejarah dalam penguasaan dan pengelolaan tanah adat, hutan adat, dan SDA yang ada di dalamnya. Mengutip Honneth, penegasan kedudukan subjek hukum akan berkaitan dengan pengakuan atas hak-hak yang melekat. Honneth menyatakan bahwa pengakuan atas identitas diri dilakukan untuk mengembangkan *self-esteem* (martabat), kepercayaan diri, dan harga diri.[103] Selanjutnya, Honneth menjelaskan bahwa pengakuan sosial memerlukan dua prasyarat yaitu dimensi individualisasi dan inklusi sosial sehingga dalam pertumbuhannya melibatkan

---

[101] Lihat Lampiran II Perda Sorong 10/2017 terkait daftar nama Gelet dalam wilayah adat Suku Moi hasil lokakarya 3 pemetaan partisipatif skala luas. Dalam berbagai pernyataan lisan disampaikan bahwa jumlah marga yang ada dalam Suku Moi sebanyak 700 marga, tapi secara resmi yang tercantum sebagai lampiran dalam Perda Sorong adalah 585 marga.

[102] Maria Fanisa, "Pelepasan Tanah Adat Suku Moi di Kota Sorong Provinsi Papua Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah", *Jurnal Lex Crimen* Volume V Nomor 3 Tahun 2016, hlm.1-8..

[103] Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, (London: Verso, 2003), hlm. 37-38

semakin banyak orang. Lebih lanjut, Honneth menyebutkan bahwa pengakuan hukum menjadi semakin penting bagi kelompok yang mencoba untuk bertahan hidup di dunia yang semakin saling bergantung dan munculnya peningkatan ancaman terhadap lokal sumber daya, seperti yang dialami oleh masyarakat hukum adat Moi.[104] Pengakuan hukum akan memperkuat kemampuan kelompok dalam bernegosiasi dengan pihak luar sekaligus sebagai cara untuk melindungi eksistensinya dari ancaman/campur tangan pihak luar, meskipun dalam implementasinya menemui berbagai hambatan dalam implementasinya.

Lodewiek Kalami menyebutkan bahwa Perda Sorong merupakan capaian dan keberhasilan perjuangan yang dilaksanakan oleh masyarakat hukum adat Moi, namun demikian dalam implementasinya tidak mudah karena adanya berbagai hambatan. Menurutnya, setidaknya ada dua keterbatasan dalam implementasi Perda Sorong, yaitu: (1) belum lengkapnya 2 (dua) perbup yang harus diterbitkan sebagai aturan operasional sebagai agar perda tersebut dapat dilaksanakan; (2) adanya berbagai peraturan lain yang menghambat proses pengakuan masyarakat hukum adat Moi, antara lain: Permen LHK 9/2021, Permendagri 52/2015, Permen ATR 18/2019, dan UUCK.[105] Dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy*[106] disebutkan bahwa keterbatasan hukum terjadi karena empat hal yaitu: (a) hanya ada sepanjang aturan yang melandasinya masih berlaku; (b) ditentukan oleh kebijaksanaan penguasa; (c) hak hukum merupakan hak berian, bukan murni yang bersumber dari masyarakat; (d) keberadaan hak hukum ada sepanjang masih diperlukan. Jadi hak hukum tidak bersifat kekal karena bukan merupakan hak asasi.[107]

III.2 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2013

Pasal 18B ayat (2) dan pasal 28I ayat (3) UUD 1945 merupakan pengakuan dan pelindungan atas keberadaan hutan adat dalam kesatuan dengan wilayah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat. Hal demikian, merupakan konsekuensi pengakuan terhadap hukum adat sebagai *"the living law"* yang sudah berlangsung sejak lama dan diteruskan sampai sekarang. Oleh

---

[104] *Id.*

[105] Wawancara dengan Lodewiek Kalami (Mantan Kepala Bagian Umum Sekretariat Pemerintah Daerah Kabupaten Sorong) diselenggarakan pada 6 Juni 2021Sorong.

[106] Plato.stanford.edu, "Legal Rights", 20 Desember 2001, diakses 07 Juli 2021, stanford.edu, http://plato.stanford.edu/entries/legal-rights2

[107] Herlambang Perdana Wiratraman *et.al., Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam di Indonesia*, (Jakarta: Huma, 2010), hlm. 7.

karena itu, menempatkan hutan adat sebagai hutan negara, merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat.[108]

Kalimat yang dikutip dari Putusan MK 35 tersebut merupakan koreksi mendasar terhadap konsep dan praktik penguasaan lahan di Indonesia yang diatur dalam UU Kehutanan. Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan menyatakan bahwa "hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah Masyarakat hukum adat", sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat hukum adat karena wilayah adat mereka harus menjadi bagian dari hutan negara. Putusan MK 35, menegaskan kembali pengakuan tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) dan pasal 28I ayat (3) UUD 1945, dalam dimensi yang luas, bukan hanya terhadap identitas sosio-kultural, namun meliputi pula pengakuan terhadap wilayah kehidupan, aset alam, kebudayaan, dan partisipasi politik.

Dalam proses uji materi di MK, ketentuan yang dimohonkan tersebut adalah: Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 67 ayat (1), ayat (2), ayat (3). Permohonan tersebut pada intinya menyangkut 2 isu konstitusional, yaitu tentang keberadaan hutan adat dan pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat.[109] Pada prinsipnya, para pemohon mendalilkan bahwa pemberlakuan ketentuan di dalam UU Kehutanan yang menempatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara dan keberadaan ketentuan mengenai pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat telah menimbulkan kerugian konstitusional pemohon. Kerugian konstitusional yang didalilkan tersebut, berupa kehilangan akses dalam upaya memajukan masyarakat adat, pendampingan, dan perjuangan atas hak-hak masyarakat adat.[110]

Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) Agung Wibowo menyebutkan bahwa Putusan MK 35 merupakan pembaruan hukum yang menguntungkan posisi masyarakat hukum adat atas hak-hak dasarnya. Putusan MK 35 menegaskan masyarakat adat sebagai penyandang hak dan subjek hukum atas wilayah dan

---

[108] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, *Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, pemohon: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 17 Mei 2013, hlm. 173-174..

[109] Wawancara dengan Agung Wibowo (Direktur Eksekutif Perkumpulan Huma) diselenggarakan pada pada 29 Maret 2021 secara online.

[110] Siti Rakhma Mary Herwati, *Kembalikan Hutan Adat kepada Masyarakat Hukum Adat: Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang KehutananAnotasi putusan MK*, (Jakarta, HuMa: 2014), hlm. 5.

hutan adat.[111] Senada dengan Agung, Rikardo Simarmata menyatakan bahwa Majelis Hakim MK berpandangan bahwa sebagai subjek hukum, kemerdekaan masyarakat hukum adat untuk mengatur dan menentukan nasibnya sendiri dan memenuhi hak-hak dasarnya telah terancam oleh ketentuan UU Kehutanan yang menempatkan hutan adat sebagai hutan negara. Ketentuan dalam UU Kehutanan tersebut, membatasi hak masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan hutan adatnya karena harus mendapatkan otorisasi dari pemerintah dalam bentuk izin atau hak. Sementara itu, pada waktu yang bersamaan pemerintah juga bisa memberikan hak atau izin kepada pihak-pihak lain untuk memanfaatkan hutan adat, tanpa perlu mendapatkan otorisasi dari masyarakat hukum adat.[112]

Yance Arizona menyebutkan ada 5 (lima) perubahan penting terkait putusan MK 35 tersebut, yaitu: (1) putusan MK menyatakan bahwa memasukkan hutan adat sebagai hutan negara merupakan pelanggaran dan pengabaian terhadap hak-hak dasar masyarakat hukum adat dan pemerintah harus segera memulihkannya; (2) mengeluarkan seluruh hutan adat dari posisinya sebagai hutan negara sebagai konsekuensi perubahan Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan; (3) pemegang pemegang hak atas tanah adalah pemegang hak atas hutan, artinya masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak tanah adat adalah pemegang hak atas hutan adat; (4) konsekuensi atas putusan MK 35 hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan atas *leluri (traditio)* yang hidup dalam suasana rakyat *(in de volksfeer)* dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya; (5) penegasan bahwa masyarakat hukum adat merupakan penyandang hak dan sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban selaras dengan perkembangan zaman dan tidak bertentangan dengan prinsip NKRI.[113]

Poin penting yang dapat disampaikan sebagai kesimpulan kecil atas Putusan MK 35, setidaknya ada dua hal penting, yaitu:

---

[111] Wawancara dengan Agung Wibowo (Direktur Eksekutif Perkumpulan Huma) pada 30 Maret 2021 secara online.

[112] Rikardo Simarmata dan Bernadinus Steni, *Masyarakat Hukum Adat sebagai Subjek Hukum: Kecakapan Hukum Masyarakat Hukum Adat dalam Lapangan Hukum Privat dan Publik*, (The Samdhana Institute, Bogor: 2017), hlm. 4.

[113] Yance Arizona, "Peluang Hukum Implementasi Putusan MK 35 dalam Konteks Kebijakan Pengakuan Masyarakat Adat di Kalimantan Tengah" (makalah disampaikan dalam Lokakarya "Fakta Tekstual Quo Vadis Hutan Adat Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/"), Palangkaraya, 2013.

1) Putusan MK 35 mengembalikan kedudukan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum sesuai ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang memiliki hak-hak tradisional yang harus diakui dan dihormati, setara dengan subjek hukum lainnya yaitu negara dan dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Penegasan fundamental Majelis Hakim MK dapat dibaca dalam berikut:

   "... Hal penting dan fundamental tersebut adalah masyarakat hukum adat tersebut secara konstitusional diakui dan dihormati sebagai –penyandang hak yang dengan demikian tentunya dapat pula dibebani kewajiban. Dengan demikian masyarakat hukum adat adalah subjek hukum. Sebagai subjek hukum di dalam suatu masyarakat yang telah menegara maka masyarakat hukum adat haruslah mendapat perhatian sebagaimana subjek hukum yang lain ketika hukum hendak mengatur, terutama mengatur dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan."

2) Putusan MK 35 yang menolak permohonan penghapusan pengakuan bersyarat yang diatur dalam UU Kehutanan, mengandung konsekuensi tetap berlakunya Pasal 67 ayat (2) yang menyatakan bahwa pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan melalui pengukuhan pemerintah daerah (pemda) dengan peraturan daerah (perda), sebagaimana dapat dibaca pada petikan berikut:

   "*Adapun tentang pengukuhan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah, menurut Mahkamah merupakan delegasi wewenang yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "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."*[114]

Secara utuh, Putusan MK 35 dapat dibaca dan dipahami dengan narasi bahwa **benar** Putusan MK 35 menyatakan hutan adat bukan hutan negara, **tetapi** agar masyarakat hukum adat (sebagai subjek hukum) bisa mendapatkan pengakuan hak ulayatnya atas tanah/hutan adat/SDA yang ada di dalamnya harus terlebih dulu mendapatkan pengakuan/penetapan bersyarat dan bertingkat melalui peraturan daerah oleh yang diterbitkan oleh pemerintah daerah.

[114] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, *Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, pemohon: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 17 Mei 2013, hlm. 173-174.

III.3 Kesenjangan Pengaturan *(Regulatory Gap)* terkait Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Moi sebagai Subjek Hukum

Putusan MK 35 menyangkut pemisahan hutan adat dari hutan negara dan pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat hukum adat. Intisari putusan MK 35, secara sederhana dapat disebutkan sebagai berikut: (1) hutan adat bukan hutan negara; (2) hutan adat adalah bagian dari wilayah adat atau hak ulayat masyarakat hukum adat; (3) hak masyarakat akan diakui jika keberadaan masyarakat adat itu ditetapkan melalui peraturan daerah. Putusan pertama dan kedua bersumber dari tuntutan yang dikabulkan, sedangkan putusan ketiga bersumber dari tuntutan yang ditolak. Dalam putusannya, MK secara tegas menyatakan bahwa status hutan dibedakan menjadi dua, yaitu hutan negara dan hutan hak. Sementara itu, hutan hak dibedakan antara hutan adat dan hutan perseorangan atau badan hukum. Penguasaan tertinggi atas tiga status hutan tersebut ada pada negara.[115] Kementrian Kehutanan (Kemenhut) dan Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan (Sekjen Kemenhut) merespon Putusan MK 35 dengan penerbitan Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013 (SE Kemenhut 1/2013). Melalui SE Kemenhut 1/2013, Kemenhut 'lempar bola panas' ke pemerintah daerah (Pemda) untuk membuat peraturan daerah (Perda), seolah otoritas untuk menetapkan hutan adat tersebut berada pada Pemda. SE Kemenhut 1/2013 menegaskan keberlakuan Pasal 67 UU Kehutanan.

Pengakuan bersyarat berdasarkan Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan menyebabkan kesenjangan dalam implementasi Perda Sorong karena masih harus melalui berbagai tahapan yang panjang. Selain Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan, kesenjangan juga disebabkan oleh beberapa regulasi, antara lain: Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2015 tentang Hutan Hak (Permen LHK 32/2015), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat hukum adat (Permendagri 52/2015), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat hukum adat (Permen ATR 18/2018), dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9 Tahun

[115] Yando Zakaria, "20 tahun UU Kehutanan Bagaimana Kehidupan Masyarakat Adat (2)", Mongabay.co,id, 16 September 2019, diakses 6 Juli 2021, https://www.mongabay.co.id/2019/09/16/20-tahun-uu-kehutanan-bagaimana-kehidupan-masyarakat-adat-2/.

2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial (Permen LHK 9/2021) sebagai aturan teknis dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Cipta Kerja (UUCK).

III.3.1 Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan: Pengaturan Bersyarat Pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Permasalahan sudah muncul sejak awal ketika pada September 1999 UU Kehutanan mulai berlaku. Pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat, semestinya menjadi mudah dan sederhana, seperti layaknya warga negara mengurus kartu tanda penduduk (KTP) atau pembuatan sertifikat tanah saja. Tapi, ironinya, pengakuan hak masyarakat adat atas hutan sebagaimana diatur UU Kehutanan No 41 Tahun 1999 menjadi rumit dan tak menyelesaikan sumber masalah. Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan secara tegas *"memerintahkan"* pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.[116] Makna "*perintah*" ditetapkan melalui peraturan daerah kemudian dipertegas melalui Putusan MK 35:

> "*Adapun tentang pengukuhan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah, menurut Mahkamah merupakan delegasi wewenang yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "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."*[117]

Pelaksanaan "perintah" Pasal 67 ayat (2) tentang pembuatan peraturan daerah memerlukan sumber daya yang besar dalam pelaksanannya. Yance Arizona menyebutkan bahwa pembuatan sebuah perda pengakuan tidak mudah dan butuh waktu lama karena berbagai kendala, selain kendala internal yang berasal dari sumber daya masyarakat hukum adat sendiri, juga terdapat kendala secara eksternal yang harus dihadapi. Secara internal, masyarakat hukum adat mengalami keterbatasan untuk menginisiasi pengajuan rancangan perda prosesnya panjang dan tidak mudah. Sebagai langkah awal penyusunan perda pengakuan memerlukan data sosial dan peta wilayah adat yang harus disusun berdasarkan kenyataan lapangan melalui riset dan kunjungan. Data sosial dan

---

[116] *Id.*

[117] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, *Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, pemohon: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 17 Mei 2013, hlm. 173-174.

peta wilayah berkaitan langsung dengan penyelesaian konflik dengan kawasan hutan, perkebunan, pertambangan, pengakuan terhadap identitas, dan perlunya menjadikan masyarakat adat sebagai subjek utama.[118] Selain itu, masyarakat hukum adat yang berinisiatif mengajukan rancangan perda, memerlukan dukungan teknis yuridis untuk penyusunan perda, meliputi proses penyusunan naskah akademik, draf peraturan, dan dukungan teknis lainnya sehingga dapat dipastikan memerlukan dukungan berbagai lembaga pendamping/CSO/NGO dan lembaga donor.[119] Hambatan eksternal, umumnya berasal dari konstalasi politik lokal. Konstalasi politik lokal mudah berubah disebabkan adanya tarik ulur kepentingan, terutama berkaitan dengan kepentingan bisnis/investasi.[120]

Yando Zakaria menyebutkan bahwa dalam proses pembuatan perda dibutuhkan biaya yang mahal. Menurutnya biaya yang diperlukan untuk membuat satu perda pengakuan kisarannya antara Rp. 200 juta hingga Rp. 1 miliar.[121] Sementara itu, Zulfiqar Arma Sekretaris Pelaksana JKMA Aceh menyebutkan bahwa dalam pengalamannya mendampingi penyusunan perda pengakuan masyarakat adat di Aceh diperlukan anggaran setidaknya Rp. 100 juta.[122] Septer Manufandu menyebutkan bahwa anggaran yang dihabiskan dalam penyusunan Perda Sorong selama tiga tahun diperkirakan sebesar Rp. 5 miliar; sekitar Rp. 3,5-4,5 miliar berasal dukungan lembaga pendamping dan lembaga donor, sisanya berasal dari berbagai sumber, termasuk swadaya masyarakat dan APBD.[123] Mengingat biaya yang mahal dan proses yang lama dalam pembuatan perda pengakuan, Yance menyebutkan bahwa sebenarnya ada banyak hal yang bisa dilakukan oleh Kemenhut menyambut Putusan MK tersebut, antara lain: (1) menciptakan nomenklatur khusus tentang hutan adat dalam statistik dan adminitrasi kehutanan; (2) mempercepat dikeluarkannya peraturan pemerintah (PP) Hutan Adat yang diamanatkan oleh Pasal 67 UU kehutanan; (3) ikut mendorong pemda menyiapkan perda yang salah satu isinya mengenai keberadaan hutan adat.[124]

---

[118] Yance Arizona, "Refleksi Pendampingan Pembentukan Produk Hukum Daerah mengenai Masyarakat Adat dan Wilayah Adat", (Makalah disampaikan dalam Workshop Menyusun Strategi dan Gerakan Bersama Resolusi Konflik Agraria di Kawasan Hutan), Bogor, 2016.

[119] *Id.*

[120] *Id.*

[121] Yando Zakaria, "20 tahun UU kehutanan Bagaimana Kehidupan Masyarakat Adat (2)", Mongabay.co,id, 16 September 2019, diakses 6 Juli 2021, https://www.mongabay.co.id/2019/09/16/20-tahun-uu-kehutanan-bagaimana-kehidupan-masyarakat-adat-2/.

[122] Wawancara dengan Zulfiqar Arma (Sekreraris Jaringan Komunitas Masyarakat Adat Aceh) diselenggarakan pada 9 Juli 2021 secara online.

[123] Wawancara dengan Septer Manufandu (Direktur Eksekutif Jaringan Kerja Rakyat) diselenggarakan pada 23 Maret 2021 secara online.

[124] Yance Arizona, "Peluang Hukum Implementasi Putusan MK 35 ke dalam Konteks Kebijakan Pengakuan Masyarakat Adat di Kalimantan Tengah", (Makalah disampaikan dalam Workshop Menyusun Strategi dan gerakan Bersama Resolusi Konflik Agraria di Kawasan Hutan), Bogor, 2016.

Sementara itu, Yando Zakaria menyebutkan permasalahan utamanya terjadi karena pengakuan bersyarat yang diatur dalam UU Kehutanan melampaui persyaratan yang diatur dalam UU Pokok Agraria No 5/1960. Menurutnya, pengakuan bersyarat dalam UU Pokok Agraria mengatur tentang syarat-syarat yang menunjukkan suatu masyarakat adat itu nyata, sedangkan UU Kehutanan menambah persyaratan penetapan melalui perda; alih-alih mempercepat proses pengakuan hak masyarakat hukum adat, UU Kehutanan justru semakin menghambat.[125]

III.3.2 Permen LHK 21/2019: Tahapan Penetapan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Pada 7 Juli 2015, Menteri LHK menerbitkan Peraturan Nomor 32 Tahun 2015 tentang Hutan Hak (Permen LHK 32/2015). Permen LHK 32/2015 menegaskan konsep penguasaan tanah kawasan hutan sebagaimana yang dinyatakan oleh UU Kehutanan dan Putusan MK 35. Kawasan hutan terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Hutan hak, menurut putusan MK 35 terdiri dari hutan ada dan hutan perseorangan/badan hukum. Dengan permen ini rintisan pada administrasi pertanahan tunggal telah dimulai. Selain untuk mendukung implementasi Putusan MK 35, Permen LHK 32/2015 ditujukan untuk menegaskan penggunaan instrumen produk hukum daerah (perda), mengoreksi kewenangan penetapan hutan hak (yang diatur dalam UU 41/1999 dan UU 23/2014) kewenangannya menjadi kewenangan daerah, dan menjelaskan pemangku hutan hak adalah perseorangan, sendiri-sendiri atau bersama-sama dalam badan hukum). Belakangan Permen LHK 32/2015 ini diganti dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 21/2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak (Permen LHK 21/2019). Secara teknis, Permen LHK 21/2019 menjelaskan definisi hutan hak dan hutan adat. Hutan hak menurut peraturan ini adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah dan terdiri dari hutan adat dan hutan perseorangan/badan hukum. Dijelaskan pula bahwa hutan adat merupakan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Permen LHK 32/2015 atau Permen LHK 21/2019 mengatur secara teknis proses penetapan pengakuan masyarakat hukum adat, setelah mendapatkan pengakuan melalui perda. Pasal 5 ayat (2) huruf b angka 1 dan 2 yang menyebutkan bahwa permohonan penetapan masyarakat hukum adat kepada Menteri LHK harus dilengkapi persyaratan adanya pengakuan dalam bentuk perda/keputusan kepala daerah, harus ada wilayah berupa hutan (seluruhnya/sebagian), dan surat

[125] Wawancara dengan Yando R. Zakaria diselenggarakan pada 7 April 2021 di Yogyakarta.

pernyataan masyarakat hukum adat yang menyetujui wilayahnya menjadi hutan adat dengan fungsi lindung, konservasi, atau produksi. Pengaturan ini juga tidak mudah dijalankan karena dalam kenyataannya tanah-tanah masyarakat yang ada dalam wilayah hutan tumpang tindih kepemilikannya dengan pihak lain dan hanya bisa diproses permohonannya apabila konflik telah diselesaikan.

Sesuai dengan pengaturan dalam Permen LHK 21/2019, permohonan penetapan kepada Menteri LHK memerlukan tahapan yang panjang, yaitu:

1) Persiapan dokumen lengkap yang menunjukkan keabsahan subjek (marga) dan objek (hutan hak). Dokumen tersebut diperoleh melalui proses pemetaan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat Moi melalui sidang adat dan berita acara untuk kemudian mendapatkan penetapan dari pemda dalam bentuk Surat Keputusan Bupati;[126]
2) Sesudah kelengkapan dokumen terpenuhi, masyarakat hukum adat mengajukan permohonan penetapan kepada Menteri LHK melalui Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (Dirjen PSKL). Atas permohonan tersebut, Dirjen PSKL memeriksa kelengkapan dan menilai keabsahan dokumen;[127]
3) Berdasarkan dokumen yang telah dinilai keabsahannya, Dirjen PSKL melakukan verifikasi dan validasi dokumen permohonan, apabila ternyata tidak memenuhi persyaratan, berkas dikembalikan untuk diperbaiki dan apabila dokumen dinyatakan lengkap dan sesuai, akan dilakukan verifikasi dan validasi lapangan.[128]
4) Verifikasi dan validasi lapangan dilakukan oleh tim yang ditetapkan oleh Dirjen PSKL terdiri dari Direktorat Jenderal, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, dan Eselon I Kementerian LHK, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Provinsi yang membidangi Kehutanan, Unit Pelaksana Teknis Lingkup Kementerian LHK, Pokja PPS atau LSM.[129]
5) Apabila verifikasi dan validasi lapangan sudah dilakukan, hasilnya dituangkan dalam berita acara verifikasi dan validasi. Atas berita acara tersebut, Menteri LHK

[126] Lihat Pasal 5 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan kehutanan Nomor 21 Tahun 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak.
[127] Pasal 6 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan kehutanan Nomor 21 Tahun 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak.
[128] Lihat Pasal 7 ayat (4) huruf a dan b Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan kehutanan Nomor 21 Tahun 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak.
[129] Lihat Pasal 9 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan kehutanan Nomor 21 Tahun 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak.

menetapkan hutan hak dan fungsi hutan dan diintegrasikan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten (RTRWK).[130]

III.3.3 Permendagri 52/2014: Pengaturan Pengakuan Masyarakat hukum adat oleh Bupati/Walikota

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 merupakan bentuk pengakuan dan pelindungan atas keberadaan hutan adat dalam kesatuan dengan wilayah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat. Landasan konstitusional yang bersifat deklaratif tersebut menyetakan bahwa negara mengakui dan menghormati eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat. Sementara itu, putusan MK 35 menyebutkan bahwa pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum ditetapkan melalui perda. Mengacu pada hal tersebut, berdasarkan ketentuan dalam UU Pemda disebutkan bahwa penyusunan perda terkait pengakuan dan pelindungan masyarakat hukum adat merupakan kewenangan pemda, sesuai pembagian urusan pemerintahan, yaitu menjadi urusan konkuren pemda Kabupaten Sorong, karena keberadaan masyarakat hukum adat Moi berada di kabupaten Sorong yang secara tecara teknis, pengaturannya termuat dalam Permendagri 52/2014.

Permendagri 52/2014 dimaksudkan untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionilnya, sepanjang masih hidup dan sesuai prinsip perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).[131] Kementrian Dalam Negeri membuka ruang kepada pemerintah daerah untuk mengenali wilayah-wilayah yang bercirikan masyarakat hukum adat, sehingga bisa segera memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya. Permendagri 52/2014 adalah hasil kesepakatan lintas kementerian dan lembaga yang prosesnya difasilitasi oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat untuk menerobos biaya yang sangat besar dan proses politik yang rumit di tingkat daerah, sehingga penetapan keberadaan masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya hanya memerlukan SK Bupati/Walikota atau SK Gubernur.[132]

---

[130] Pasal 11 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan kehutanan Nomor 21 Tahun 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak.

[131] Lihat Konsideran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

[132] Walhi.or.id. "RUU Masyarakat Adat Menyatukan Keberagaman, Melindungi Hak-Hak Masyarakat Adat, dan Memperkuat Prinsip-prinsip Kebangsaan", 09 September 2020, diakses pada 2 Juli 2021, https://www.walhi.or.id/ruu-masyarakat-adat-menyatukan-keberagaman-melindungi-hak-hak-masyarakat-adat-dan-memperkuat-prinsip-prinsip-kebangsaan.

Pasal 2 Permendagri 52/2014 mendorong Gubernur dan Bupati/Walikota melakukan pengakuan dan pelindungan masyarakat hukum adat. Pasal 3 Permendagri 52/2014 memberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk membentuk Panitia masyarakat hukum adat di kabupaten/kota. Tugas panitia masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 4 Permendagri, yaitu melakukan indentifikasi, verifikasi masyarakat hukum adat untuk penetapan pengakuan dan pelindungan masyarakat hukum adat.

Pasal 5 ayat (1) Permendagri 52/2014) menyebutkan bahwa Bupati/Walikota melalui Camat atau sebutan lain melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a dengan melibatkan masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat. Identifikasi yang dilakukan tersebut, disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) dengan mencermati sejarah masyarakat hukum adat, wilayah adat, hukum adat, harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, dan kelembagaan/sistem pemerintahan adat. Selanjutnya, Pasal 5 ayat (3) menyebutkan bahwa hasil identifikasi sebagaimana diatur dalam ayat (2) dalam verifikasi dan validasinya dilakukan oleh dimaksud pada ayat (2) dilakukan verifikasi dan validasi oleh panitia masyarakat hukum adat kabupaten/kota. Hasil verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan kepada masyarakat hukum adat setempat dalam waktu 1 (satu) bulan. Pasal 6 ayat (1) kemudian menyebutkan bahwa hasil verifikasi dan validasi diserahkan kepada Bupati/Walikota dan berdasarkan rekomendasi tersebut, sesuai pengaturan dalam Pasal 6 ayat (2) Bupati/Walikota menetapkan pengakuan dan pelindungan masyarakat hukum adat dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota.

Pasal 7 Permendagri 52/2014 mengatur penyelesaian sengketa apabila masyarakat hukum adat keberatan dengan hasil verifikasi dan validasi. Atas keberatan dari masyarakat hukum adat, panitia kemudian melakukan verifikasi dan validasi ulang yang hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali saja. Sementara itu, dalam hal masyarakat hukum adat keberatan dengan SK Bupati/Walikota terkait pengakuan dan pelindungan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) dan (3), masyarakat hukum adat dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sesuai pengaturan dalam Pasal 8 ayat (1). Penyampaian keberatan/gugatan melalui PTUN juga bukan perkara mudah bagi masyarakat hukum adat, sebab prosesnya lama dan tidak mudah sebab kewenangan PTUN untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara pada tingkat pertama, masih dapat digugat hingga pada tingkat yang lebih tinggi

yakni Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) hingga kasasi ke Mahkamah Agung (MA), atau dilakukan peninjauan kembali (PK) apabila ditemukan bukti baru (novum).[133] Memasukkan mekanisme peradilan berdasarkan sistem peradilan PTUN bukan saja menyebabkan prosesnya menjadi lebih lama, tetapi juga mengingkari pengakuan yang sudah diatur dalam UUD 1945. Proses ini menyebabkan masyarakat hukum adat semakin tersisih dalam proses hukum formal.

III.3.4 Permen ATR 18/2019: Pergantian demi Pergantian Tanpa Hasil

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut Permenag) merupakan peraturan pertama sejak Orde Baru yang ditujukan untuk mengatur cara pengakuan masyarakat adat beserta hak-hak atas tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelolanya. Permenag yang diterbitkan pada masa Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dijabat oleh Hasan Basri Durin ini, dimaksudkan sebagai koreksi atas kebijakan Menteri sebelumnya, yakni Sony Harsono yang berniat mengakhiri keberadaan hak ulayat masyarakat adat. Permenag ini dibentuk berdasarkan UUPA dengan konsepsi politik hukum hak menguasai negara (HMN) yang kewenangannya ada pada pemerintah pusat dengan ruang lingkup yang luas, yakni mengatur, mengelola, dan mengalokasikan tanah dan SDA, menentukan hubungan kepemilikan tanah.[134]

Pasal 2 ayat (4) UUPA menyebutkan pelaksanaan HMN dapat dikuasakan kepada masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Permenag 5/1999 lahir karena desakan masyarakat hukum adat di berbagai tempat yang menuntut pemerintah mengakui keberadaannya, termasuk hak-hak ulayatnya. Hasan Basri Durin, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN saat itu adalah mantan Gubernur Sumatera Barat yang duduk dalam lembaga Karapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) sehingga memahami permasalahan masyarakat hukum adat. Permenag 5/1999, meskipun merupakan kebijakan di masa transisi, tapi tidak dilakukan dengan pendekatan keadilan transisional (transitional justice). Dasar penerbitannya tidak disebutkan dalam pertimbangan hukumnya sebagai pengakuan atas praktik yang keliru pada masa sebelumnya. Ada kelemahan dalam implementasi Permenag 5/1999 yang tidak bisa diberlakukan di atas tanah yang

---

[133] Lihat Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986, Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

[134] Noer Fauzi Rachman, dkk., *Kajian Kritis atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat,* (Epistema, jakarta:2012), hlm. 2

sudah dimiliki perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut UUPA, padahal permasalahan paling sering dihadapi masyarakat hukum adat adalah perampasan tanah oleh pemerintah untuk pemberian hak guna usaha (HGU).[135]

Permenag 5/1999 berakhir pada 2015 ketika Menteri Agraria dan Tataruang menerbitkan Permen ATR Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tatacara Penetapan Hak Komunal Masyarakat Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (Permenag ATR 9/2015). Kemudian, pada 2016 Menteri Agraria dan Tataruang mengganti Permen ATR 9/2015 dengan Permen ATR 10/2016 dengan judul yang sama. Berbeda dengan Permenag 5/1999 yang memberikan hasil, dua Permen ATR Hak Komunal tidak menghasilkan apa-apa karena dalam faktanya tidak ada wilayah adat yang telah diakui melalui kedua Permen tersebut.[136] Kedua Permen ATR tersebut sangat jauh dari harapan karena tidak ada kemauan politik untuk menjalankan mandat TAP MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 2 TAP MPR No. IX/2001 dijelaskan bahwa "Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan, berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan pelindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia". Permen ini sama sekali tidak mencerminkan kebijakan untuk menjalankan Putusan MK 35.

Pada 2019, Permen Hak Komunal-pun diganti dengan Permen Agraria dan Tataruang Nomor 18 tahun 2019 tentang Tatacara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat hukum adat. Ini adalah gebrakan pertama Menteri Sofyan Djalil bagi Masyarakat Adat tidak lama setelah dilantik sebagai Menteri ATR/Kepala BPN. Permen ATR ini sekaligus mencabut Permen ATR No. 10 tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat hukum adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Permen ATR No 18/2019 segera menjadi kontroversi dan dikritik oleh masyarakat hukum adat karena materi pengaturannya justru lebih buruk dibanding peraturan sebelumnya dan menjadi langkah mundur bagi upaya pengakuan dan pelindungan terhadap wilayah adat sebagai objek hak ulayat masyarakat hukum adat dan dianggap menciderai agenda reforma agraria. Permen ATR 18/2019 justru bergerak menjauh dari mandat

---

[135] *Id.*

[136] Yando Zakaria. "Minibus Law untuk Mengubah Nasib Masyarakat Adat" Gatra.com, 28 Januari 2021, (https://www.gatra.com/detail/news/502175/hukum/minibus-law-untuk-mengubah-nasib-masyarakat-adat) diakses pada 6 Juli 2021.

TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta tujuan pelaksanaan Reforma Agraria yang telah dicanangkan Pemerintah sendiri: (1) Permen ATR 18/2019 tidak mengatur mekanisme penyelesaian konflik yang terjadi di wilayah-wilayah adat dan sengaja melupakan kenyataan bahwa wilayah-wilayah adat telah dirampas melalui berbagai kebijakan negara; (2) Permen ini menyatakan bahwa penetapan pengakuan dan pelindungan kesatuan masyarakat hukum adat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menegaskan bahwa pada prinsipnya penatausahaan tanah ulayat baru akan dilaksanakan apabila Masyarakat Adat telah diakui dan dilindungi melalui peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk di dalamnya menurut Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan yang sangat menghambat; (3). Pada intinya, Perman ATR 18/2019 menegaskan dua hal: melupakan penyelesaian konflik dan mengukuhkan kewajiban pengakuan melalui perda.

III.3.5 Permen LHK 9/2021: Masyarakat Hukum Adat dalam Pusaran UU Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) yang disahkan pada 5 Oktober 2020 dan diundangkan pada 2 November 2020 disusun sebagai upaya untuk menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan investasi asing dan dalam negeri dengan penyederhanaan persyaratan peraturan untuk izin usaha dan pembebasan tanah. UUCK setebal 1.187 halaman[137] dan mencakup banyak sektor, termasuk di dalamnya mengatur mengenai perhutanan sosial yang diatur dalam Pasal 29A dan 29B.

Pasal 29A ayat (1) menyatakan pemanfaatan hutan lindung dan hutan produksi dalam kegiatan perhutanan sosial. Pasal 29A ayat (2) menyebutkan perhutanan sosial dapat diberikan kepada perseorangan, kelompok tani hutan, dan koperasi. Sementara itu, Pasal 29B menyatakan, ketentuan lebih lanjut terkait perhutanan sosial diatur dalam peraturan pemerintah. Pemerintah mengklaim bahwa pengaturan ini akan memberikan akses legal kepada masyarakat dalam kawasan dan sekitar hutan tanpa ancaman pidana, melainkan hanya mengatur sanksi administrasi; sebagai koreksi atas Peraturan Menteri LHK Nomor 83/2016. Permen LHK 83/2016 sebenarnya merupakan kebijakan diskresi karena dalam UU Kehutanan tidak disebutkan pengaturan mengenai perhutanan sosial. Perhutanan sosial hanya tersirat dalam Pasal 83 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 yang menyebut untuk mendapatkan manfaat sumber daya hutan secara

[137] Headtopics.com, "Diteken Jokowi, UU 11/2020 Cipta Kerja Setebal 1.187 Halaman", headtopics.com, 02 November 2020, diakses 10 Juli 2021, https://headtopics.com/id/diteken-jokowi-uu-11-2020-cipta-kerja-setebal-1-187-halaman-16625114.

optimal dan adil dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat setempat dengan pengembangan kapasitas dan membuka akses untuk peningkatan kesejahteraan. Pemberdayaan masyarakat setempat dilakukan melalui : a) hutan desa (HD); b) hutan kemasyarakatan (HKm); atau c) kemitraan kehutanan (KK). Ketika diturunkan menjadi peraturan menteri ada tambahan hutan tanaman rakyat (HTR) dan hutan adat (HA). Dengan hanya peraturan menteri, ruang gerak perhutanan sosial menjadi terbatas, padahal program ini memerlukan koordinasi dengan kementerian lain, sehingga menghambat realisasi capaian 12,7 juta hektare.

Pengaturan Pasal 29A dan 29B UUCK telah diturunkan dalam peraturan teknis, salah satunya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 9/2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial. Konsekuensi atas pengaturan perhutanan sosial melalui Permen LHK 9/2021 adalah:

1) Hak pengelolaan dan perizinan berusaha dihapus dengan persetujuan untuk hutan desa, hutan kemasyarakatan, hutan tanaman rakyat dan kemitraan kehutanan atau penetapan untuk hutan adat oleh Menteri Kehutanan. Hanya saja, tidak ada penjelasan soal pengertian persetujuan atau penetapan.Yang jelas dengan adanya hak persetujuan dan penetapan untuk perhutanan sosial, lima skema hutan sebagaimana pasal 35 ayat (3) UU Cipta Kerja bidang kehutanan.
2) Kegiatan hutan kemasyarakatan tidak diizinkan dalam kawasan konservasi, hanya kemitraan konservasi. Pasal 43 ayat (2) dalam P.83/2016 yang mengizinkan zona inti bisa direvisi untuk kegiatan kemitraan konservasi, dalam aturan baru sudah tidak ada lagi.
3) Tata cara pemberian persetujuan dan penetapan perhutanan sosial, masih birokratis, panjang, berbelit-belit dan membutuhkan waktu lama.
4) Penetapan hutan adat tetap bertentangan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi. Pasal 62 ayat (1) menyebutkan bahwa hutan adat bisa berasal dari hutan negara. Padahal MK membatalkan pasal hutan adat yang mulanya hutan negara. Putusan MK menyebutkan bahwa hutan adat adalah hutan yang berada di wilayah adat dan bukan lagi sebagai hutan negara.
5) Persetujuan pengelolaan perhutanan sosial bisa diberikan kepada perorangan. Dalam aturan lama tidak ada pengaturan ini. Masalahnya tak ada penjelasan lebih jauh soal siapa perorangan tersebut.

6) Hutan rakyat masih menjadi skema perhutanan sosial. Mestinya diatur melalui peraturan menteri tersendiri karena masuk kategori hutan hak. Sebab kewenangan pemerintah terbatas dan sifatnya pilihan (*optional*), bukan wajib (*mandatory*).

Lain halnya dengan hutan adat, meskipun masuk hutan hak, karena masih terikat dengan Pasal 67 UU Kehutanan, pemerintah punya kewenangan mengaturnya termasuk memasukkan hutan adat dalam lima skema kegiatan perhutanan sosial. Dengan demikian, pengaturan perhutanan sosial dalam UUCK yang hendak menyelesaikan masalah perhutanan sosial justru berpotensi menciptakan masalah baru. Pengakuan masyarakat hukum adat melalui perda dan lahirnya hak penguasaan dan pengelolaan tanah adat, hutan adat, dan sumber daya alam yang ada di dalamnya, dapat dianulir dengan pemberlakuan Permen LHK 9/2021 sebagai aturan teknis UUCK. Permasalahan yang mendera masyarakat hukum adat untuk mendapatkan hak konstitusionalnya bukan langkah mudah. Mereka seolah dibiarkan sendiri berada dalam pertarungan rimba hukum yang sama sekali tidak berpihak kepada mereka.

Yando R. Zakaria, menyebutkan pusaran masalah yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat, yaitu: (1) secara kuantitas sumber hukum yang perlu ditetapkan sebagai subyek hukum jumlahnya sangat banyak. Sebagai contoh, sebut saja dalam masyarakat hukum adat Moi, berdasarkan lampiran Perda Sorong terdapat setidaknya 585 marga dan masing-masing adalah subjek hak atas tanah ulayat mereka; (2) kapasitas masing-masing subjek hukum (suku, sub suku, marga, atau sebutan lain) untuk mengakses dan mengelola proses politik sebagai cara menghasilkan produk hukum daerah (perda) sangat berbeda satu dengan yang lain; (3) akumulasi pengetahuan para pihak tentang susunan masyarakat adat dan obyek hak yang relatif terbatas. Saat ini, ada sekitar 200 perda pengakuan yang sudah disahkan, tapi umumnya belum terlaksana di lapangan; (4) keberpihakan pemda terhadap nasib masyarakat hukum adat masih rendah karena kekhawatiran kehilangan kontrol atas sumber daya yang akan diserahkan pada masyarakat adat; (5) soliditas masyarakat adat yang masih rendah disebabkan ketidakpastian hak yang berlangsung dalam waktu lama, memaksa mereka mencari jalan keselamatan sendiri. Pengalaman bertahun-tahun atas kondisi yang memburuk terkait pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan

pemenuhan atas hak-hak ulayat mereka semestinya menjadi pelajaran bagi reformulasi kebijakan ke depan mengatasi kesenjangan yang terjadi.[138]

III.3.6 Analisis Kesenjangan Pengaturan (Regulatory Gap Analysis)

Pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum telah termanifestasi dalam UUD 1945 yang tercermin dalam Pasal 18 serta penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). UUD 1945 mengatur keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum yang berbeda dengan subyek hukum lainnya yang secara jelas disebut sebagai "persekutuan hukum rakyat" yaitu masyarakat hukum adat yang keberadaannya sudah ada sebelum proklamasi Republik Indonesia:

> *"Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landchappen dan volksgemenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut."*[139]

Ketika dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, bagian penjelasan UUD 1945 dihapus keberadaannya. Dasar hukum mengenai pengakuan masyarakat hukum adat diposisikan pada batang tubuh UUD 1945. Setidaknya terdapat tiga ketentuan utama dalam UUD 1945 yang dapat menjadi dasar bagi keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat, yaitu Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Ketiga ketentuan tersebut merupakan rujukan utama ketika membicarakan mengenai keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat dan memiliki substansi dan pendekatan yang berbeda dalam memandang masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat sebagai bagian dari Warga Negara Indonesia juga memiliki hak-hak konstitusional sebagai warga negara misalkan untuk mendapatkan penghidupan yang layak, lingkungan yang baik, persamaan di hadapan hukum dan hak-hak lainnya. Perbedaan tersebut ditampilkan dalam tabel berikut:

---

[138] Wawancara dengan Yando R. Zakaria diselenggarakan pada 7 April 2021 di Yogyakarta.
[139] Lihat Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen).

Tabel III.1 Matriks Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal-Pasal UUD 1945

Pasal UUD	Bentuk Pengakuan
Pasal 18B ayat (2)	• Pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip NKRI.
Pasal 28I ayat (3)	• Identitas budaya dan hak masyarakat tradisionaldihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2)	• Negara memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya • Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional

Sumber: UUD 1945 diolah oleh penulis

Selain itu, perbedaan dalam pengaturan pengakuan dan hak konstitusional masyarakat hukum adat dapat dilihat dalam tabel perbandingan berikut:

Tabel III.2 Konstruksi Perbandingan Pengakuan dan Hak-hak Masyarakat Hukum

Pasal	Pendekatan	Substansi	Tanggung Jawab Negara	Pembatasan/ Persyaratan
Pasal 18B ayat (2)	Tata pemerintahan	Masyarakat subjek hukum sebagai subjek beserta hak-hak tradisionalnya	Pengakuan dan penhormatan negara yang diatur dalam undang-undang	Sepanjang masih hidup, sesuai perkembangan masyarakat, sesuai dengan prinsip NKRI dan diatur dalam undang-undang
Pasal 28I ayat (3)	Hak asasi manusia (HAM)	Menyangkut identitas budaya dan hak masyarakat tradisional	Negara menghormati	Selaras dengan perkembangan perkembangan zaman dan peradaban
Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2)		Menyangkut hak untuk mengembangkan nilai-nilai budaya dan bahasa daerah	Negara menghormati dan menjamin kebebasan	-

Sumber: UUD 1945diolah oleh penulis

Poin terpenting dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 adalah pengakuan dan penghormatan eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat, meskipun terdapat pembatasan oleh persyaratan: sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai dengan prinsip NKRI, dan diatur dalam undang-undang. Pengakuan bersyarat dan bertingkat yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 terdapat dalam frasa "diatur dalam undang-undang" memberikan makna pengaturan masyarakat hukum adat, tidak mesti dibuat dalam satu undang-undang khusus, hal demikian termasuk dalam poin penting Putusan MK 35. Pada intinya, Putusan MK 35 memuat tiga hal, yaitu: (1) hutan adat bukan hutan negara; (2) hutan adat adalah bagian dari wilayah adat atau hak ulayat masyarakat hukum adat; (3) hak masyarakat akan diakui jika keberadaan masyarakat adat itu ditetapkan melalui peraturan daerah. Putusan pertama dan kedua bersumber dari tuntutan yang dikabulkan, sedangkan putusan ketiga bersumber dari tuntutan yang ditolak. Putusan MK 35 menegaskan keberlakuan Pasal 67 UU Kehutanan mengenai pengakuan bersyarat dan bertingkat yang sejatinya juga merupakan ruh dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen.

Kesenjangan pengaturan terjadi ketika Kemenhut dan Sekjen Kemenhut merespon Putusan MK 35 dengan 'lempar bola panas' ke pemda untuk membuat perda. Respon Kemenhut merupakan awal problem yang berkelindan dalam proses pengakuan masyarakat hukum adat, sebab dalam implementasinya Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan, dalam implementasinya berkorelasi dengan Hak (Permen LHK 32/2015), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Permendagri 52/2015, Permen ATR 18/2018, dan Permen LHK 9/2021 sebagai aturan teknis dari UUCK. Kondisi ini memberikan dua dampak besar bagi masyarakat hukum adat. Pada satu sisi memberikan beban berat kepada masyarakat hukum adat yang proses pengakuannya yang harus ditempuh dengan proses yanag panjang dan biaya yang tidak sedikit dengan pembentukan perda dan pada sisi yang lain perda yang telah disusun tidak dapat segera diimplementasikan karena harus memenuhi berbagai persyaratan sebelum permohonannya dikabulkan Mentri LHK.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengakuan masyarakat hukum adat Moi sebagai subjek hukum yang telah diatur dalam Perda Sorong belum dapat diimplementasikan secara optimal karena terjadi kesenjangan pengaturan *(regulatory gap)* dalam berbagai regulasi di antaranya: Permen LHK 21/2019, Permendagri 52/2015, Permen ATR 18/2019, dan Permen LHK

9/2021 (sebagai aturan teknis UUCK). Kesenjangan pengaturan tersebut, menempatkan masyarakat hukum adat terjebak dalam proses pengakuan bersyarat dan bertingkat dan pada gilirannya menjadikan pengakuan yang sudah ada (dalam bentuk perda) hanya sebagai pengakuan 'di atas kertas'. Mengacu pada prinsip desentralisasi yang dimiliki oleh pemda, sesuai dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemda memiliki hak dan kewenangan untuk menetapkan kebijakan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembentukan kebijakan yang konkuren antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.[140] Dalam hal ini Pemda Kabupaten Sorong telah menjalankan kewenangan yang didapatkan berdasarkan pembagian urusan pemerintahan konkuren di bidang lingkungan hidup, yang tercantum dalam Lampiran UU Pemda halaman 46 yang secara tegas yang mencantumkan bahwa Pemda Kabupaten Sorong berwenang menetapkan pengakuan masyarakat hukum adat Moi yang berada di Daerah Kabupaten Sorong.[141] Atas dasar tersebut juga, pemda memiliki kewenangan untuk mengatur dan menentukan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum melalui perda, sehingga Pemerintah Pusat seharusnya sudah tidak punya kewenangan untuk membuat syarat dan hanya berwenang dalam pengawasan perda.[142]

Selain itu, meskipun Perda Sorong disusun sebagai bentuk pelaksanaan prinsip desentralisasi, hal tersebut bukan berarti bertentangan dengan asas sentralisasi. Pada hakikatnya, desentralisasi dan sentralisasi merupakan dua hal yang saling berangkaian dan tidakbersifat dikotomis. Dalam konteks negara kesatuan, pelaksanaan prinsip desentralisasi tak terlepas dari asas sentralisasi dan tidak akan terpisahkan sebab pemisahan di antara keduanya, akan berujung pada disintegrasi. Atas pemahaman tersebut, otonomi daerah mengandung pengertian sebagai kebebasan dan keleluasaan berprakarsa dengan bimbingan dan pengawasan Pemerintah Pusat sehingga tidak akan bergeser menjadi kedaulatan. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah dan daerah otonom yang diciptakan oleh pemerintah akan melahirkan relasi antarorganisasi yang sifatnya bersifat dua arah atau timbal balik *(resiprokal)*. Hubungan yang bersifat dua arah tersebut, beserta tugas pembantuan yang melekat, akan melahirkan distribusi

---

[140] Jorawati Simarmata, Perspektif Kebijakan Daerah dalam Konteks Undng-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait.

[141] Lihat Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (halaman 46).

[142] Jorawati Simarmata, Perspektif Kebijakan Daerah dalam Konteks Undng-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait.

urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan, yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat seperti: politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama atau urusan selain itu yang dapat didistribusikan kepada pemerintah daerah.[143]

[143] Soetandyo Wignosubroto et.al., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun,* (Jakarta: Institute for Local Development/Yayasan Tifa, 2005), hlm. 198.