



Pengembangan Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat *Masyarakat Hukum Adat di Riau*



Dr. Dodi Haryono, SHI.,SH., MH.
Dr. Emilda Firdaus, SH., MH.
Dr. Mexsasai Indra, SH., MH.
Dr. Dessy Artina, SH.,MH.
Dr. Phaosan Jehwae
Sukamarriko Andrikasmi, SH., MH

Pengembangan Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Riau

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**Pengembangan
Kebijakan Hukum
Perlindungan Hak Ulayat
Masyarakat HukumAdat di Riau**

**Dr. Dodi Haryono, SHI.,SH., MH
Dr. Emilda Firdaus, SH., MH
Dr. Mexsasai Indra, SH., MH
Dr. Dessy Artina, SH., MH
Dr. Phaosan Jehwae
Sukamarriko Andrikasmi, SH., MH**

Pengembangan Kebijakan Hukum Perlindungan
Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Riau

Penulis

Dr. Dodi Haryono, SHI.,SH., MH

Dr. Emilda Firdaus, SH., MH

Dr. Masai Indra, SH., MH

Dr. Dessy Artina, SH.,MH

Dr. Phaosan Jehwae

Sukamarriko Andrikasmi, SH., MH

Editor

Zulkarnaini

Sampul

Syam_witra

Perwajahan

arnain_99

Cetakan I

November 2022

Penerbit

TAMAN KARYA

Anggota IKAPI

Puri Alam Permai C/12 Pekanbaru

E-mail: arnain.99@gmail.com

Website: www.takargroup.com

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh buku tanpa izin tertulis dari Penerbit

ISBN 978-623-325-382-6

PRAKATA

Alhamdulillah puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya atas kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan buku ini sesuai dengan waktu yang diharapkan. Buku ini menjelaskan hasil dari penelitian penulis bersama tim peneliti beserta tentang Masyarakat Hukum Adat.

Pada tataran empiris, masih banyak ditemukan praktek pengabaian hak ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA) di Provinsi Riau. Dalam proses penegakan hukum, MHA kerap kalah manakala berkonflik dengan perusahaan HTI maupun Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit. Konflik agraria semacam itu telah menyebabkan MHA tersingkirkan dari wilayah adatnya. Belum lagi persoalan konflik pengelolaan hak ulayat antar dan dalam MHA. Kesemuanya itu menunjukkan bahwa integrasi dan partisipasi kebijakan hukum terkait hak ulayat MHA di Provinsi Riau belum terlaksana dengan baik. Bahkan pembentukan beberapa kebijakan hukum dalam bentuk produk hukum daerah terkait perlindungan hak ulayat MHA belum melibatkan partisipasi MHA secara penuh makna (*meaningful participation*).

Buku ini mengulas kebijakan hukum perlindungan hak ulayat di Provinsi Riau untuk dapat dipastikan dapat memperkuat keberadaan MHA itu sendiri. Kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau yang masih lemah perlu diperbaiki, baik dari aspek pembentukan maupun materi muatannya agar integratif dan partisipatif. Dengan cara itu diharapkan kebijakan hukum terkait hak ulayat MHA dapat berjalan dengan baik dalam tataran prakteknya ke depan.

Buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi akademisi dan praktisi mengenai Masyarakat Hukum Adat. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak yang ikut terlibat, dari proses penyusunan hingga pembuatan buku ini.

Semoga buku ini dapat mempermudah pembaca dalam memahami Masyarakat Hukum Adat dengan segala dinamikanya.

Pekanbaru, Oktober 2022

Tim Penulis

DAFTAR ISI

Prakata	v
Daftar Isi.....	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II KEBIJAKAN HUKUM DAN HAK ULAYAT MHA	5
2.1. Kebijakan Hukum.....	5
2.2. Masyarakat Hukum Adat (MHA).....	9
2.3. Hak Ulayat.....	14
BAB III KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL	
PERLINDUNGAN HAK ULAYAT MHA.....	19
3.1. Perkembangan Kebijakan Hukum Perlindungan	
Hak Ulayat.....	19
3.2. Substansi Dasar Pengaturan Perlindungan	
Hak Ulayat.....	22
BAB IV KEBIJAKAN HUKUM PERLINDUNGAN HAK	
ULAYAT MHA YANG PARTISIPATIF	
DAN INTEGRATIF.....	28
4.1. Diskursus Kebijakan Hukum Perlindungan	
Hak Ulayat.....	28
4.2. Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat	
yang Partisipatif.....	32
4.3. Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat	
yang Integratif.....	35
BAB V MASYARAKAT HUKUM ADAT	
DAN WILAYAHNYA.....	38

BAB VI PENGEMBANGAN KEBIJAKAN HUKUM PERLINDUNGAN HAK ULAYAT MHA DI RIAU	51
6.1. Kebijakan Hukum Daerah Perlindungan Hak Ulayat MHA dan Implementasinya	51
6.2. Integrasi dan Partisipasi dalam Pembentukan Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat MHA	78
6.3. Pengembangan Model Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat MHA secara Integratif dan Partisipatif.....	89
BAB VII PENUTUP.....	91
Daftar Pustaka.....	94

BAB I

PENDAHULUAN

Hak ulayat adalah hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum Masyarakat Hukum Adat (MHA) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan atau pendayagunaan tanah.¹ Kebijakan hukum perlindungan hak ulayat adalah bagian integral pengakuan negara atas keberadaan MHA.² Hal itu telah ditetapkan dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan di Indonesia, terutama dalam Pasal 18B (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.³ Hanya saja pengakuan Hak Ulayat oleh negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan bersifat bersyarat dan berlapis sehingga MHA kerap sulit mendapatkannya.⁴

Pemerintah Daerah di Provinsi Riau telah pula membentuk kebijakan hukum terkait hak ulayat MHA. Di antaranya adalah Perda Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2015 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, Perda Provinsi Riau Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat.⁵ Hanya saja beberapa kebijakan hukum dalam produk hukum daerah di Provinsi Riau tersebut belum mampu memberikan perlindungan hukum yang memadai terhadap hak ulayat MHA sesuai dengan hak asal-usulnya.⁶

¹ Kartasapoetra G, Kartasapoetra RG, Kartasapoetra AG, Setiady A. Hukum Tanah jaminan UUPA bagi keberhasilan pendayagunaan tanah. Bina Aksara, Jakarta. 1985: 88.

² Rauf MA. Politik Hukum Pembentukan Desa Adat dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. *DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum*. 2017 Mar 4;1(2):413-29.

³ Syukur M. Analisis Yuridis Permenag Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Eksistensi Hak Ulayat Dalam Hukum Agraria Nasional. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*. 2020 Jan 30;26(8):951-65.

⁴ Ismi H. Pengakuan dan perlindungan hukum hak masyarakat adat atas tanah ulayat dalam upaya pembaharuan hukum nasional. *Jurnal Ilmu Hukum*. 2012;3(1).

⁵ Bachtiar M. Peranan Lembaga Adat Melayu Riau Dalam Penyelesaian Konflik Tanah Ulayat di Provinsi Riau. *Jurnal Hukum Respublica*. 2017;16(2):298-312.

⁶ Gusliana HB, Hanifah M. Pola Perlindungan Hutan Adat Terhadap Masyarakat Adat Di Provinsi Riau Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. *Jurnal Hukum Respublica*. 2016;16(1):183-200.

Pemerintah Provinsi Riau sendiri telah mengidentifikasi sekitar 324 komunitas adat yang ada di wilayahnya. Dari jumlah tersebut, terdapat 6 MHA yang telah mendapat pengakuan dan dikukuhkan oleh negara. Keenam MHA tersebut berada di Kabupaten Kampar yakni, MHA Kenegerian Batu Sanggan, MHA Gajah Bertalut, MHA Aur Kuning, MHA Terusan, MHA Kuok, dan MHA Rumbio.⁷ Bahkan, negara juga sudah mengakui dua hutan adat sebagai bagian dari hak ulayat MHA di Provinsi Riau. Kedua hutan adat dimaksud adalah Hutan Adat Kenegerian Kampa dan Hutan Adat Imbo Putui yang keduanya berada di Kabupaten Kampar.⁸ Fakta itu sebenarnya menunjukkan betapa eksistensi MHA berikut hak-haknya di Provinsi Riau belum banyak yang diakui oleh negara sehingga belum memperoleh perlindungan hukum yang memadai, terutama hak ulayat MHA.

Pada tataran empiris, masih banyak ditemukan praktek pengabaian hak ulayat MHA di Provinsi Riau. Dalam proses penegakan hukum, MHA kerap kalah manakala berkonflik dengan perusahaan HTI maupun Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit. Konflik agraria semacam itu telah menyebabkan MHA tersingkirkan dari wilayah adatnya.⁹ Belum lagi persoalan konflik pengelolaan hak ulayat antar dan dalam MHA.¹⁰ Kesemuanya itu menunjukkan bahwa integrasi dan partisipasi kebijakan hukum terkait hak ulayat MHA di Provinsi Riau belum terlaksana dengan baik.¹¹ Bahkan pembentukan beberapa kebijakan hukum dalam bentuk produk hukum daerah terkait perlindungan hak ulayat MHA

⁷ <https://kumparan.com/selasarriau/di-riau-sudah-teridentifikasi-324-komunitas-adat-1v5RH hm RKQt/ 2>. diakses pada tanggal 25 Januari 2022.

⁸ <https://bahteraalam.org/2020/12/27/jalan-panjang-pengembalian-hak-masyarakat-adat-atas-hutan -di-kampar-riau/> diakses pada tanggal 25 Januari 2022. Lihat juga <https://www.riauonline.co.id/riau/read/2020/12/27/jalan-panjang-pengembalian-hak-masyarakat-adat-atas-hutan-di-kampar-riau> diakses pada tanggal 25 Januari 2022

⁹ Hermansyah, "Hukum dalam Adat," *Jurnal Varia Bina Civika*, No. 75 (2009), hlm. 2. Lihat juga <https://www.riauonline.co.id/riau/kota-pekanbaru/read/2021/09/30/mengembalikan-kembali-hutan-adat-imbo-putui-di-tengah-ancaman-perkebunan-sawit>; diakses pada tanggal 25 Januari 2022.

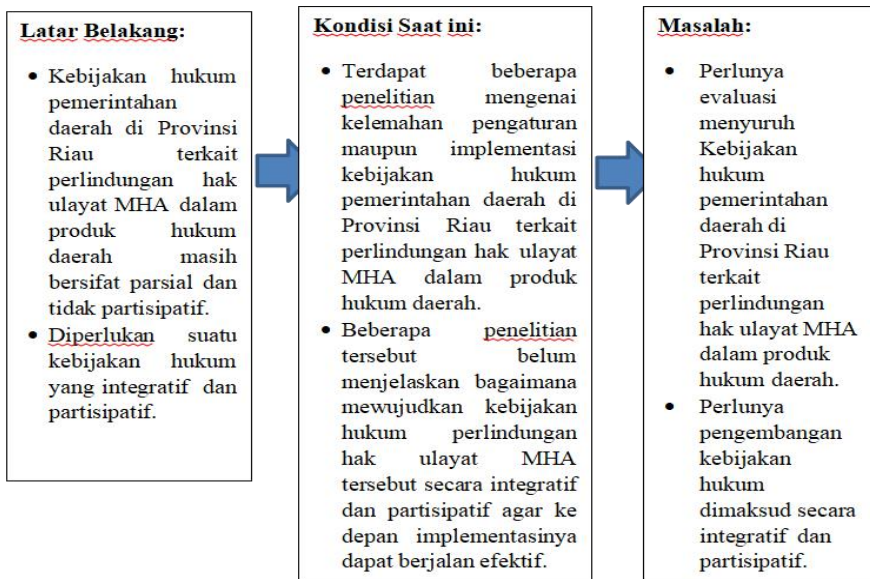
¹⁰ NURJANA N, Ningsih AS. *Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat oleh Ninik-mamak Desa Pulau Jambu Kecamatan Kuok Kabupaten Kampar Provinsi Riau (Doctoral dissertation, Riau University): 8-9.*

¹¹ Hirzan A, Mutalib MH. *Tantangan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Desa Adat: Upaya dalam Penetapan Desa Adat di Indragiri Hulu, Riau. Indonesian Journal of Religion and Society.* 2020 Jun 8;2(1):45-58.

belum melibatkan partisipasi MHA secara penuh makna (*meaningful participation*).¹²

Pengakuan terhadap hak ulayat berarti pula pengakuan terhadap keberadaan MHA.¹³ Apalagi keberadaan hak ulayat merupakan salah satu ciri mendasar dari MHA itu sendiri.¹⁴ Oleh karena itu, kebijakan hukum perlindungan hak ulayat di Provinsi Riau harus dapat dipastikan dapat memperkuat keberadaan MHA itu sendiri. Kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau yang masih lemah perlu diperbaiki, baik dari aspek pembentukan maupun materi muatannya agar integratif dan partisipatif.¹⁵ Dengan cara itu diharapkan kebijakan hukum terkait hak ulayat MHA dapat berjalan dengan baik dalam tataran prakteknya ke depan, khususnya di Provinsi Riau.

Kesemua uraian di atas dapat diringkaskan dalam tabel di bawah ini:



¹² ALKADAFI MA, Rusdi R, Agusti FR, April M. Kebijakan Penetapan Pemerintahan Kampung Adat Di Kabupaten Siak Provinsi Riau. *Jurnal El-Riyasah*. 2019 Aug 20;10(1):1-20.

¹³ Ramadhan AP. Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Tentang Eksistensi Masyarakat Hukum Adat. *JURNAL NOVUM*. 2018;5(1):187-98.

¹⁴ Soekanto S. Hukum Adat Indonesia, 2010. PT. Raja Grafindo. Jakarta: 12-18.

¹⁵ Amin R, Febrina R. Strategi Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kampung Adat Di Kabupaten Siak Provinsi Riau. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 2016;15(26):65-77.

Tujuan khusus Penelitian ini untuk: 1) mengetahui kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA dan implementasinya di Provinsi Riau; 2) mengevaluasi kesesuaian kebijakan hukum tersebut dengan hak ulayat yang hidup dalam MHA; dan 3) mengembangkan model kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA secara integratif dan partisipatif di Provinsi Riau.

Urgensi penelitian ini adalah: 1) membuat pemetaan permasalahan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat dan implementasinya di Provinsi Riau; 2) mendapatkan materi muatan kebijakan hukum yang sesuai dengan hak ulayat yang hidup dalam MHA di Provinsi Riau; dan 3) rekomendasi pengembangan model kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA secara integratif dan partisipatif, khususnya bagi Pemerintahan Daerah di Provinsi Riau.

Penelitian ini termasuk kategori Penelitian Kolaborasi Internasional guna mendukung Renstra Universitas Riau yang salah satu fokusnya adalah di bidang Sosial Humaniora, Seni Budaya, Pendidikan dan Hukum. Sub fokusnya adalah Pengembangan model atau kebijakan terkait Sosial Humaniora Seni Budaya, Pendidikan dan Hukum.

BAB II

KEBIJAKAN HUKUM DAN HAK ULAYAT MHA

2.1. Kebijakan Hukum

Penelitian ini bertolak dari asumsi bahwa pengembangan model kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau harus dilakukan secara integratif dan partisipatif. Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku konsisten dan berulang, baik oleh pembuatnya maupun adresat yang menaatinya.¹⁶ Dalam konteks hukum, hal itu disebut kebijakan hukum yang mengandung prinsip/asas hukum tertentu yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan sampai dengan implementasinya. Prinsip/asas hukum dimaksud seperti harus melayani kepentingan publik, harus dibentuk dengan prosedur yang tepat dan berkeadilan, harus berkepastian hukum dan dapat diprediksi, serta konsisten dan tidak mudah diubah untuk kepentingan sesaat.¹⁷ Jadi, kebijakan hukum merupakan sarana untuk meningkatkan kualitas proses pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan).¹⁸

Dalam konteks negara hukum modern, proses kebijakan hukum pemerintahan lazimnya dituangkan dalam produk peraturan perundang-undangan.¹⁹ Proses ini disebut kebijakan hukum (*legal policy*) atau politik hukum, yakni kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara.²⁰ Dalam penelitian ini,

¹⁶ Jones CO. *Introduction to the study of public policy*. Wadsworth. Belmont-California.1970:7.

¹⁷ Bennion FA. *Understanding Common Law Legislation: Drafting and Interpretation*. OUP Oxford; 2001 Oct 18, hlm. 102

¹⁸ Malko AV, Isakov NV, Mazurenko AP, Smirnov DA, Isakov IN. LEGAL POLICY AS A MEANS TO IMPROVE LAWMAKING PROCESS. *Astra Salvensis*. 2018 Jan 1(11).

¹⁹ Srilaksmi NK. Fungsi Kebijakan Dalam Negara Hukum. *PARIKSA: Jurnal Hukum Agama Hindu*. 2020 Nov 3;4(1):30-8.

²⁰ Mattalatta A. Politik Hukum Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*. 2018 Nov 29;6(4):571-84. Kalalo JJ. *Politik Hukum Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Daerah Perbatasan*. Makassar: Disertasi Universitas Hasanuddin. 2018: 5.

kebijakan hukum dimaksud berupa peraturan perundang-undangan yang terkait erat dengan perlindungan hak ulayat MHA.

Hak ulayat MHA terkait erat dengan kajian kelembagaan dalam hukum adat. Kelembagaan dimaksud adalah regulasi atas tingkah laku manusia yang disepakati oleh semua anggota masyarakat dan merupakan peñata interaksi dalam situasi yang berulang,²¹ baik dalam bentuk kelembagaan informal maupun formal.²² Kajian hak ulayat MHA hendaknya dipahami dalam kerangka kelembagaan hukum adat yang pada mulanya berkembang secara informal sebagai kaidah hukum tidak tertulis. Namun perkembangan terkini kelembagaan hukum adat sudah banyak terlembagakan secara formal yang dikukuhkan dalam suatu kebijakan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan.²³ Oleh karena itu, kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA yang dikaji dalam penelitian ini mengacu pada produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, baik dari aspek materil maupun formil.

Di Indonesia, hak ulayat MHA telah diakui dalam UUD 1945 maupun UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.²⁴ Dalam UUPA, pengakuan hak ulayat disertai dengan 2 (dua) syarat, yaitu mengenai eksistensinya dan mengenai pelaksanaannya (Pasal 3 UUPA).

Peraturan perundang-undangan terkait perlindungan hak ulayat MHA sebagai bagian dari sistem hukum harus dipandang sebagai satu kesatuan yang bersifat hirarkis. Konstruksi teoritis semacam itu menghendaki peraturan perundang-undangan mengenai hak ulayat MHA yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (sinkro-

²¹ Szczepanski K. Land policy and adat law in Indonesia's forests. *Pac. Rim L. & Pol'y J.* 2002;11:231.

²² Laksana NS. Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat Desa. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik.* 2013;1(1):18-30.

²³ Sari NL. Pengakuan dan Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat (dalam Perspektif Negara Hukum). *Ganec Swara.* 2020 Mar 6;14(1):439-45.

²⁴ Ismi H. Pengakuan dan perlindungan hukum hak masyarakat adat atas tanah ulayat dalam upaya pembaharuan hukum nasional. *Jurnal Ilmu Hukum.* 2012;3(1).

nisasi vertikal).²⁵ Bahkan harus pula selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya setingkat yang mengatur substansi materi muatan yang sama (harmonisasi horizontal).²⁶

Peraturan perundang-undangan sebagaimana produk hukum lainnya memiliki tujuan tertentu, baik secara subjektif maupun objektif. Tujuan subjektif berupa nilai, kebijakan, kepentingan, maksud, tujuan, dan fungsi yang ingin diwujudkan oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan tujuan objektif berupa nilai, kebijakan, kepentingan, maksud, tujuan, dan fungsi yang selaras dengan akal sehat masyarakat maupun sistem hukum dalam suatu negara.²⁷ Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus menyelaraskan berbagai kehendak pemerintah di satu sisi (tujuan subjektif) dan kepentingan masyarakat di sisi lainnya (tujuan objektif). Integrasi kedua tujuan tersebut harus dipertimbangkan dalam pembentukan kebijakan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan, termasuk kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA.

Dikaitkan dengan sistem hukum maka kebijakan hukum hak ulayat MHA itu sendiri harus pula mempertimbangkan integrasi tiga unsur penting, yakni substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.²⁸ Adapun substansi hukum dimaksud adalah aturan, norma, pola perilaku yang ada dalam suatu sistem hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan struktur hukum terkait dengan institusi yang menggunakan substansi hukum. Terakhir, budaya hukum, yaitu sikap masyarakat yang mencakup: keyakinan, nilai, ide dan ekspektasi yang ingin diwujudkan melalui sistem hukum.²⁹ Ketiga hal ini penting dipertimbangkan dalam pem-

²⁵ Kelsen H, Trevino AJ. General theory of law & state. Routledge; 2017 Jul 5:124. Lihat Asshiddiqie J. *Teori Hirarki Norma Hukum*. 2020. Konstitusi Press. Jakarta:66.

²⁶ Snekubun E. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan terhadap Peran Serta Masyarakat dalam Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (*Doctoral dissertation*, UAJY); 22-25.

²⁷ Haryono, D. 2021. Penafsiran Konstitusi Berdasarkan Pancasila dengan Pendekatan Purposif Aharon Barak: Relevansinya dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2015-2018. (*Disertasi Doktoral*, Universitas Indonesia):45-50.

²⁸ Arinanto S, Triyanti N. Memahami Hukum, 2011. Raja Grafindo Persada, Jakarta:31-32.

²⁹ Friedman LM. American Law in the twentieth century. Yale University Press; 2008 Oct 1:19-21.

bentukan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA secara terintegrasi, khususnya di Provinsi Riau.

Selain prinsip integratif yang dipenuhi secara proporsional, pembentukan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA harus dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip partisipatif sebagai konsekuensi demokrasi partisipatoris. Partisipasi masyarakat harus ada dalam pembentukan kebijakan, sebab elemen kunci partisipasi publik itu sendiri terletak pada legitimasi suatu kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah.³⁰ Untuk itu, pembentukan suatu kebijakan harus dilakukan oleh lembaga yang akuntabel melalui proses yang terbuka dan bertanggungjawab. Hal ini diperlukan agar tercapai ketepatan, keseimbangan, dan keterlaksanaan dari suatu aturan secara demokratis.³¹

Partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan hukum selaras dengan konsep *collaborative governance*, yakni suatu kondisi di mana pemerintah dalam memenuhi tujuan publik hendaknya dilakukan melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu, terutama dalam pembentukan kebijakan.³² Hal itu dapat dilihat dari indikator adanya: *face to face dialogue* (dialog/tatap muka); *trust building* (membangun kepercayaan); *commitment to process* (komitmen bersama); *shared understanding* (pemahaman bersama); dan *intermedite outcome* (Pencapaian hasil).³³ Pihak yang terlibat adalah Pemerintah/*State*, Korporasi/*Corporate*, dan Masyarakat/*Society* dan muaranya pada upaya mewujudkan demokrasi deliberatif/partisipatoris.

Pada akhirnya, partisipasi yang paling baik dalam pembentukan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA adalah partisipasi yang penuh makna (*meaningful participation*).³⁴ Dalam hal ini, partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan harus mengarah

³⁰ Quick KS, Bryson JM. Public participation. In Handbook on theories of governance 2016 Jun 24. Edward Elgar Publishing: 1-13.

³¹ Yuliandri. *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*. 2007. PPS Universitas Airlangga. Surabaya:187.

³² Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*. 2008 Oct 1;18(4):543-71.

³³ Donahue JD, Zeckhauser RJ. *Collaborative governance*. Princeton University Press; 2011 Feb 28: 51.

³⁴ Ruwhiu D, Carter L. Negotiating “meaningful participation” for Indigenous peoples in the context of mining. *Corporate Governance*. 2016 Aug 1.

ke partisipasi yang maksimalis (*Partnership, Delegated Power and Citizen Control*), bukan minimalis.³⁵ Untuk mencapai *meaningful participation*, pembentuk kebijakan hukum hendaknya memenuhi tiga hak asasi manusia sekaligus, yakni *right to information* (hak atas informasi), *right to be involved* (hak untuk dilibatkan oleh individu/kelompok yang terdampak kebijakan), dan *right to claim* (hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mempertanyakan atas kewajiban pembentuk kebijakan).³⁶ Dengan kata lain, kebijakan hukum tersebut harus bersifat akuntabel dan transparan baik secara materil maupun formil. Hal ini penting diperhatikan dalam setiap pembentukan kebijakan hukum, khususnya kebijakan perlindungan hak ulayat MHA.

2.2. Masyarakat Hukum Adat (MHA)

Masyarakat Hukum Adat (MHA) merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Bangsa Indonesia. Keberadaannya tidak dapat dipungkiri sejak dahulu hingga saat ini. Konstitusi Indonesia menggunakan beberapa istilah untuk menunjuk kesatuan MHA, seperti kesatuan MHA, masyarakat adat, serta masyarakat tradisional, sehingga istilah-istilah ini dapat digunakan sekaligus atau secara berganti-gantian.

Konsep MHA untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cornelius van Vollenhoven. Ter Haar sebagai murid dari Cornelius van Vollenhoven mengeksplorasi lebih mendalam tentang masyarakat hukum adat. Ter Haar memberikan pengertian sebagai berikut, masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun yang tidak terlihat, di mana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya

³⁵ Arnstein S. A ladder of citizen participation. In *The city reader 2015* Jul 16 (pp. 323-336). Routledge.

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 6/PUU-XIX/2021 terkait Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selalamamanya.³⁷ Cornelis Van Vollenhoven dan Bernard Ter Haar hanya menggunakan istilah *rechtsgemeenschap* dalam kajiannya terkait masyarakat hukum adat.

Dalam perkembangannya, sejumlah ahli hukum adat Indonesia menerjemahkan istilah *rechtsgemeenschap* dengan masyarakat hukum adat. Sekalipun demikian terdapat juga sejumlah ahli hukum adat yang memahami istilah tersebut sebagai terjemahan dari *adatrechtsgemeenschap*. Dengan demikian, istilah masyarakat hukum adat, sebagai terjemahan dari *rechtsgemeenschap* diperkenalkan pertama kali oleh kalangan akademisi. Sedangkan penggunaannya oleh produk legislasi pertama kali dilakukan oleh Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 yaitu dalam Pasal 2 (4), Pasal 3 dan Penjelasan Umum. Tidak dapat dipungkiri bahwa UUPA adalah salah satu peletak dasar konsep dan materi pengaturan mengenai pengakuan masyarakat hukum adat. UUPA tidak dihadirkan untuk mengatur mengenai keberadaan masyarakat hukum adat. Penyebutan masyarakat hukum adat dalam UUPA berkenaan dengan kedudukannya sebagai subjek yang berhak menerima kuasa dari Negara dalam rangka melaksanakan hak menguasai negara dan memiliki hak ulayat.

Banyak ahli berpendapat bahwa pengertian masyarakat adat harus dibedakan dengan masyarakat hukum adat. Menurut Hazairin, masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.³⁸

Menurut pengertian yang dikemukakan para ahli hukum di zaman Hindia Belanda, yang dimaksud dengan masyarakat hukum atau persekutuan hukum yang territorial adalah masyarakat yang tetap dan teratur, yang anggota-anggota masyarakatnya terikat pada suatu daerah kediaman tertentu, baik dalam kaitan duniawi sebagai tempat kehidupan maupun dalam kaitan rohani sebagai tempat

³⁷ Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah* Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010, hlm. 30.

³⁸ Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, Jakarta: UNDP Regional Centre, 2006, hlm. 23.

pejuaraan terhadap roh-roh leluhur.³⁹ Sedangkan, masyarakat atau persekutuan hukum yang bersifat geneologis adalah suatu kesatuan masyarakat yang teratur, di mana para anggotanya terikat pada suatu garis keturunan yang sama dari satu leluhur, baik secara tidak langsung karena pertalian perkawinan atau pertalian adat.⁴⁰

Pengertian masyarakat hukum adat menurut Kusumadi Pujosewojo adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas sangat besar diantara anggota, memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya.⁴¹

Adapun penggunaan istilah masyarakat berdasarkan pengelompokannya digunakan dalam undang-undang sebagai berikut:

- 1) **Masyarakat tradisional**, dipergunakan dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 dan juga dipergunakan dalam Undang-Undang No. 01 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU PWPPK). Di dalam UU PWPPK, masyarakat tradisional didefinisikan sebagai masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.
- 2) **Komunitas adat terpencil**, dalam Keputusan Presiden No. 111 Tahun 1999 Tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil. Komunitas adat terpencil atau yang sebelumnya disebut sebagai “masyarakat terasing” didefinisikan sebagai kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlihat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi, maupun politik.

³⁹ Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 2003, hlm. 108.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 109

⁴¹ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001, hlm. 56.

- 3) **Kesatuan masyarakat hukum adat**, dipergunakan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Sebagai entitas hukum yang diakui dan dihormati keberadaannya berserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang kemudian diatur dalam undang-undang.
- 4) **Mayarakat hukum adat**, dijelaskan dalam Undang-Undang No. 01 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU PWPPK) adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, dan tatanan hukum adat di wilayah pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Berdasarkan pengertian di atas dapat dipahami bahwa masyarakat hukum adat termasuk dalam pengertian masyarakat, namun tidak semua masyarakat dapat digolongkan dalam pengertian masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat terikat oleh tatanan hukum adat yang tumbuh dan berkembang secara alami dalam masyarakat tersebut sehingga merupakan pencerminan jiwa masyarakat.

Keberadaan wilayah masyarakat hukum adat di Indonesia dibuktikan dalam beberapa sumber pustaka antara lain : bahwa menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Van Vollenhoven terdapat 19 wilayah hukum adat yaitu (1) Aceh, (2) Gayo, Alas, Batak dan Nias (3) Minangkabau, Mentawai, (4) Sumatera Selatan, Enggano, (5) Melayu, (6) Bangka, Belitung, (7) Kalimantan, (8) Minahasa, (9) Gorontalo, (10) Toraja, (11) Sulawesi Selatan, (12) Kepulauan Ternate, (13) Maluku, (14) Irian Barat, (15) Kepulauan

Timor, (16) Bali, Lombok, (17) Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, (18) Solo, Yogyakarta, (19) Jawa Barat, Jakarta.⁴²

Jika merujuk kepada konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka pengakuan MHA didasarkan pada 3 (tiga) kriteria penting. Hal itu dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini:⁴³

KRITERIA MHA	INDIKATOR PENJELAS
Kesatuan MHA beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, geneologis, maupun yang bersifat fungsional.	<ul style="list-style-type: none"> • MHA teritorial/gabungan : memiliki wilayah yang diakui sebagai wilayah adat atau ulayat. • Masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok. • Pranata pemerintahan adat • Harta kekayaan dan/atau benda adat. • Perangkat norma hukum adat.
Kesatuan MHA beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> • Keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku. • Substansi hak tradisionalnya dimaksud diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan HAM .
Kesatuan MHA beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip NKRI	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI • Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴² Husein Alting, Op.cit, hal.31.

⁴³ Zakaria RY. Strategi pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat (hukum) adat: sebuah pendekatan sosio-antropologis. BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanian. 2016;2(2):133-50.

Selain itu terdapat 3 (tiga) cara pengakuan hukum atas MHA. Pertama, penetapan MHA mendahului pengakuan hak dengan pemenuhan kriteria MHA yang bersifat akumulatif, melalui penetapan dalam sebuah Peraturan Daerah (Ps. 67 UU No. 41 Tahun 1999, Permendagri No. 52 Tahun 2014, Peraturan Bersama Mendagri, Menhut, Men-PU, dan Kepala BPN (No. 79 Tahun 2014, No. PB.3/Menhut-11/2014, No. 17/PRT/M/2014, dan No. 8/SKB/X/2014), serta Putusan MK. Kedua, pengakuan hak dengan alat verifikasi kriteria MHA yang bersifat akumulatif melalui mekanisme administratif (Permenagraria No. 5 Tahun 1999 dan Permen ATR No. 9 Tahun 2015), terutama terkait pengakuan hak MHA atas tanah komunal. Ketiga, pengakuan hak dengan alat verifikasi kriteria MHA yang bersifat fakultatif (tidak harus memenuhi seluruh kriteria yang ada) melalui peraturan daerah (UU No. 6 Tahun 2014), terutama menyangkut pengakuan hak MHA untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.⁴⁴

2.3. Hak Ulayat

Van Vollenhoven mengartikan hak ulayat secara luas. Hak ulayat mencakup bermacam-macam hak yang diberikan kepada para warga persekutuannya secara terjamin dan terlindungi. Hak ulayat ini antara lain berupa hak menggunakan tanah sebagai tempat tinggal (mendirikan rumah), bercocok tanam dan mengumpulkan hasil hutan, mengembalikan ternak pada tanah-tanah tertentu, serta berburu dan menangkap ikan.⁴⁵ Di sini hak ulayat berupa hak atas tanah berikut segala hal yang berkaitan erat dengan tanah.

Untuk itu, semua Kepala Persekutuan Hukum (kepala suku, kepala desa) sebagai pelaksana hak ulayat bertugas untuk mengawasi dan membatasi gerak-gerik para warganya agar tidak mencari keuntungan yang berlebih-lebihan dari tanah yang didayagunakannya. Maksud dan tujuannya adalah agar warga lainnya dalam persekutuan hukum itu tidak dirugikan. Dibolehkan pula bagi orang-orang di luar persekutuan hukum yang berkeinginan untuk melakukan hak-hak seperti tersebut di atas asal terlebih dahulu meminta dan atau memperoleh izin dari Kepala Persekutuan Hu-

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Van Vollenhoven C. *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië*. EJ Brill; 1918: 19.

kum. Pada waktu itu, praktek tersebut dikenal dengan istilah *recoq-nitie* dan *retributie*.⁴⁶

Bahkan Kartasapoetra menyatakan bahwa hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk memanfaatkan tanah/sebidang tanah yang ada di sekitar lingkungannya di mana pelaksanaannya diatur oleh Ketua Persekutuan (kepala suku/kepala desa) yang bersangkutan.⁴⁷ Itu artinya, kepemilikan MHA atas tanah ulayat bersifat kuat berdasarkan hukum adat MHA bersangkutan.

Menurut A. Suriyaman Mustari Peide, hak ulayat merupakan hak MHA yang pada hakikatnya merupakan kewenangan yang dimiliki oleh MHA tertentu atas suatu wilayah tertentu untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut demi kelangsungan hidup dan kehidupan yang secara khas timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah, turun temurun dan tidak terputus antara MHA dengan wilayahnya.⁴⁸ Dalam hal ini, hak ulayat menunjukkan adanya hubungan hukum antara MHA sebagai subjek hak dan tanah sebagai objek haknya di mana hubungan antara MHA dengan wilayahnya adalah hubungan menguasai.⁴⁹

Menurut Boedi Harsono subyek hak ulayat adalah MHA yang mendiami suatu wilayah tertentu. Pada umumnya, MHA ini ada yang bersifat teritorial karena para warganya bertempat tinggal di tempat yang sama. Selain itu, ada pula MHA yang bersifat genealogik, karena para warganya terikat oleh pertalian darah.⁵⁰ Sedangkan obyek hak ulayat menurut Bushar Muhamad meliputi: a) tanah (daratan); b) air (perairan seperti: kali, danau, pantai, serta perairannya); c) tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayu bakar dan

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ G. Kartasapoetra, dkk, Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 88-89.

⁴⁸ Pide AS, SH M. Hukum Adat Dahulu, kini, dan akan datang. Prenada Media; 2017 Jan 2: 123-124

⁴⁹ Pide AS, SH M. Hukum Adat Dahulu, kini, dan akan datang. Prenada Media; 2017 Jan 2: 123-124

⁵⁰ Harsono B. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA. Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta. 1999.

sebagainya); dan d) binatang liar yang hidup bebas di dalam hutan.⁵¹

Objek hak ulayat berbeda pada masing-masing daerah hukum adatnya. Terdapat daerah yang memiliki objek hak ulayat seperti di atas, termasuk lahan perkebunan, alat-alat pusaka, kuburan, dan tempat-tempat yang dianggap keramat.⁵² Pandangan hak ulayat bukan hanya semata tanah ini sejalan dengan pendapat Sumardjono bahwa hak ulayat tidak hanya tanah, melainkan mencakup pula perairan, seperti sungai dan jalur sepanjang pantai, tanaman dan bahkan binatang.⁵³

Oleh karena itu, hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hukum) dan tanah/wilayah tertentu (objek hak). Hak ulayat tersebut berisi wewenang untuk:⁵⁴

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk permukiman, bercocok tanam, dan lain-lain), persediaan (pembuatan permukiman/persawahan baru dan lain-lain) dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu).
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual-beli, warisan, dan lain-lain).

Iman Sudiyat menjelaskan ciri-ciri pokok hak ulayat atau disebutnya hak purba (hak ulayat) yang terlihat jelas di luar Jawa. Ciri-ciri dimaksud yaitu:⁵⁵

1. Hanya persekutuan hukum itu sendiri beserta para warganya yang berhak dengan bebas mempergunakan tanah-tanah liar di wilayah kekuasaannya.
2. Orang luar hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan tersebut di mana tanpa izin dianggap melakukan pelanggaran.

⁵¹ Muhammad B. *The Basic of Customary Law (Pokok-Pokok Hukum Adat)*. Hlm. 109.

⁵² Alting H. *Menggugat eksistensi dan pemenuhan hak masyarakat hukum adat atas tanah di era otonomi daerah*. Lembaga Penerbitan, Universitas Khairun; 2010:145.

⁵³ Sumardjono MS. *Kebijakan pertanian: antara regulasi dan implementasi*. Penerbit Buku Kompas; 2006: 8.

⁵⁴ Sumardjono, Maria S. W. *Kebijakan Pertanian : Antara Regulasi Dan Implementasi*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2001, hlm.56

⁵⁵ Iman Sudiyat, *Hukum Adat, Sketsa Asas, Liberty*, Yogyakarta, 2012, hlm. 2.

3. Warga persekutuan hukum boleh mengambil manfaat dari wilayah hak purba (hak ulayat) dengan restriksi: hanya untuk keperluan somah/brayat/keluarganya sendiri, jika dimanfaatkan untuk kepentingan orang lain, ia dipandang sebagai orang asing, sehingga harus mendapat ijin terlebih dahulu. Sedangkan orang asing hanya diperkenankan mengambil manfaat dari wilayah hak purba (hak ulayat) dengan izin Kepala persekutuan hukum disertai pembayaran upeti, mesi (*recognitie, retributie*) kepada persekutuan hukum.
4. Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala hal yang terjadi dalam wilayahnya, terutama yang berupa tindakan melawan hukum yang merupakan delik.
5. Hak purba (hak ulayat) tidak dapat dilepaskan, dipindah-tangankan, dan diasingkan untuk selamanya.
6. Hak purba (hak ulayat) meliputi juga tanah yang sudah digarap, yang sudah diliputi oleh hak perseorangan.

Lain halnya dengan Kurnia Warman yang membagi 2 (dua) aspek hukum dalam hak ulayat, yakni publik dan perdata. Secara publik, hak ulayat berisi kewenangan pengaturan dan pengurusan dari MHA terhadap dan kekayaan alam yang meliputinya. Kewenangan publik dari hak ulayat dipegang oleh kepala persekutuan MHA atau ketua adat sebagai kepala pemerintahan adat. Sedangkan secara perdata, hak ulayat berisi kewenangan untuk memiliki tanah dan kekayaan alamnya sebagai anggota MHA. Hak keperdataan dari MHA ini dapat bersifat individual atau komunal. Dikatakan juga oleh Warman bahwa hak ulayat bukanlah hak yang mandiri, akan tetapi merupakan sumber hak atas tanah dalam MHA. Dengan demikian, hak ulayat itu lebih luas dari hak komunal maupun individual dan tidak bisa digantikan dengan hak komunal.⁵⁶ Barangkali hak ulayat pada masa lalu dapat disepadankan dengan hak menguasai negara dewasa ini.

Pada akhirnya, keberadaan hak ulayat ini dapat dikaitkan dengan lima sila Pancasila secara filosofis. Pertama, hak ulayat merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (sila ke-1 Pancasila). Kedua, hak ulayat merupakan kepemilikan bersama persekutuan masyarakat adat (sila ke-2 Pancasila). Ketiga, hak ulayat me-

⁵⁶ Warman K. Kedudukan hak ulayat dan hak komunal dalam hukum agraria. dalam Shohibuddin, M, Luthfi, AN & Utami, W (penyunting). 2019.

rupakan salah satu alat pemersatu bangsa (sila ke-3 Pancasila). Keempat, pengaturan hak ulayat oleh pemimpin persekutuan adat berdasarkan musyawarah-mufakat (sila ke-4 Pancasila). Kelima, pemanfaatan hak ulayat untuk seluruh komunitas persekutuan adat (sila ke-5 Pancasila).⁵⁷

Begitu pula secara sosiologis, MHA dapat dimaknai sebagai kelompok masyarakat yang memiliki susunan asli dengan hak asal-usulnya. Dalam pespektif kebijakan hukum, hak asal-usul merupakan hak yang hak bawaan, jadi bukan hak berian.⁵⁸ Bahkan secara yuridis, pengakuan dan perlindungan hak MHA termasuk hak ulayat telah diakui dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya.⁵⁹ Dengan demikian, eksistensi hak ulayat memiliki justifikasi yang kuat secara filosofis, sosiologis, dan yuridis sehingga sudah sepatutnya wajib diakui dan dilindungi oleh negara.

⁵⁷ Kalalo JJ. Politik Hukum Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Daerah Perbatasan. Makassar: Disertasi Universitas Hasanuddin. 2018:100

⁵⁸ Zakaria RY. Merebut negara: beberapa catatan reflektif tentang upaya-upaya pengakuan, pengembalian, dan pemulihan otonomi desa. Laperia Pustaka Utama; 2004.

⁵⁹ Kalalo JJ. Politik Hukum Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Daerah Perbatasan: 122.

BAB III

KEBIJAKAN HUKUM NASIONAL PERLINDUNGAN HAK ULAYAT MHA

3.1. Perkembangan Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat

Kebijakan hukum nasional terkait perlindungan hak ulayat pada mulanya termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UU ini tidak mengatur jelas perihal hak ulayat, namun mengatur umum perihal hukum agraria. Dalam Konsideran UU No. 5 Tahun 1960 ini ditegaskan bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat. Meskipun demikian dengan disebutkannya keberadaan hukum adat secara tidak langsung juga mengakui keberadaan hak ulayat sebagai bagian dari hukum adat di bidang agrarian.

Pengaturan hak ulayat dalam UU ini juga terkait erat dengan hak menguasai negara. Dalam Pasal 1 ayat (4) UU ini disebutkan bahwa Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Itu artinya, pelaksanaan hak menguasai negara dapat dikuasakan kepada MHA, terutama dalam bentuk hak ulayat.

Kemudian dalam Pasal 3 UU Agraria disebutkan pula bahwa Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Dalam Penjelasan Pasal 3 ini dijelaskan pula bahwa hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang didalam perpustakaan hukum adat disebut "*beschikkingrecht*". Pasal 3 ini berikut Penjelasannya secara tegas telah

menyebutkan keberadaan hak ulayat, meskipun terkait erat dengan hak menguasai negara.

Secara konstitusional, ketentuan tentang perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber daya alam di Indonesia, terutama hak ulayat sangat terkait dengan ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Pasal ini berbunyi: 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 undang-undang. Ketentuan tersebut di atas memberikan posisi konstitusional bagi masyarakat hukum adat dalam hubungannya dengan negara dan landasan konstitusional bagi penyelenggara negara, bagaimana seharusnya masyarakat hukum adat diperlakukan.

Selain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, perkembangan pengaturan MHA berikut hak ulayatnya ditemukan dalam berbagai Undang-Undang. Beberapa undang-undang dimaksud, yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan. Berbagai peraturan perundang-

undangan di tingkat Undang-Undang di atas menjadi rujukan utama dan merupakan regulasi induk mengenai pengakuan dan perlindungan MHA berikut hak ulayatnya.

Ditemukan pula adanya peraturan perundang-undangan lainnya di bawah Undang-Undang yang mengatur perihal MHA berikut hak ulayatnya. Di antaranya adalah: Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat; Peraturan Badan Informasi Geospasial Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pemetaan Wilayah Masyarakat Hukum Adat; Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.34/ MENLHK/ SETJEN/ KUM.1/5/2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup; Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 8/PERMEN-KP/2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat Dalam Pemanfaatan Ruang Di wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil; Peraturan Menteri Agraria dan Tata. Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat; dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor P.21/Menlhk/Setjen/ Kum.l/4/2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak. Kesemua peraturan tersebut merupakan peraturan pelaksanaan dari UU yang terkait erat dengan MHA berikut hak ulayatnya.

Perlu diingat pula bahwa penegasan terhadap perlindungan hukum hak-hak kolektif masyarakat Adat atas tanah ulayatnya telah diatur pula dalam Deklarasi PBB tentang pengakuan dan perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat.⁶⁰

⁶⁰ Maulana I. AnAlisis Yuridis Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Indonesia (Doctoral dissertation, Universitas Islam Kalimantan MAB).

3.2. Substansi Dasar Pengaturan Perlindungan Hak Ulayat

Substansi dasar pengaturan perlindungan hak ulayat MHA dalam sub pembahasan ini mengacu pada berbagai kebijakan hukum berupa peraturan perundang-undangan di tingkat nasional sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Hal itu dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Pengertian MHA dan Hak Ulayat.

Istilah MHA disebutkan secara beragam dalam berbagai kebijakan hukum tingkat nasional, yakni Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Hukum Adat, dan Masyarakat Adat. Begitu pula dengan pengertian istilah MHA diuraikan secara beragam sebagai berikut:

- 1) Pasal 1 angka 33 UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil : Masyarakat Adat adalah kelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.
- 2) Pasal 1 angka 33 UU No.1 Tahun 2014 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil : Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pasal 1 angka 31 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

- 4) Penjelasan Pasal 13 UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya: Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang bermukim di wilayah geografis tertentu yang memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*), pranata pemerintahan adat, harta kekayaan/benda adat, dan perangkat norma hukum adat.
- 5) Pasal 1 angka 1 Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat : Masyarakat Hukum Adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.
- 6) Pasal 1 angka 5 Permen-LHK No. P.34/ MENLHK/ SETJEN/KUM.1/5/2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup : Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum yang mendapatkan pengakuan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
- 7) Pasal 1 angka 1 Permen-KP No. 8/PERMEN-KP/2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat Dalam Pemanfaatan Ruang Di wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil : Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 8) Pasal 1 angka 1 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat : Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang memiliki identitas budaya yang sama, hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma hukum adat sepanjang masih hidup sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 9) Pasal 1 angka 10 Permen-LHK No. P.21/Menlhk/Setjen/Kum.1/4/ 2019 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak : Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

Sementara itu, istilah hak ulayat banyak disebut dalam berbagai peraturan perundang-undangan di atas, namun tidak diuraikan pengertiannya secara jelas. Walaupun begitu, ditemukan pengertian hak ulayat secara singkat dalam Penjelasan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Dalam Penjelasan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 disebutkan: “Hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *”beschikking-srecht”*. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 disebutkan: “Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atau yang serupa itu adalah hak Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersifat komunal untuk menguasai, mengelola dan/atau memanfaatkan, serta melestarikan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku”.

b. Ruang Lingkup Hak Ulayat.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa pengertian hak ulayat secara agak jelas ditemukan dalam Penjelasan Pasal 3 UU

No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Dalam Penjelasan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960, hak ulayat disamakan dengan konsepsi "*beschikkingsrecht*" dalam perpustakaan hukum adat. Hanya saja apa yang dimaksud dengan istilah "*beschikkingsrecht*" dimaksud tidak ditemukan dalam UU No. 5 Tahun 1960.

Secara doktrinal, istilah "*beschikkingsrecht*" kaitannya dengan hukum adat dikenalkan pertama kali oleh Cornelis van Vollenhoven. Menurutnya, hak ulayat itu bermakna luas yang mencakup bermacam-macam hak yang diberikan kepada para warga persekutuan masyarakat adat secara terjamin dan terlindungi. Hak ulayat ini antara lain berupa hak menggunakan tanah sebagai tempat tinggal (mendirikan rumah), bercocok tanam dan mengumpulkan hasil hutan, mengembalikan ternak pada tanah-tanah tertentu, serta berburu dan menangkap ikan.⁶¹ Dengan kata lain, hak ulayat ini berkenaan dengan hak atas tanah dan segala hal yang berkaitan dengannya. Penjelasan Vollenhoven mengenai hak ulayat ini dapat digunakan untuk mengetahui ketentuan Penjelasan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 setidaknya secara penafsiran doktrinal.

Jika merujuk pada penafsiran sistematis terhadap beberapa peraturan perundang-undang nasional yang mengatur tentang hak ulayat maka dapat disimpulkan bahwa jenis dan bentuk hak ulayat itu sebenarnya sangat luas. Sebabnya pengertian hak ulayat dalam berbagai peraturan perundang-undangan disebut secara umum, antara lain berupa: wilayah dan tanah adat ((Ps.1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 jo. Pasal 2 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019); sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil (Ps. 1 angka 33 UU No. 27 Tahun 2007); tanah dan sumber daya alam (Pasal 1 angka 33 UU No.1 Tahun 2014 jo. Ps. 1 angka 1 Permen-KP No. 8/PERMEN-KP/2018); lingkungan hidup (Pasal 1 angka 31 UU No. 32 Tahun 2009); wilayah geografis tertentu (Pjls. Ps. 13 UU No. 11 Tahun 2010 jo. Ps.1 angka 5 Permen-LHK No. P.34/ MENLHK/ SETJEN/ KUM.1/5/2017 jo. Ps. 1 angka 1 Permen ATR/BPN No. 18

⁶¹ Van Vollenhoven C. *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië*. EJ Brill; 1918: 19.

Tahun 2019 jo. Ps. 1 angka 10 Permen-LHK No. P.21/Menlhk/Setjen/ Kum.1/4/ 2019); serta tanah dan lingkungan hidup (Ps. 1 angka 1 Permendagri No. 52 Tahun 2014).

c. Kriteria Pengakuan Hak Ulayat dan Perlindungannya.

Konsepsi politik rekognisi (pengakuan) berangkat dari kajian filsafat, budaya dan politik identitas sebagai landasan bagi terciptanya kebersamaan di antara berbagai budaya, kelompok etnis, ras dan agama. Sebab tak adanya pengakuan adalah penindasan (*misrecognition is an oppression*).⁶² Rekognisi atau pengakuan MHA tidak mengubah norma yang hidup di MHA, melainkan hanya menghormati dan melindungi norma yang sudah ada pada komunitas dan wilayah asalnya sesuai dengan asal usulnya. Rekognisi pada dasarnya juga mengubah tradisi MHA menjadi hukum positif dengan cara memberlakukannya melalui norma hukum positif.⁶³

Dalam hukum positif Indonesia, kriteria pengakuan hak ulayat MHA dalam kebijakan hukum nasional masih bersifat terbatas atau bersyarat. Hal itu dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

Berdasarkan Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa “Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”. Artinya, hak ulayat diakui dengan syarat : 1) menurut kenyataannya masih ada dan harus sedemikian rupa; 2) sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara; dan 3) tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

⁶² Lovell, T (ed.). 2007. (Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice: Nancy Fraser and Pierre Bourdieu. London and New York: Routledge: 2-3.

⁶³ Aidul Fitriaciada Azhari. Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945. Yogyakarta: Genta Publishing. 2014. Hal. 16

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 disebutkan bahwa “Pelaksanaan Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atas Tanah di wilayahnya sepanjang pada kenyataannya masih ada, dilakukan oleh Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat”. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 disebutkan bahwa “Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap masih ada, apabila memenuhi kriteria tertentu meliputi unsur adanya: a. masyarakat dan lembaga Hukum Adat; b. wilayah tempat Hak Ulayat berlangsung; c. hubungan, keterkaitan, dan ketergantungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan wilayahnya; dan d. kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah di wilayah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan, berdasarkan hukum adat yang masih berlaku dan ditaati masyarakatnya”. Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 ini memang lebih rinci mengatur perihal kriteria pengakuan hak ulayat MHA jika dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1960.

Selain pengakuan hak ulayat MHA yang bersifat terbatas/bersyarat, perlindungan atas hak ulayat dalam berbagai kebijakan hukum nasional diatur secara umum. Di antaranya termaktub dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 yang menegaskan bahwa “hak MHA untuk menguasai, mengelola dan/atau memanfaatkan, serta melestarikan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku”. Dengan demikian, perlindungan hukum atas hak ulayat MHA mencakup 4 (empat) aspek : 1) penguasaan; 2) pengelolaan; 3) pemanfaatan; dan/atau 4) pelestarian.

BAB IV

KEBIJAKAN HUKUM PERLINDUNGAN HAK ULAYAT MHA YANG PARTISIPATIF DAN INTEGRATIF

4.1. Diskursus Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat

Dalam bingkai negara hukum modern, segala kebijakan pemerintahan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai manifestasi dari kebijakan hukum negara.⁶⁴ Kebijakan hukum negara yang berupa peraturan perundang-undangan secara bertahap dan pasti telah menggeser paradigma hukum tidak tertulis menjadi paradigma hukum tertulis.⁶⁵ Tak salah jika Marc Galanter mengatakan bahwa salah satu ciri hukum modern adalah bentuknya yang tertulis. Bahkan Galanter juga menegaskan bahwa keputusan-keputusan politik pemerintahan dalam masa hukum modern ini pada umumnya dituangkan dalam bentuk hukum tertulis yang dibuat secara rasional.⁶⁶ Dialektika sejarah semacam itu tentunya harus disikapi secara bijak oleh pegiat studi hukum adat.

Selama ini ada kalangan yang menggaungkan bahwa hukum adat memang semestinya bersifat tidak tertulis. Manakala hukum adat dituliskan dalam suatu peraturan perundang-undangan maka hukum adat itu tidak lagi dapat dipandang sebagai hukum adat. Berbeda dari pandangan tersebut, ada pula yang berpendapat bahwa hukum adat baru dapat diakui keberlakuannya manakala telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis).⁶⁷ Dikotomi cara pandang berlakunya hukum adat semacam itu masih diperbincangkan dalam berbagai literatur hukum di Indonesia hingga saat ini.

⁶⁴ N. Nurwahyuni, et.al., “Kedudukan Hukum dalam Perspektif Negara Hukum Modern”, *Jurnal Suara Hukum*, April, 4(1), 2022, hlm. 224-242.

⁶⁵ I Gede A.B. Wiranata, *Hukum Adat Indonesia Perkembangan dari Masa ke Masa*, (Bandung: Citra Aditya Bakti; 2005), hlm. 15.

⁶⁶ Marc Galanter, *The modernization of law. Modernization: The Dynamics of Growth*, New York: Basic Books, 1966), hlm. 153-165.

⁶⁷ Teuku Muttaqin Mansur, *Hukum Adat: Perkembangan dan Pembaruannya*, Syiah Kuala: Syiah Kuala University Press; 2018), hlm. 18-30.

Dalam perdebatan filsafat hukum terdapat 2 (dua) aliran yang bertolak belakang terutama jika dikaitkan perdebatan antara hukum tertulis dan tidak tertulis, antara Positivisme Hukum dengan Mazhab Hukum Sejarah. Menurut aliran Positivisme Hukum bahwa hukum itu hanya berlaku dan oleh karena hukum itu mendapat bentuk positifnya dari suatu instansi yang berwenang. Hanya ada satu tata hukum, yaitu tata hukum negara (tata hukum yang diciptakan oleh negara), sehingga hukum adat baru diakui manakala tertuang dalam hukum positif (hukum tertulis). Lain halnya dengan Mazhab Hukum Sejarah bahwa hukum sebagaimana menampilkan diri dalam pranata-pranata yang dipraktekkan oleh masyarakat, merupakan refleksi dari jiwa masyarakat tersebut. Tiap masyarakat mempunyai tata hukumnya sendiri. Tiap kesatuan MHA mempunyai tata hukum adat sendiri, yang sifatnya kebhinnekaan (kemajemukan) dan keberlakuannya tidak bergantung pada hukum positif.⁶⁸ Jika Positivisme Hukum terlalu mengunggulkan hukum tertulis, maka Mazhab Hukum Sejarah justru sebaliknya mengunggulkan hukum tidak tertulis,⁶⁹ termasuk pula dalam hal keberlakuan hukum adat.

Pada akhirnya, cara pandang yang dikotomis semacam itu turut menjadi faktor yang memperlambat pengembangan hukum adat di Indonesia. Cara pandang yang menempatkan hukum adat tidak membutuhkan formalisasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan bukan hanya melawan hukum sejarah, namun menjadi penyebab tertinggalnya hukum adat dibandingkan hukum modern yang pada umumnya tertulis. Meskipun demikian, paradigma hukum adat tidak tertulis bukan berarti harus dihapuskan keseluruhannya, namun perlu ditempatkan secara proporsional.⁷⁰ Untuk itu, perlu dipertimbangkan mencari alternatif pemikiran baru hukum adat yang dapat menyeimbangkan paradigma hukum tidak

⁶⁸ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil: Problematika Filsafat Hukum*, (Jakarta: Penerbit Grasindo, 1999), hlm. 82.

⁶⁹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1982), hlm. 128-129.

⁷⁰. Menurut C.F.G. Sunaryati Hartono Sunario, filsafat-filsafat hukum yang sangat mempengaruhi hukum nasional Indonesia di masa lalu, maupun masa kini adalah antara lain: filsafat hukum sejarah dan filsafat legisme. Lihat C.F.G. Sunaryati Hartono Sunario, "Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia", *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum*, (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1991), hlm. 16.

tertulis dengan paradigma hukum tertulis, khususnya bagi pengembangan hukum adat di Indonesia.

Begitu pula terkait persoalan pengaturan hak ulayat MHA yang sudah semestinya memperhatikan serius terhadap perlunya kebijakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan.⁷¹ Memang secara hukum adat, pengakuan terhadap eksistensi MHA berikut hak-hak yang melekat dan menyertainya, termasuk hak ulayat, semestinya berlaku dengan sendirinya. Tidak diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang harus dijadikan dasar untuk mengukuhkan hal tersebut.⁷² Akan tetapi realitas hak ulayat MHA di Indonesia dewasa ini menunjukkan bahwa kekurangan kebijakan hukum peraturan perundang-undangan terkait pengakuan dan perlindungan hak ulayat MHA justru menjadi salah satu sebab maraknya MHA yang dirugikan. Konsepsi hak ulayat MHA yang selama ini telah ada dalam bentuk tidak tertulis ternyata kerap dikalahkan dengan konsepsi hak lainnya yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya oleh HGU perusahaan perkebunan.⁷³

Oleh sebab itu, kebijakan hukum perlindungan hak-hak MHA adat termasuk hak ulayat sudah harus diperjuangkan secara optimal dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mulai dari peraturan perundang-undangan di level nasional sampai di level daerah, khususnya Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Bahkan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimungkin saja hak ulayat MHA diatur dalam peraturan desa/desa adat. Tentunya hal tersebut harus dilakukan secara hati-hati dan selektif. Cara pandang semacam itu lebih mengarah ke paradigma pluralisme hukum negara (*state legal pluralism*) sebagai sintesis paradigma sentralisme hukum vs pluralisme hukum yang kuat (*strong legal pluralism*).

⁷¹ Widhiana Hestining Puri, "Pluralisme Hukum sebagai Strategi Pembangunan Hukum Progresif di Bidang Agraria di Indonesia", *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 3 No. 1. 2017, hlm. 67-81.

⁷² Aartje Tehupeiory, "Pengakuan Hukum Nasional terhadap Hukum Adat dalam Kepemilikan dan Pengolahan Tanah," *Jurnal Tora*, 2016, 2(3), hlm. 393-400.

⁷³ Fathul Achmadi Abby, *Sengketa Pertanahan Hak Masyarakat Adat dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit di Kalimantan Selatan*, (Banjarmasin: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat Universitas Lambung Mangkurat, 2016), hlm. 1-10.

Dalam paradigma sentralisme hukum, negara sebagai satu-satunya pusat pembuatan hukum, dengan strategi unifikasi hukum dan kodifikasi hukum. Jika dikaitkan dengan hak ulayat MHA maka keberadaannya hanya dapat diakui manakala termaktub dalam peraturan perundang-undangan. Beda halnya dengan paradigma pluralisme hukum di mana hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat tidak hanya hukum negara, melainkan juga hukum non-negara, seperti hukum adat atau hukum agama. Sebagaimana dinyatakan oleh Griffiths, “*in social field of more than one legal order*”. Pluralisme dalam bentuknya yang ekstrim atau pluralisme hukum yang kuat (*strong legal pluralism*) berpandangan bahwa berlakunya hukum non-negara tidak tergantung pada hukum negara, atau tidak tergantung pada pengakuan dari negara.⁷⁴ Jika dikaitkan dengan hak ulayat MHA, maka cara pandang terakhir ini cenderung tidak mementingkan pengaturan hak ulayat MHA dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Dikotomi kedua paradigma di atas dapat dijumpai dengan paradigma pluralisme hukum negara (*state legal pluralism*) menurut Woodman,⁷⁵ atau pluralisme hukum yang lemah (*weak legal pluralism*) menurut Griffiths.⁷⁶ Pluralisme hukum negara (*state legal pluralism*) muncul manakala hukum negara sebagian berasal dari batang tubuh norma yang sejak awalnya memang dibentuk sebagai hukum negara dan sebagiannya lagi berasal dari norma-norma non-negara yang diakui oleh hukum negara.⁷⁷ Sejalan dengan konsep pluralisme hukum negara adalah polisentrisitas

⁷⁴ John Griffiths, “What is Legal Pluralism?,” *Journal of Legal Pluralism*, No.24, 1986, hlm. 1

⁷⁵ Gordon R. Woodman menyatakan bahwa pluralisme hukum negara adalah pengakuan dan diberlakukannya berbagai hukum adat, hukum agama, atau keduanya oleh hukum negara tertentu. Lihat Gordon R. Woodman, “Mungkinkah Membuat Peta Hukum?”, dalam Tim HuMa, ed., *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, (Jakarta: Penerbit Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2005).

⁷⁶ John Griffiths mengemukakan pemahaman tentang pluralisme hukum yang lemah mengacu pada ideologi sentralisme hukum, yakni satu bagian kecil dari hukum negara, yang berlaku selama diperintahkan (secara implisit) oleh penguasa atau berdasarkan mandat kaedah dasar terhadap segolongan kecil masyarakat berdasarkan beberapa pertimbangan tertentu, yang dapat berupa faktor etnis, agama, nasionalitas atau wilayah geografis. Lihat John Griffiths, “Memahami Pluralisme Hukum, Sebuah Deskripsi Konseptual”, dalam Tim HuMa, ed., *Pluralisme Hukum*, hlm. 74-75.

⁷⁷ Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik dan Resolusi Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), hlm. 289.

hukum (*legal polycentricity*). Konsep ini bertolak dari pemikiran terdapat banyak pusat-pusat hukum, namun pranata hukum negara yang memberi pengakuan pada kemajemukan aturan hukum itu, yakni melalui reformasi hukum negara yang responsif pada pluralisme nilai.⁷⁸ Alternatif terakhir ini dapat dikembangkan dalam khazanah diskursus kebijakan hukum hak ulayat MHA di Indonesia yang sesungguhnya dapat saja diperkuat dengan menggunakan instrumen peraturan perundang-undangan yang bersifat tertulis.

4.2. Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat yang Partisipatif

Persoalannya kemudian adalah bagaimana menjamin kebijakan hukum hak ulayat MHA dalam bentuk peraturan perundang-undangan tersebut bersifat partisipatif terutama terhadap MHA. Kebijakan hukum yang partisipatif di sini harus dimaknai dengan partisipasi yang penuh makna (*Meaningful Participation*). Dalam konteks hukum di Indonesia, konsepsi partisipasi yang penuh makna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait Uji Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.⁷⁹ Putusan ini merupakan tonggak awal koreksi konsep partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkesan selama ini hanya formalitas belaka.

Menurut MK, terdapat tujuh macam tujuan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Pertama, menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan. Kedua, membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan. Ketiga, meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif. Keempat,

⁷⁸ Surya Prakash Sinha, *Jurisprudence: Legal Philosophy in a Nutshell*, (St. Paul., Minn: West Publishing Co., 1993), hlm. 347-348.

⁷⁹ Dodi Haryono, "Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Konstitusi*. 18(4), 2021, hlm. 776.

memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan. Kelima, meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara. Keenam, memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka. Ketujuh, menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).⁸⁰

Kemudian MK menjelaskan 3 (tiga) konsep mendasar terkait konsepsi partisipasi yang penuh makna (*Meaningfully Participation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*). Kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Terakhir yang ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).⁸¹ Ketiga konsepsi partisipasi tersebut turut dijadikan acuan penelitian ini dalam merumuskan apa yang dimaksud dengan kebijakan hukum peraturan perundang-undangan yang partisipatif, khususnya terkait hak ulayat MHA.

Berdasarkan Putusan MK di atas dapat dipahami bahwa partisipasi masyarakat/MHA dalam kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA justru akan meningkatkan kualitas kebijakan hukum yang akan dihasilkan. Untuk itu dalam pembentukan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat, pembentuk kebijakan hukum (peraturan perundang-undangan) hendaknya mampu mendengarkan, mempertimbangkan, dan menjelaskan segala aspirasi dari MHA secara tepat dan bertanggungjawab. Itulah yang disebut dengan partisipasi yang penuh makna (*Meaningful Participation*) dalam pembentukan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA yang digunakan dalam penelitian ini.

Selain konsepsi partisipasi yang penuh makna (*Meaningful Participation*) di atas, kebijakan hukum perlindungan hak ulayat

⁸⁰ Diani Kesuma dan Siti Fatiha Aurelia, “Langkah Pemerintah Menghadapi 2 Tahun Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Mengenai Pengujian Undang-Undang Cipta Kerja (*Government’s Step to Face 2 Years of MK Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 Concerning About Job Creation Act Testing*),” *Jurnal Hukum dan Bisnis (Selistik)*, Jun 17;8(1), 2022, hlm. 20-27.

⁸¹ Dicky Eko Prasetyo dan Disantara FP, “Politik Hukum Pengujian Formil terhadap Perubahan Konstitusi”, *European Journal of Political Economy*, 66(1), 2021, hlm.101.

MHA perlu dilengkapi. Menurut Whiteman dan Mamen, partisipasi yang penuh makna (*Meaningful Participation*) dalam kebijakan hukum penambangan atas tanah MHA (*Indigenous peoples*) harus berspektif MHA. Jadi, harus memperhatikan beberapa prinsip penting, yakni : 1) *in particular, their rights of cultural identity*; 2) *maintenance of traditional practices*; 3) *lands and territories*; and 4) *to self-determination*.⁸² Dengan demikian, kebijakan hukum dimaksud harus mempertimbangkan hak atas identitas kultural, menjaga praktek tradisonal/kearifan lokal, menjaga tanah dan teritorial, serta menghormati hak menentukan nasib sendiri dari MHA terkait.

Dalam konteks Hukum Internasional, pernyataan Whiteman dan Mamen di atas terkait erat prinsip *free, prior and informed consent* (FPIC). Prinsip ini didasari pada prinsip itikad baik dalam negosiasi, dimana MHA diberikan pilihan bebas untuk menentukan persetujuan atas setiap permohonan proyek yang akan dilaksanakan di wilayah adat/tanah adat yang dimiliki oleh MHA. Secara formal, prinsip FPIC ini telah diakui pula oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dalam *UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2008* dan *the ICMM set of commitment principles in 2013*. Dalam dokumen Hukum Internasional itu ditegaskan sebagai berikut:⁸³

“People are “not coerced, pressured or intimidated in their choices of development”. “Their consent is sought and freely given prior to authorisation of development activities”. They “have full information about the scope and impacts of the proposed development activities on their lands, resources and well- being”. “Their choice to give or withhold consent over developments affecting them is respected and upheld”.

⁸² Gail Whiteman & Katy Mamen, *Meaningful Consultation and Participation in The Mining Sector?: A Review of The Consultation and Participation of Indigenous Peoples Within The International Mining Sector*, (Ottawa: North-South Institute, ON, CA, 2002), dalam <https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/35236/1/127249.pdf> diakses tanggal 27 Juli 2022.

⁸³ Diane Ruwhiu & Lynette Carter, “Negotiating “Meaningful Participation” for Indigenous Peoples in The Context of Mining,” *Corporate Governance International Journal of Business in Society*, 2016, Aug 1, hlm. 641-654.

Beberapa konsepsi partisipasi di atas dijadikan padoman dalam penelitian ini guna mengembangkan model kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA secara partisipasi yang penuh makna (*Meaningful Participation*). Meskipun demikian, keragaman cara pandangan MHA mengenai hak ulayatnya masing-masing perlu juga dipertimbangkan. Konsepsi partisipasi yang penuh makna dalam kebijakan hukum hak ulayat MHA tidak bisa diseragamkan. Akan tetapi hendaknya disesuaikan dengan cara pandang MHA yang beragam. Dengan demikian, unifikasi kebijakan hukum Hak Ulayat MHA tidak dapat dipertahankan melainkan lebih cocok dengan pendekatan pluralisme hukum negara atau pluralisme hukum yang lemah sebagaimana yang telah di jelaskan di muka.⁸⁴ Oleh karena itu, konsepsi musyawarah mufakat harus dikembangkan dalam pengaturan kebijakan hukum hak ulayat MHA di Indonesia. Kebijakan hukum yang baik harus dapat menjamin terwujudnya hal tersebut.

4.3. Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat yang Integratif

Selain partisipatif, kebijakan hukum hak ulayat MHA tersebut harus pula dijamin dan ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten secara terintegrasi. Artinya, kebijakan hukum dimaksud harus dibentuk layaknya satu kesatuan yang bulat (koheren dan konsisten).⁸⁵ Kebijakan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan tersebut harus harmonis dan sinkron, baik secara vertikal maupun horizontal. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah mengenai hak ulayat MHA tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Bahkan peraturan perundang-undangan tersebut juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setara.⁸⁶

⁸⁴ Gordon R. Woodman, "Mungkinkah Membuat Peta Hukum?", hlm. 152. Lihat juga John Griffiths, "Memahami Pluralisme Hukum", hlm. 74-75.

⁸⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "integrasi" diartikan sebagai "pembauran hingga menjadi kesatuan yang utuh atau bulat".

⁸⁶ Hafiz Andi Sadewo, *Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif (Studi di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri)*, Disertasi Doktor Universitas Brawijaya, 2015, hlm. 1-10.

Menurut Gandhi, harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum. Sedangkan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisan hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis, maupun yuridis. Pengkajian terhadap rancangan peraturan perundang-undangan dalam berbagai aspek apakah telah mencerminkan keselarasan dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lain, hukum tidak tertulis dalam masyarakat, konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi Indonesia.⁸⁷

Bertolak dari perumusan pengertian-pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa harmonisasi hukum, adalah upaya atau proses untuk mengatasi perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan hukum hak ulayat MHA dalam peraturan perundang-undangan haruslah merupakan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan dalam satu kesatuan sistem.⁸⁸ Dengan demikian norma hukum hak ulayat MHA di dalam suatu kebijakan hukum peraturan perundang-undangan merupakan sub-sistem dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional, tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan, tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih.

⁸⁷ Moh. Hasan Wangakusumah, et.al., *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, (Jakarta:BHN Departemen Kehakiman, 1996/1997), hlm. 37.

⁸⁸ Yuli Asmara Triputra, "Harmonisasi Peraturan Daerah terhadap Peraturan Perundang-undangan dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Lex Librum*, Dec, 3(1), 2016, hlm. 417-428.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan berjalinkan dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Agar harmonis, ketentuan hukum yang saling bertentangan perlu disinkronkan terlebih dahulu. Dalam konteks kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA dapat dilakukan dalam 2 (dua) tahap. Pertama, sebelum dilakukan sinkronisasi terhadap peraturan perundangan yang terkait hak ulayat MHA, terlebih dahulu perlu dilakukan konseptualisasi untuk mencapai harmonisasi kebijakan hukum dimaksud. Langkah-langkah harmonisasi memerlukan adanya perubahan landasan kerangka pengaturan, baik perubahan segi pendekatannya, maupun perubahan segi materi muatan yang terdapat dalam peraturan perundangan yang terkait. Tahap kedua, melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak ulayat MHA, yaitu dengan melakukan merubah, menambah, atau bahkan mengganti ketentuan baru dalam peraturan-peraturan perundangan yang terkait untuk diselaraskan antara satu dengan lainnya.⁸⁹

⁸⁹ Muhammad Muhtarom, "Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Hukum Perkoperasian dan Lembaga Keuangan Mikro," *Yustisia Jurnal Hukum*, 3(2), 2014, hlm. 55-66.

BAB V

MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN WILAYAHNYA

Provinsi Riau identik dengan masyarakat beradat Melayu. Hal itu telah ditegaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Riau Tahun 2005-2025, maka visi Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Riau 2005-2025 adalah “Terwujudnya Provinsi Riau sebagai pusat perekonomian dan kebudayaan melayu dalam lingkungan masyarakat agamis, sejahtera lahir dan bathin di Asia tenggara Tahun 2025”.⁹⁰

Ada beberapa ciri khas yang ada pada hukum adat masyarakat Melayu Riau, baik terkait sistem pemerintahan adat, peradilan adat, maupun sanksi adat. Terdapat beberapa ciri khas sistem pemerintahan adat masyarakat Melayu Riau, antara lain:⁹¹

1. Sultan adalah pemimpin pemerintahan dan menjadi orang yang paling dihormati dalam hukum adat Melayu Riau
2. Kedatuan sejawat merupakan pejabat sekelas menteri yang membantu pengambilan keputusan sultan dan penghulu besar.
3. Hulubalang merupakan pengawal sultan dalam kondisi umum dan khusus
4. Kedatuan kelompok merupakan pemimpin kelompok yang ada di bawah pemerintahan sultan
5. Penghulu besar ditunjuk langsung oleh sultan
6. Penghulu kecil di bawah penghulu besar dalam pengelolaan suatu wilayah kekuasaan
7. Ritual keagamaan dipegang oleh Datuk Kadi, Datuk Labay, Datuk Paqih, dan Datuk Malin.

Ciri hukum adat masyarakat adat Melayu Riau selanjutnya adalah apabila terjadi masalah yang berada di wilayah hukum adat, maka penyelesaiannya melalui pengadilan adat. Sistem peradilan

⁹⁰ Provinsi Riau, *Renstra Provinsi Riau 2019-2024*, Pekanbaru, 2019, hlm.1.

⁹¹ Hukum Adat Masyarakat Adat Melayu Riau dalam <https://www.riaumagz.com/2021/03/hukum-adat-masyarakat-adat-melayu-riau.html> diakses pada tanggal 2 Agustus 2022.

ini dilakukan oleh mereka yang memiliki pemangku jabatan pemerintahan. Sebuah sidang adat biasanya dipimpin oleh Datuk Para Penghulu. Proses pengadilan tersebut juga bersifat terbuka, artinya masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan dan saran atas masalah yang ada.

Begitu pula dengan sanksi hukum adat yang dijatuhkan kepada mereka yang melakukan pelanggaran terhadap hukum adat di Riau. Paling tidak ada 3 (tiga) jenis, yakni:

1. Hukum sosial. Jenis sanksi ini yang paling ringan, yakni dengan cara pengucilan terhadap mereka yang melakukan pelanggaran hukum adat. Dikucilkan dalam pergaulan merupakan hukuman sosial yang diberikan pada pelaku pelanggaran hukum adat.
2. Membayar dam atau denda. Jenis sanksi ini diberikan kepada pelanggar aturan hukum adat Melayu Riau. Denda yang ditetapkan dapat berupa uang, perhiasan, hewan ternak, beras, padi atau lainnya sesuai dengan kesepakatan pengadilan adat.
3. Penghapusan identitas. Jenis sanksi merupakan sanksi yang berat dari pelanggaran hukum adat Melayu Riau sehingga pelanggar hukum adat tidak diakui lagi sebagai bagian dari suku atau kelompok hingga pengusiran dari daerah domisili. Sanksi ini terbilang cukup berat dan sudah banyak diterapkan bagi para pelaku pelanggaran hukum adat yang bersifat berat.

Pada prinsipnya, penetapan hukum adat yang dilakukan oleh pihak pengadilan adat ini harus dihormati oleh pihak pemerintah setempat. Hukum adat yang ditetapkan masih berdasarkan dan mengacu atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Jenis hukuman yang diberikan tergantung pada tingkat kesalahan yang dilakukan. Pada kondisi paling berat, seseorang bisa saja dijatuhi ketiga hukuman di atas karena melakukan kesalahan yang fatal. Pengusiran biasanya menjadi hukuman paling memberatkan.

Di Provinsi Riau secara geografis masih terdapat daerah pedalaman, yang tersebar di masing-masing kabupaten/kota. Di daerah pedalaman tersebut berdiam suku pedalaman atau yang biasa disebut dengan Komunitas Adat Terpencil (KAT) yang hidup di sejumlah wilayah hutan di Provinsi Riau. Menurut Kurtubi (2017), Komunitas Adat Terpencil yang terdapat di Provinsi Riau

dikelompokkan dalam 5 suku, yaitu: 1) Suku Sakai; 2) Suku Akit, 3) Suku Talang Mamak; 4) Suku Bonai; dan 5) Suku Laut (Duano).⁹²

Karakteristik masing-masing suku secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut:⁹³

1. Suku Sakai

Asal kata “Sakai” sampai saat ini belum diketahui secara pasti. Ada yang mengatakan kata Sakai tersebut berasal dari nama pohon yang banyak tumbuh di Kecamatan Mandau, yaitu pohon “Sikai”. Informasi lainnya mengatakan kata Sakai itu adalah dari nama sungai, yaitu Sungai Sikai. Menurut keterangan paratetua Sakai, nama Sakai baru ada sejak zaman penjajahan Jepang. Sebelum itu Suku Sakai dikenal dengan nama “Uang Daek” (orang darat) atau suku “Pebatin”. Suku Sakai ini memiliki kebudayaan asli sendiri yang berbeda dengan suku bangsa Melayu lainnya di Riau.

Menurut catatan naskah bahwa sebelum dibentuknya budaya sekarang dalam satu dasawarsa terakhir, mereka selalu hidup menyendiri di dalam hutan belantara “Batin Selapan” yang sukar dicapai oleh orang luar dan hanya dikunjungi oleh segelintir orang Melayu. Sebagai ras *veddoid* asli, maka wilayah hukum adat Perbatinan Sakai telah lama diakui jauh sebelum kemaharajaan Kesultanan Siak Sri Indrapura.

Oleh karena itu, dalam budaya Sakai mereka mengenal “Hak Ulayat” (*Beschikkingsrecht*) yang kekuasaannya berada di tangan persekutuan hukum komunitas Sakai. Namun karena sejak dahulu keberadaan Sakai ini telah terdesakoleh kebudayaan Melayu Siak, Rokan dan Tapung hingga sekarang oleh berbagai kepentingan pembangunan (pertambangan, kehutanan dan perkebunan), makal ambat laun eksistensi Hak Ulayat Suku Sakai semakin memudar.

Sosial Garis keturunan Suku Sakai yang asli adalah “matrilineal” artinya mengikuti keturunan kaum perempuan. Dalam budaya Sakai hak wanita sangatlah besar. Semua harta benda,

⁹²https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lxSD9tnjB3gJ:https://dinsos.riau.go.id/web/index.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Darticle%26id%3D410:mengenal-suku-suku-asli-komunitas-adat-terpencil-di-provinsi-riau-oleh-dodi-ahmad-kurtubi%26catid%3D17%26Itemid%3D117&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id

⁹³ Dodi Ahmad Kurtubi, *Mengenal Suku-Suku Asli (Komunitas Adat terpencil) di Provinsi Riau*, Pekanbaru: Dinas Sosial Provinsi Riau, 2017, hlm. 1-20.

baik yang bergerak maupun tidak bergerak adalah milik perempuan. Kedudukan Kepala Suku diwariskan melalui perempuan. Anak-anak mengikuti ibunya bukan ayahnya. Harta warisan secara umum ditetapkan bahwa pada kematian istri, warisan dibagi tiga: sepertiga untuk suami, sepertiga untuk keluarga istri dan sepertiga dibawa ke dalam kubur. Pada kematian suami, semua harta yang diperoleh selama perkawinan akan dibagi antara istri dan keluarga suami. Akibat pengaruh budaya Melayu dengan warna Islami yang telah berlangsung lama, maka sistem kekerabatan asli Suku Sakai banyak mengalami perubahan. Dalam arti kata Suku Sakai sekarang merupakan sistem kekerabatan bilineal (menggunakan kedua-duanya sistem kekerabatan matrilineal dan patrilineal).

Sistem kepemimpinan tradisional suku Sakai adalah "Sistem Perbatinan" sejenis kepala suku atau penghulu dalam budaya Melayu. Perbatinan sakai terdiri dari "Batin Selapan" dan "Batin Limo" yang menempati beberapa wilayah di Kecamatan Mandau Kabupaten Bengkalis. Asal usul perbatinan tersebut merupakan 13 keluarga, 1 yang membuat banjar panjang di kawasan hutan Mandau sebagai tempat tinggalnya.

Batin Selapan terdiri atas: Batin Bombam Petani, Batin Sebangar Sungai Jeneh, Batin Betuah, Batin Bumbang, Batin Sembunai, Batin Jalelo, Batin Beringin dan Batin Bomban Seri Pauh. Batin Limo terdiri atas Batin Tenganau, Batin Beromban Minas, Batin Belitu, Batin Singamerasa dan Batin Meraso. Masing-masing kelompok kerabat mempunyai induk, yaitu Batin Selapan induknya adalah Batin Jalelo, Batin Delimo induknya adalah Batin Tenganau.

Mata pencaharian pokok Suku Sakai pada dasarnya petani dan pengumpul hasil hutan yang sangat tergantung pada kebaikan alam. Mata pencaharian lain Suku Sakai adalah berkebun yang dilakukan secara sub sistem, khususnya menanam ubi lambau dan ubi menggalau dan menangkap ikan yang kebanyakan untuk konsumsi sendiri.

2. Suku Akit

Sejarah perkembangan Suku Akit bermula dari Suku Laut, jika dilihat dari asal muasal dari Suku Melayu Riau saat ini sama halnya dengan suku bangsa lainnya yang ada di Indonesia, yaitu

berbagai percampuran genetika ras yang berasal dari pusat-pusat penyebaran di segala penjuru dunia. Menurut perkembangan sejarah suku asli Akit yang ada di Pulau Rupa Kabupaten Bengkalis khususnya di Desa Titi Akar dahulunya termasuk dari Siak Sri Indrapura yang termasuk kerajaan Melayu Riau yang didirikan sekitar abad 17 oleh Raja Kecil yang digelar Sultan Siak yang berada di pinggir Sungai Siak..

Kelompok ini mengungsi ke daerah lain atas permintaan suku tersebut pindah ke tempat yang lebih aman menuju ke Pulau Padang yang dibatasi oleh selat. Suku tersebut kembali melanjutkan perjalanan ke lautan yang luas yang ada di bagian utara kemudian kembali ke bagian barat. Di sanalah suku tersebut berlabuh dan diterima oleh Datuk Empang Kelapahan. Mereka dapat mendiami pulau atas izin dengan syarat sekerat mata beras – sekerat tamping sagu–sebatang dayung emas, jika mereka dapat memenuhi syarat tersebut mereka boleh tinggal di pulau itu. Kelompok suku merasa keberatan, kemudian mengadakan perundingan dan mendapatkan kesepakatan untuk pindah ke Pulau Tujuh.

Agama yang dianut oleh masyarakat adat Suku Akit di Desa Titi Akar Kecamatan Rupa Utara antara lain adalah: Islam, Kristen dan Budha serta masiha danya animisme (kepercayaan leluhur). Agama/religi bagi mereka merupakan warisan dari leluhur yang harus dipertahankan. Masyarakat Suku Akit sudah lama menganut agama Budha sesuai dengan sejarah dan legenda yang berkembang dalam masyarakat. Meskipun demikian saat ini pelaksanaan ritual agama dalam kehidupan mereka sehari-hari dipengaruhi oleh kebudayaan etnis Cina. Sementara itu acara-acara ritual seperti mantera-mantera dan pemujaan-pemujaan terhadap para leluhur juga masih terdapat di sana. Salah satu contohnya adalah upacara dalam pemujaan pohon yang dikeramat (ketau), yaitu penyembahan berupa pemberian sesajen.

Mata pencaharian masyarakat adat Suku Akit pada umumnya di sektor pertanian, perladangan, peternakan dan juga industri rumah tangga seperti pembuatan tikar dari daun rumbia. Di samping itu juga pada umumnya masyarakat Suku Akit bergerak di sektor laut sebagai nelayan, baik menggunakan kapal motor maupun sampan. Kemudian di sektor perladangan,

pada umumnya telah dikelola dengan penanaman padi. Rata-rata kepemilikan ladang berkisar 1-4 jalur padi yang sudah dipanen pada umumnya untuk dikonsumsi sendiri.

Masyarakat adat Suku Akit yang mudah beradaptasi dengan masyarakat sekitarnya. Secara spesifik pranata yang mengatur hubungan sosial di Desa Titi Akar belum ada, namun komunitas Suku Akit tersebut dalam segala aktivitas mempunyai nilai gotong royong dan kerjasama yang sangat tinggi, walaupun berbeda etnis dan berbeda kepercayaan. Seperti dalam pekerjaan sehari-hari, mereka saling bantu membantu misalnya dalam mengelola hasil alam seperti buah kelapa dan durian. Kepemilikan lahan tidak mengenal tanah ulayat, melainkan tanah milik pribadi walaupun belum bisa dibuktikan hak kepemilikannya. Bagi warga untuk memiliki lahan bisa dengan cara membuka hutan, pemberian/warisan atau dengancara dibeli. Bagi siapa yang dapat membuka lahan secara luas, mereka itulah yang dianggap memiliki kekuasaan besar atas tanah tersebut.

3. Suku Talang Mamak

Asal usul Suku Talang Mamak, menurut orang desa Talang Mamak menyatakan diri sebagai keturunan dari “Datuk Patih Nan Sebatang” yang datang dari daerah Minangkabau melalui batang (sungai) Kuantan dengan mitos “Rakit Kulim”. Selanjutnya Datuak Papatih Nan Sebatang yang dipanggil Mamak mendirikan pemukiman baru (Talang) di Indragiri, maka untuk selanjutnya anak kemenakan Datuak Papatih Nan Sebatang menyebut pemukiman baru (Talang) sebagai “Talang Mamak” atau tempat tinggal mamak.

Menurut keturunan Patih ke-28 dari Patih Bunga yang merupakan anak Datuak Papatih Nan Sebatang bahwa leluhur orang Talang Mamak adalah Talang Parit, di sinilah Patih Nan Sebatang tinggal dan mempunyai 3 orang anak, yaitu Tuah Besi, Tuah Kelopak dan Tuah Bunga. Ketiga tuah ini selanjutnya membukak ampung (talang) sekaligus menjadi Patih di masing-masing Talang. Tuah Besi menjadi Patih di Talang Parit melanjutkan kekuasaan ayahnya, Tuah Kelopak mendirikan Talang Perigi dan Tuah Bunga mendirikan Talang Durian Cacar.

Namun pewarisan selanjutnya setelah generasi ke-3 (cucu patih nan sebatang) pola kepemimpinannya tidak diwariskan lagi kepada anak melainkan diwariskan kepada keponakan, maka gelar tertinggi pemimpin tidak lagi patih melainkan berubah menjadi Batin. Selanjutnya terjadi pengembangan wilayah, Kampung Talang Parit dimekarkan menjadi 2 yaitu Talang Parit dan Talang Sungai Limau; Talang Durian Cacar dibagi 3 yaitu, Talang Selantai, Talang Tujuh Anak Tangga, dan Talang Durian Cacar. Dengan demikian satu talang telah berkembang menjadi 6 talang.

Menurut versi orang talang yang berada di Desa Siambul bahwa leluhur orang talang adalah dari Talang Sungai Limau karena leluhur orang talang 1 mendirikan perkampungan di Sungai Limau, kemudian terjadi penyebaran ke arah selatan (Siambul) yang masuk Kecamatan Siberida dan ke arah timur dengan nama Talang Gerinjing. Di daerah Siambul terjadi pertemuan antara orang-orang Talang Mamak dengan orang pendatang dari Siam (Thailand), kemudian mereka hidup bersama. Untuk mengenal orang-orang Siam, maka pemukiman mereka dinamakan Siambul/Talang Siambul.

Pada dasarnya masyarakat Talang Mamak mempunyai pondasi kehidupan beragama sebagai masyarakat muslim, namun dalam keadaan sehari-hari mereka lebih banyak berpedoman kepada ajaran leluhur mereka. Bagi mereka yang telah masuk Islam, mereka menyamakan diri samad engan masyarakat Melayu atau sama dengan mengikuti orang Melayu, namun sebagian besar warga Talang Mamak mengikuti Langkah Lama. Orang Langkah Baru adalah orang yang sering melakukan interaksi dengan orang luar dan umumnya memiliki anak yang berpendidikan relatif lebih tinggi

Sebagian besar mata pencaharian pokok masyarakat adalah berkebunkaret, selain itu juga berladang padi, dengan masa panen selama 6 (enam) bulan. Sistem teknologinya masih sederhana dalam pengolahan dan pemeliharaannya. Tanaman lainnya yang menjadi tambahan penghasilan masyarakat desa Talang Perigi adalah tanaman pekarangan seperti kelapa, rambutan, sayuran dan buah-buahan lainnya. Aktivitas lainnya yang menjadi alternatif untuk menambah penghasilan masyarakat

Desa Talang Perigi adalah berburu, meramu hasil hutan untuk obat-obatan, dan menangkap ikan sungai.

Tanah bagi masyarakat Talang Perigi merupakan kekaayaan yang dimiliki baik secara turun temurun maupun atas usaha sendiri membuka lahan. Walaupun sudah mengenal tempat tinggal dan berkebun tetap, namun dalam berladang masih berpindah-pindah dengan sirkulasi 5 tahunan. Masyarakat Talang Perigi umumnya memiliki kebun yang ditanam berbagai jenis pohon seperti pohon karet, kelapa, buah-buahan dan sebagainya. Hanya sekitar 5% saja yang tidak memiliki lahan. Kepemilikan lahan rata-rata per kepala keluarga seluas 7 ha dengan interval berkisar antara 2-10 ha.

Sistem kepemimpinan dalam masyarakat desa Talang Mamak di desa Talang Perigi menempatkan batin sebagai pucuk pimpinan adat. Hal ini diungkapkan melalui pepatah yang hidup di tengah-tengah masyarakatnya yang berbunyi: “Sebuah Nagari seorang Hatinya, Sebuah Banjar seorang Tuanya, dan Sebuah Rumah seorang Tunggannya”.

Dikenal pula adanya dukun atau kemantan. Di desa Talang Perigi terdapat 2 orang kemantan, 3 orang dukun dan 4 orang dukunberanak. Sistem yang dilakukan dukun dan kemantan berbeda. Kemantan dalam melakukan pengobatan melakukan upacara bulian, sedangkan dukun dalam melakukan pengobatan disebut dengan upacara berdukun. Upacara pengobatan bulian dibantu “pinai” dan “kebayau” (beberapa orang wanita) yang mengiringi perilaku kemantan. Dukun sunat sudah dikenal dalam masyarakat desa Talang Perigi. Mereka menyebutnya orang pandai untuk penyunatan anak laki-laki dan bidan untuk penyunatan terhadap wanita.

4. Suku Bonai

Ada 2 (dua) versi terkait asal usul masyarakat Suku Bonai. Versi pertama, nenek moyang Suku Bonai adalah berasal dari Borneo (Kalimantan) yang datang menyusuri muara Sungai Rokan ke arah hulu, dan sampailah mereka ke tempat pemukiman sekarang. Menurut sejarah nenek moyang suku Bonai dipimpin oleh 2 orang bersaudara, yaitu Sultan Janggut yang menjadi cikal bakal orang Sakai di bagian hilir Sungai Rokan dan Sultan Harimau yang menjadi cikal bakal orang Bonai.

Menurut cerita singkat setelah mereka bertemu di antara Rokan Kiri dan Rokan Kanan (Kuala Sako). Kedua beradik tersebut berpisah mencari pemukiman masing-masing. Sultan Janggut menyusuri Sungai Rokan Kanan dan Sultan Harimau menyusuri Sungai Rokan Kiri ke arah hulu sungai diyakini oleh mereka bahwa Sultan Harimau berasal dari Borneo, sehingga kata Bonai dianggap berasal dari kata tersebut.

Versi kedua, asal usul nenek moyang orang Bonai adalah berasal dari kerajaan Pagaruyung. Terlepas dari mitos misi “Rakit Kulim” Datuk Papatih Nan Sebatang yang juga berkembang dalam masyarakat Bonai, seperti yang terjadi dalam orang Talang Mamak. Cerita ini cukup masuk akal dan mudah diterima jika dikaitkan dengan kebudayaan dan sistem kekerabatannya yang ada pada suku Bonai. Bukti konkritnya adalah orang Bonai mengenal sistem kekerabatan seperti orang Minangkabau. Mereka mengenal ninik mamak dan hubungan dengan pihak keluarga ibu sangat dekat (matrilineal). Selain itu, mereka juga mengenal suku-suku sebagai cerminan keluarga dan garis keturunannya.

Sumber mata pencaharian utama masyarakat suku Bonai adalah sebagai nelayan penangkap ikan khususnya di sepanjang Sungai Rokan Kanan. Teknologi yang digunakan masih tradisional seperti “siapang” (tombak mata tiga), “kayo”(pancing yang dipasang malam dan akan diambil pagi hari), lukah dan jaring. Hasil tangkapan ikan mereka, kebanyakan digunakan untuk konsumsi sendiri, dan sebagian dijual untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Selain dari sektor perikanan, mereka juga sebagai petani dan pengumpul hasil hutan yang sangat tergantung pada alam, pekerjaan perkebunan dilakukan secara subsistem, khususnya tanaman ubi, jeruk dan tanaman muda lainnya yang tidak mendapatkan perawatan.

Extended family merupakan tipologi keluarga suku Bonai di dusun Bunga Tanjung. Mereka mengacu kepada *lineage* campuran antara patrilineal dan matrilineal dan biasa disebut dengan bilineal. Dalam banyak aspek hubungan kekerabatan yang berlaku adalah matrilineal. Hal ini disebabkan dengan interaksi yang mereka lakukan dengan masyarakat di sekitarnya. Sebagai kelompok masyarakat dari dusun Bunga Tanjung, dalam suku Bonai terdapat 2 suku, yaitu: Suku Monilang dan

Suku Kandang Kopuh, sedangkan dalam masyarakat Dusun Bunga Tanjung Desa Kasimang terdapat 7 suku yaitu: a. Suku Melayu; b. Suku Monilang; c. Suku Anak Raja-Raja; d. Suku Pungkuik; e. Suku Kandang Kopuh; f. Suku Kutu; g. Suku Ampu.

Dalam setiap suku mengenal istilah Mamak Sako (adik/abang laki-laki saudara dari ibu) yang memiliki peran besar terhadap kehidupan dari kemenakannya. Pada setiap suku memiliki ninik mamak, meskipun terdapat dua suku yang memiliki ninik mamak di Dusun Bunga Tanjung, akan tetapi Suku Bonai tidak pernah merasa memiliki keterikatan langsung dengan mereka. Pada saat sekarang ini pula kepemimpinan tradisional sudah semakin memudar dalam komunitas Suku Bonai, mereka hanya mengakui keberadaan ‘bomo’ (dukun). Dalam kesehariannya masyarakat Suku Bonai memang hidup berdampingan dengan ‘bomonya’. Jika ‘bomo’ pindah rumah ke pemukiman lain, kecenderungan akan diikuti oleh sebagian besar komunitas Suku Bonai.

Suku Bonai Dusun Bunga Tanjung Desa Kesimang pada saat sekarang ini memeluk agama Islam. Sebagaimana masyarakat Komunitas Adat Terpencil lainnya, mereka pada awalnya penganut ‘animisme’. Islam dikenal pada fase kedua awal tahun 1930-an, setelah para kholifah yang berasal dari Basalam Sumatera Utara menyebarkan agama Islam. Pada awalnya Dusun Bunga Tanjung Desa Kesimang merupakan kota Raja, dengan nama Rantau Binuang. Konon, di tempat ini pada masa tersebut Syech Abdul Wahab Rokan tinggal dan mengaji di atas pohon Binuang.

Komunitas Adat Terpencil Suku Bonai dari zaman kerajaan telah mengenal Islam, dan menyatakan telah memeluk Islam. Dalam kehidupan sehari-harinya masyarakat Suku Bonai masih diwarnai oleh praktek-praktek animisme, seperti tradisi pengobatan tradisional oleh bomo dan pemujaan terhadap roh-roh penunggu hutan. Syariat Islam belum sepenuhnya dilaksanakan oleh mereka, ini suatu kewajaran karena syiar Islam belum intensif dan pembangunan bidangkeagamaan belum menyentuh mereka.

5. Suku Laut (Duano)

Suku Kuala (Duano) berada di Kabupaten Indragiri Hilir yang merupakan salah satu suku asli yang ada di Provinsi Riau. Kepemimpinan Suku Laut (Duano) yang di Kuala Selat zaman dahulu dipegang oleh seorang Batin, namun kondisi sekarang yang mereka ketahui adalah Bapak Wali (Kepala Desa).

Agama dan Kepercayaan Suku Duano dahulu menganut kepercayaan pada berhala-berhala. Sekarang sudah tidak mengenal dan menggunakan mantera-mantera, karena dakwah agama Islam telah masuk ke desa. Untuk Suku Laut yang ada di Desa Kuala Selat hanya memiliki keterampilan anyam anyam dan pembuatan jaring.

Pranata keturunan dan kekerabatan mengikuti alur patrilineal yaitu menurut garis keturunan bapak. Hak waris turun pada anak-anaknya. Sistem gotong royong masih kuat. Potensi gotong royong yang tinggi, ketika ada pesta perkawinan mereka saling menyumbang materi, seperti memberi beras, gula, telur dan bumbu-bumbu untuk memasak walaupun tidak banyak. Hubungan sosial dengan etnis lainpun sudah berlangsung. Karena posisi pemukimannya saling berdekatan, hubungan sosial dengan nelayan dan para toke bersifat ketergantungan, sehingga hasil dari penangkapannya dikuasai oleh tokenya (patron klien).

Selain dari lima suku asli MHA di atas, Pemerintah Provinsi juga telah mengidentifikasi sekitar 324 komunitas adat yang ada di wilayah Provinsi Riau. Dari jumlah tersebut, terdapat 6 MHA yang telah mendapat pengakuan dan dikukuhkan oleh negara. Keenam MHA tersebut berada di Kabupaten Kampar yakni, MHA Kenegerian Batu Sanggan, MHA Gajah Bertalut, MHA Aur Kuning, MHA Terusan, MHA Kuok, dan MHA Rumbio.⁹⁴ Bahkan, negara juga sudah mengakui dua hutan adat sebagai bagian dari hak ulayat MHA di Provinsi Riau. Kedua hutan adat dimaksud adalah Hutan Adat Kenegerian Kampa dan Hutan Adat Imbo Putui yang keduanya berada di Kabupaten Kampar.⁹⁵

⁹⁴<https://kumparan.com/selasarriau/di-riau-sudah-teridentifikasi-324-komunitas-adat-1v5RH hm RKQt/ 2>. diakses pada tanggal 25 Januari 2022.

⁹⁵ <https://bahteraalam.org/2020/12/27/jalan-panjang-pengembalian-hak-masyarakat-adat-atas-hutan -di-kampar-riau/> diakses pada tanggal 25 Januari 2022. Lihat juga

Berdasarkan data dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pemerintah Kabupaten Kampar sebenarnya masih terdapat beberapa MHA lainnya di Kabupaten Kampar meskipun belum dikukuhkan oleh pemerintah. Hal itu dapat dilihat dari tabel di bawah ini:⁹⁶

Tabel 5.1. MHA dan Wilayahnya di Kabupaten Kampar

No.	Tanggal daftar	Nama Wilayah Adat	Propinsi	Kab/Kota	Kecamatan
1.	13 Apr 2020	Kenegerian Air Tiris	Riau	Kampar	Kampar & Kampar Utara
2.	17 Mar 2020	Turotak Kenegrian Kuok	Riau	Kampar	Kuok
3.	16 Mar 2020	Salo	Riau	Kampar	Bangkinang
4.	16 Mar 2020	Kampung Kenegerian Pantai Cermin	Riau	Kampar	Tapung
5.	13 Mar 2020	Kenegerian Umbio	Riau	Kampar	Kampar
6.	21 Nop 2016	Kenegerian Terusan	Riau	Kampar	Kampar Kiri Hulu
7.	24 Jul 2016	Kenegerian Pangkalan Serai	Riau	Kampar	kampar kiri hulu

<https://www.riauonline.co.id/riau/read/2020/12/27/jalan-panjang-pengembalian-hak-masyarakat-adat-atas-hutan-di-kampar-riau> diakses pada tanggal 25 Januari 2022

⁹⁶ Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Pemerintah Kabupaten Kampar, 2022.

No.	Tanggal daftar	Nama Wilayah Adat	Propinsi	Kab/Kota	Kecamatan
8.	20 Nop 2016	Kenegerian Aur Kuning	Riau	Kampar	Kampar Kiri Hulu
9.	20 Nop 2016	Kenegerian Gajah Bertalut	Riau	Kampar	Kampar Kiri Hulu
10.	22 Apr 2012	Kenegerian Batu Sanggan	Riau	Kampar	Kampar Kiri Hulu
11.	07 Sep 2015	Kenegerian Miring	Riau	Kampar	Kampar Kiri Hulu
12.	19 Ags 2015	Kuntu Toeroba	Riau	Kampar	Kampar Kiri

BAB VI

PENGEMBANGAN KEBIJAKAN HUKUM PERLINDUNGAN HAK ULAYAT MHA DI RIAU

6.1. Kebijakan Hukum Daerah Perlindungan Hak Ulayat MHA dan Implementasinya

6.1.2. Kebijakan Hukum Provinsi Riau

Di tingkat Provinsi Riau ditemukan beberapa produk hukum daerah yang terkait dengan Masyarakat Hukum Adat (MHA) kaitannya dengan hak ulayat. Beberapa Peraturan Daerah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2019 tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan Dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat.⁹⁷

Peraturan Daerah ini diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal tanggal 14 Juli 2019. Terdiri dari 5 (lima) Bab dan 18 (delapan belas) Pasal. Dasar pertimbangan utama dibentuknya Perda ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Landasan Yuridis/Perda Delekatif). Dasar hukum yang dijadikan acuan dalam pembentukan Perda ini adalah: 1) Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau sebagai Undang-Undang; 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; 4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peme-

⁹⁷ Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2019 tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat (Lembaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2018 Nomor : 24, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Riau Nomor : 24).

rintahan Daerah; 5) Peraturan Peme-rintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelak-sanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; dan 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 tahun 2016 tentang Kewenangan Desa.

Ruang lingkup pengaturan Perda ini mencakup: Ketentuan Umum; Struktur Kelembagaan Desa Adat; Pengisian Jabatan dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat; Ketentuan Peralihan; dan Ketentuan Penutup. Secara substansial Perda ini mengatur perihal susunan kelembagaan, pengisian jabatan dan masa jabatan kepala desa adat untuk memberikan kepastian hukum bagi Pemerintah Kabupaten di Provinsi Riau dalam menyusun struktur kelembagaan, pengisian jabatan dan masa jabatan kepala desa adat. Jadi, materi muatan Perda ini memang tidak berfokus pada hak ulayat atau dapat dikatakan tidak ada mengatur perihal hak ulayat secara jelas.

Beberapa ketentuan yang terkait dengan Hak Ulayat dapat ditemukan dalam:

1. Pasal 1 angka 13 : **Wilayah Adat** adalah **tanah adat** yang berupa tanah, air, dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat.
2. Pasal 1 angka 14 : **Tanah Ulayat** adalah bidang tanah yang berada dalam lingkup **hak ulayat** suatu masyarakat hukum adat tertentu di Provinsi Riau.

Sesuai dengan judul Perda ini tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan Dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat, maka pengaturan mengenai hak ulayat tidak ada diatur jelas dalam Perda ini. Meskipun demikian, jika mengacu pada ketentuan Pasal angka 13 dan angka 14 dapat

dipahami secara penafsiran sistematis bahwa hak ulayat terkait erat dengan wilayah adat, yang dapat berupa tanah adat dan hutan adat.

- b. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.⁹⁸

Peraturan Daerah ini diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 22 Mei 2018. Terdiri dari 9 (sembilan) Bab dan 16 (enam belas) Pasal. Terdapat 2 (dua) dasar pertimbangan penting dibentuknya Perda ini. Pertama, berdasarkan Pasal 63 ayat (2) huruf n Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pemerintah Provinsi berwenang menetapkan kebijakan mengenai pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat Provinsi (Landasan Yuridis). Kedua, peran dan keberadaan Masyarakat Hukum Adat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam serta lingkungan hidup yang berkelanjutan belum mendapat perlindungan dan pengakuan secara optimal bagi lingkungan (Landasan Sosiologis).

Dasar Hukum Perda ini adalah : 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2) Undang-undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau; 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; 4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua

⁹⁸ Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2018 Nomor : 14, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Riau Nomor : 14).

Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat.

Perda ini mengatur tentang Pedoman Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Secara masteri muatan Perda ini terdiri dari : Ketentuan Umum; Wilayah Adat; Pengakuan Keberadaan MHA Dalam PPLH; Tanggung Jawab Pemerintah Daerah; Penyelesaian Sengketa; Pembinaan dan Pengawasan; Pendanaan; Ketentuan Lain-Lain; dan Ketentuan Penutup.

Dalam Pasal 1 angka 4, MHA diartikan sebagai kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di Provinsi Riau, karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum. Menariknya lagi tidak ditemukan penyebutan kata “hak ulayat” dalam Perda ini.

Meskipun demikian, ada beberapa ketentuan yang sebenarnya berkolerasi erat dengan hak ulayat. Beberapa ketentuan dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pasal 2 : Pedoman Pengakuan Keberadaan MHA dalam PPLH merupakan panduan pemberian pengakuan, perlindungan dan pemberdayaan terhadap : a. **hak-hak MHA** dalam PPLH; dan b. kearifan lokal MHA terkait PPLH.
2. Pasal 5 ayat (1) : MHA memiliki hak: ... d. untuk menentukan dan/atau memberikan persetujuan terhadap pengelolaan untuk kepentingan pembangunan terhadap **wilayah pengelolaan sumber daya alam yang mejadi milik MHA**; dan e. untuk memperoleh pemulihan lingkungan hidup di **wilayah adat** yang mengalami kerusakan akibat pengelolaan oleh pihak lain.
3. Pasal 5 ayat (2) : Hak pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : ...c. **pengelolaan hutan**; ... i. **hak pengelolaan lain** yang merupakan kearifan lokal.

4. Pasal 8 ayat (1) : Pemerintah Daerah berkewajiban: ... b. memfasilitasi MHA dalam melakukan pemetaan terhadap **wilayah adat** dalam rangka memberikan PPLH; ...
5. Pasal 9 : Pemerintah Daerah menjamin semua pihak untuk menghormati, memperdayakan, mengakui dan melindungi keberadaan dan **hak MHA** serta kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup.
6. Pasal 10 ayat (1) : Pemerintah Daerah berkewajiban menyediakan mekanisme yang efektif untuk mencegah: ... b. setiap bentuk pemindahan MHA dari **wilayahnya**, yang berakibat dilanggarnya **hak-hak MHA** terkait PPLH;

Walaupun beberapa ketentuan di atas tidak secara tegas menyebutkan adanya hak ulayat, namun secara penafsiran sistematis dan ekstensif maka hak ulayat itu sendiri terkait erat dengan pengakuan dan perlindungan keberadaan MHA berikut hak-hak yang melekat dan menyertainya. Hak ulayat adalah bagian hak MHA dan berkorelasi erat dengan wilayah, tanah, dan hutan adat. Dengan demikian, pengelolaan sumber daya alam yang ada di dalamnya oleh MHA harus pula diberikan perlindungan oleh pemerintah, termasuk terhadap hak ulayat MHA.

- c. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Masyarakat Adat.⁹⁹

Peraturan Daerah ini diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal tanggal 28 Desember 2018. Terdiri dari 10 (sepuluh) Bab dan 21 (dua puluh satu) Pasal. Terdapat 3 (tiga) dasar pertimbangan penting dibentuknya Perda ini. Pertama, dalam rangka mendukung optimalisasi pemberdayaan Masyarakat Adat perlu penguatan Lembaga Kemasyarakatan Adat, Lembaga Adat dan Masyarakat Hukum Adat yang berada di lintas Daerah Kabupaten/Kota Lingkup Provinsi Riau (Landsan Sosiologis). Kedua, optimalisasi Masyarakat Adat di-

⁹⁹ Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Masyarakat Adat (Lembaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2018 Nomor : 24, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Riau Nomor : 24).

lakukan dalam rangka mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat yang berdasarkan pada nilai budaya dan kearifan lokal Masyarakat Adat (Landasan Filosofis). Ketiga, berdasarkan lampiran M angka 4 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sub Urusan Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat, dan Masyarakat Hukum Adat menegaskan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi perlu melakukan pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat yang masyarakat pelakunya hukum adat yang sama berada di lintas Daerah Kabupaten/Kota (Landasan Yuridis).

Dasar Hukum Perda ini adalah : 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau; 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat.

Perda ini mengatur tentang pemberdayaan masyarakat adat. Secara materi muatan Perda ini terdiri dari : Ketentuan Umum; Pemberdayaan Lembaga Kemasyarakatan Adat dan Pemberdayaan Lembaga Adat; Tugas dan Fungsi Lembaga Kemasyarakatan Adat dan Lembaga Adat; Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat; Kewajiban Lembaga Kemasyarakatan Adat dan Lembaga Adat; Pembinaan dan Pengawasan; Sengketa Adat; Pendanaan ; dan Ketentuan Penutup.

Dalam Pasal 1 angka 6 Perda ini disebutkan pengertian MHA sebagai Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai

yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan pengertian Wilayah Adat sebagai tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat.

Perda ini ada mengatur perihal hak ulayat secara sumir, hanya disebutkan dalam Pasal 1 angka 7 dalam Bab I : Ketentuan Umum. Hal itu tergambarkan dalam definisi **Wilayah Adat** yang diartikan sebagai **tanah adat** yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa **tanah ulayat** atau **hutan adat**. Pengaturan mengenai hak ulayat tidak ditemukan dalam pengaturan bab, pasal, atau ayat lainnya dalam Perda ini.

Lepas dari informasi yang didapati di atas, ada ketentuan dalam Perda ini yang sebenarnya berkolerasi erat dengan hak ulayat. Ketentuan dimaksud sebagaimana termaktub dalam Pasal 11 huruf d dan huruf e sebagai berikut: Lembaga Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 mempunyai fungsi: ... d. pengelolaan dan **kearifan lokal** Masyarakat Hukum Adat di Daerah; ... f. pengelolaan **sumber-sumber kekayaan** yang dimiliki oleh lembaga adat. Meskipun ketentuan Pasal 11 huruf d dan huruf e tidak secara tegas menyebutkan hak ulayat, namun secara penafsiran sistematis dan ekstensif bahwa istilah kearifan lokal dan sumber kekayaan adat berkaitan erat juga dengan hak ulayat. Dengan kata lain, pengakuan adanya pengelolaan karifan lokal maupun sumber-sumber kekayaan MHA berarti pula harus mengakui dan melindungi hak ulayat.

- d. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2015 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya.

Peraturan Daerah ini diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal tanggal 23 Desember 2015. Terdiri dari 15 (lima belas) Bab dan 23 (dua puluh tiga) Pasal. Terdapat 3 (tiga) dasar pertimbangan penting dibentuknya Perda ini. Pertama, dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa daerah berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Landasan Filosofis/Yuridis). Kedua, tanah merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat di Provinsi Riau, khususnya Komunitas pesukuhan atau Masyarakat Hukum adat di Provinsi Riau sebagian besar kehidupannya sangat tergantung kepada tanah (Landasan Sosiologis). Ketiga, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34/P Tahun 2015 tentang Pemberhentian Sementara Gubernur Riau Masa Jabatan Tahun 2014-2019 dinyatakan Wakil Gubernur Riau Melaksanakan Tugas dan Kewenangan Gubernur Riau Masa Jabatan Tahun 2014-2019 (Landasan Yuridis).

Dasar Hukum Perda ini adalah : 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Undang-undang Nomor 61 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-undang Darurat Nomor 19 tahun 1957 tentang Pembentukan daerah-daerah Swatantra Tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau sebagai Undang-undang; 3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; 4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; 5) Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; 6) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal; 7) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; 8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; 9) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Kerusakan Hutan; 10) Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah; 11) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan; 12) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai; 13) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; 14) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum; 15) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2004 tentang Kebijakan Nasional Bidang Pertanahan; dan 16) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Peraturan Daerah ini mengatur tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Sistematika materi muatannya terdiri dari: Ketentuan Umum, Azas, Manfaat dan Tujuan, Jenis dan Kepemilikan Tanah Ulayat, Kedudukan dan Fungsi Tanah Ulayat, Pendaftaran dan Subjek Hukum Tanah Ulayat, Kriteria Keberadaan dan Objek Tanah Ulayat, Tata Cara Pemanfaatan Tanah Ulayat, Kewajiban Pemegang Kuasa Tanah Ulayat, Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat, Perpanjangan dan Berakhirnya Hak Atas Tanah Ulayat, Larangan Dan Pengawasan, Ketentuan Penyidikan, Sanksi, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup.

Dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan konsepsi Masyarakat Hukum Adat (*adatrechtsgemeenschap*) adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang bersifat tetap, mempunyai kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka

10 disebutkan Hak Ulayat adalah hak Masyarakat adat atas sebidang tanah/lahan/wilayah/daerah, kawasan tertentu dan apa yang terkandung didalam dan di atasnya yang kepemilikan, tata cara pengelolaan dan pemanfaatannya diatur berdasarkan Hukum adat.

Kemudian Pasal 1 angka 11 disebutkan pengertian Tanah Ulayat, yakni bidang tanah yang berada dalam lingkup hak ulayat suatu masyarakat hukum adat tertentu. Pasal 1 angka 12 menyebutkan Hutan Ulayat adalah sebidang tanah/lahan/wilayah/ daerah/kawasan tertentu, di atasnya masih terdapat Hutan dimana tata pengelolaan dan pemanfaatannya diatur berdasarkan Hukum adat. Sedangkan Pasal 1 angka 13 disebutkan pula bahwa Tanah adat adalah Tanah milik persukuan yang penguasaannya diatur menurut Hukum adat.

Beberapa materi muatan yang penting diperhatikan dalam penelitian antara lain:

1. Asas tanah ulayat mencakup asas: legalistik; domisili; faktual ; kepentingan bersama; turun temurun; dan manfaat (Pasal 2).
2. Jenis tanah ulayat yang terdiri dari Tanah Dusun, Tanah Kehidupan/Tanah Hayat, Tanah Larangan, dan Tanah Kayat (Pasal 5).
3. Konsepsi kepemilikan tanah ulayat (Pasal 6) meliputi:
 - a. Tanah ulayat adalah milik pesukuan dan/atau Masyarakat Hukum adat berdasarkan adat setempat dan tidak dapat diperjual belikan kepada pihak lain atau pihak ke tiga.
 - b. Pemegang Kuasa tanah ulayat mempunyai wewenang tata cara pengelolaan, menjaga keamanan, keselamatan dan pemanfaatan tanah Ulayat.
 - c. Keputusan yang diambil oleh pemegang kuasa tanah ulayat dilakukan atas dasar persetujuan atau kesepakatan anggota Pesukuan atau masyarakat hukum adat setempat yang di tuangkan dalam bentuk tertulis.
 - d. Pemegang kuasa tanah ulayat dapat mewakili pesukuan atau masyarakat Hukum adat di Pengadilan atau penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah ulayat.

4. Kriteria keberadaan Tanah Ulayat masyarakat Hukum Adat : a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban; b. ada kelembagaan dalam perangkat Penguasa adatnya; c. ada wilayah hukum adat yang jelas; dan d. ada pranata dan perangkat Hukum yang masih ditaati (Pasal 9).
5. Obyek Tanah Ulayat meliputi tanah, bukit, hutan, rimba dan perairan dan /atau pesisir pantai, sungai, anak sungai, suak, Kuala Sungai sampai Muara sungai, danau, tasik, telaga, yang dikuasai oleh persukuan dan /atau masyarakat hukum adat setempat, termasuk benda-benda yang ada di atasnya kecuali bahan tambang berat yang ada di dalam Bumi. Penguasaan dan pengelolaan Bahan tambang berat yang ada didalam wilayah tanah ulayat dilakukan berdasarkan pada ketentuan Peraturan perundang-undangan (Pasal 10).
6. Tata cara pemanfaatan tanah ulayat (Pasal 12):
 - a. Pemanfaatan tanah ulayat oleh anggota masyarakat adat dapat dilakukan atas sepengetahuan dan seizin penguasa ulayat yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan tata cara hukum adat yang berlaku.
 - b. Pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara penyerahan tanah oleh pemilik ulayat dan/atau pemegang Kuasa tanah ulayat berdasarkan kesepakatan anggota masyarakat adat yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
 - c. Pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak lain dilakukan oleh pemegang kuasa tanah ulayat atas dasar kesepakatan anggota pesukuan atau masyarakat hukum adat, perjanjian kerjasama dibuat dihadapan Notaris dan disaksikan oleh kepala Desa atau Penghulu Kampung dan/ atau camat dimana Tanah Ulayat itu Berada.
 - d. Apabila perjanjian kerjasama tersebut sudah berakhir, tanah ulayat wajib dikembalikan oleh pihak pemakai atau pengelola kepada pemilik tanah ulayat melalui pemegang kuasa tanah ulayat atau pemangku adat.
 - e. Pelaksanaan pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak lain dapat dilakukan setelah badan hukum atau perora-

ngan yang memerlukan tanah ulayat, memperoleh izin lokasi guna kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah dari pemerintah setempat sesuai kewenangannya.

- e. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau.¹⁰⁰

Peraturan Daerah ini diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 18 Januari 2012. Terdiri dari 17 (tujuh belas) Bab dan 21 (dua puluh satu) Pasal. Terdapat 2 (dua) dasar pertimbangan penting dibentuknya Perda ini. Pertama, dalam rangka mempertahankan dan melestarikan adat Melayu Riau, maka sangat diperlukan pembinaan dan pengembangan Lembaga Adat Melayu Riau dalam rangka membina, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai adat dan nilai-nilai sosial budaya Melayu di Provinsi Riau (Landasan Filosofis). Kedua, Lembaga Adat Melayu Riau merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan visi Riau 2020 (Landasan Sosiologis).

Dasar Hukum Perda ini adalah : 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan; 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang; 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya; 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pedoman Fasilitasi Organisasi Kemasyarakatan Bidang Kebudayaan, Keraton dan Lembaga Adat dalam Pelestarian dan Pengembangan Budaya Daerah; 7) Peraturan Menteri

¹⁰⁰ Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau (Lembaran Daerah Provinsi Riau Tahun 2012 Nomor: 1).

Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat; 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; 9) Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 36 Tahun 2001 tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi Riau yang menetapkan Visi dan Misi Riau sebagai Pusat Perekonomian dan Budaya Melayu dalam lingkungan Masyarakat yang Agamis, sejahtera lahir dan batin di Asia Tenggara Tahun 2020; 10) Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Riau Tahun 2005 – 2025; dan 11) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2009 – 2013.

Perda ini mengatur tentang Lembaga Adat Melayu Riau. Secara materi muatan Perda ini terdiri dari : Ketentuan Umum; Pembentukan Lembaga Adat Melayu Riau; Susunan Organisasi Lembaga Adat Melayu Riau; Falsafah dan Asas; Tujuan; Bentuk dan Fungsi; Tugas Pokok; Pembinaan dan Pengembangan Adat Istiadat; Pembinaan dan Pengembangan Adat Istiadat; Hubungan Kerjasama; Setia Amanah Adat; Kekuasaan dan Keanggotaan; Pendanaan; Lambang, Tanda-Tanda Kebesaran, Gelar Kehormatan dan Hari Besar Adat; Pembubaran; Ketentuan Peralihan; dan Ketentuan Penutup.

Mengingat Perda ini berrfokus pada lembaga adat, khususnya Lembaga Adat Melayu Riau maka tentu saja tidak ditemukan pengaturan tertentu mengenai hak ulayat. Meskipun terdapat ketentuan yang ada korelasinya dengan hak ulayat sebagaimana tersirat dalam ketentuan:

1. Pasal 6 ayat (2) : LAM Riau bertujuan melindungi dan membela **hak-hak tradisional dan konstitusional masyarakat adat** dan nilai sosial budaya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan lahiriah dan batiniah masyarakat Melayu Riau.
2. Pasal 8 huruf b : LAM Riau berfungsi : ... b. mengemban, mengamalkan, memelihara dan membela nilai-nilai luhur adat istiadat serta **membela kepenti-**

ngan masyarakat adat Melayu Riau dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;.

3. Pasal 9 ayat (5) : Mengupayakan pengembalian dan pemulihan **hak-hak tradisional dan konstitusional masyarakat adat** Melayu sesuai dengan rasa keadilan, kepatutan dan perundang-undangan yang berlaku.

Perlu diingat bahwa Lembaga Adat Melayu Riau (LAM Riau) dalam Perda ini dimaknai sebagai organisasi kemasyarakatan yang karena kesejarahan atau asal usulnya menegakkan hukum adat dan mendorong anggota-anggotanya untuk melakukan kegiatan pelestarian serta pengembangan adat budaya di Riau (Pasal 1 angka 4). Dengan demikian, LAM Riau adalah Ormas bukan MHA. Meskipun dimungkinkan saja keanggotaan LAM Riau melibatkan MHA sebagaimana terkandung dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf d yang menyebutkan: Susunan Organisasi LAM Riau terdiri dari : ... d. LAM Riau Kenegerian/Kepenghuluan/ Pebatinan dan/atau yang disebut nama lain berkedudukan di Desa/Kepenghuluan. Meskipun demikian, fungsi dan tugas LAM Riau dalam Perda ini, salah satunya tentu saja terkait erat dengan upaya perlindungan hak ulayat sebagai bagian dari hak-hak MHA pada umumnya jika menggunakan penafsiran sistematis maupun ekstensif.

Beberapa kebijakan hukum terkait MHA berikut hak ulayatnya sebagaimana yang telah dijelaskan di atas lebih berbentuk Peraturan Daerah. Hingga penelitian ini dibuat tidak ditemukan adanya produk hukum daerah lainnya di Provinsi Riau yang mengatur perihal hak ulayat. Baik berupa Peraturan maupun Keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Riau atau Gubernur. Pengaturannya pun masih bersifat parsial dan terbatas. Kesemuanya itu menunjukkan bahwa pengaturan mengenai hak ulayat di tingkat Provinsi Riau memang belum komprehensif/holistis dan integratif. Belum lagi persoalan partisipasi MHA dalam pembentukan beberapa Peraturan Daerah yang tampaknya belum tercerminkan secara optimal

dalam materi muatan beberapa Perda di atas, khususnya terkait pengakuan dan perlindungan hak ulayat MHA.

6.1.2. Kebijakan Hukum Kabupaten Kampar

Dibandingkan jumlah kebijakan hukum Pemerintah Provinsi Riau terkait MHA berikut hak ulayatnya, maka kebijakan hukum Kabupaten Kampar terkait hal itu memang lebih sedikit. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada sub pembahasan sebelumnya setidaknya terdapat 4 (empat) produk hukum daerah berupa Perda Provinsi Riau yang mengatur MHA korelasinya dengan hak ulayat.

Sedangkan di Kabupaten Kampar hanya dapat ditemukan 1 (satu) Perda terkait MHA korelasinya dengan hak ulayat. Meskipun demikian Perda Kabupaten Kampar ini memang lebih spesifik, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Dengan kata lain, Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 memiliki kekhasan tertentu karena lebih berfokus pada hak ulayat dalam perspektif MHA Kabupaten Kampar, khususnya yang berbentuk tanah ulayat.

Peraturan Daerah ini diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 28 Februari 2000. Terdiri dari 5 (lima) Bab dan 17 (tujuh belas) Pasal. Terdapat 2 (dua) dasar pertimbangan penting dibentuknya Perda ini. Pertama, kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat di daerah Kabupaten Kampar, tumbuh dan berkembang secara turun temurun selama berabad-abad sepanjang sejarah telah memberikan sumbangan yang cukup berharga bagi perjuangan kemerdekaan dan kelangsungan di segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, memiliki bermacam ragam harta pusaka diantaranya Tanah Ulayat yang turun temurun dipelihara keutuhannya dan dimanfaatkan bagi peningkatan kesejahteraan warganya secara merata (Landasan Filosofis dan Sosiologis). Kedua, dengan masih belum lengkapnya perangkat perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, sehingga menimbulkan berbagai permasalahan Tanah Ulayat khususnya di Wilayah Kabupaten Kampar, sehingga perlu upaya-upaya pencegahannya di masa mendatang (Landasan Yuridis).

Dasar Hukum Perda ini adalah : 1) Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945; 2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Tengah; 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan; 5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; 6) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; 7) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan ; 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pembewrdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan masyarakat dan Lembaga Adat di Daerah; 9) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan dan Pemberian Hak Atas Tanah; 10) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat; 11) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 84 Tahun 1993 tentang Bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Derah Perubahan; 12) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1998 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan masyarakat dan Lembaga Adat di Daerah; dan 13) Peraturan Derah Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar Nomor 6 Tahun 1994 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar.

Perda ini mengatur tentang Hak Tanah Ulayat. Secara materi muatan Perda ini terdiri dari: Ketentuan Umum; Hak Tanah Ulayat; Tata Cara Penggunaan dan Kepemilikan Tanah Ulayat; Tugas, Wewenang dan Fungsi Penghulu Suku; Ketentuan Lain; dan Ketentuan Penutup.

Dalam Pasal 1 huruf g disebutkan bahwa Masyarakat Adat adalah suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki harta ulayat secara turun temurun di Daerah, berbentuk persukuan, nagari, perbatinan, desa, kepenghuluan

dan kampung. Sedangkan dalam Pasal 1 huruf h dinyatakan pula bahwa Hak Tanah Ulayat adalah merupakan salah satu harta milik bersama suatu masyarakat adat, yang mencakup suatu kesatuan wilayah berupa lahan pertanian, tumbuhan yang hidup secara liar dan binatang yang hidup liar di atasnya. Jika dikaitkan dengan hak ulayat MHA, maka Perda ini dapat dipahami lebih berfokus pada pengaturan tanah ulayat sebagai salah satu bagian dari hak ulayat MHA itu sendiri. Bahkan ada pula penyebutan istilah “harta ulayat”, walaupun penjelasannya tidak ditemui dalam Perda ini .

Mengingat Perda ini spesifik mengenai tanah ulayat, maka dapat diuraikan beberapa point penting pengaturan sebagai berikut:

1. Konsepsi Hak Tanah Ulayat (Pasal 2 dan Pasal 4) sebagai berikut:
 - Hak Tanah Ulayat dan Hak-hak serupa dari Masyarakat-masyarakat Hukum Adat sepanjang Hak tersebut menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa menurut ketentuan Hukum Adat yang berlaku di setiap tempat.
 - Fungsi Hak Tanah Ulayat adalah untuk meningkatkan kesejahteraan anggota persekutuan dan masyarakat yang bersifat sosial dan ekonomis.
 - Pemangku Adat memegang atau menguasai Tanah Ulayat tidak dapat mengalihkan atau melepaskan haknya kepada pihak lain kecuali telah ditentukan bersama berdasarkan musyawarah persekutuan adat sesuai adat istiadat setempat.
2. Tatacara Penggunaan dan Kepemilikan Tanah Ulayat (Pasal 3, Pasal 5, dan Pasal 11) sebagai berikut:
 - Penggunaan dan atau pemanfaatan serta pemindahan kepemilikan Tanah Ulayat dimusyawarahkan melalui Kerapatan Adat sebagai satu-satunya lembaga permusyawaratan tertinggi adat.
 - Ketetapan Kerapatan Adat berdasarkan hasil kesepakatan musyawarah bersama seluruh anggota Kerapatan Adat dan merupakan suatu ketentuan hukum yang mengikat bagi setiap warga masyarakat adat.

- Adanya hak pola kemitraan yang dapat diberikan kepada Pihak Ketiga agar tanah ulayat menjadi produktif melalui musyawarah pemangku adat setempat dan anggota persekutuan masyarakat adat sesuai dengan ketentuan hukum adat setempat dan dituangkan dalam perjanjian yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang.
 - Bagi Pemegang Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, jika sampai jangka waktunya, maka hak tanah tersebut kembali kepada Hak Tanah Ulayat dan penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat Hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan di dalam Peraturan Menteri Agraria Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
 - Pengalihan atau Pelepasan Hak Tanah Ulayat kepada anggota persekutuan adat tetap memberlakukan ketentuan Hukum Adat setempat (Adat diisi, Limbago dituang).
3. Konsepsi Kepemilikan tanah Ulayat (Pasal 6) sebagai berikut:
- Hak Penguasaan Hak Tanah Ulayat dibuat atas nama Gelar Pemangku Adat (Ninik Mamak, Batin) yang berhak untuk itu sesuai dengan ketentuan Hukum Adat setempat.
 - Sertifikasi Hak Kepemilikan Tanah Ulayat diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
4. Ketentuan Larangan (Pasal 7) sebagai berikut:
- Dilarang memindahkan hak Kepemilikan Tanah Ulayat kecuali untuk kepentingan pembangunan di Daerah dan kehendak bersama seluruh warga masyarakat adat berdasarkan ketentuan hukum adat yang berlaku.
 - Pengecualian larangan tersebut harus didasarkan pada ketetapan Kerapatan Adat.
5. Ketentuan Pengawasan (Pasal 8) sebagai berikut: Pengawasan terhadap penggunaan dan kepemilikan Tanah

Ulayat wajib dilakukan oleh setiap Pemangku Adat ((Ninik Mamak, Batin) dan warga masyarakat adat yang bersangkutan.

6. Wewenang Penghulu Suku (Pasal 11) adalah sebagai berikut:
- Mengatur dan menetapkan pembagian tanah ulayat untuk anggota persekutuan melalui musyawarah.
 - Memberikan rekomendasi tertulis dalam hal adanya pengalihan atau pelepasan hak ulayat kepada pihak ketiga berupa Hak Guna Usaha atau Hak Pakai sesuai dengan ketentuan Adat setempat.
 - Memberikan sanksi secara adat berupa pencabutan hak menggarap, bila ternyata tanah tersebut ditelantarkan berturut-turut selama 3 (tiga) tahun oleh anggota persekutuan.
 - Mendapatkan tanah Ulayat yang masih ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.

6.1.3. Implementasi Kebijakan Hukum Daerah

Secara teoritis, implementasi suatu kebijakan hukum dapat dikatakan berlaku efektif manakala sasaran, target, atau tujuan yang telah ditentukan dalam suatu kebijakan hukum telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.¹⁰¹ Begitu pula efektivitas kebijakan hukum dapat dilihat sejauh mana kebijakan hukum tersebut mampu mewujudkan fungsi kontrol sosial (*social-control/instrument of control*) dan fungsi rekayasa sosial (*social-engineering/instrument of change*).¹⁰² Hal ini perlu dipertimbangkan dalam menganalisis efektivitas kebijakan hukum dalam perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau.

Pengakuan hukum atas keberadaan suatu MHA dalam suatu instrumen yuridis mengandung arti adanya perlindungan negara terhadap hak-hak MHA itu sendiri. Apalagi kebijakan hukum tersebut telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang sifatnya mengikat secara umum dan wajib

¹⁰¹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, hlm. 45.

¹⁰² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, hlm. 25.

dipatuhi oleh siapapun.¹⁰³ Oleh karena itu sudah semestinya hak-hak MHA itu dilindungi secara optimal dan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut harus ditegakkan demi memenuhi aspek kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Dengan cara itu, diharapkan kebijakan hukum yang dibuat diharapkan benar benar-benar mampu mewujudkan fungsinya sebagai kontrol sosial dan fungsi rekayasa sosial secara efektif.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana menjamin materi muatan kebijakan hukum daerah terkait hak ulayat benar-benar sesuai realitas kebutuhan MHA itu sendiri. Seperti yang terjadi Kabupaten Kampar di mana materi muatan Perda Kabupaten Kampar No. 12 Tahun 1999 belum sepenuhnya menampung realitas hak ulayat di Kabupaten Kampar. Menurut tokoh MHA Kampar, hal itu turut menjadi salah satu penyebab mengapa Perda tersebut belum seluruhnya berjalan efektif.¹⁰⁴ Hal itu juga diakui oleh Pemerintah Kabupaten Kampar sehingga memandang perlu segera dilakukannya perbaikan Perda Kabupaten Kampar No. 12 Tahun 1999 dimaksud.¹⁰⁵

Pada umumnya di Kabupaten Kampar, hak ulayat terutama yang berupa tanah ulayat merupakan suatu lahan yang dikuasai oleh Ninik Mamak para Kepala Suku (Datuk). Secara hukum adat, tanah ulayat ini diserahkan pengelolaan dan pemanfaatannya kepada masing-masing suku yang ada. Kebiasaan ini secara turun temurun telah berlangsung sejak lama, sehingga status tanah ulayat sebagian besar sebagai penunjang kehidupan anak kemenakan. Di dalamnya juga terkandung berbagai jenis kayu yang bernilai ekonomis, dan keanekaragaman biota yang tinggi sehingga kelestariannya sangat dijaga oleh masyarakat adat.¹⁰⁶

¹⁰³ I Wayan Suandi, *Eksistensi Kebijakan Publik*, hlm. 68.

¹⁰⁴ Wawancara dengan Muhammad Kamil, Datuk Rajo Mananti dalam Persekutuan Melayu Kampai, tanggal 9 Agustus 2022.

¹⁰⁵ Wawancara dengan Rudi Novika, Analis Hukum Muda bagian Hukum SEKDA Kab. Kampar, tanggal 8 Agustus 2022.

¹⁰⁶ Elviradi, *Sebuah Kitab Hutan untuk Negeri Gundul Mereguk Kearifan Tetua Kampar*, (Pekanbaru: Suska Press 2007), hlm.

Selain itu, dalam prakteknya terdapat beberapa jenis jenis hak ulayat di Kabupaten Kampar, yaitu:¹⁰⁷

1) Hak Ulayat Persukuan

Hak ulayat persukuan ini merupakan ulayat yang dikuasai oleh niniok mamak dalam suku tertentu, namun harus diakui secara Adat oleh niniok mamak persukuan lainnya di dalam kenegerian itu sendiri dan niniok mamak yang bersebelahan negeri yang bersepadan dengan ulayat tersebut, barulah hak ulayat itu merupakan ulayat yang sah dan dapat dikuasainya. Akan tetapi harus mendapat pula pengakuan dari Datuk Penghulu Besar dalam negeri tersebut selaku pucuk pimpinan Adat atau selaku niniok mamak penguasa Ulayat dari kenegerian lain yang berbatas dengan Ulayatnya yang kemudian diakui mempunyai Ulayat oleh Pucuk Pimpinan Adat atau Penguasa Hak Ulayat setempat (dalam kenegeriannya sendiri). Tanah ulayat persukuan ini kekuasaannya ada pada kepala suku yang biasanya dikuasakan untuk menjaga Ulayatnya kepada Dubalang sukunya masing-masing atau disebut Niniok Mamak Persukuan.

2) Hak Ulayat Kenegerian

Hak ulayat kenegerian merupakan hak ulayat bersama Niniok Mamak dan Anak Kemenakan Kenegerian, yang kekuasaannya berada pada seluruh Niniok Mamak Kenegerian bukan kekuasaan Penghulu Pucuk Kenegerian Godang Kadilu (Godang keluar) namun ulayat ini dikuasakan kepada salah seorang Penghulu Adat melalui musyawarah kerapatan negeri tersebut. Biasanya hak ulayat kenegerian ini dikuasakan kepada Penghulu Pucuk Godang Kadalam di dalam negeri masing-masing negeri dalam wilayah Andiko Nan 44 (Kampar). Namun hak kuasa ini dikuasakan oleh Penghulu Godang Kadalam lagi kepada Dubalang untuk menjaga dan memelihara semua ulayat tersebut. Bagi Niniok Mamak atau Penghulu Pucuk Pimpinan Adat atau sebutan gelar lainnya yang tidak mem-

¹⁰⁷ M. Syarfi, et al., Adat Jati Kabupaten Kampar, UNRI Press kerjasama Dinas Perhubungan, Pariwisata dan Seni Budaya Kabupaten Kampar, Pekanbaru, 2007, hlm. 100.

punyai tanah hak ulayat, maka mereka tidak dibenarkan atau tidak berhak memberikan izin peruntukan kepada siapapun juga, dan begitu juga penghulu yang dikuasakan kepadanya tentang ulayat tersebut. Pemberian perizinan untuk pengolahan Ulayat Negeri ini haruslah diketahui seluruh Penghulu Negeri Tersebut yang dimusyawarahkan dalam kerapatan negeri, hal ini bertujuan demi menghormati Adat Penghulu se Andiko dan bertujuan agar ulayat tidak disalahgunakan oleh yang dipercayakan negeri untuk menjadi penguasa ulayat tersebut. Untuk penerimaan dan penetapan pancuong ale sebagai syarat Adat diisi Limbago dituang untuk pengolahan ulayat haruslah melalui rapat kerapatan negeri yang bersangkutan untuk mencapai masyawarah dan mufakat. Niniok Mamak atau Penghulu yang diberi kuasa tidak boleh *baden bakato asiong, batotak bakato soghang* dalam penetapan dan penerimaan pancuong ale tersebut. Anggota kerapatan yang terdiri dari penghulu setiap suku hendaknya juga bisa menyaksikan dan menyetujui secara langsung demi utuhnya kerapatan negeri. Bagi Niniok Mamak atau Datuk Bandaro yang mempunyai kekuasaan Tanah Hak Ulayat, mereka berwenang untuk mengawasi, mengurus, menetapkan peruntukan, pemeliharannya.

3) Hak Ulayat Hutan Larangan

Hak ulayat hutan larangan merupakan bagian dari ulayat persukuan atau negeri di dalam daerah tanah ulayat yang memiliki hutan. Jadi ulayat hutan larangan ini bisa saja berada di dalam ulayat suatu suku yang dibuat oleh kerapatan suku tersebut yang diketahui seluruh suku negeri dan bisa saja berada dalam ulayat negeri yang diketahui dan disetujui oleh seluruh penghulu negeri tersebut sebagai perwakilan anak kemenakan dalam kerapatan negeri. Guna hak ulayat hutan larangan adalah untuk mengantisipasi akan adanya kekurangan kayu, rotan, damar, binatang dan lain sebagainya yang terkandung dalam hutan bagi kelangsungan hidup anak kemenakan di kemudian hari. Wujud nyata Adat Andiko Nan 44 mematuhi hukum yang terdapat dalam Syara' adalah adanya larangan untuk melakukan kerusakan di muka bumi, sebab manusia diciptakan untuk menjadi

khalifah (pemimpin) yang mengatur dan menjaga alam raya agar terus terjaga kelestariannya.

Adanya produk hukum daerah yang belum mengakomodir secara baik realitas hak ulayat dalam MHA seperti yang terjadi di Kampar di atas tentu saja menjadi problem dalam pelaksanaan kebijakan hukum dimaksud. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI yang menjelaskan praktik pelaksanaan dan penegakan hukum, di Kabupaten Kampar Provinsi Riau. Meskipun hak ulayat telah diakui dan diatur dengan Perda, akan tetapi pelaksanaan dan penegakannya masih dihadapkan pada disharmonisasi antara penerapan nilai-nilai hukum praksis dengan nilai hukum yang lebih tinggi, yakni nilai-nilai hukum instrumental dan nilai-nilai hukum dasar. Selain itu, pelaksanaan Perda tersebut belum didukung oleh tersedianya data (inventarisasi dan registrasi) hutan dan hutan adat yang ada. Akibatnya, aturan hukum yang ada belum dapat menggerakkan pengelolaan hutan ke tujuan lebih adil, bermanfaat dan berkesinambungan.¹⁰⁸

Belum lagi persoalan konflik dalam pengelolaan hak ulayat di Kabupaten Kampar yang masih saja terjadi. Umumnya konflik tersebut didominasi oleh pihak korporasi dengan masyarakat adat yang faktor utamanya disebabkan oleh tidak jelasnya wilayah adat yang ditetapkan melalui Keputusan Kepala Daerah ataupun Peraturan Daerah di Kabupaten Kampar.¹⁰⁹ Kebijakan hukum yang ada ternyata belum mampu menjadi instrumen pencegahan konflik hak ulayat di Kabupaten Kampar secara efektif. Menurut Tokoh MHA Kampar, belum efektifnya pelaksanaan Perda dikarenakan Perda hanya memberikan penjelasan bahwa tanah ulayat diakui, namun belum mengatur

¹⁰⁸ Tim Penelitian Hukum, *Peran Masyarakat Hukum Adat Dalam Penanggulangan Pembalakan Liar*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2013, hlm. 102-103

¹⁰⁹ Asrida W, Amin R, Marta A. *Bentuk-Bentuk Kekuasaan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Kabupaten Kampar*. Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan. 2019;17(29):35-45.

tentang mekanisme penyelesaian sengketa/konflik dan sanksinya secara jelas.¹¹⁰

Ambil saja contoh kasus ‘Sinama Nenek’ di Kenegerian Sinama Nenek Kecamatan Tapung Hulu Kabupaten Kampar) antara PT Perkebunan Nusantara V (PTPN V) dengan Masyarakat Adat Sinama Nenek, di mana PTPN V telah mengambil tanah ulayat lebih kurang 2.800 Ha, yang tidak masuk dalam kawasan yang diberi konsesi HGU. Sampai saat ini, PTPN V tidak mau menyerahkan 2.800 Ha tersebut, sehingga masyarakat tetap menuntut hak mereka sampai dipenuhi. Dari kasus tersebut terlihat dihadapan hukum masyarakat Sinama Nenek berada pada jalur yang benar, tetapi tetap saja tidak dapat menikmati keadilan hukum. Menurut Lembaga Adat Melayu Riau, penyelesaian yang pernah diambil secara jalur hukum selalu bersifat kasuistis dan sporadis tidak pernah sampai kepada akar permasalahan.¹¹¹

Selain di Kabupaten Kampar, didapati pula adanya konflik di daerah lainnya Provinsi Riau, yakni Kabupaten Siak. Konflik tersebut terjadi antara masyarakat Suku Asli Anak Rawa dengan konsensi PT.Riau Andalan Pulp And Paper (PT.RAPP) yang menjadi salah satu pabrik pulp di bawah payung *Asia Pasific Resources International Holdings Ltd.* (APRIL). Aktivitas perusahaan telah mengganggu kehidupan MHA sekitar seperti aktivitas kapal-kapal yang ada di perairan sekitar Desa Penyengat, dimana setiap harinya cukup banyak ponton yang melewati perairan sekitar Desa Penyengat. Ketakutan warga Suku Asli Anak Rawa untuk meninggalkan profesi sebagai nelayan bukanlah tidak berdasar, karena dari beberapa kejadian di laut, sudah cukup banyak sampan masyarakat yang tertabrak ponton terutama di malam hari. Belum lagi kerusakan hutan bakau di pinggir pantai yang sering dijadikan tempat menambatkan kapal-kapal tersebut. Kedatangan pihak pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang ternyata sebagian besar tak terkendalkan

¹¹⁰ Wawancara dengan Muhammad Kamil , Datok Rajo Mananti dalam Persekutuan Melayu Kampai, tanggal 9 Agustus 2022.

¹¹¹ Bachtiar M. Peranan lembaga adat melayu riau dalam penyelesaian konflik tanah ulayat di provinsi riau. *Jurnal Hukum Respublica*. 2017;16(2):298-312.

oleh pemegang kekuasaan pemerintahan, menyebabkan warga Asli Anak Rawa Penyengat berada dalam posiai yang terjepit.¹¹²

Pada akhirnya, sengketa hak ulayat masyarakat suku asli anak rawa penyengat di Kecamatan Sungai Apit belum dapat diselesaikan dengan baik, meskipun telah ada Perda Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2015 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Penyebab utama tidak efektifnya pelaksanaan Perda tersebut adalah pembebasan lahan ulayat untuk kepentingan perusahaan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan masyarakat hukum adat suku Asli Anak Rawa Penyengat. Pemerintah Daerah ketika memberikan izin pembebasan hak ulayat kepada perusahaan tidak meminta izin terlebih dahulu kepada penguasa hak ulayat apalagi membayar *recognitie*.¹¹³

Kesemua fakta yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa masih banyak terjadinya konflik antara MHA dengan pihak perusahaan maupun pemerintah dalam hal pengelolaan hak ulayatnya. Bahkan kuat diduga bahwa beberapa perusahaan tersebut telah melakukan aktivitas perusahaan yang merusak kelestarian hak ulayat MHA. Kesemua fakta tersebut menunjukkan bahwa kebijakan hukum perlindungan hak ulayat di Provinsi Riau belum mampu mewujudkan sasarannya yang hendak dicapai dan belum dapat berfungsi optimal, baik sebagai kontrol sosial maupun rekaya sosial. Dengan kata lain, kebijakan hukum dimaksud belum efektif dalam memberikan perlindungan terhadap hak ulayat MHA di Provinsi Riau.

Tidak efektifnya kebijakan hukum semacam itu sebenarnya tidak hanya terjadi di Provinsi Riau saja, melainkan terjadi pula di berbagai daerah lainnya. Menurut Suandi, upaya penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam pada kawasan hak ulayat MHA yang dilakukan oleh pemerintah hingga saat ini memang belum menunjukkan hasil yang optimal sebagaimana terlihat dari

¹¹² Shalihah F. Keberadaan Hak Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Pandangan Cita Hukum Indonesia (Studi Kasus Suku Asli Anak Rawa di Provinsi Riau).

¹¹³ ArIs Munandar Ar. *Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Masyarakat Suku Asli Anak Rawa Penyengat Di Kecamatan Sungai Apit Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya* (Doctoral Dissertation, Fakultas Hukum).

masih munculnya banyak konflik di berbagai daerah.¹¹⁴ Salah satu penyebab utamanya adalah adanya pengakuan negara yang masih setengah hati atas MHA berikut hak-haknya, apalagi ketika konflik terjadi antara MHA dengan Pemerintah (konflik vertikal). Untuk menyelesaikan konflik semacam itu maka perlu ada komitmen dari pemerintah untuk duduk bersama/berdialog mendengarkan keluhan MHA guna mendapatkan solusi yang dapat diterima oleh para pihak yang bersengketa.¹¹⁵

Secara teoritis, tidak efektifnya kebijakan hukum dalam perlindungan hak ulayat di Provinsi Riau dapat dipengaruhi oleh beberapa hal yakni, faktor hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaannya.¹¹⁶ Dari sekian banyak faktor, yang paling menonjol dalam perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau adalah faktor hukum dan faktor penegak hukumnya. Secara materi muatan, kebijakan hukum daerah dalam berbagai peraturan daerah terkait masih belum sinkron dan harmonis. Ditambah lagi materi mutannya masih bersifat umum sehingga belum memadai untuk dijadikan pedoman dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak MHA atas hak ulayatnya.

Begitu pula dari sisi pelaksanaan maupun penegakan kebijakan hukumnya masih dirasakan lemah. Fakta pelanggaran yang terjadi terhadap hak-hak ulayat MHA yang kerap menimbulkan konflik tidak diselesaikan secara tegas oleh instansi atau aparat yang berwenang dalam menegakkan kebijakan hukum dimaksud, meskipun telah dilaporkan oleh MHA.¹¹⁷

Belum lagi persoalan implementasi penetapan Hutan Adat di Riau setelah Putusan MK No.35/PUU-X/2012 yang dinilai berjalan lambat Hal itu disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: 1) tidak ada perda, jikapun ada tidak secara rinci menyebutkan subjek MHA; 2) Pemerintah Daerah tidak paham mengenai regulasi dan prosedur pengajuan permohonan penetapan hutan

¹¹⁴ Sulastriyono, Sulastriyono. "Penyelesaian Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Pranata Adat." *Jurnal Media Hukum* 21, no. 2 (2014): 12

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1983, hlm. 25.

¹¹⁷ Wawancara dengan Nurkholis, Tokoh Masyarakat Adat Petapahan (Ketua Pengelola Hutan Adat Imbo Putui), tanggal 2 Agustus 2022.

adat; 3) tidak terjalinnnya komunikasi antara LAM, Ninik Mamak dan Pemerintah daerah sehingga progres percepatan penetapan hutan adat belum ada sama sekali; dan 4) anggaran Pemerintah Daerah minim untuk percepatan hutan adat.¹¹⁸

Begitu pula terkait persoalan peraturan adat terkait hak ulayat dalam bentuknya yang tidak tertulis ternyata tidak seluruhnya ditaati oleh pihak lainnya di luar MHA dimaksud, terutama oleh pihak perusahaan. Pengabaian hukum adat yang tidak tertulis menunjukkan betapa hukum adat tidak tertulis kerap dikalahkan oleh hegemoni paradigma hukum positif negara yang sering dijadikan tameng bagi pihak tertentu guna mengabaikan ketentuan hukum adat. Pada akhirnya, peraturan adat terkait hak-hak ulayat berikut tatacara pengelolaannya ternyata belum mampu menjadi instrumen efektif guna melindungi hak-hak ulaya MHA itu sendiri, terutama bila berhadapan dengan pihak luar MHA seperti perusahaan.

Agar kebijakan hukum perlindungan hak-hak MHA ke depannya dapat berjalan efektif, maka konsepsi efektivitas hukum yang dikembangkan oleh Evan dapat dipertimbangkan. Dalam konteks pengembangan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA, terdapat beberapa prinsip yang perlu diperhatikan agar kebijakan hukum dimaksud efektif sebagai alat perubahan masyarakat, yaitu:¹¹⁹

1. Kebijakan hukum tersebut hendaknya dapat menjadi sumber hukum yang bersifat otoritatif dan prestise.
2. Kebijakan hukum tersebut hendaknya dibentuk secara jelas dan diberi justifikasi yang tepat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis dengan melibatkan partisipasi luas masyarakat, terutama MHA.
3. Kebijakan hukum tersebut hendaknya diperkuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang ketaatannya dapat dikenali dan dipublikasikan.

¹¹⁸ Silalahi DF. *Implementasi Penetapan Hutan Adat Di Provinsi Riau Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Riau).

¹¹⁹ Winarno Yudho dan Heri Tjandrasari, "Efektivitas Hukum Dalam Masyarakat," hlm. 60.

4. Kebijakan hukum tersebut hendaknya mempertimbangkan waktu yang diperlukan untuk masa transisi secara tepat dengan membuat semacam *grand design* kebijakan hukum yang jelas.
5. Aparatur penegak hukum wajib menunjukkan rasa keterikatannya pada kaidah-kaidah hukum yang tertuang dalam kebijakan hukum tersebut dengan melaksanakan atau menegakkannya secara konsisten.
6. Penegakan sanksi tanpa tebang-pilih harus benar-benar dilaksanakan dan ditaati guna mendukung berjalannya kebijakan hukum dimaksud.
7. Perlindungan yang efektif harus diberikan terhadap setiap orang yang mungkin menderita karena adanya pelanggaran terhadap kebijakan hukum dimaksud, terutama bagi MHA.

6.2. Integrasi dan Partisipasi dalam Pembentukan Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat MHA

6.2.1. Integrasi dalam Pembentukan Kebijakan Hukum Daerah

Kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau dalam produk hukum daerah terutama Peraturan Daerah belum terintegrasi dengan baik. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Aspek Substansi Materi Muatan Kebijakan Hukum Daerah

Dari aspek substansi materi muatan antara Peraturan Daerah Provinsi Riau dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar maupun dengan kebijakan hukum nasional yang dikaji dalam penelitian ini terlihat belum terintegrasi dengan baik. Hal itu dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 6.1. Perbandingan Kebijakan Hukum Hak Ulayat di Tingkat Nasional dengan Provinsi Riau dan Kabupaten Kampar

Substansi Pengaturan	Materi Muatan Kebijakan Hukum Hak Ulayat Di Tingkat Nasional	Materi Muatan Kebijakan Hukum Hak Ulayat Di Tingkat Provinsi Riau	Materi Muatan Kebijakan Hukum Hak Ulayat Di Tingkat Kabupaten Kampar
<p>Pengertian MHA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Masyarakat Adat adalah kelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum (Ps. 1 angka 33 UU No. 27 Tahun 2007). ✓ Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Masyarakat adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara 	<p>Masyarakat Adat adalah suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki harta ulayat secara turun temurun di Daerah, berbentuk persukuan, nagari, perbatinan, desa, kepenghuluan dan kampung (Pasal 1 huruf g Perda Kab. Kampar No. 12 Tahun 1999).</p>

	<p>33 UU No.1 Tahun 2014).</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum (Pasal 1 angka 31 UU No. 32 Tahun 2009). ✓ Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang bermukim di wilayah geografis tertentu yang memiliki perasaan kelompok (<i>in-group feeling</i>), pranata pemerintahan adat, harta kekayaan/benda adat, dan perangkat norma hukum adat (Pjls. Ps. 13 UU No. 11 Tahun 2010). ✓ Masyarakat Hukum Adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang 	<p>turun temurun (Ps. 1 angka 6 Perda Provinsi Riau No. 24 Tahun 2018).</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Masyarakat Hukum Adat (<i>adatrechtsge meenschap</i>) adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang bersifat tetap, mempunyai kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya (Pasal 1 angka 1 Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2015). 	
--	--	--	--

	<p>menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun (Ps. 1 angka 1 Permendagri No. 52 Tahun 2014).</p> <p>✓ Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum yang mendapatkan pengakuan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Ps.1 angka 5 Permen-LHK No. P.34/MENLHK/ SETJEN/ KUM.1/5/2017)</p> <p>✓ Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai</p>		
--	--	--	--

	<p>dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ps. 1 angka 1 Permen-KP No. 8/PERMEN-KP/2018) .</p> <p>✓ Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang memiliki identitas budaya yang sama, hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma hukum adat sepanjang masih hidup sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Ps. 1 angka 1 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019)</p> <p>✓ Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum (Ps. 1 angka 10 Permen-LHK No.</p>		
--	---	--	--

	P.21/Menlhk/Setjen/ Kum.1/4/ 2019).		
Pengertian Hak Ulayat	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang didalam perpustakaan hukum adat disebut "<i>beschikkingsrecht</i>" (Penjelasan Pasal 3 No. 5 Tahun 1960) ✓ Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atau yang serupa itu adalah hak Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersifat komunal untuk menguasai, mengelola dan/atau memanfaatkan, serta melestarikan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku (Ps.1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hak Ulayat adalah hak Masyarakat adat atas sebidang tanah/lahan/wilayah/daerah, kawasan tertentu dan apa yang terkandung di dalam dan di atasnya yang kepemilikan, tata cara pengelolaan dan pemanfaatannya diatur berdasarkan Hukum adat (Pasal 1 angka 10 Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2015). ✓ Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang berada dalam lingkup hak ulayat suatu masyarakat hukum adat tertentu di Provinsi Riau (Ps. 1 angka 14 Perda Provinsi Riau No. 2 Tahun 2019) ✓ Wilayah Adat adalah tanah adat yang 	Hak Tanah Ulayat adalah merupakan salah satu harta milik bersama suatu masyarakat adat, yang mencakup suatu kesatuan wilayah berupa lahan pertanian, tumbuhan yang hidup secara liar dan binatang yang hidup liar di atasnya (Ps. 1 huruf h Perda Kab. Kampar No. 12 Tahun 1999).

		<p>berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat (Ps. 1 angka 7 Perda Provinsi Riau No. 24 Tahun 2018).</p>	
--	--	--	--

<p>Kriteria Pengakuan Hak Ulyat</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Ps. 3 UU No. 5 Tahun 1960). ✓ Pelaksanaan Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atas Tanah di wilayahnya sepanjang pada kenyataannya masih ada, dilakukan oleh Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat (Pasal 2 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019). ✓ Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap masih ada, apabila memenuhi kriteria tertentu meliputi unsur adanya: a. masyarakat dan lembaga Hukum Adat; b. wilayah tempat Hak Ulayat berlangsung; c. hubungan, keterkaitan, dan ketergantungan Kesatuan Masyarakat 	<p>✓Kriteria keberadaan Tanah Ulayat masyarakat Hukum Adat :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban; b. ada kelembagaan dalam perangkat Penguasa adatnya; c. ada wilayah hukum adat yang jelas; dan d. ada pranata dan perangkat Hukum yang masih ditaati (Pasal 9 Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2015). 	<p>Hak Tanah Ulayat dan Hak-hak serupa dari Masyarakat-masyarakat Hukum Adat sepanjang Hak tersebut menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa menurut ketentuan Hukum Adat yang berlaku di setiap tempat (Ps. 2 ayat (1) Perda Kab. Kampar No. 12 Tahun 1999).</p>
-------------------------------------	--	---	--

	<p>Hukum Adat dengan wilayahnya; dan d. kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah di wilayah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan, berdasarkan hukum adat yang masih berlaku dan ditaati masyarakatnya (Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019).</p>		
<p>Jenis dan bentuk Hak Ulayat</p>	<p>Tidak diatur rinci, namun hak ulayat disebut secara umum yang antara lain berupa: wilayah dan tanah adat (Ps.1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 jo. Pasal 2 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019); sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil (Ps. 1 angka 33 UU No. 27 Tahun 2007); tanah dan sumber daya alam (Pasal 1 angka 33 UU No.1 Tahun 2014 jo. Ps. 1 angka 1 Permen-KP No. 8/PERMEN-KP/2018); lingkungan hidup (Pasal 1 angka 31 UU No. 32 Tahun 2009); wilayah geografis tertentu (Pjls. Ps. 13 UU No. 11 Tahun 2010 jo. Ps.1 angka 5 Permen-LHK No. P.34/ MENLHK/ SETJEN/ KUM.1/5/2017 jo. Ps. 1 angka 1 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019 jo. Ps. 1 angka 10 Permen-LHK No. P.21/Menlhc/Setjen/ Kum.1/4/ 2019); serta tanah</p>	<p>✓ Obyek Tanah Ulayat meliputi tanah, bukit, hutan, rimba dan perairan dan /atau pesisir pantai, sungai, anak sungai, suak, Kuala Sungai sampai Muara sungai, danau, tasik, telaga, yang dikuasai oleh persukuan dan /atau masyarakat hukum adat setempat, termasuk benda-benda yang ada di atasnya kecuali bahan tambang berat yang ada di dalam Bumi. Penguasaan</p>	<p>Tanah Ulayat mencakup: lahan pertanian, tumbuhan yang hidup secara liar dan binatang yang hidup liar di atasnya (Ps. 1 huruf h Perda Kab. Kampar No. 12 Tahun 1999).</p>

	<p>dan lingkungan hidup (Ps. 1 angka 1 Permendagri No. 52 Tahun 2014).</p>	<p>dan pengelolaan Bahan tambang berat yang ada didalam wilayah tanah ulayat dilakukan berdasarkan pada ketentuan Peraturan perundang-undangan (Pasal 10 Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2015). ✓ Jenis tanah ulayat yang terdiri dari Tanah Dusun, Tanah Kehidupan/Tanah Hayat, Tanah Larangan, dan Tanah Kayat (Pasal 5 Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2015).</p>	
<p>Ruang Lingkup Perlindungan Hak Ulayat</p>	<p>Hanya berupa penegasan tentang hak MHA untuk menguasai, mengelola dan/atau memanfaatkan, serta melestarikan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku (Ps.1 angka 2 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019)</p>	<p>✓ Hanya berupa penegasan tentang kepemilikan, tata cara pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat berdasarkan hukum adat (Pasal 1 angka</p>	<p>Diatur tentang tata cara penggunaan dan kepemilikan tanah ulayat secara singkat (Ps. 5 s/d Ps. 7 Perda Kab. Kampar No. 12 Tahun 1999).</p>

		10 Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2015).	
--	--	---	--

b. Aspek Peraturan Pelaksanaan Kebijakan Hukum Daerah

Dari sisi peraturan pelaksanaan dari kebijakan hukum daerah terkait perlindungan hak ulayat MHA masih banyak yang belum dibuat, baik dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah maupun Peraturan Desa/ Desa Adat. Padahal beberapa Perda dimaksud telah memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut dalam peraturan kepala daerah. Belum dibentuknya berbagai peraturan pelaksanaan dimaksud menunjukkan bahwa kebijakan hukum perlindungan hak ulayat di Provinsi Riau maupun Kabupaten Kampar belum terintegrasi dengan baik.

Pada akhirnya, kelemahan kebijakan hukum daerah yang belum terintegrasi tersebut turut berdampak pula terhadap terhambatnya pelaksanaan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau secara baik sebagaimana yang telah dijelaskan pada sub pembahasan sebelumnya. Oleh karena, itu integrasi kebijakan hukum daerah dalam hal perlindungan hak ulayat bagi MHA sudah perlu diperbaiki agar dapat berdayaguna dan berhasil guna dalam pelaksanaannya ke depan.

6.2.2. Partisipasi dalam Pembentukan Kebijakan Hukum Daerah

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau belum optimal. Hal dapat dilihat dari: 1) pembentukan Perda belum mengakomodir kondisi riil kebutuhan perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau; 2) masih banyak masyarakat adat yang tidak mengetahui proses pembentukan Perda dimaksud; dan 3) Minimnya partisipasi MHA dalam pelaksanaan Perda dimaksud.

6.3. Pengembangan Model Kebijakan Hukum Perlindungan Hak Ulayat MHA secara Integratif dan Partisipatif

Berkaca dari realitas kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA berikut implementasinya di atas, maka sudah saatnya dikembangkan suatu model dan pendekatan kebijakan hukum yang integratif dan partisipatif. Model penyelesaiannya tidak hanya sekedar pengakuan terhadap keberadaan MHA, namun yang jauh lebih penting adalah perlindungan terhadap hak-haknya, berikut adanya jaminan penegakan hukum yang jelas dan tegas atas perlindungan hak-hak MHA dimaksud.

Model kebijakan hukum yang integratif dan partisipatif yang seharusnya dikembangkan dalam perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau mencakup aspek materil maupun formil. Secara materil, materi muatan Perda Provinsi Riau maupun Kabupaten Kampar harus diintegrasikan secara sinkron dan harmonis baik dalam tataran horizontal maupun vertikal, yang diatur secara proporsional, dan dalam batas kewenangannya masing-masing. Secara materil, pembentukannya harus melibatkan partisipasi MHA secara penuh makna (partisipasi maksimalis) dalam setiap tahapan pembentukan Perda maupun pelaksanaannya.

Agar Perda Provinsi Riau maupun Kabupaten Kampar terintegrasi secara sinkron dan harmonis baik dalam tataran horizontal maupun vertikal, maka harus dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengganti Perda terkait perlindungan hak ulayat yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan MHA maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.
- b. Memperbaiki materi muatan Perda terkait perlindungan hak ulayat yang lebih jelas dan rinci sesuai dengan batas kewenangan masing-masing pemerintahan daerah secara proporsional.
- c. Membentuk Peraturan Daerah terkait pengakuan dan perlindungan MHA berikut hak-hak yang menyertainya dengan materi muatan yang holistik/komprehensif yang dapat berupa *Omni-bus Law* di daerah dalam batas kewenangan masing-masing pemerintahan daerah.
- d. Mengoptimalkan pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi materi muatan produk hukum daerah oleh instansi hukum yang berwenang (Kanwil Kemnkum HAM, Biro Hukum Provinsi,

dan Bagian Hukum Kabupaten/Kota) secara terintegrasi berbasis sistem informasi dan teknologi.

- e. Mengoptimalkan pengkajian naskah akademis pembentuk produk hukum daerah terkait hak ulayat berbasis *evidence* dan partisipasi MHA agar menghasilkan materi muatan yang sesuai dengan realitas kebutuhan MHA.

Agar partisipasi MHA secara penuh makna (partisipasi maksimalis) dalam setiap tahapan pembentukan Perda maupun pelaksanaannya berjalan dengan baik maka harus dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Membentuk Peraturan Daerah mengenai pedoman pembentukan produk hukum daerah yang partisipatif di tingkat Provinsi maupun Kabupaten, teruma terkait dengan MHA dan hak ulayatnya.
- b. Memperbaiki sistem pembentukan produk hukum daerah agar transparan dan akuntabel berbasis sistem informasi dan teknologi yang memungkinkan terpenuhinya prinsip-prinsip partisipasi yang penuh makna (*meaningful participation*) dalam pembentukan kebijakan hukum .
- c. Memberdayakan MHA agar mampu membentuk peraturan adat terkait hak ulayat yang diperkuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui oleh negara, seperti peraturan desa adat agar lebih berkepastian hukum dan berkekuatan hukum.
- d. Melengkapi segala produk hukum daerah yang diperlukan untuk memperkuat pengakuan dan perlindungan MHA, baik berupa Perda, Peraturan Kepala Daerah, maupun Peraturan Desa Adat, terutama yang terkait dengan: penetapan desa adat, wilayah adat, tata nilai/norma adat, kelembagaan adat, maupun tata pemerintahan adatnya; pengukuhan MHA; dan penetapan hutan adat.

Selain itu, perlu kiranya seluruh jajaran pemerintahan daerah se Provinsi Riau agar mendesak segera disahkannya RUU Pengakuan dan Perlindungan MHA. Hal itu penting guna menyelesaikan tumpang tindih pengaturan materi muatan berbagai peraturan perundang-undang di tingkat nasional terkait hak ulayat yang tentunya akan berdampak luas terhadap kebijakan hukum daerah terkait perlindungan hak ulayat MHA.

BAB VII

PENUTUP

Kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA dalam produk hukum daerah di Provinsi Riau telah diperkuat dalam beberapa Peraturan Daerah (Perda). Di tingkat Pemerintahan Daerah Provinsi Riau ditemukan setidaknya terdapat 5 (lima) produk kebijakan hukum berbentuk Perda yang terkait erat dengan hak ulayat MHA, yakni: 1) Perda Provinsi Riau Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; 2) Perda Provinsi Riau Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Masyarakat Adat; 3) Perda Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2015 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya; 4) Perda Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2019 tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan Dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat; dan 5) Perda Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau. Sedangkan di tingkat Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar ditemukan 1 (satu) produk kebijakan hukum berupa Perda yang terkait erat dengan hak ulayat MHA, yakni: Perda Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Hanya saja semua Perda di atas ternyata belum efektif dalam implementasinya.

Pembentukan kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA dalam beberapa Perda di atas belum dilakukan secara integratif dan partisipatif. Dari aspek integrasi, substansi materi muatan beberapa Perda dimaksud masih belum sinkron dan harmonis secara vertikal maupun horizontal, serta belum seluruhnya ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan yang memadai. Dari aspek partisipasi, pembentukan beberapa Perda di dimaksud belum mengakomodir kondisi riil kebutuhan perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau dan kurang melibatkan partisipasi MHA secara penuh makna dalam pembentukan maupun pelaksanaannya.

Model kebijakan hukum yang integratif dan partisipatif yang seharusnya dikembangkan dalam perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau mencakup aspek materil maupun formil. Secara materil, materi muatan Perda Provinsi Riau maupun Kabupaten Kampar harus diintegrasikan secara sinkron dan harmonis

baik dalam tataran horizontal maupun vertikal, yang diatur secara proporsional, dan dalam batas kewenangannya masing-masing. Secara materil, pembentukannya harus melibatkan partisipasi MHA secara penuh makna (partisipasi maksimalis) dalam setiap tahapan pembentukan Perda maupun pelaksanaannya.

Saran yang dapat disampaikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis, kebijakan hukum daerah terkait perlindungan hak ulayat MHA dalam bentuk Perda di Provinsi Riau maupun di Kabupaten Kampar belum integratif dan partisipatif, serta sudah tidak sesuai dengan perkembangan MHA maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Untuk itu, Pemerintahan Daerah Provinsi Riau maupun Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar agar segera mengubah atau menggantikan Perda yang lama dengan Perda yang baru. Bahkan sudah harus dipertimbangkan untuk membentuk satu Perda yang holistik terkait pengakuan dan perlindungan hak-hak MHA, termasuk di dalamnya mengenai hak ulayat.
2. Pemerintahan Daerah Provinsi Riau dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar harus memiliki *grand design* kebijakan hukum yang jelas terkait perlindungan hak ulayat MHA yang dituangkan dalam berbagai produk hukum daerah secara integratif dan partisipatif, terutama bentuk Perda maupun peraturan pelaksanaan lainnya. Pembentukan kebijakan hukum terkait dengan perlindungan hak ulayat MHA harus dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipasi penuh makna dari masyarakat luas, terutama MHA sehingga dapat menghasilkan kebijakan hukum yang integratif dan partisipatif, serta dapat berlaku efektif ke depannya.
3. Efektivitas pelaksanaan berbagai Perda terkait dengan perlindungan hak ulayat MHA sangat ditentukan sejauhmana *stake holder* mengetahui dan memahami substansi pengaturan terkait hal tersebut, terutama terhadap MHA. Untuk itu, sosialisasi kebijakan hukum Pemerintahan Daerah Provinsi Riau maupun Kabupaten Kampar terkait perlindungan hak ulayat MHA dalam berbagai produk hukum daerah harus dilakukan secara masif dan berkelanjutan.

4. Mengingat aspek penguasaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pelestarian hak ulayat berdasarkan hukum adat MHA di Provinsi Riau sangat bervariasi, maka sudah saatnya diberikan kemandirian masing-masing MHA untuk membuat pengaturan hak ulayat dimaksud dalam bentuk peraturan adat yang diperkuat dengan peraturan desa/desa adat atau sebutan lainnya. Untuk itu, diperlukan program penguatan kapasitas MHA agar mampu membentuk peraturan tersebut secara integratif dan partisipatif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Abby, FA. *Sengketa Pertanahan Hak Masyarakat Adat dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit di Kalimantan Selatan*, Banjarmasin: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat Universitas Lambung Mangkurat, 2016.
- Alkadafi MA, Rusdi R, Agusti FR, April M. “Kebijakan Penetapan Pemerintahan Kampung Adat Di Kabupaten Siak Provinsi Riau.” *Jurnal El-Riyasah*. 10,1 (2019).
- Alting H. *Menggugat Eksistensi dan Pemenuhan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah di Era Otonomi Daerah*. Lembaga Penerbitan Universitas Khairun, 2010.
- Amin R, Febrina R. “Strategi Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kampung Adat Di Kabupaten Siak Provinsi Riau.” *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 15,26 (2016).
- Ansell C, Gash A. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of public Administration Research and Theory*. 18,4 (2008).
- Arinanto S, Triyanti N. *Memahami Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Arnstein S. A. “Ladder of Citizen Participation.” Dalam *The City Reader*. Routledge, 2015.
- Asshiddiqie, J. *Teori Hirarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Azhari, AF. *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2014.
- Bachtiar, M. “Peranan Lembaga Adat Melayu Riau Dalam Penyelesaian Konflik Tanah Ulayat di Provinsi Riau.” *Jurnal Hukum Respublica*. 16,2 (2017).
- Bennion FA. *Understanding Common Law Legislation: Drafting and Interpretation*. Oxford: OUP Oxford, 2001.
- Donahue JD, Zeckhauser RJ. *Collaborative Governance*. Princeton University Press, 2011.
- Elviriadi. *Sebuah Kitab Hutan untuk Negeri Gundul Mereguk Kearifan Tetua Kampar*, Pekanbaru: Suska Press, 2007.

- Friedman LM. *American Law in The Twentieth Century*. Yale University Press, 2008.
- Galanter, M. *The modernization of law. Modernization: The Dynamics of Growth*. New York: Basic Books, 1966.
- Griffiths, J. "What is Legal Pluralism?." *Journal of Legal Pluralism*, 24 (1986).
- Gusliana HB, Hanifah M. "Pola Perlindungan Hutan Adat Terhadap Masyarakat Adat Di Provinsi Riau Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012." *Jurnal Hukum Respublica*. 16,1, (2016).
- Hadikusuma, H. *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 2003.
- Harsono, B. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA. Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 1999.
- Hartono, C.F.G.S. "Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia." *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1991.
- Haryono, D. "Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Konstitusi*. 18, 4 (2021).
- _____. "Penafsiran Konstitusi Berdasarkan Pancasila dengan Pendekatan Purposif Aharon Barak: Relevansinya dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2015-2018." *Disertasi Doktor*, Universitas Indonesia, 2021.
- Hermansyah. "Hukum dalam Adat." *Jurnal Varia Bina Civika*, 75 (2009).
- Hirzan A, Mutalib MH. "Tantangan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Desa Adat: Upaya dalam Penetapan Desa Adat di Indragiri Hulu, Riau." *Indonesian Journal of Religion and Society*. 2,1 (2020).
- Huijbers, T. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1982.
- Husen, A. *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010.

- Ismi, H. “Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat atas Tanah Ulayat Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Nasional. *Jurnal Ilmu Hukum*. 3,1, (2012).
- Jones CO. *Introduction to The Study of Public Policy*. Belmont-California:Wadsworth, 1970.
- Kalalo JJ. “Politik Hukum Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Daerah Perbatasan.” *Disertasi Universitas Hasanuddin*, 2018.
- Kartasapoetra, G. et al. *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- Kelsen, H, Trevino AJ. *General Theory of Law & State*. Routledge, 2017
- Kesuma, D. dan Siti Fatih Aurelia. “Langkah Pemerintah Menghadapi 2 Tahun Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Mengenai Pengujian Undang-Undang Cipta Kerja (*Government’s Step to Face 2 Years of MK Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 Concerning About Job Creation Act Testing*).” *Jurnal Hukum dan Bisnis (Selisik)*, 8,1 (2022).
- Kurtubi, DA. *Mengenal Suku-Suku Asli (Komunitas Adat terpencil) di Provinsi Riau*, Pekanbaru: Dinas Sosial Provinsi Riau, 2017.
- Kusumohamidjojo, B. *Ketertiban Yang Adil: Problematika Filsafat Hukum*. Jakarta: Penerbit Grasindo, 1999.
- Laksana NS. “Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat Desa.” *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*. 1,1 (2013).
- Lovell, T (ed.). *Mis)recognition, Social Inequality and Social Justice: Nancy Fraser and Pierre Bourdieu*. London and New York: Routledge, 2007.
- Lukito, R. *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi Tentang Konflik dan Resolusi Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008.
- Malko AV, Isakov NV, Mazurenko AP, Smirnov DA, Isakov . “Legal Policy As a Means to Improve Lawmaking Process.” *Astra Salvensis*, 11 (2018).
- Mansur, TM. *Hukum Adat: Perkembangan dan Pembaruannya*. Syiah Kuala: Syiah Kuala University Press, 2018.
- Mattalatta A. “Politik Hukum Perundang-Undangan.” *Jurnal Legislasi Indonesia*. 6,4 (2018).

- Maulana, I. “Analisis Yuridis Kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Indonesia.” *Doctoral Dissertation* Universitas Islam Kalimantan MAB, 2016.
- Muhtarom, M. “Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Hukum Perkoperasian dan Lembaga Keuangan Mikro.” *Yustisia Jurnal Hukum*. 3, 2 (2014).
- Munandar, A. “Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Masyarakat Suku Asli Anak Rawa Penyengat Di Kecamatan Sungai Apit Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Tanah Ulayat Dan Pemanfaatannya.” *Doctoral Dissertation*, 2018.
- Nurjanah N, Ningsih AS. “Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat oleh Ninik-mamak Desa Pulau Jambu Kecamatan Kuok Kabupaten Kampar Provinsi Riau.” *Doctoral Dissertation*, Riau University, 2018.
- Nurwahyuni, N. et.al., “Kedudukan Hukum dalam Perspektif Negara Hukum Modern.” *Jurnal Suara Hukum*, 4, 1 (2022).
- Pemerintah Provinsi Riau, *Renstra Provinsi Riau 2019-2024*, Pekanbaru: Sekretariat Daerah Provinsi Riau, 2019.
- Pide AS, SH M. *Hukum Adat: Dahulu, Kini, dan Akan Datang*. Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Prasetio, DE dan Disantara FP. “Politik Hukum Pengujian Formil terhadap Perubahan Konstitusi.” *European Journal of Political Economy*, 66, 1 (2021).
- Puri, WH. “Pluralisme Hukum sebagai Strategi Pembangunan Hukum Progresif di Bidang Agraria di Indonesia.” *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 3,1 (2017).
- Quick KS, Bryson JM. “Public Participation.” Dalam *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing, 2016.
- Ramadhan AP. “Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan tentang Eksistensi Masyarakat Hukum Adat.” *JURNAL NOVUM*. 5,1 (2018).
- Rauf, MA. “Politik Hukum Pembentukan Desa Adat dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia.” *DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum*, 4,1 (2017).
- Rikardo, S. *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, Jakarta: UNDP Regional Centre, 2006.

- Ruwhiu D, Carter L. Negotiating “meaningful participation” for Indigenous peoples in the context of mining. *Corporate Governance*. 2016 Aug 1.
- Ruwhiu, D & Lynette Carter., “Negotiating “Meaningful Participation” for Indigenous Peoples in The Context of Mining.” *Corporate Governance International Journal of Business in Society*, 1 (2016).
- Sadewo, HA. “Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif (Studi di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri,” *Disertasi Doktoral Universitas Brawijaya*, 2015.
- Sari NL. “Pengakuan dan Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat (dalam Perspektif Negara Hukum).” *Ganec Swara*. 14,1 (2020).
- Silalahi, DF. “Implementasi Penetapan Hutan Adat Di Provinsi Riau Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.” Doctoral Dissertation Universitas Islam Riau, 2020.
- Sinha, SP. *Jurisprudence: Legal Philosophy in a Nutshell*. St. Paul., Minn: West Publishing Co., 1993.
- Snekubun, E. “Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan terhadap Peran Serta Masyarakat dalam Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.” *Doctoral Dissertation*, UAJY.
- Soekanto, S. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1983.
- _____. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo. 2010.
- Srilaksmi NK. “Fungsi Kebijakan Dalam Negara Hukum.” *PARIKSA: Jurnal Hukum Agama Hindu*, 4,1 (2020).
- Sudiyat, I. *Hukum Adat, Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, 2012.
- Sulastriyono. “Penyelesaian Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Pranata Adat.” *Jurnal Media Hukum*, 21, 2 (2014).
- Sumardjono, M.S.W, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001.
- _____. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas, 2006.

- Syarfi, M. et al. *Adat Jati Kabupaten Kampar*, Pekanbaru: UNRI Press, 2007.
- Syukur M. “Analisis Yuridis Permenag Nomor 5 Tahun 1999 tentang Eksistensi Hak Ulayat.” Dalam *Hukum Agraria Nasional. Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*. 26, 8 (2020).
- Szczepanski K. “Land Policy and Adat Law in Indonesia's Forests.” *Pac. Rim L. & Pol'y J.* 11 (2002).
- Tehupeiory, A. “Pengakuan Hukum Nasional terhadap Hukum Adat dalam Kepemilikan dan Pengolahan Tanah.” *Jurnal Tora*, 2,3 (2016).
- Tim Penelitian Hukum, *Peran Masyarakat Hukum Adat Dalam Penanggulangan Pembalakan Liar*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2013.
- Triputra, YA. “Harmonisasi Peraturan Daerah terhadap Peraturan Perundang-undangan dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.” *Jurnal Lex Librum*. 3, 1 (2016).
- Vollenhoven, C. Van. *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië*. EJ Brill, 1918.
- Wan, A, Amin R, Marta A. “Bentuk-Bentuk Kekuasaan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Kabupaten Kampar.” *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 17,29 (2019).
- Wangakusumah, MH, et.al.. *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*. Jakarta:BHN Departemen Kehakiman, 1996/1997.
- Warman K. *Kedudukan Hak Ulayat dan Hak Komunal Dalam Hukum Agraria*, 2019.
- Whiteman, G & Katy Mamen. *Meaningful Consultation and Participation in The Mining Sector?: A Review of The Consultation and Participation of Indigenous Peoples Within The International Mining Sector*. Ottawa: North-South Institute, ON, CA, 2002.
- Wiranata, I. G.A.B. *Hukum Adat Indonesia Perkembangan dari Masa ke Masa*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- Woodman, G.R. “Mungkinkah Membuat Peta Hukum?.” Dalam Tim HuMa, ed., *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, Jakarta: Penerbit Perkumpulan untuk

- Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2005.
- Yuliandri. “Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan.” *Disertasi Doktorat Universitas Airlangga*, 2007.
- Zakaria, RY. *Merebut Negara: Beberapa Catatan Reflektif tentang Upaya-Upaya Pengakuan, Pengembalian, dan Pemulihan Otonomi Desa*. Laperia Pustaka Utama, 2004.
- _____. “Strategi Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat (Hukum) Adat: Sebuah Pendekatan Sosio-Antropologis.” *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*. 2,2, (2016).

Data Internet

- <https://bahteraalam.org/2020/12/27/jalan-panjang-pengembalian-hak-masyarakat-adat-atas-hutan-di-kampar-riau/> diakses pada tanggal 25 Januari 2022.
- <https://www.riauonline.co.id/riau/read/2020/12/27/jalan-panjang-pengembalian-hak-masyarakat-adat-atas-hutan-di-kampar-riau> diakses pada tanggal 25 Januari 2022
- https://kumparan.com/selasarriau/di-riau-sudah-teridentifikasi-324-komunitas-adat-1v5RH_hm_RKQt/ 2. diakses pada tanggal 25 Januari 2022.
- https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lxSD9tnjB3gJ:https://dinsos.riau.go.id/web/index.php%3Foption%3Dcom_content%26view%3Darticle%26id%3D410:mengenal-suku-suku-asli-komunitas-adat-terpencil-di-provinsi-riau-oleh-dodi-ahmad-kurtubi%26catid%3D17%26Itemid%3D117&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id
- <https://www.riaumagz.com/2021/03/hukum-adat-masyarakat-adat-melayu-riau.html> diakses pada tanggal 2 Agustus 2022.
- <https://www.riauonline.co.id/riau/kota-ekanbaru/read/2021/09/30/menegakkan-kembali-hutan-adat-imbo-putui-di-tengah-ancaman-perkebunan-sawit;> diakses pada tanggal 25 Januari 2022.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2012 tentang Lembaga Adat Melayu Riau.
- Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2019 tentang Susunan Kelembagaan, Pengisian Jabatan dan Masa Jabatan Kepala Desa Adat.
- Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Masyarakat Adat.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 6/PUU-XIX/2021 terkait Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

PADA tataran empiris, masih banyak ditemukan praktek pengabaian hak ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA) di Provinsi Riau. Dalam proses penegakan hukum, MHA kerap kalah manakala berkonflik dengan perusahaan HTI maupun Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit. Konflik agraria semacam itu telah menyebabkan MHA tersingkirkan dari wilayah adatnya. Belum lagi persoalan konflik pengelolaan hak ulayat antar dan dalam MHA. Kesemuanya itu menunjukkan bahwa integrasi dan partisipasi kebijakan hukum terkait hak ulayat MHA di Provinsi Riau belum terlaksana dengan baik. Bahkan pembentukan beberapa kebijakan hukum dalam bentuk produk hukum daerah terkait perlindungan hak ulayat MHA belum melibatkan partisipasi MHA secara penuh makna (*meaningful participation*).

Buku ini mengulas kebijakan hukum perlindungan hak ulayat di Provinsi Riau untuk dapat dipastikan dapat memperkuat keberadaan MHA itu sendiri. Kebijakan hukum perlindungan hak ulayat MHA di Provinsi Riau yang masih lemah perlu diperbaiki, baik dari aspek pembentukan maupun materi muatannya agar integratif dan partisipatif. Dengan cara itu diharapkan kebijakan hukum terkait hak ulayat MHA dapat berjalan dengan baik dalam tataran prakteknya ke depan.

TAMAN KARYA
Anggota IKAPI
www.takargroup.com

ISBN 978-623-325-382-6

