

## MEANING PARTICIPATION MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH

**Riska Tri Utami**

Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan  
Tarakan, Kalimantan Utara, Indonesia

### **Abstract**

*This research aims to understand the meaning of community participation in customary law in the formation of regional regulations concerning spatial planning. Based on the background, two issues addressed in this research are the regulation of customary law communities in the formation of regional regulations concerning spatial planning in Tana Tidung Regency within the legal framework, and the meaning of participation of customary law communities in the formation of regional regulations regarding spatial planning. This research employs a normative legal research type, with the approach used being the statute approach. Based on the research findings, the existence of customary law communities is recognized in various regulations in Indonesia, including in the 1945 Constitution, Law Nomor 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations, Law Nomor 41 of 1999 concerning Forestry, Law Nomor 32 of 2009 concerning the Protection and Management of the Environment, the Minister of Home Affairs Regulation Nomor 52 of 2014, and Law Nomor 6 of 2014 concerning Villages. However, this recognition process requires commitment from both the central and regional governments, as well as active participation from the customary communities themselves. The legislation has provided a strong legal basis to protect their rights, but effective implementation still requires greater attention. Furthermore, the participation of customary law communities in the formation of regional regulations has profound meaning regarding the recognition of rights, sovereignty, and the preservation of their culture and environment. It is not just about formal inclusion in the legislative process, but also about providing space for the voices, values, and local wisdom that have shaped the lives of indigenous communities for centuries. By involving indigenous communities, local governments can produce fairer, more inclusive, and sustainable policies.*

**Keywords:** *Customary Law Communities, Regional Regulations, Participation, Spatial Planning*

---

## **PENDAHULUAN**

Teori kedaulatan rakyat (people sovereignty) pada dasarnya mengakui bahwa rakyat merupakan sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kemunculan teori ini merupakan wujud perlawanan terhadap banyaknya penyalahgunaan kekuasaan dari kedaulatan raja, sehingga menjadi sebab terciptanya tirani dari penderitaan bagi rakyat. Teori kedaulatan rakyat ini pula yang akhirnya menjadi prinsip dasar hingga kemudian melahirkan konsep demokrasi.<sup>1</sup>

peraturan daerah selanjutnya disebut peraturan daerah merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama DPRD yang memenuhi unsur-unsur kesejahteraan dan kedayagunaan suatu daerah. Sebagai negara yang didasarkan prinsip otonomi daerah, maka di Indonesia disamping dikenal adanya Undang-undang, juga dikenal adanya peraturan daerah. Sekalipun peraturan daerah ruang lingkup berlakunya hanya pada Provinsi atau Kabupaten Kota tertentu, namun satu prinsip yang harus dipenuhi adalah peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang. Abdoel Hamid S. Attamini, mengatakan berdasarkan pengalaman selama ini banyak peraturan daerah sudah bertahun-tahun berlaku, namun substansinya bertentangan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional untuk itu diperlukannya jalur dokumentasi antara pusat dan daerah, sehingga mudah (dipantau) oleh pemerintah pusat.

Kedudukan peraturan daerah ini, baik peraturan daerah tingkat provinsi maupun peraturan daerah tingkat kabupaten atau kota dari segi pembuatannya sudah semestinya, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif. Dengan demikian berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah (Gubernur dan

---

<sup>1</sup>Helmi Chandra SY, "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," Jurnal Konstitusi 9, no. 4 (2022).

Bupati/walikota). peraturan daerah terdiri atas peraturan daerah Provinsi dan peraturan daerah Kabupaten/Kota.<sup>2</sup>

Urgensi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah sangat penting karena mereka merupakan bagian integral dari identitas dan budaya lokal yang sering kali memiliki kearifan tradisional dalam mengelola sumber daya alam dan menyelesaikan konflik. Berikut beberapa alasan mengapa masyarakat hukum adat perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan daerah:<sup>3</sup>

Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah bukan hanya menjadi kebutuhan, tetapi juga suatu kewajiban konstitusional yang harus dipenuhi untuk menjaga keberagaman, melindungi hak-hak mereka, serta menciptakan ketertiban dan keadilan sosial di tingkat lokal.

Secara keseluruhan, tidak melibatkan masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah tidak hanya merugikan masyarakat adat itu sendiri, tetapi juga merugikan pemerintah daerah dan masyarakat luas. Pelibatan aktif masyarakat adat dalam proses legislasi adalah langkah penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan adil, inklusif, dan berkelanjutan.

Proses pembentukan materi hukum bukanlah suatu *creatio ex nihilo*, karena pembangunan hukum ini dapat dilakukan dengan mengadopsi praktik-praktik, sikap-sikap, dan perilaku-perilaku yang ada dalam kehidupan masyarakat, atau bahkan dengan meminjam pertimbangan-pertimbangan atau *ratio decidendi* putusan-putusan pengadilan termasuk pengadilan asing untuk bidang hukum yang bernilai universal, praktek-praktek yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, sikap-sikap dan perilaku baru yang ada dalam masyarakat, serta *ratio decidendi* putusan-putusan pengadilan merupakan bahan-bahan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru atau sebagai sumber inspirasi hakim dalam menginterpretasi peraturan perundang-undangan lama untuk diterapkan dalam situasi yang baru atau juga menjadi sumber bagi hakim dalam melakukan kegiatan penemuan hukum (*rechtsvinding*).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>Suparto, "Pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau: Dinamika dan Permasalahannya," *Jurnal Selat* 6, no. 2 (2019): h. 197.

<sup>3</sup>Margo Hadi Pura dan Ade Bagus Saswoyo, "Urgensi Pengundangan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat sebagai Bentuk Kesetaraan Warga Negara," *Suara Hukum* 5 (2023): h. 31-32.

<sup>4</sup>Utang Rosidin, "Kearifan Lokal sebagai Sumber Hukum dalam Pengembangan Perundang-Undang Nasional," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 1 (2018).

Pada masa lalu, politik hukum yang dianut terkesan hendak menghapuskan pluralisme hukum, sehingga seolah-olah tidak akan memberikan ruang gerak bagi hukum adat maupun hukum agama (Islam). Karena unsur-unsur hukum adat dan hukum Islam akan ditransformasikan atau menjadi bagian dari bidang-bidang dalam sistem hukum nasional.<sup>5</sup>

Sebagaimana diketahui, hukum adat sebagian besar merupakan hukum tidak tertulis, sehingga upaya pembangunan atau pembinaannya pun sedikit banyak berbeda dengan pembangunan hukum tertulis, dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Akan tetapi walau bagaimanapun tentunya karena hukum adat merupakan bagian dari hukum nasional, maka kalau terdapat hukum adat yang masih merupakan *living law* atau hukum yang hidup dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat, maka upaya pembinaan terhadapnya tetap harus dilaksanakan.

Salah satu peraturan daerah yang mempunyai fungsi strategis adalah peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik provinsi maupun kabupaten/kota karena di situlah peruntukan lahan sesuai dengan fungsi kewasannya diatur. Akan tetapi penyusunan peraturan daerah RTRW ini tidaklah mudah berbeda dengan peraturan daerah-peraturan daerah yang lain karena banyak kepentingan yang harus dipertimbangkan dan diakomodir dalam penyusunannya serta banyaknya lembaga atau institusi negara yang terlibat. Selain itu peraturan daerah RTRW ini juga tidak boleh bertentangan dan harus mengacu kepada Rencana Tata Ruang Nasional. RTRW Provinsi merupakan pengakomodasian dari RTRW Kabupaten/Kota. Seperti halnya RTRW Kabupaten/Kota, RTRW Provinsi juga merupakan dasar dalam penyusunan RTRW Nasional yang meliputi tujuan dan strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah provinsi, rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang, rencana umum tata ruang wilayah, dan pedoman pengendalian pemanfaatan ruang. Selain itu penyusunan RTRW Provinsi perlu mempertimbangkan arahan-arahan yang ada dalam RTRW Nasional. RTRW Nasional sendiri disusun dalam rangka menjabarkan arah pembangunan nasional yang dahulunya ada dalam Garis Garis Besar Haluan negara (GBHN) dan Program Pembangunan Nasional (Propenas) dengan juga memperhatikan Program Pembangunan Daerah (Propeda) Kabupaten/Kota.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Sunaryati Hartono, *Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia* (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1991), h. 27.

Selain permasalahan sinkronisasi RTRW antara pusat, provinsi dan kabupaten Kota, permasalahan lainnya adalah pengabaian kearifan lokal masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah RTRW di berbagai kabupaten kota. Eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang secara konstitusional telah diakui, namun peraturan daerah RTRW tidak mendapatkan perlindungan. Maka tidak heran jika diberbagai daerah sering dijumpai terjadi konflik yang melibatkan masyarakat Hukum Adat dengan perusahaan tambang, perkebunan dan Hak Pengelolaan hutan (HPH). Sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, mestinya peraturan daerah RTRW di daerah mengakomodir kearifan lokal masyarakat hukum adat daerah yang bersangkutan. Sehingga keberadaan peraturan daerah RTRW di daerah memenuhi unsur-unsur kesejahteraan dan kedayagunaan suatu daerah<sup>7</sup>

Konsep penataan ruang telah mengalami perkembangan pesat, baik secara teori maupun praktik, bahkan diajarkan secara spesifik di perguruan tinggi. Namun ternyata jauh sebelum ilmu-ilmu modern terkait penataan ruang sebenarnya masyarakat asli Indonesia pun telah mengenal konsep penataan ruang yang dalam berbagai diskusi dan penelitian ternyata terbukti efektif dan selaras dengan ilmu pengetahuan modern, konsep-konsep tradisional ini ternyata masih dipraktikkan oleh masyarakat utamanya masyarakat adat di Indonesia. Walaupun pengetahuan praktis atau kearifan tradisional secara populer dikenal dengan istilah kearifan budaya lokal, local genius, sistem pengetahuan lokal (SPL), indigenous knowledge, dan lainnya, pengetahuan asli atau kearifan budaya lokal ini pada kenyataannya seringkali terdesak dan terpinggirkan, terutama apabila masyarakat tradisional tersebut hidup di negara yang menerapkan pendekatan pembangunan yang bersifat top-down atau bertolak dari pandangan luar komunitas, karena kearifan tradisional seringkali dianggap kurang memenuhi tuntutan rasionalitas dan kemajuan jaman.<sup>8</sup>

Eksistensi dan peranan masyarakat dalam hal terkait penentuan kebijakan dalam bidang agraria termasuk di antaranya penataan ruang, dijamin dalam penjelasan UUPA yang menyatakan bahwa hukum adat dijadikan dasar dari pembentukan hukum agraria.

---

<sup>6</sup>Nina Mirantie Wirasaputri, "Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup," *Jurnal Ilmu Hukum Kanun* 16, no. 62 (2014): h. 139.

<sup>7</sup>Eko Noer Kristyanto, "Kedudukan Kearifan Lokal dan Peranan Masyarakat dalam Penataan Ruang di Daerah," *Jurnal Rechtsvinding* 6, no. 2 (2017): h. 153.

<sup>8</sup>Aris Marfai, *Pengantar Etika Lingkungan dan Kearifan Lokal* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012), h. 76.

Berbicara hukum adat tentu tak terlepas dari eksistensi masyarakat hukum adat atau masyarakat asli suatu daerah. masyarakat hukum adat di suatu daerah memiliki cara pandang, wawasan dan konsep terkait lingkungan mereka, meliputi alam, tanah, air, udara dan segala sesuatu yang dapat didefinisikan sebagai ruang dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>9</sup>

Berangkat dari pemahaman bersama bahwa upaya mewujudkan penegakan hak asasi manusia (HAM) bagi masyarakat adat yang diemban oleh negara adalah dengan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat adat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan "negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".<sup>10</sup>

Paparan di atas menunjukkan bahwa masyarakat asli masyarakat adat memiliki peran dan kedudukan yang strategis di era otonomi daerah, peraturan perundang-undangan menjamin keberadaan dan eksistensi mereka, termasuk hak mereka untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan. Kebijakan terkait penataan ruang seringkali menimbulkan pro kontra serta problematika, walau secara formil prosedural prosesnya dapat dikatakan sudah tepat namun apakah benar-benar telah mengakomodir aspirasi serta kearifan lokal masyarakat. Karena secara teoritis menurut sudut pandang sosiologis hukum yang dapat diterima dan dilaksanakan masyarakat seharusnya tidak menimbulkan gejolak.

Konsep otonomi daerah membuat daerah diberi keleluasaan untuk mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya yang dimilikinya, terutama dalam pemanfaatan lahan di daerah. Otonomi penting untuk memperkuat kultur dan nilai demokrasi seperti toleransi, bebas berpendapat, menghormati pendapat, terbuka dalam berkomunikasi serta memahami keanekaragaman dalam masyarakat. Hal-hal tersebut penting untuk melindungi dan menjamin hak warga negara dalam pertarungan antara nilai ideal, nilai instrumental, dengan konteks sosial, ekonomi, budaya, termasuk alam. Seiring waktu, timbul problematika dalam pelaksanaan otonomi daerah, termasuk di antaranya terkait

---

<sup>9</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Eko Noer Kristyanto, "Kedudukan Kearifan Lokal," h. 153.

<sup>10</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2).

masalah penataan ruang, atas nama pembangunan dan otonomi maka pembangunan di daerah berlangsung masif namun ternyata dalam banyak hal terungkap pula adanya tentangan dari masyarakat, padahal seharusnya pembangunan itu untuk masyarakat.<sup>11</sup>

Pembangunan yang tak tepat guna serta merusak lingkungan dan melanggar tata ruang seringkali menjadi pemicu, hal yang seharusnya tidak terjadi karena sesungguhnya regulasi dan batasan-batasan serta acuan dalam penataan ruang sudah cukup jelas termasuk di antaranya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti itu, pengendalian pemanfaatan ruang menjadi sangat penting dilakukan oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam upaya mengoptimalkan fungsi lahan sesuai dengan daya dukung lingkungan masing-masing.

Lemahnya mekanisme pengendalian pembangunan merupakan salah satu kendala dalam menerapkan rencana tata ruang di daerah. Rencana tata ruang belum menjadi pedoman dalam penyusunan kebijakan, apalagi dalam perencanaan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan setiap tahun jarang sekali memperhatikan rencana tata ruang untuk menentukan lokasi pembangunan yang tepat.

### **Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan masyarakat hukum adat dalam Pembentukan peraturan daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Peraturan Perundang Undangan.
2. Meaning Participation masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

### **Metode Penelitian**

Berdasarkan isu hukum yang dikaji, penelitian ini diarahkan pada kekhasan ilmu hukum yang sifatnya normatif, sehingga tipe penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang mengkaji ketentuan hukum positif tertulis secara sistematis terkait dengan isu hukum yang dikaji.<sup>12</sup>

Penelitian ini adalah penelitian hukum (legal research), dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian tesis ini, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach).

---

<sup>11</sup>Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Refika Aditama, 2013), h. 31.

<sup>12</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009).

Pendekatan perundang-undangan (Statute approach) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu yang dikaji. Oleh karena itu pendekatan konseptual dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan memahami konsep-konsep hukum yang relevan dengan judul penelitian.

Untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian ini, maka bahan hukum yang diperlukan berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan hakim.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang ditemukan melalui studi kepustakaan, baik melalui buku teks, jurnal-jurnal hukum dan tulisan hukum yang dipublikasi seperti skripsi, tesis dan disertasi dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui metode bola salju (snow ball method) dan prosedur identifikasi serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan sistem kartu (card sistem) yang terbagi dalam tiga kartu yaitu kartu abstrak, kartu kutipan, dan kartu analisis. Terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilahan bahan hukum sedasar dengan tema-tema analisis yang relevan.

Keseluruhan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh selanjutnya diolah dengan melakukan kategorisasi sebagai pengklasifikasian bahan hukum secara selektif. Keseluruhan bahan hukum dikelompokkan berdasarkan kriteria yang cermat dan ketat sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis.

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui proses penalaran hukum (legal reasoning) yang logis sistematis. Penalaran hukum juga bertumpu pada aturan berfikir yang dikenal dalam logika. Namun demikian penggunaan logika dalam ilmu hukum mengandung ciri khas yang berkenaan dengan hakikat hukum (the nature of laws), sumber hukum (the sources of laws) dan jenis hukum (the kinds of laws).

## **PEMBAHASAN**

## **Kerangka Konseptual Meaning Participation, Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Daerah, dan Rencana Tata Ruang Wilayah**

### Kerangka Konseptual

Konsep Meaning Participation masyarakat hukum adat dalam Pembentukan peraturan daerah<sup>13</sup>

“Meaning Participation” atau partisipasi bermakna maksudnya disini adalah partisipasi masyarakat pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (decision-making process) yang semakin penting di era otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintah Daerah sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang telah membawa perubahan besar dalam setiap segmen penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Didalam pembentukan peraturan daerah sangat diperlukan keterbukaan pemerintah, dengan adanya keterbukaan pemerintah terhadap publik dimungkinkan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi, baik dari proses perancangan peraturan sampai dengan diberlakukannya suatu peraturan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah dapat kita lihat dalam Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau, seminar, lokakarya dan/atau diskusi.<sup>14</sup>

Meaning participation dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam

---

<sup>13</sup>Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance* (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), h. 2-7.

<sup>14</sup>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah tersebut. Dari penjelasan pasal-pasal dapat diketahui bahwa kewajiban tersebut ada pada DPRD. Hal ini terindikasikan dari penjelasan bahwa ‘hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD’. Berdasarkan penjelasan tersebut, partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah hanya pada tahap penyiapan dan pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD. Sedangkan dapat diketahui bahwa tahap penyiapan rancangan peraturan daerah tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Oleh karena, penyiapan rancangan peraturan daerah dapat juga dilakukan oleh kepala daerah, lebih – lebih rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah hanya berasal dari kepala daerah saja tanpa melibatkan masyarakat. Sehingga masih memerlukan kejelasan mengenai kewajiban untuk memenuhi hak masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah, baik pada tahap penyiapan maupun pembahasan.

masyarakat hukum adat

Konsep masyarakat hukum adat adalah sebuah konsep resmi yang tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Istilah masyarakat hukum adat dilahirkan dan digunakan oleh pakar hukum adat yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik - akademis. Sedangkan istilah masyarakat adat adalah istilah yang lazim diungkapkan dalam bahasa sehari-hari oleh kalangan non-hukum yang mengacu pada sejumlah kesepakatan internasional.<sup>15</sup>

Konsep masyarakat hukum adat untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cornelius Van Vollenhoven. Ter Haar sebagai murid dari Cornelius Van Vollenhoven mengeksplor lebih mendalam tentang masyarakat hukum adat. Ter Haar memberikan pengertian sebagai berikut, masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur,

---

<sup>15</sup>Taqwaddin, Penguasaan atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh (Disertasi, Universitas Sumatera Utara, 2010), h. 36.

menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun yang tidak terlihat, dimana 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 meninggalkan dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya<sup>16</sup> Terminologi masyarakat adat merupakan padanan dari indigeneous people. Istilah itu sudah dikenal luas dan telah disebutkan dalam sejumlah kesepakatan internasional, yaitu : Convention of International Labor Organixation Concerning Indigeneous and Tribal People in Independent Countries (1989), Deklarasi Cari- Oca tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (1992), Deklarasi Bumi Rio de Janairo (1992), Declaration on the Right of Asian Indigenou Tribal People Chianmai (1993), De Vienna Declaration and Programme Action yang dirumuskan oleh United Nations World Conference on Human Rights (1993). Sekarang istilah indigenous people semakin resmi penggunaannya dengan telah lahirnya Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (United Nation Declaration on the Rights of Indegenous People) pada tahun 2007.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang –undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi di dalam satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Pasal 1 angka 2 Undang – undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, menjelaskan yang di maksud dengan tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur – unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan secara hirarkis berhubungan satu dengan yang laiannya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan tanah perdesaan, dimana tata ruang tersebut adalah tata runag yang di rencanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain – lain.

---

<sup>16</sup>Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah* (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010), h. 30.

Menurut D.A. Tisnaadmidjaja, sebagaimana dikutip Asep Warlan Yusuf yang dimaksud dengan ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak”. Pasal 1 Angka 5 Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 dijelaskan bahwa Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang (ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).

Menurut Herman Hermit “sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”.

Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya Tujuan Penataan Ruang terdapat dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang yaitu Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan

Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia dan

Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Perencanaan atau planning merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa rencana (plan), dapat dipandang sebagai suatu bagian dari suatu kegiatan yang lebih sekedar reflex yang berdasarkan perasaan semata tetapi yang penting perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan sosial, setiap unit keluarga, kelompok,

masyarakat, maupun pemerintah terlibat perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijakan – kebijakan.

Berdasarkan pasal 4 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang menjelaskan Klasifikasi penataan ruang di klasifikasi berdasarkan sistem fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

### **Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Dari segi historis, masyarakat hukum adat memiliki latar belakang sejarah serta kebudayaan yang lama (tua). Keberadaan masyarakat hukum adat sudah ada jauh sebelum ada atau terbentuknya negara ini. Dr. C. Snouck Hurgronje (1857- 1936) dengan karangannya *De Atjehers*, kemudian Prof. Cornelis van Vollenhoven (1874-1933), karyanya *Het Ontdekking van Adatrecht, Orientatie in het Adatrecht van Nederlandsch-Indie* (1913) dan *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië*. kemudian Ter Haar dengan karyanya *Beginnelsen en Stelsel van het Adatrecht* (1939) yang meneliti masyarakat hukum adat pada masa penjajahan.<sup>17</sup>

Masyarakat (persekutuan) hukum adat menurut Van Vollenhoven merupakan suatu masyarakat hukum yang menunjuk pengertian-pengertian kesatuan-kesatuan manusia yang mempunyai tata susunan yang teratur, daerah yang tetap, penguasa-penguasa atau pengurus, dan mempunyai harta, baik harta berwujud (tanah, pusaka) maupun harta tidak berwujud (gelar-gelar kebangsawanan).

Ter Haar di dalam bukunya *Beginnelsen en Stelsel van het Adatrecht* (1939) mengatakan diseluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat bawah, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan- golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, dan orang-orang segolongan itu masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorangpun dari mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan

---

<sup>17</sup>Satjipto Raharjo, *Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2005).

manusia tersebut mempunyai pula pengurus sendiri dan mempunyai harta benda, milik keduniaan dan gaib, golongan demikianlah yang bersifat persekutuan hukum.

Kedudukan masyarakat hukum adat di Indonesia diakui secara konstitusional dan legal, dalam berbagai peraturan perundang-undangan di tingkat nasional. Meskipun dalam praktiknya, masih banyak tantangan yang dihadapi. Berikut adalah beberapa landasan hukum yang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat:

### **Undang-Undang Dasar 1945**

Pasal 18B Ayat (2): "negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang." Kemudian pada Pasal 28I Ayat (3): "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman."

Kedua pasal ini menegaskan bahwa negara mengakui eksistensi masyarakat adat beserta hak-hak mereka, namun dengan syarat bahwa hak-hak tersebut harus sesuai dengan hukum nasional dan perkembangan masyarakat.

### **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria<sup>18</sup>**

Pengakuan tentang kedudukan masyarakat hukum adat sebenarnya sudah dijumpai dalam beberapa undang-undang. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disingkat UUPA. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang ini ditentukan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Selanjutnya dalam ayat (4) pasal ini ditegaskan bahwa hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintahan. Berdasarkan ketentuan ini maka masyarakat Hukum Adat menjadi penerima kuasa "Sekedar diperlukan" dalam melakukan penguasaan bumi, air dan ruang angkasa yang ada dalam wilayahnya yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

---

<sup>18</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 dan Pasal 3.

Selanjutnya dalam pasal (3) UUPA ditentukan bahwa, dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dengan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Dalam Penjelasan Umum diungkapkan bahwa keberadaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat. Bertalian dengan hubungan antara bangsa dengan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta kekuasaan negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan Pasal 2, maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksudkan akan mendudukan hak itu pada tempat sewajarnya.

Dikatakan lebih lanjut bahwa ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula dalam keputusan-keputusan Hakim/belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria. Hak Ulayat itu pada zaman penjajahan dulu seringkali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat itu di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu kan diperhatikan sepanjang hak tersebut menurut kenyataan memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya dalam pemberian hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi resognitie yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

Tetapi sebaliknya menurut Penjelasan Umum UUPA, tidaklah dapat dibenarkan jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika suatu masyarakat hukum yang berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana-rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk.

Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan

pangkal pikiran kedua, dari pada ketentuan dari pasal 3 tersebut di atas kepentingan suatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnyapun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan jika di dalam alam bernegara dewasa ini suatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak seakan-akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerahdaerah lainnya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan.

Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dan dalam pratiknyapun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya. Tetapi sebagaimana telah jelas dari uraian di atas, ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali. Penjelasan UUPA tersebut di atas menggambarkan bahwa keberadaan hak ulayat berkaitan erat dengan keberadaan masyarakat hukum adat yang bersengketa. Sekalipun tidak bersifat mutlak hak ulayat merupakan salah satu indikator dari keberadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, karena masyarakat hukum adat yang tidak mempunyai hak ulayat tidak mempunyai makna apa-apa. Namun hak ulayat yang sudah tidak ada tidak mungkin untuk diada-adakan lagi.

#### **Peraturan Menteri Dalam Negeri No 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan masyarakat hukum adat**

Sebagai Peraturan Teknis, Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 mengatur dengan detail Mekanisme Pengakuan serta dimana kewenangan tersebut berada, walaupun itu hanya sebatas kepada Pengakuan Komunitas (Kelompok) dan belum secara khusus mengakui wilayahnya. Urusan kewenangan dapat ditemui dalam Pasal 3 ayat (2), (3) dan (4), yaitu:

##### **Ayat (2)**

Gubernur dan bupati/walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat.

##### **Ayat (3)**

Ini menyangkut kewenangan dari instansi terkait untuk masuk dalam struktur, yaitu: a. Sekda kabupaten/kota sbg ketua; b. Kepala SKPD yang membidangi Pemberdayaan Masyarakat sebagai Sekretaris; c. Kabag Hukum Kab/Kota sebagai Anggota; d. Camat atau sebutan lain sebagai Anggota; e. Kepala SKPD terkait sesuai karakteristik masyarakat hukum adat sebagai Anggota.

##### **Ayat (4)**

Struktur organisasi Panitia masyarakat hukum adat Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Bupati/walikota. Mekanisme di atur dalam Pasal 4, 5, dan 6; Adapun uraian alur pengakuan yang di atur dalam pasal-pasal tersebut adalah

#### **Pasal 4**

#### **Pasal 5**

Bupati/Walikota melalui Camat atau sebutan lain melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a dengan melibatkan masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat.

Identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mencermati:

a. sejarah masyarakat hukum adat; b. wilayah Adat; c. hukum Adat; d. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan e. kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Hasil identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan verifikasi dan validasi oleh Panitia masyarakat hukum adat kabupaten/ kota.

Hasil verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), diumumkan kepada masyarakat hukum adat setempat dalam waktu 1 (satu) bulan

#### **Pasal 6**

Panitia masyarakat hukum adat kabupaten/kota menyampaikan rekomendasi kepada Bupati/Walikota berdasarkan hasil verifikasi dan validasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4).

Bupati/walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi Panitia masyarakat hukum adat dengan Keputusan kepala daerah.

Dalam hal masyarakat hukum adat berada di 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota, pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Keputusan Bersama kepala daerah.

#### **Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa<sup>19</sup>**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan upaya untuk memperkuat eksistensi desa dalam pemerintahan Republik Indonesia. Dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu memperoleh perlindungan dan pemberdayaan dan agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam

---

<sup>19</sup>Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 96 sampai Pasal 98.

melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Salah satu isu krusial dalam Undang-Undang yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat adalah kedudukan, format dan kewenangan desa. Hal ini dimaksudkan untuk menempatkan desa sebagaimana layaknya.

Ia diakui oleh pemerintah sebagai suatu entitas yang sudah memiliki kewenangan mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan asal-usul. Dalam pengaturan hukum yang lama kewenangan asal-usul memang sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap Desa, tetapi tidak dijabarkan dan tidak dilembagakan, apalagi kalau sudah sampai di level kabupaten. Meski Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengandung keragaman sebagai sebuah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan Desa, tetapi tidak ditemukan makna dan disain kelembagaan keragaman. Ini hanya terlihat dari sisi nomenklatur, misalnya Desa atau nama lain, kepala Desa dengan nama lain atau BPD dengan nama lain. Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengenal konsep optional village untuk mengakomodasi dan melembagakan keragaman Desa, misalnya opsi tentang Desa adat yang ada di banyak daerah.

Karenanya pengaturan dalam undang-undang ini memiliki tujuan untuk menguatkan masing-masing jenis desa dan terkhusus bagi desa adat sebagaimana dalam poin a, b, c dan d yang dituangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Desa yang berbunyi antara lain: Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya negara Kesatuan Republik Indonesia;

Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama.

Sayangnya segala idealitas di atas tidak dicerminkan dalam aturan pasal per pasal, bahkan terdapat pengaturan yang justru memperlemah masyarakat hukum adat dengan penyeragaman. Hal tersebut karena Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam pengaturannya memberikan pengakuan kepada masyarakat hukum adat tetapi diformalkan menjadi “desa adat”. Pasal 1 angka 1 menyatakan: “Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan

masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara Kesatuan Republik Indonesia.” Dalam pengaturan yuridis tersebut dibedakan secara istilah antara desa dengan desa adat namun dalam kedudukannya diberikan setara oleh undang-undang. Konsekwensi mengenai pengertian desa dalam Pasal 1 ini memberikan kewenangan yang sama kepada masyarakat hukum adat dengan desa pada umumnya.

Tentunya bentuk pengaturan demikian menunjukkan adanya pengakuan oleh negara terhadap keberadaan masyarakat adat di tanah air. Namun, meskipun hukum adat diakui, masyarakat hukum adat sering kali menghadapi tantangan dalam mempertahankan hak-hak mereka, terutama dalam hal sengketa lahan dengan pihak eksternal, seperti perusahaan atau pemerintah yang ingin memanfaatkan sumber daya alam di wilayah adat. Hal tersebut di karenakan bahwa pengakuan dimaksud belum sepenuhnya ditindaklanjuti ditingkat daerah. Oleh sebab itu, dalam rangka eksistensi masyarakat hukum Adat, maka perlu dilakukan pengaturan secara nyata dalam upaya melindungi dan mengakui keberadaan masyarakat hukum Adat yang lebih baik demi menjaga kelestarian dan keberlangsungan adat istiadat setempat dimasa mendatang

### **Eksistensi Masyarakat Hukum Adat dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah**

Eksistensi masyarakat hukum adat dalam Pembentukan peraturan daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah<sup>20</sup>

Eksistensi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah (peraturan daerah) merupakan aspek penting yang menunjukkan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak-hak serta kearifan lokal masyarakat adat. Dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi, peran serta masyarakat hukum adat sangat strategis dalam memastikan bahwa peraturan yang dibuat sesuai dengan nilai-nilai budaya lokal dan kepentingan masyarakat setempat.

Eksistensi masyarakat hukum adat diakui secara konstitusional melalui Pasal 18B ayat 2 UUD 1945, yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

---

<sup>20</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2).

perkembangan masyarakat serta prinsip NKRI. Pengakuan ini memberikan dasar kuat untuk melibatkan masyarakat hukum adat dalam proses legislasi di tingkat daerah, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan tanah, sumber daya alam, dan budaya. Dalam kerangka otonomi daerah, masyarakat hukum adat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah. Partisipasi ini penting untuk menjamin bahwa kepentingan masyarakat adat diakomodasi dalam kebijakan publik. Keberadaan mereka dalam proses ini memperkuat legitimasi peraturan daerah karena melibatkan seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok adat yang sering kali berada di pinggiran dalam pengambilan keputusan formal.

Eksistensi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah juga mencakup perlindungan atas hak-hak tradisional mereka. peraturan daerah yang melibatkan masyarakat adat dapat memastikan bahwa aturan-aturan terkait tanah ulayat, sumber daya alam, serta sistem sosial dan budaya mereka tetap terjaga. Tanpa keterlibatan mereka, ada risiko pengabaian atau bahkan pelanggaran terhadap hak-hak adat yang telah diwariskan secara turun-temurun. Masyarakat hukum adat memiliki kearifan lokal yang telah terbukti mampu menjaga keseimbangan ekologis dan sosial di wilayah mereka. Dalam proses pembentukan peraturan daerah, kearifan lokal ini bisa dijadikan dasar untuk merumuskan kebijakan yang lebih berkelanjutan dan selaras dengan kondisi alam dan budaya setempat. Eksistensi mereka dalam pembentukan peraturan daerah memungkinkan terciptanya kebijakan yang tidak hanya berbasis pada hukum formal, tetapi juga mengakomodasi hukum adat yang sering kali lebih relevan bagi masyarakat lokal.

Eksistensi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah mencerminkan prinsip inklusivitas dalam demokrasi. Keterlibatan mereka menunjukkan bahwa pembentukan kebijakan di tingkat daerah tidak hanya didasarkan pada kepentingan mayoritas atau kelompok tertentu, tetapi juga menghormati dan mengakomodasi hak-hak minoritas, termasuk masyarakat adat. Hal ini penting untuk menciptakan rasa keadilan dan persatuan di dalam masyarakat yang majemuk.

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan pengakuan formal terhadap desa adat, yang secara langsung menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat memiliki posisi strategis dalam tata kelola pemerintahan di tingkat lokal. Dalam pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan desa adat, masyarakat hukum adat harus dilibatkan untuk memastikan bahwa aturan yang dibuat sejalan dengan kebutuhan dan kearifan lokal

mereka. Eksistensi mereka dalam proses ini memperkuat implementasi UU Desa dan pengakuan terhadap desa adat sebagai entitas hukum.

peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang dibentuk dengan melibatkan masyarakat hukum adat dapat berfungsi sebagai instrumen untuk melindungi dan melestarikan tradisi serta budaya lokal. Ini penting mengingat tekanan modernisasi dan globalisasi yang dapat mengancam keberlanjutan tradisi adat. Eksistensi masyarakat adat dalam proses legislasi daerah memastikan bahwa nilai-nilai budaya mereka tidak hanya dihormati, tetapi juga dilindungi secara hukum.

Peran masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah juga memperkuat identitas lokal yang unik. Setiap daerah memiliki karakteristik budaya dan sosial yang berbeda, sehingga penting untuk melibatkan masyarakat adat dalam proses legislasi untuk memastikan bahwa kebijakan daerah mencerminkan keunikan tersebut. Ini juga dapat berkontribusi pada promosi pariwisata budaya dan pengembangan ekonomi lokal yang berbasis pada kearifan tradisional.

Dengan mengakui dan melibatkan masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, potensi konflik yang sering kali muncul dari pengabaian hak-hak adat dapat diminimalisir. Banyak konflik tanah dan sumber daya alam yang terjadi karena masyarakat adat tidak diakui atau dilibatkan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut wilayah mereka. Partisipasi masyarakat adat dalam proses legislasi dapat menciptakan ruang dialog yang konstruktif dan mencegah timbulnya konflik.

Dengan dilibatkannya masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah, terjadi pengakuan formal terhadap hukum adat sebagai bagian dari sistem hukum di Indonesia. Hukum adat yang hidup dan berkembang di masyarakat dapat diintegrasikan dengan hukum positif yang diatur dalam peraturan daerah, sehingga terjadi sinergi antara kedua sistem hukum ini. Hal ini juga menunjukkan bahwa hukum adat tetap relevan dan dihormati dalam konteks modern.

Eksistensi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah adalah hal yang sangat penting untuk menjaga keberagaman sosial, budaya, dan ekologi di Indonesia. Keterlibatan mereka dalam proses legislasi menjamin bahwa kebijakan yang dihasilkan tidak hanya adil, tetapi juga selaras dengan kepentingan masyarakat adat yang memiliki hak dan tanggung jawab atas wilayah serta tradisi mereka. Ini juga merupakan upaya untuk memastikan bahwa pembangunan daerah dilakukan

secara inklusif dan berkelanjutan, dengan menghormati hak-hak dan kearifan lokal masyarakat hukum adat.

Perkembangan zaman yang semakin maju dan masyarakat yang juga semakin modern, mengakibatkan dampak yang selaras dengan keberadaan hukum adat di Indonesia. Indonesia adalah negara yang menganut pluralitas dalam bidang hukumnya, dimana ada tiga hukum yang keberadaannya diakui dan berlaku yaitu hukum barat, hukum agama dan hukum adat. Pada praktiknya masih banyak masyarakat yang menggunakan hukum adat dalam mengatur kegiatan sehari-harinya serta dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang ada.

Setiap wilayah di Indonesia mempunyai tata hukum adatnya masing-masing untuk mengatur kehidupan bermasyarakat yang beraneka ragam yang sebagian besar hukum adat tersebut tidak dalam bentuk aturan yang tertulis. Hukum adat tersebut berkembang mengikuti perkembangan masyarakat dan tradisi rakyat yang ada. Hukum adat merupakan endapan kesusilaan dalam masyarakat yang kebenarannya mendapatkan pengakuan dalam masyarakat tersebut. Dalam perkembangannya, praktik yang terjadi dalam masyarakat hukum adat keberadaan hukum adat sering menimbulkan pertanyaan-pertanyaan apakah aturan hukum adat ini tetap dapat digunakan untuk mengatur kegiatan sehari-hari masyarakat dan menyelesaikan suatu permasalahan-permasalahan yang timbul di masyarakat hukum adat. Sementara itu negara kita juga mempunyai aturan hukum yang dibuat oleh badan atau lembaga pembuat undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Antara hukum adat dengan hukum negara mempunyai daya pengikat yang berbeda secara konstitusional bersifat sama tetapi terdapat perbedaan pada bentuk dan aspeknya

Artinya bahwa negara mengakui keberadaan hukum adat dan konstitusional haknya dalam sistem hukum Indonesia. Memahami rumusan pasal tersebut, maka:

Konstitusi menjamin kesatuan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya Jaminan konstitusi sepanjang hukum adat itu masih hidup Sesuai dengan perkembangan masyarakat

Sesuai dengan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia

Diatur dalam undang-undang.

Dengan demikian dalam konsitusi memberikan jaminan pengakuan dan penghormatan hukum adat apabila memenuhi syarat:

Syarat Realitas, yaitu hukum adat masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat;

Syarat Idealitas, yaitu sesuai dengan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, dan keberlakuan diatur dalam undang-undang.

### **Meaning Participation Masyarakat Hukum Adat dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah**

Di sini, "masyarakat" mencakup masyarakat hukum adat, yang berarti mereka berhak dilibatkan dalam pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan hak-hak mereka.

### **Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa**

UU Desa memberikan pengakuan khusus kepada desa-desa adat atau desa yang didasarkan pada masyarakat hukum adat. Pasal 103 UU ini menyebutkan bahwa desa adat berhak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat adat sesuai dengan adat istiadat mereka yang diakui oleh negara. Ini termasuk hak untuk terlibat dalam proses legislasi yang berkaitan dengan peraturan daerah yang mempengaruhi hak-hak mereka.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konteks pemerintahan daerah, masyarakat hukum adat memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan terkait peraturan daerah yang berdampak pada wilayah mereka. Pasal 354 menyebutkan bahwa pemerintah daerah wajib melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan di daerah, yang mencakup peraturan-peraturan yang mungkin mempengaruhi masyarakat adat.

Secara keseluruhan, masyarakat hukum adat memiliki hak konstitusional untuk dilibatkan dalam pembentukan peraturan daerah yang mempengaruhi mereka. Keterlibatan ini bisa berupa konsultasi, pemberian masukan, atau partisipasi aktif dalam proses legislasi sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam undang-undang.

Dengan pengakuan itu maka mereka perlu diberi kesempatan untuk mengembangkan eksistensi dan budayanya. Pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat kiranya juga meliputi selain atas sumber-sumber daya alam yang menjadi lebensraumnya yaitu sumber-sumber kehidupan baik secara simbolis maupun realis, akan tetapi termasuk di dalamnya pengakuan terhadap struktur organisasi pemerintahan adat setempat, mekanisme kerja, dan peraturan-peraturan serta berbagai hak dan kewajiban yang terkandung di dalam sistem kelembagaan masyarakat setempat, karena tanpa pengakuan itu maka pengakuan terhadap hak hak masyarakat hukum adat hanya menjadi retorika politik belaka.

Sampai saat ini dijumpai kesatuan-kesatuan masyarakat adat yang hidup didasarkan pada hukum adatnya dengan nama dan ukuran yang beragam. Melihat kesatuan masyarakat

hukum adat sebagai suatu realitas, yang kepadanya diberikan pengakuan dan penghormatan sehingga eksistensinya merupakan hak, hak sebagai suatu kesatuan masyarakat adat sebenarnya merupakan sesuatu yang ada dengan sendirinya dan tidak bergantung pada pengakuan dan penerapan yang ada di dalam hukum negara, baik konstitusi maupun perundang-undangan.

Lebih lanjut dapat ditentukan sejauh mana kesatuan masyarakat adat ini hendak diidentifikasi. Hal ini dapat dilakukan berdasarkan apa yang dinyatakan oleh mereka yang menyebut diri sebagai masyarakat hukum adat itu sendiri. Jadi, pernyataan dalam konstitusi saat ini adalah suatu pengukuhan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat, sedangkan isi sesungguhnya dari apa yang disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat adalah suatu realita (*social reality*) yang ditentukan oleh masyarakat hukum adat itu sendiri berdasarkan prinsip *cultural self identification*. Oleh karena itu proses memperoleh pengetahuan tentang kesatuan masyarakat hukum adat itu harus dapat diperoleh langsung dari kesatuan masyarakat yang menyatakan dirinya sebagai masyarakat hukum adat.

Masalahnya sekarang adalah, apakah masyarakat hukum adat yang secara normatif maupun empirik diberikan ruang untuk mempetahankan apa yang menjadikannya atas sumber daya alam dan hak-hak tradisional lainnya, dan lebih dari sekedar mempertahankan hak-haknya itu, apakah masyarakat hukum adat dapat menggunakan hak-haknya itu? Hal ini menjadi penting untuk dikemukakan karena dari berbagai pengalaman dapat dilihat bahwa masyarakat hukum adat, maupun individu yang ada di dalamnya sebagai suatu realitas seringkali diabaikan dan dipinggirkan. Agar supaya masyarakat hukum adat dapat mempertahankan dan menggunakan hak atas sumber daya alamnya dengan baik, maka Pemerintah (negara, Provinsi, Kabupaten/Kota) harus memberikan perlakuan yang adil dan memberikan kesempatan sehingga mereka dapat menyusun program dan kegiatan yang menghasilkan sesuatu secara luas, melampaui cara hidup subsisten.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa setidaknya ada sejumlah hak yang melekat pada kesatuan masyarakat hukum adat, yakni adanya hak milik baik individu (hak milik) maupun kolektif (hak ulayat, hak petuanan) atas tanah dan sumber daya alam lainnya termasuk air, sungai, hutan, hewan, laut dan pesisir dan sebagainya. Agar kesatuan masyarakat hukum adat secara individu ataupun secara keseluruhan dapat berperan dalam mempertahankan dan menggunakan hak-haknya atas sumber daya alam

untuk menghasilkan sesuatu yang lebih baik, maka hak untuk hidup sehat agar dapat bekerja, hak untuk memiliki lingkungan yang mampu menghasilkan kebutuhan hidup, hak untuk menentukan dapat tidaknya pihak lain (investor) melakukan pengelolaan sumber daya alam di dalam wilayah yang dikuasai masyarakat hukum adat dengan “persetujuan awal tanpa paksaan”(free and prior informed cosent), harus diberikan juga kepada mereka.

Dengan pengakuan, penghormatan terhadap masyarakat hukum adat serta hak-haknya atas sumber daya alam bukan hanya sekedar retorika belaka tetapi benar-benar dapat diwujudkan untuk tujuan kesejahteraan. Untuk itu dalam rangka mewujudkan tata pengaturan pengelolaan lingkungan hidup yang baik (good environment governance) serta mengakhiri praktek-praktek pengelolaan sumber daya alam yang bercorak eksploitatif, sentralistik, sektoral, dan represif, maka Pemerintah dalam pembentukan undang-undang sumber daya alam perlu memperhatikan prinsip-prinsip antara lain sebagai berikut:

Sebagaimana diutarakan oleh Maria Farida Indrati bahwa masyarakat berhak memberikan masukan dalam peraturan daerah untuk setiap Provinsi, kabupaten dan kota secara berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan sumber daya masing-masing daerah yang tidak dapat disamakan dalam hal pengelolaannya, terutama berkaitan dengan materi.

Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan kebijakan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan, Pihak eksekutif maupun legislatif dapat menangkap pandangan dan kebutuhan dari masyarakat yang kemudian dituangkan dalam suatu peraturan daerah.

Pembentukan peraturan daerah yang subyek dan obyeknya terkait dengan masyarakat, pada dasarnya dapat terjadi karena:

Kebutuhan masyarakat itu sendiri untuk diatur yaitu berkaitan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk mengatur norma atau nilai-nilai yang telah ada di masyarakat menjadi norma hukum yang mengikat;

Penyusunan dan pembentukan peraturan daerah sebagai penjabaran Visi, Misi dan Arah Kebijakan kepala daerah untuk tujuan pembangunan dan pembaharuan nilai-nilai/tatanan hidup dalam suatu masyarakat.

Terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan”. Selanjutnya dalam Pasal 354 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “partisipasi masyarakat mencakup penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat”.

Menurut pendapat yang disampaikan oleh Bagir Manan partisipasi dapat dilakukan dengan cara:<sup>21</sup>

mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah;

melakukan public hearing atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah;

melakukan uji sahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan;

melakukan workshop atas rancangan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD;

mempublikasikan rancangan peraturan daerah agar mendapat tanggapan publik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 166 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah “Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:

Dari uraian di atas untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, meliputi:

keterlibatan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah;

keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah;

keterlibatan dalam pelaksanaan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

Pemerintah daerah sebagai fasilitator dalam pelaksanaan penjangkaran aspirasi masyarakat pada penyusunan rancangan peraturan daerah harus berdasarkan kepada prinsip keterbukaan dan transparansi serta mampu mengaplikasikan kemajuan teknologi dan

---

<sup>21</sup>Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah* (Bandung: LPPM Universitas Bandung, 1995).

informasi. Sehingga masyarakat mampu mengakses dengan mudah dan memberikan masukan secara lisan maupun tertulis pada setiap penyusunan rancangan peraturan daerah.

Pentingnya partisipasi masyarakat tentu tidak berlebihan, sebab dalam konteks lahirnya hukum, partisipasi masyarakat hadir dalam wujud kaidah hukum (*rechtsnorm*, *legal norm*), yang dapat tertulis dirumuskan dalam bentuk kata-kata, dan dapat pula tidak tertulis yang tampil sebagai perulangan perilaku yang sama setiap terjadi suatu kejadian hukum. Wujud dari kaidah hukum tersebut sebagai aturan hukum (*rechtsregel*, *legal rule*). Disamping itu, sebelum hukum itu lahir, ada pula kaidah-kaidah yang mesti dipatuhi terlebih dahulu, yang bila ditarik dalam proses pembentukan *undnag-undnag* akan berimplikasikan dalam aturan dan teknis pembentukan yang baku.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menekankan pentingnya partisipasi masyarakat yang harus dilakukan secara lebih bermakna, Dimana partisipasi masyarakat tergambar atau memenuhi sekurang-kurangnya tiga prasyarat, yaitu :<sup>22</sup>

hak untuk didengar (*right to be heard*);

hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan

hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Berdasarkan pernyataan di atas, berkenaan dengan asas, terutama asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna. Pelaksanaan asas keterbukaan yang lebih bermakna tersebut berfungsi sebagai jaminan suatu produk hukum yang dihasilkan dapat terlaksana secara efektif, efisien dan berperan penting dalam menghasilkan produk hukum yang berwatak responsif

Dengan demikian, materi muatan dan konsepsi rancangan peraturan daerah Kabupaten yang dihasilkan tidak hanya berisi hasil pemikiran, pendapat dan penalaran atas konsep, teori dan peraturan perundang-undangan. Melainkan mampu menjawab aspirasi, permasalahan, dan kebutuhan regulasi dari masyarakat yang bersangkutan.

Partisipasi masyarakat hukum adat dalam proses pembentukan peraturan daerah pada tahapan proses rancangan yang akan dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan sekaligus pemantapan suatu rancangan peraturan daerah di dalam suatu forum terbuka

---

<sup>22</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

guna mencari masukan masyarakat umum guna nantinya akan dipakai sebagai modal dasar kenapa peraturan daerah ini diadakan, dan sebagai bentuk nyata dari implementasi asas keterbukaan yang mana asas ini digunakan sebagai landasan saat akan membentuk suatu peraturan daerah.

Keikutsertaan masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah berawal dari individu masyarakat yang sadar hukum, hal ini merupakan faktor pemicu masyarakat dalam partisipasinya atau keikutsertaannya pada saat pembentukan peraturan daerah yang dilakukan dalam forum terbuka pada sebagian masyarakat yang berkaitan dengan suatu peraturan daerah yang dibentuk, yang nantinya bisa dijadikan sebagai pertimbangan pada saat proses evaluasi rancangan peraturan daerah.

Partisipasi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah mencerminkan keterlibatan aktif dan berkelanjutan masyarakat adat dalam proses pembuatan kebijakan lokal. Partisipasi ini bukan hanya sekedar formalitas, melainkan sebuah upaya nyata untuk melibatkan masyarakat adat sebagai aktor yang memiliki hak, pengetahuan, dan pengalaman terkait wilayah, budaya, dan tata kehidupan mereka.<sup>23</sup>

Partisipasi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah menegaskan pengakuan akan keberadaan dan hak-hak mereka yang telah diakui dalam hukum nasional dan internasional. Melibatkan mereka dalam proses legislasi mencerminkan penghormatan terhadap kedaulatan mereka atas tanah, sumber daya alam, dan kehidupan sosial-budaya yang telah diwariskan secara turun-temurun.

Hukum adat sering kali mencerminkan kearifan lokal yang terkait erat dengan lingkungan dan cara hidup yang berkelanjutan. Melibatkan masyarakat adat dalam penyusunan peraturan daerah memungkinkan kearifan lokal ini terakomodasi dalam kebijakan yang dibuat, sehingga dapat menjaga keseimbangan antara pembangunan dan pelestarian lingkungan.

Partisipasi masyarakat adat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari prinsip demokrasi partisipatif. Ini memberikan ruang bagi masyarakat adat untuk menyampaikan aspirasi, pendapat, dan kepentingan mereka secara langsung dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini juga menghindari marginalisasi dan diskriminasi yang mungkin terjadi jika kelompok ini tidak dilibatkan.

---

<sup>23</sup>Mambaul Hikam dan Riski Febria Nurita Husein Muslimin, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif," *Bhirawa Law Journal* 1 (2020).

Dengan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, masyarakat hukum adat dapat memastikan bahwa kepentingan mereka terlindungi dan tidak diabaikan dalam kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah daerah. Hal ini sangat penting, terutama dalam isu-isu seperti pengelolaan sumber daya alam, tata ruang wilayah, dan hak atas tanah adat.

Partisipasi masyarakat adat juga dapat memfasilitasi dialog antara hukum negara dan hukum adat. Ini memberikan kesempatan bagi hukum adat untuk diakomodasi dalam peraturan daerah, terutama dalam konteks di mana hukum adat masih dijalankan oleh komunitas-komunitas adat tertentu. Kolaborasi ini penting untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dan lokal.

Melalui partisipasi dalam proses legislasi, masyarakat hukum adat dapat terus mempertahankan dan memperkuat identitas budaya mereka di tengah modernisasi dan globalisasi. Peraturan daerah yang disusun dengan melibatkan masyarakat adat dapat membantu melindungi tradisi, bahasa, ritual, dan praktik-praktik adat yang menjadi bagian penting dari identitas mereka.

Masyarakat hukum adat sering memiliki hubungan erat dengan lingkungan alam yang menjadi bagian integral dari kehidupan mereka. Dengan terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah, masyarakat adat dapat berperan dalam memastikan bahwa pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah tidak merusak lingkungan hidup mereka atau mengganggu keseimbangan ekosistem yang mereka jaga selama bertahun-tahun.

Tujuan melibatkan masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah di dalam undang-undang adalah untuk memastikan bahwa peraturan yang dihasilkan relevan, adil, dan sesuai dengan kebutuhan serta nilai-nilai lokal yang ada di masyarakat. Secara spesifik, keterlibatan masyarakat hukum adat bertujuan untuk:<sup>24</sup>

Secara umum, tujuan utama dari melibatkan masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah adalah untuk mewujudkan kebijakan yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan yang menghormati keberadaan masyarakat adat serta menjaga keharmonisan sosial.

Dengan adanya pengakuan secara hukum (*Juridical Recognition*). terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya melalui berbagai peraturan perundang-undangan

---

<sup>24</sup>Lina Widyastuti dan Saiful Anam, "Kedudukan Konstitusi Adat dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Rechtsvinding* 13, no. 1 (2024).

sebagaimana dikemukakan di atas, itu menandakan bahwa eksistensi masyarakat hukum adat di dalam negara Kesatuan Republik Indonesia adalah legal menurut hukum. Hak-hak tradisional yang dimaksud adalah termasuk hak-hak masyarakat atas sumber daya alam di wilayah ulayatnya. Selain itu sebagaimana disebutkan di atas bahwa eksistensi masyarakat hukum adat untuk hidup dalam corak budaya sendiri adalah merupakan kenyataan yang juga harus dihormati.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Keberadaan masyarakat hukum adat diakui dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain dalam UUD 1945, UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Menteri Dalam Negeri No 52 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Namun, proses pengakuan tersebut memerlukan komitmen dari pemerintah pusat dan daerah serta partisipasi aktif dari masyarakat adat sendiri. Peraturan perundang-undangan telah memberikan dasar hukum yang kuat untuk melindungi hak-hak mereka, namun implementasi yang efektif masih memerlukan perhatian lebih.

Partisipasi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah memiliki makna yang mendalam dalam hal pengakuan hak-hak, kedaulatan, serta pelestarian budaya dan lingkungan mereka. Ini bukan hanya soal inklusi formal dalam proses legislasi, tetapi juga tentang memberikan ruang bagi suara, nilai, dan kearifan lokal yang telah membentuk kehidupan masyarakat adat selama berabad-abad. Dengan melibatkan masyarakat adat, pemerintah daerah dapat menghasilkan kebijakan yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan.

### **Saran**

Agar keberadaan masyarakat hukum adat dilibatkan secara maksimal dalam pembentukan peraturan daerah (peraturan daerah), perlu adanya Pemetaan dan Pengakuan masyarakat hukum adat, Konsultasi Publik yang Inklusif, Pembentukan Forum Komunikasi, Representasi Formal dalam Tim Penyusun, Pelatihan dan Pemberdayaan Hukum, Penghormatan terhadap Hukum Adat, Monitoring dan Evaluasi Partisipasi. Dengan langkah-langkah ini, masyarakat hukum adat dapat lebih terlibat

secara substansial dalam pembentukan peraturan daerah, sehingga regulasi yang dihasilkan dapat mencerminkan kepentingan dan hak-hak mereka.

Partisipasi masyarakat atau Meaning Participation hukum adat dalam pembentukan peraturan daerah adalah langkah penting untuk melestarikan kebudayaan dan hak-hak mereka. Pemerintah daerah perlu menyediakan ruang yang cukup bagi masyarakat adat untuk menyampaikan aspirasi, melakukan konsultasi publik yang inklusif, dan mengintegrasikan nilai-nilai adat dalam peraturan yang dihasilkan. Dengan cara ini, pembangunan di daerah dapat berjalan selaras dengan keberlanjutan ekologi, budaya, dan sosial. Dan seyogyanya masyarakat hukum adat diberikan keistimewaan dan atau privilege dalam penyusunan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, yang mana keistimewaan untuk mendapatkan hak sekurang-kurangnya hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya dan hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Alting, Husen. *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010.
- Bagir Manan. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung, 1995.
- Hadi Pura, Margo, dan Ade Bagus Saswoyo. "Urgensi Pengundangan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat sebagai Bentuk Kesetaraan Warga Negara." *Suara Hukum* 5 (2023).
- Hartono, Sunaryati. *Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Padjadjaran, 1991.
- Kristyanto, Eko Noer. "Kedudukan Kearifan Lokal dan Peranan Masyarakat dalam Penataan Ruang di Daerah." *Jurnal Rechtsvinding* 6, no. 2 (2017).
- Marfai, Aris. *Pengantar Etika Lingkungan dan Kearifan Lokal*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Raharjo, Satjipto. *Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2005.
- Rosidin, Utang. "Kearifan Lokal sebagai Sumber Hukum dalam Pengembangan Perundang-Undangan Nasional." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 1 (2018).
- Sesung, Rusdianto. *Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Soekarwo. *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*. Surabaya: Airlangga University Press, 2005.
- Suparto. "Pembentukan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau: Dinamika dan Permasalahannya." *Jurnal Selat* 6, no. 2 (2019).

- Taqwaddin. Penguasaan atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh. Disertasi, Universitas Sumatera Utara, 2010.
- Thontowi, Jawahir. "Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-Hak Tradisionalnya." *Pandecta* 10, no. 1 (2015).
- Wirasaputri, Nina Mirantie. "Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup." *Jurnal Ilmu Hukum Kanun* 16, no. 62 (2014).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.