

PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA TERHADAP EMPAT PERSYARATAN YURIDIS EKSISTENSI MASYARAKAT HUKUM ADAT

Saafroedin Bahar*)

Hak asasi manusia tidaklah dapat tegak dengan sendirinya. Tegak tidaknya hak asasi manusia – termasuk hak asasi masyarakat hukum adat – akan selalu terkait dengan peran dan kualitas kehidupan kenegaraan. Argumen paling jernih, paling lugas, dan paling tegas tentang perlunya negara-negara menjamin hak asasi manusia terdapat dalam Preambul Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia bertanggal 10 Desember 1948. Dalam alinea ketiga preambuil tersebut tercantum kalimat penting ini: "Whereas it is issential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law". Artinya: "Bahwa jika kita tidak ingin orang terpaksa untuk memberontak sebagai upaya terakhir untuk menentang tirani dan penindasan, sungguh teramat penting untuk menjamin hak asasi manusia melalui tegaknya hukum."

Kalimat penting tersebut merupakan saripati dari renungan sejarah yang mendalam. Dalam pernyataan tersebut terlihat jelas suatu dalil bahwa tegaknya hukum adalah suatu *variabel independen*, sedangkan rebeli adalah *variabel dependen*, dan bukan sebaliknya. Dari per-

nyataan tersebut dapat diangkat suatu kearifan kenegaraan bahwa sesungguhnya stabilitas politik dan ketahanan nasional suatu negara bergantung penuh pada kualitas kehidupan bernegara serta pada kualitas negarawan yang memimpinnnya. Jika terjadi protes, perlawanan, bah-

^{*)} Dr. Saafroedin Bahar, Komisioner Bidang Hak Masyarakat Hukum Adat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

kan rebeli, akar masalah harus dicari pada para pemimpin negara yang bertanggung jawab, bukan pada rakyat yang memprotes, melawan atau melancarkan rebeli tersebut. Terhadap negarawan yang adil dan cakap dalam melaksanakan amanah yang dilimpahkan kepadanya, rakyat tidak pernah memberontak.

Lebih dari tiga tahun sebelum disepakatinya pernyataan luhur sejagat yang amat bersejarah tersebut, dalam alinea pertama Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 para Pendiri Negara Republik Indonesia mencantumkan pendirian yang sama luhurnya, baik dalam konteks hubungan antar bangsa maupun dalam hubungan dengan negara yang akan dibentuk. Dalam hubungan antar bangsa, pendirian tersebut berbunyi: "Sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan." Sedangkan dalam hubungan dengan negara yang akan dibentuk, pendirian tersebut dirumuskan dalam tugas Pemerintah Negara, yaitu untuk: "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidup-

an bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Selanjutnya, ditegaskan bahwa susunan Negara Republik Indonesia "berdasar kepada Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia." Alangkah syahdunya.

Namun, kenyataan hidup tidaklah seindah harapan, dan jarak yang terlalu lebar antara kenyataan dan harapan perlu diterangkan secara jernih, agar kebijakan yang lebih baik dapat dipilih dan ditetapkan. Keterangan yang paling masuk akal dari kesenjangan antara harapan dan kenyataan itu adalah pada kualitas dan komitmen para penyelenggara negara. Pelopor ilmu sejarah Ibn Chaldun menengarai bahwa ada kecenderungan merosotnya wawasan kenegaraan dari satu generasi ke generasi lainnya. Kemerosotan tersebut jelas mengandung risiko tinggi jika terjadi di kalangan negarawan yang sedang memegang tampuk kekuasaan. Negarawan generasi pertama lazimnya terdiri dari manusia-manusia idea-

lis, yang mampu melihat dan merumuskan dengan jernih kearifan yang ditimbanya dari pengetahuan sejarah kemanusiaan yang panjang. Sedangkan negarawan dari generasi kedua dan ketiga lazimnya hanya asyik dengan dirinya sendiri.

Kecenderungan sejarah dunia tersebut juga terlihat dalam format mini pada sejarah Republik ini. Negarawan-negarawan generasi pertama telah mempersembahkan idealisme serta komitmen kerakyatan, yang tercermin secara jernih dalam pidato Pancasila sebagai *filosofische grondslag* negara, dan kemudian dipadatkan dalam empat alinea Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang hampir tak bercela itu.

Namun negarawan — serta penyelenggara negara — generasi kedua dan ketiga terkesan lebih merupakan politisi yang pragmatis, yang sikap, perilaku dan perbuatannya lebih dekat pada aksi-aksi *machtsvorming* dan *machtsaanwending*, *juristerij*, dan berbagai *political tricks* berjangka pendek untuk kepentingan diri dan golongannya, daripada dengan takzim menindaklanjuti amanat dan kearifan para Pendiri Negara yang mendahuluinya. Dalam era 'generasi-generasi penerus' inilah hukum — yang diharapkan akan mampu berpelembutan sebagai sarana pen-

jamin hak asasi manusia dan sebagai sarana pencegah terjadinya rebeli — terkesan dapat dan telah ditebuk-tebuk, dikemas, dan diperjual-belikan, di jalan-jalan, di kantor-kantor, bahkan di ruang-ruang pengadilan. Padahal kepada negara itu dipercayakan pembentukan dan penegakan hukum secara adil.

Seandainya — *if only* — para negarawan kita berpegang teguh pada semangat dan roh kedua pernyataan luhur tersebut, rasanya kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara akan jauh lebih baik dari yang kita alami sekarang ini. Dalam usia negara yang sudah mendekati 60 tahun ini masih dilaporkan maraknya terjadi rangkaian pelanggaran terhadap hak asasi manusia, yang dipercaya orang banyak atau dilakukan sendiri oleh aparaturnegara atau dibiarkan saja oleh negara. Kedua-duanya jelas salah.

Persis seperti yang diramalkan oleh para perumus Deklarasi dan dinyatakan secara jernih dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Pendiri Negara Republik Indonesia, seiring dengan rangkaian pelanggaran hak asasi manusia itu telah meletus rangkaian protes, perlawanan dan pemberontakan, sebagai reaksi yang tidak terhindarkan dari pelanggaran tersebut. Sehubungan dengan

itu, rasanya tidak akan terlalu keliru jika dewasa ini kita mengatakan adanya suatu lingkaran setan dari *the iron law of human rights violations*, bahwa semakin jahat tirani dan opresi, semakin keras pula protes, perlawanan dan pemberontakan terhadapnya. Secara *a contrario* dapat dikatakan bahwa jika kita ingin mengurangi protes, perlawanan dan pemberontakan dari rakyat, dan dengan itu memelihara ketahanan nasional, tegakkanlah hukum secara adil.

Masyarakat hukum adat, yang umumnya berada di desa-desa yang jauh dari ibukota, berada pada strata paling bawah dari rakyat Indonesia yang hak-haknya sebagai manusia tidaklah demikian terjamin. Seperti pernah disampaikan oleh H. Amidhan, Ketua Sub Komisi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, masyarakat hukum adat ini berada pada posisi yang lemah, baik dalam bidang ekonomi, dalam bidang hukum, maupun - atau apalagi - dalam bidang politik. Mereka bukan saja tidak bisa bersaing, tetapi juga hampir tidak berdaya membela diri. Dengan posisi yang amat rentan itu, telah terjadi rangkaian pelanggaran hak masyarakat hukum adat, baik yang dilakukan oleh para usahawan swasta bermodal besar,

maupun oleh - atau bersamaan dengan - oknum-oknum penyelenggara negara yang pada sisi yang satu mempunyai kekuasaan dan kekuatan besar, pada sisi yang lain mempunyai motif keuntungan pribadi yang sama rakusnya dengan para pengusaha swasta tersebut.

Pelanggaran hak asasi manusia pada umumnya dan hak masyarakat hukum adat pada khususnya, dalam bentuk apapun dan oleh siapa pun juga, sama sekali tidak boleh dibiarkan, apalagi jika dilakukan, oleh negara, khususnya oleh pemerintah. Sebabnya adalah sederhana, yaitu oleh karena Pasal 28 I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 memerintahkan secara tegas bahwa : "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah". Pengabaian, apalagi pelanggaran, terhadap tanggung jawab ini jelas merupakan pelanggaran konstitusional.

Konteks Kenegaraan dari Eksistensi dan Hak Masyarakat Hukum Adat

Rasanya tidaklah terlalu sulit untuk mengakui kenyataan bahwa sebelum ada entitas politik kerajaan dan republik di dunia ini, sudah lama ada masyarakat hukum adat sebagai komunitas

antropologis yang bersifat *askriptif* dan alami, yang warganya terdiri dari mereka yang merasa mempunyai pertalian darah, dan berdasar alasan sejarah merasa berhak untuk mengklaim suatu bidang permukaan bumi sebagai kampung halamannya.

Kerajaan dan republik memang bukanlah merupakan komunitas antropologis yang bersifat alami, tetapi adalah entitas politik yang tumbuh kemudian, dibentuk dengan sengaja dan karena itu bersifat artifisial, yang keberadaannya harus ditopang secara terus menerus oleh kekuatan dan kekuasaan. Demi kemilangannya entitas-entitas politik baru ini memerlukan rakyat yang banyak dan wilayah yang luas, yang harus tunduk tanpa reserve di bawah kedaulatannya. Kerajaan dan republik tidak mungkin mengajukan argumen historis terhadap klaim kekuasaannya pada masyarakat hukum adat serta kampung halamannya. Klaim itu hampir selalu bernada imperialistik dan kolonialistik, walaupun dikemas dengan argumen filsafat, ideologi, hukum, atau politik yang muluk-muluk. Argumen seperti itulah yang tercantum dalam *Dekrit Tordesilas 1494*, dalam doktrin *regalia*, dan dalam asas *rex nullius*, yang di Indonesia diwadahi dalam *domein verklaring*, seperti tercantum dalam

Agrarische Wet 1870. Sejak itu arus sejarah menunjukkan dua kecenderungan pokok yang berkelanjutan, yaitu pertama, dikalahkannya masyarakat hukum adat ini satu demi satu oleh kerajaan dan republik yang jatuh bangun silih berganti; dan kedua, dieksploitasinya secara habis-habisan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang berada di kawasan kampung halaman masyarakat hukum adat, dan yang merupakan bagian menyeluruh dari kultur dan identitas masyarakat hukum adat tersebut.

Lahirnya faham nasionalisme serta demokrasi dalam abad ke 18 - di Amerika Utara dan di Eropa Barat - telah menjungkirbalikkan argumentasi imperialistik dan kolonialistik yang bersifat sepihak dari kehidupan kenegaraan, dan memberinya roh kemanusiaan dan jiwa kerakyatan. Bertolak belakang dengan argumentasi filsafat, ideologi, hukum, dan politik yang bersifat *top-down* sebelumnya, nasionalisme dan demokrasi mengajukan argumentasi moral yang bersifat *bottom-up*, bahwa manusia dilahirkan sama dan sederajat, bahwa mereka dianugerahi oleh penciptanya dengan seperangkat hak yang tidak dicabut oleh siapa pun juga, dan oleh karena itu bahwa pemerintahan terhadap mereka harus berdasar

persetujuan sukarela mereka, *government by consent of the governed*. Memang, sejak itu batu ujian paling nyata dari faham nasionalisme dan komitmen demokrasi dari para negarawan modern harus diukur dari sikap, perilaku dan perbuatannya terhadap kemanusiaan dan terhadap rakyatnya, dan bukan pada retorikanya.

Dapatlah dipahami, bahwa argumentasi moral yang lahir lebih dari dua abad yang lalu itu beresonansi dengan cepat dengan jeritan hati nurani kemanusiaan dari seluruh bangsa-bangsa lain di seluruh dunia, dan ikut mengilhami pergerakan dan perjuangan kemerdekaan nasional bangsa Indonesia terhadap gelombang demi gelombang penjajahan di seluruh kepulauan Nusantara ini. Dewasa ini argumentasi moral tersebut bermuara pada arus besar instrumen hukum internasional hak asasi manusia, yang berkembang dan bertambah tidak putus-putusnya setelah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia bulan Desember 1948 itu. Dari argumentasi moral itulah tumbuhnya demikian banyak deklarasi hak asasi manusia sebagai *soft laws*, untuk kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai konvensi dan undang-undang sebagai *hard laws*.

Undang-Undang Dasar 1945

dirancang, dibahas, dan disepakati oleh negarawan Indonesia generasi pertama dengan semangat yang sarat dengan kesadaran sejarah dan moralitas kemanusiaan. Mengenai eksistensi dan hak masyarakat hukum adat yang menjadi wacana kita dalam lokakarya nasional dua hari ini, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang lama – yang walaupun sekarang tidak lagi tercantum secara formal namun masih tetap berharga untuk dikutip sebagai *travaux preparatoire* – para Pendiri Negara menyatakan dengan amat jernih bahwa:

Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volks-gemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal usul daerah itu.

Namun fakta berbicara lain. Persis seperti yang diramalkan oleh Ibnu Chaldun, setelah Republik Indonesia mulai berdiri relatif mantap, dan negarawan generasi kedua dan generasi ketiga secara bertahap mulai naik ke tampuk kekuasaan negara,

visi sejarah dan prediksi Ibnu Chaldun terbukti dalam kenyataan. Berturut-turut pada tahun 1960, 1967, 1999, 2000, dan 2005 lahirlah berbagai undang-undang, peraturan pemerintah, dan berbagai kebijakan menteri dan direktur jenderal departemen, yang ujung-ujungnya secara efektif menegasikan eksistensi dan hak tradisional masyarakat hukum adat yang klaim sejarahnya jauh lebih tua itu. Dan, seperti dapat diduga, korban demi korban berjatuh dari kalangan warga masyarakat hukum adat yang terpaksa melakukan protes, perlawanan dan pemberontakan dalam posisi lemah dalam artian apapun juga.

Berbeda dengan visi sejarah dan sikap moral para Pendiri Negara yang *menghormati* eksistensi dan hak masyarakat hukum adat ini, sikap dasar para negarawan dan penyelenggara negara generasi kedua dan generasi ketiga ini justru *mencurigai* masyarakat hukum adat ini, sebagai bagian dari ancaman 'suku, agama, ras, dan antar golongan' atau 'SARA'. Dalam era para negarawan generasi kedua dan ketiga inilah lahirnya empat klausula yang harus dipenuhi masyarakat hukum adat sebelum dapat memperoleh *legal standing* untuk dapat membela hak-haknya di depan pengadilan, yaitu: 1) sepanjang masih

ada; 2) sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban; 3) sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan 4) diatur dengan undang-undang. Adalah menarik untuk diperhatikan bahwa di antara demikian banyak golongan rentan (*vulnerable groups*) yang hak-haknya bukan saja harus dilindungi tetapi juga harus dipenuhi oleh negara, *hanya* terhadap masyarakat hukum adat inilah diterapkan demikian banyak syarat.

Layak rasanya kita bertanya, 'udang apakah yang ada di balik batu' empat klausula tersebut? Apakah para pembentuk undang-undang Republik ini terhadap pesan moral yang tercantum dalam alinea pertama dan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa ancaman SARA itu hanyalah merupakan reaksi dari pelanggaran dan pelalaian berkepanjangan dari hak masyarakat hukum adat ini? Ataukah ada kepentingan tertentu – yang jauh lebih besar dan jauh lebih kuat – yang akan dicapai dengan membuat demikian banyak rintangan bagi terlindunginya eksistensi dan hak masyarakat hukum adat ini?

John Bamba (2005), Direktur Eksekutif Institut Dayakologi di Pontianak menjawab pertanyaan ini dengan kata-kata lugas

sebagai berikut.

Sesungguhnya, sumber masalah utama yang menyebabkan berbagai persoalan seputar masyarakat adat adalah satu dan sama di belahan manapun di dunia, yaitu hak atas sumber daya alam. Wilayah-wilayah yang sebelumnya dikuasai dan dikelola oleh komunitas-komunitas masyarakat adat, kini menjadi wilayah-wilayah kekuasaan negara yang pengaturannya ditetapkan berdasar undang-undang yang baru. Dalam banyak kasus, undang-undang yang terbentuk bukannya memperkuat eksistensi masyarakat hukum adat yang ada, malah merampas hak-hak yang mereka miliki sebelumnya. Persoalan inilah yang menjadi sumber konflik berkepanjangan antara masyarakat adat di berbagai belahan dunia dengan pemerintah dan pengusaha. [...]

Dapat diperkirakan bahwa keadaan demikian akan berlanjut secara berkepanjangan, jika tidak ada reaksi dari masyarakat hukum adat, jika tidak ada pencerahan di kalangan para penyelenggara negara, atau jika tidak ada tekanan internasional agar Republik Indonesia yang kini mulai dipimpin oleh 'negerawan' generasi keempat, untuk menata posisinya kembali.

Syukurnya, dalam era Reformasi Nasional sejak tahun 1998 langkah-langkah awal ke arah itu sudah mulai terlihat, pada reaksi masyarakat hukum adat semakin lama semakin vokal dan semakin terorganisasi baik; pada berbagai amandemen Undang-

Undang Dasar 1945, pada berbagai ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berbagai undang-undang yang lebih bersahabat dengan masyarakat hukum adat, dan di wilayah Republik Indonesia telah beroperasi berbagai lembaga Perserikatan Bangsa Bangsa yang kegiatannya relevan dengan perlindungan terhadap eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat.

Sudah barang tentu keadaan tidaklah membaik secara serta merta. Berhadapan dengan moralitas dan idealisme yang sudah mulai meresapi produk era Reformasi itu masih beroperasi berbagai sisa praktek dan kebiasaan lama, yang bukan saja masih mencurigai, tetapi juga terkesan masih memusuhi masyarakat hukum adat dan merampas hak-haknya. Hal itu terkait dengan empat klausula yuridis yang diterapkan kepada pengakuan terhadap masyarakat hukum adat.

Perspektif Hak Asasi Manusia Terhadap Empat Persyaratan Yuridis Eksistensi dan Hak Masyarakat Hukum Adat

a. 'Sepanjang Masih Ada'

Memang secara hipotetik persyaratan yuridis ini lumayan masuk akal, oleh karena adalah mustahil untuk memberikan *legal standing* kepada masyarakat hukum adat yang tidak ada lagi

di dalam kenyataan. Sehubungan dengan itu ada keharusan untuk secara riil mengadakan inventarisasi masyarakat hukum adat ini, untuk mengenal struktur sosial serta kultur dan identitasnya, lembaga kepemimpinan, dan batas-batas tanah ulayatnya. Berada paling depan dalam kegiatan ini adalah Republik Filipina, yang selain telah mengundangkan *The Indigenous Peoples' Rights Act* (IPRA) tahun 1997, juga telah selesai mengadakan inventarisasi masyarakat hukum adat yang masih ada, dan telah membentuk sebuah badan pemerintahan khusus untuk melayani kepentingan masyarakat hukum adat ini.

Namun sebagai komunitas antropologis yang bersifat alami adalah sama masuk akal nya jika kita menyatakan bahwa masyarakat hukum adat akan tetap ada sepanjang zaman, sehingga adanya klausula pertama ini adalah berkelebihan dan tidak realistis. Visi itulah yang terdapat dalam demikian banyak instrumen hukum internasional tentang perlindungan eksistensi dan hak masyarakat hukum adat ini, seperti antara lain dalam *ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (1989); *The United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Li-*

nguistic Minorities (1992); atau dalam *The Vienna Declaration and Programme of Action* (1993). Visi itu jugalah yang mendorong Persekutuan Bangsa Bangsa untuk melancarkan kampanye *The International Decade of World's Indigenous Peoples* pertama antara tahun 1994-2004, dan yang kedua antara tahun 2005 - 2015. Menurut John Bamba, visi itu jugalah yang tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 Tentang Reformasi Agraria dan Sumber Daya Alam.

Dengan mengutip Prof. Mr. Ter Haar Bzn, salah seorang pelopor kajian hukum adat Indonesia, visi tentang keabadian masyarakat hukum adat ini dinyatakan dengan indah sekali oleh Dr. Andi Suryaman Mustari Pide, SH, MH (2005) dari Universitas Hasanudin, sebagai berikut.

Semua bentuk atau persekutuan hukum adat tersebut yang proses terbentuknya merupakan suatu *natuurnoodwendigheid* adalah suatu entitas *metajuridis* yang tidak seorangpun berpikir untuk membarkannya, didefinisikan oleh Ter Haar (1939) sebagai ".... *geordend groepen van blijvend karakter met eigen bewind en eigen materieel en immaterieel vermogen*". Unsur-unsur definisi Ter Haar yang merupakan kriteria eksistensial masyarakat atau persekutuan hukum adat adalah: (a) suatu tatanan kelompok yang bersifat tetap; (b) dengan kekuasaan (Penguasa)nya sendiri (biasanya dilengkapi dengan aparat pem-

bantu Penguasa tersebut); (c) adanya kekayaan materiel dan immateriel sendiri (termasuk tanah yang meliputi *lebensraumnya*).

Klausula 'sepanjang masih ada' ini terkesan dibuat-buat, menyimpang dari semangat untuk melindungi masyarakat hukum adat serta hak-haknya, serta memberi peluang manipulasi justru untuk meniadakan masyarakat hukum adat dengan satu dan lain cara, dan oleh karena itu perlu dibahas kembali secara sungguh-sungguh. Seiring dengan itu terhadap masyarakat hukum adat yang pernah ada dan sekarang ini telah lenyap perlu dipertanyakan faktor apa yang menyebabkan tidak adanya lagi apa yang disebut Ter Haar sebagai *geordend groepen van blijvend karakter* tersebut. Tidak akan banyak timbul persoalan hukum jika suatu masyarakat hukum adat memang lenyap karena sebab alami, namun jelas akan timbul berbagai komplikasi konstitusional jika lenyapnya itu merupakan akibat dari kebijakan negara atau pemerintah sendiri, misalnya oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa; atau oleh pemberian berbagai hak kepada perusahaan swasta seperti hak penggunaan hutan atau hak guna usaha, yang amat sering dilakukan secara sepihak oleh instansi pemerintahan tanpa persetujuan

masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

b. 'Sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban'.

Klausula ini memerlukan penjelasan dan pendalaman lebih lanjut. 'Tidak sesuai dengan perkembangan zaman' bisa diartikan secara semena-mena oleh penyelenggara negara - khususnya yang kualitas kenegarawannya sudah merosot - misalnya dengan tidak mengakui masyarakat hukum adat yang taraf kehidupan sosial, budaya, ekonomi, atau politiknya dinilai secara sepihak sebagai tidak atau belum sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban - baik atas kehendaknya sendiri seperti pada masyarakat hukum adat Baduy di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten, maupun karena keterpaksaan seperti terlihat pada demikian banyak masyarakat hukum adat di Provinsi Papua dan provinsi-provinsi di Pulau Kalimantan. - dan setelah itu merampasi hak-hak mereka atas sumber daya alam.

Sukar dihindari timbulnya kesan bahwa klausula ini selain sangat bersifat *urban biased* dan bersifat diskriminatif, juga sangat melecehkan masyarakat hukum adat. Dengan mengutip Liliék Istiqamah dan Mr Gouw Giok Siong, H.N. Dt. Perpatih nan Tuo SH, MH (2005) dari Lembaga Kerapatan Adat Alam Minang-

kabau (LKAAM) menjelaskan bahwa disempurnakannya hukum adat adalah oleh karena selama ini ada kesan bahwa hukum adat menghalangi pembangunan. Oleh karena itu, demikian lanjut penulis tersebut, telah timbul protes dari kaum cendekiawan, antara lain dari Saleh Adiwitana dan Sudiman Kartohadiprodjo.

Lebih dari itu, klausula ini dapat menjadi bumerang bagi pemerintah sendiri, oleh karena sesuai dengan Pasal 28 I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 71 dan 72 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, justru adalah tugas Negara cq tugas Pemerintah untuk memajukan hak asasi manusia, termasuk hak masyarakat hukum adat ini. Fakta bahwa ada masyarakat hukum adat yang tanpa kehendaknya sendiri tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban dapat diartikan secara terbalik sebagai pengakuan kegagalan Pemerintah dalam menunaikan salah satu tugas pokoknya.

Syukurnya, dewasa ini sudah ada program konkrit Pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak-hak asasi yang paling mendasar, yaitu hak atas pangan, hak atas pendidikan dasar, hak atas kesehatan dasar, dan hak atas rasa aman dari seluruh

rakyat Indonesia, sebagai bagian menyeluruh dari program sejagat tentang *human development*, yang dikaitkan dengan delapan sasaran yang tercantum dalam *Millenium Development Goals 2015*.

c. 'Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia'

Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan dengan tegas bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Dengan demikian, yang perlu dibahas lebih lanjut adalah bagaimana seyogyanya hubungan antara Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut dengan demikian banyak masyarakat hukum adat, atau sebaliknya, antara masyarakat hukum adat dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hubungan tersebut bisa berwujud *top-down* dimana kebijakan terhadap masyarakat hukum adat ditetapkan secara sepihak dari Jakarta sebagai Ibukota Negara, atau secara *bottom-up*, dengan memperhatikan sungguh-sungguh aspirasi dan kepentingan masyarakat hukum adat sebagai salah satu *stakeholder*. Mengenai masalah ini pendirian dari para Pendiri Negara amatlah jelas dan tegas, yaitu bahwa negara Republik Indone-

sia menghormati kedudukan masyarakat hukum adat sebagai daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal usul daerah itu.

Dengan demikian, klausula ini ibarat pisau bermata dua, bisa ditujukan oleh Pemerintah kepada masyarakat hukum adat yang – entah mengapa dan dengan argumen apa – masih dicurigai dapat membahayakan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, juga bisa diterapkan kepada para penyelenggara negara itu sendiri, yang karena kebijakannya tidak menghormati atau malah merugikan hak-hak masyarakat hukum adat, bukan saja telah melanggar amanat Pendi Negara, tetapi juga telah dan akan menimbulkan perlawanan dan pemberontakan dari masyarakat. Artinya, jika timbul perlawanan atau pemberontakan masyarakat, tidak akan terlalu keliru jika dikatakan bahwa *auctor intellectualis*-nya secara tidak langsung adalah para penyelenggara negara itu sendiri. Sebabnya adalah sederhana, yaitu oleh karena prakarsa, kekuatan, dan kekuasaan tidak pernah berada dalam tangan masyarakat hukum adat. Bagaimanapun, tanggung jawab politik dan tanggung jawab konstitusional berada di atas pundak

Pemerintah sendiri.

Sebagai konsekuensinya, seluruh peraturan perundang-undangan atau pasal-pasal yang terbukti tidak menghormati hak asal usul masyarakat hukum adat sebagai daerah istimewa, atau malah telah menyebabkan lenyapnya masyarakat hukum adat atau terlanggarnya hak-hak masyarakat hukum adat, harus dicabut atau dinyatakan batal demi hukum (*van rechtswege nietig* dan atau *nietig verklaard*), baik melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung atau melalui permohonan kepada Mahkamah Konstitusi berdasar Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

d. 'Diatur dengan undang-undang'

Masyarakat hukum adat tidak berwenang membentuk undang-undang, dan karena posisinya yang sangat rentan dalam berbagai segi juga tidak mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi pembentukan undang-undang. Dengan demikian, maka masyarakat hukum adat tidak dapat memanfaatkan peluang yang terbuka dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tentang hak masyarakat untuk memberikan masukan se-

cara lisan atau secara tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Oleh karena itu, jika pada saat ini tidak ada undang-undang yang secara komprehensif mengatur eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-haknya – seperti *The Indigenous Peoples' Rights Act (IPRA)* tahun 1997 dari Republik Filipina – maka tanpa ragu dapat dikatakan bahwa kesalahan terletak pada lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan pembentuk undang-undang, dan bukan pada masyarakat hukum adat.

Syukurnya, dalam Rencana Legislatif Nasional tahun 2005-2009 telah tercantum agenda pembentukan Rancangan Undang-undang Masyarakat Hukum Adat. Namun pengalaman menunjukkan bahwa pembentukan suatu undang-undang memerlukan banyak waktu. Menjelang terbentuknya undang-undang tersebut, untuk mengisi kekosongan hukum mengenai masyarakat hukum adat, menurut pandangan penulis dapat diambil suatu *interim measure* dengan meratifikasi *ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (1989). Ratifikasi ini dapat dilakukan dengan cepat dengan sebuah kepu-

tusan presiden.

Namun untuk menjamin eksistensi dan hak-haknya dalam waktu dekat, masyarakat hukum adat tidak perlu menunggu keluarnya undang-undang atau diratifikasinya Konvensi ILO tersebut di atas. Masyarakat hukum adat Baduy secara kreatif telah berhasil memperjuangkan eksistensi dan haknya atas tanah ulayat dengan keluarnya Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Lebak Nomor 13 Tahun 1990 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Lembaga Adat Masyarakat Baduy Di Kabupaten Daerah Tingkat II Lebak; dan Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2001 Tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Preseden ini masih dapat diikuti oleh masyarakat hukum adat dan atau pemerintah daerah kabupaten lainnya, berdasar Pasal 14 ayat (1) huruf k *junctis* Pasal 200 ayat (2), Pasal 202 ayat (1), dan Pasal 203 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai catatan khusus perlu disampaikan bahwa terlindunginya eksistensi dan hak atas tanah ulayat masyarakat Baduy tersebut justru bermanfaat bagi Kabupaten Lebak dan Provinsi Banten, oleh karena dari hutan lindung yang ada di desa masya-

rakat hukum adat Baduy, Kanekes, dijamin suplai air secara berlanjut dari kota Rangkasbitung, Cilegon dan Serang.

Inkoherensi dan Inkonsistensi Undang-undang sebagai Akar Masalah

Jika kita memperhatikan kompleksitas masalah yang terkait dengan konsep dan implementasi empat klausula yuridis untuk pemberian *legal standing* terhadap masyarakat hukum adat seperti tersebut di atas, tidaklah terlalu keliru jika dikatakan bahwa akar masalahnya terletak pada inkoherensi dan inkonsistensi undang-undang. Kuat dugaan penulis bahwa inkoherensi dan inkonsistensi undang-undang ini sendiri disebabkan oleh karena kebiasaan menyusun undang-undang secara sektoral dan fragmentaris, tanpa mengkaitkannya dengan *filosofische grondslag*, visi dan komitmen pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena itu sungguh teramat penting agar para *legal drafters* kita, baik dalam lembaga legislatif maupun dalam lembaga eksekutif, selain menguasai secara sungguh-sungguh berbagai *technicalities* dalam profesinya yang demikian penting, juga perlu memahami dan menguasai benar-benar visi kenegaraan Pendiri Negara serta berbagai *travaux preparatoir* yang melatarbelakangi pembentukan undang-undang sebelumnya. Tanpa pemahaman yang mendalam, rancangan undang-undang

yang dihasilkan mereka bukan saja tanpa roh dan tanpa semangat, tetapi juga bisa mengandung berbagai kelemahan (*lacunae*) yang dapat menyebabkan terjadinya pelanggaran dan perlawanan terhadap pelanggaran tersebut.

Menurut penglihatan penulis, ada suatu masalah mendasar yang perlu dirapikan secara sungguh-sungguh sebelum kita dapat membentuk undang-undang yang bebas dari masalah, yaitu pemahaman kita terhadap sila-sila Pancasila, seperti tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Jangan kita lupakan, bahwa tanpa Pancasila dan tanpa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta seluruh produk legislatifnya.

Selama ini tidak ada yang membantah bahwa sebagai dasar negara, baik satu demi satu sila maupun Pancasila secara menyeluruh adalah merupakan produk *local genius* bangsa ini. Persoalan baru timbul pada saat kita menindaklanjutinya, baik dalam membentuk undang-undang maupun dalam melaksanakan undang-undang itu.

Adalah jelas bahwa lima sila Pancasila tersebut tidaklah setaraf atau berada dalam satu kategori yang sama. Mungkin itulah sebabnya mengapa Ir. Soekarno menyebutkan bahwa Pancasila bisa diperas jadi *Trisila*, dan Trisila itu bisa diperas menjadi *Ekasila*. Bagi Ir Soekarno, yang merupakan perasan

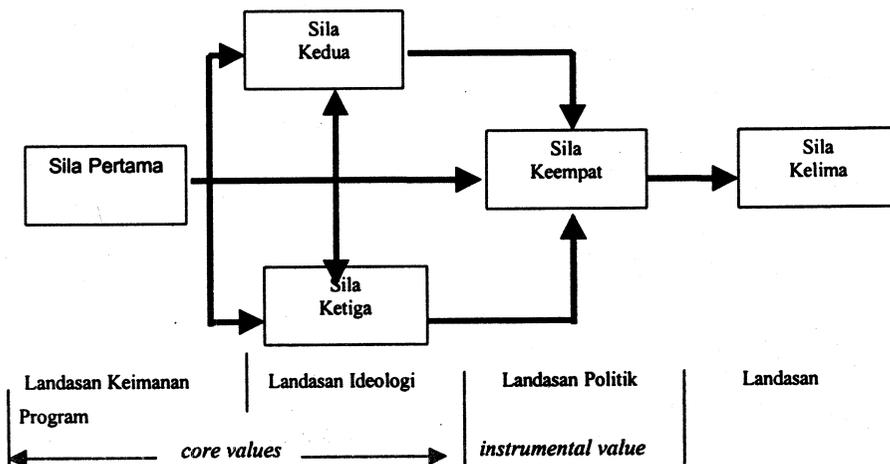
terakhir – atau esensi – dari Pancasila adalah Gotong Royong. Sudah barang tentu pemahaman seperti ini bisa menimbulkan masalah, khususnya tentang posisi sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yang jelas tidak bisa secara simplisistis digotong-royongkan. Oleh karena itu drs Mohammad Hatta menawarkan suatu versi kategori baru, yang membagi sila-sila Pancasila menjadi dua kategori besar, yaitu sila-sila yang merupakan landasan moral dan sila-sila yang merupakan landasan politik. Kita bisa menyebut wawasan kedua proklamator ini sebagai *paradigma negarawan* dari Pancasila.

Dalam tahun 1950-an Prof. Mr. Drs. Notonagoro menawarkan suatu paradigma ilmiah – dalam hal ini berwujud pemikiran filsafat – yang bersifat *hierarkis piramidal*, dengan sila Ketuhanan yang Maha Esa berada di puncak piramid, dan sila

Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia pada alas piramid tersebut. *Paradigma ilmiah* Notonagoro ini dapat memberikan suatu keutuhan yang saling menunjang antara sila yang satu dengan sila yang lain.

Namun masih ada masalah yang tersisa mengenai Pancasila ini, yaitu masalah bagaimana menjabarkan sila-sila tersebut ke dalam kebijakan negara dan pemerintahan. Dengan perkataan lain ada kebutuhan untuk membangun suatu *paradigma fungsional* dari Pancasila ini. Sambil menunggu sumbangan dari para pemerhati Pancasila lainnya, dan dengan menimba kearifan dari dua paradigma sebelumnya, berikut ini adalah gagasan awal penulis tentang paradigma fungsional Pancasila, yang penulis harapkan dapat menjadi salah satu rujukan bagi para *legal drafters* dalam melaksanakan tugas pokoknya.

Paradigma Fungsional dari Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm*



Penulis berharap agar paradigma fungsional ini bersifat *self-explanatory*, yang intinya adalah: tiga sila pertama yang bersifat abstrak dan luhur merupakan *core values* bagi sila keempat sebagai *instrumental value*, yang akan berperan sebagai mekanisme politik untuk menindaklanjutinya. Sedangkan sila kelima merupakan *operasionalisasi dan benchmark* dari keempat sila lainnya. Menurut penglihatan penulis, paradigma fungsional ini dapat menjadi salah satu model berfikir untuk menjabarkan dan menindaklanjuti visi dan kandungan moral yang tercantum dalam Preambul Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalamnya bukan hanya ada tempat bagi eksistensi dan hak masyarakat hukum adat sebagai bagian integral dari bangsa Indonesia, tetapi juga ada jaminan bahwa seluruh perundang-undangan yang akan dibentuk benar-benar akan memberikan keadilan sosial bagi mereka yang dalam banyak aspek berada dalam posisi yang amat rentan.

Perlunya Kebijakan dan Strategi Nasional yang Terpadu dalam Perlindungan Eksistensi dan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat

Dari uraian terdahulu penulis harapkan telah timbul

kesadaran kita bahwa untuk terlindunginya eksistensi maupun untuk terpenuhinya hak masyarakat hukum adat yang merupakan tugas Negara dan atau Pemerintah, masih banyak hal yang masih kita benahi bersama. Pembinaan tersebut tidak dapat lagi kita laksanakan secara fragmentaris, tetapi perlu secara terpadu. Referensi dasarnya haruslah *filosofische grondslag* negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948.

Secara khusus perlu kita ingat, bahwa jika empat syarat yuridis untuk memberikan *legal standing* terhadap masyarakat hukum adat tersebut akan diberlakukan juga, tanggung jawab pemenuhannya tidak hanya terletak di atas bahu pimpinan masyarakat hukum adat, tetapi juga di atas pundak Pemerintah. Sebabnya ialah oleh karena berdasar Pasal 28 I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 71 dan 72 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, pada setiap klausule tersebut ada tanggung jawab Negara cq Pemerintah. Hal itu terlihat pada matriks berikut ini.

No.	Klausula	Tanggung Jawab	
		Negara	Rakyat
1	Sepanjang masih ada	x	x
2.	Sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban	x	x
3	Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia	x	x
4	Diatur dengan undang-undang	x	-
	Total tanggung jawab	4	3

Negara cq Pemerintah tidak dapat menyalahkan Rakyat jika klausula-klausula tersebut tidak terpenuhi, oleh karena sebagian kesalahan terletak di pihak Pemerintah sendiri. Visualisasi penulis mengenai langkah-langkah pelaksanaannya secara terpadu antara lain adalah sebagai berikut.

a. Cabang Legislatif

(1) Mengadakan pengarusutamaan (*mainstreaming*) hak asasi manusia dalam keseluruhan produk legislatif yang dibentuknya, sehingga tidak ada celah untuk terjadinya pelanggaran terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat; (2) Mengembangkan suatu paradigma fungsional Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* yang dapat dipergunakan sebagai referensi oleh para *legal drafters*; (3) Menjabarkan kandungan makna Pasal 36 A Undang-Undang Dasar 1945 tentang Lambang Negara Garuda Pancasila dengan semboyan 'Bhinneka Tunggal Ika'; (4) Mempercepat pembentukan Undang-undang Ten-

tang Masyarakat Hukum Adat sebagai Daerah Istimewa, atau mendukung ratifikasi *ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (1989); (5) Memprakarsai harmonisasi hukum, dengan cara mengadakan amandemen terhadap pasal-pasal undang-undang selama ini terbukti telah menyebabkan ternegasikannya eksistensi dan hak masyarakat hukum adat; (6) Menyediakan anggaran yang memadai untuk memenuhi hak-hak dasar masyarakat hukum adat sebagai bagian menyeluruh dari bangsa Indonesia; (7) Di daerah tingkat 2, membentuk rangkaian peraturan daerah yang memberikan legalitas terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat, termasuk mengukur dan mendaftarkan batas-batas tanah ulayat masyarakat hukum adat yang ada di wilayahnya.

b. Cabang Eksekutif

(1) Memanfaatkan asas *freies Ermessen* (sebuah asas hukum administrasi negara yang mem-

beri wewenang bagi pejabat pemerintah untuk mengambil kebijaksanaan yang dipandang perlu demi kepentingan umum) untuk mengadakan inventarisasi masyarakat hukum adat sebagaimana adanya, tanpa dibebani oleh berbagai klausula yang justru menegasikan eksistensi dan hak masyarakat hukum adat; (2) Meninjau kembali keabsahan doktrin yang memandang masyarakat hukum adat pada khususnya, dan suku, agama, ras, dan golongan pada umumnya, sebagai ancaman terhadap ketahanan nasional, dan mengembangkan doktrin ketahanan nasional yang baru, yang mengakui eksistensi dan hak masyarakat hukum adat; (3) Memberikan petunjuk, mengambil langkah pencegahan, dan melakukan pengendalian yang memadai terhadap aparaturnya yang bertugas melancarkan operasi keamanan di daerah masyarakat hukum adat, sehingga tidak terjadi pelanggaran hak masyarakat hukum adat, baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya; (4) Dalam hal telah terjadi pelanggaran hak masyarakat hukum tersebut segera melakukan tindakan yang adil terhadap para pelakunya.

c. Cabang Yudikatif

(1) Mensosialisasikan dan

mengarusutamakan (*mainstreaming*) hak asasi manusia dalam keseluruhan proses peradilan yang menyangkut kasus-kasus pelanggaran terhadap hak asasi manusia pada umumnya, dan masyarakat hukum adat pada khususnya; (2) Mendalami seluruh visi kenegaraan para Pendiri Negara mengenai eksistensi dan hak masyarakat hukum adat sebagai daerah yang bersifat istimewa; (3) Dalam menjatuhkan putusan, pada sisi yang satu menggali dan menerapkan rasa keadilan yang hidup di kalangan bangsa Indonesia pada umumnya dan di kalangan masyarakat hukum adat pada khususnya, sehingga tidak timbul perasaan diperlakukan secara tidak adil dan pada sisi yang lain menerapkan asas *affirmative action* dengan berpihak kepada masyarakat hukum adat sebagai salah satu golongan rentan.

d. Pemuka masyarakat hukum adat serta lembaga swadaya masyarakat pendamping

(1) Membangun atau menghubungi jejaring dan aliansi para pemeduli perlindungan terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat, baik yang ada di dalam masyarakat maupun di dalam jajaran pemerintahan, untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya; (2) Memanfaatkan kearifan masya-

rakat hukum adat Baduy, yaitu bekerjasama dengan jejaring dan aliansi tersebut di atas, untuk secara pro-aktif dan gigih mendayagunakan peraturan daerah tingkat 2 sebagai wahana untuk memperoleh *legal standing* sebagai masyarakat hukum adat dan untuk melindungi batas-batas hak tanah ulayatnya; (3) Dalam hal terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dari warga masyarakat hukum adat, jika tidak berhasil menyelesaikannya dengan instansi pemerintah, dapat mengadukannya kepada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau perwakilannya yang terdekat; (4) Jika menengaraai bahwa pelanggaran tersebut bersumber pada peraturan perundang-undangan, dapat mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung atau mengajukan permohonan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi; (5) Memanfaatkan lembaga-lembaga Perserikatan Bangsa Bangsa untuk memperoleh masukan tentang kemudahan yang tersedia untuk perlindungan eksistensi dan hak masyarakat hukum adat.

Kesimpulan dan Penutup

Para Pendiri Negara Republik Indonesia tidak mengajukan persyaratan apapun terhadap masyarakat hukum adat, dan me-

nyatakannya sebagai daerah istimewa yang harus dihormati hak asal usulnya.

Pemerintah perlu mengadakan inventarisasi secara terencana terhadap seluruh masyarakat yang ada.

Adanya empat klausula yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan bertentangan dengan norma hukum internasional hak asasi manusia yang menyatakan masyarakat hukum adat sebagai golongan rentan yang harus dilindungi; dan membuka peluang ternegasikannya eksistensi dan hak masyarakat hukum adat.

Tidak terpenuhinya empat klausula yang disyaratkan untuk mengakui eksistensi dan hak masyarakat hukum adat justru dapat disebabkan oleh karena tidak terpenuhinya tanggung jawab Pemerintah sendiri.

Menunjuk pada bukti nyata pada kiprah masyarakat hukum adat Baduy di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten, masyarakat hukum adat justru dapat diberi kepercayaan untuk melindungi dan melestarikan hutan untuk mencegah berlanjutnya kerusakan dan pengrusakan hutan dan lingkungan, yang dewasa ini sudah terbukti merupakan salah satu faktor penyebab malapetaka, bukan hanya di Indonesia tetapi juga di dunia.

Secara khusus perlu diingat

bahwa jika kita tidak ingin memaksa orang untuk memberontak sebagai upaya terakhir untuk menentang tirani dan penindasan, sungguh teramat penting untuk menjamin hak asasi manusia – termasuk hak dari masyarakat hukum adat – melalui tegaknya hukum.

Merujuk pada Pasal 28 I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 71 dan 72 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, seluruh cabang pemerintahan – baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif – harus mengambil langkah yang diperlukan untuk terlindunginya eksistensi dan hak masyarakat hukum adat.

Sesuai dengan Pasal 14 ayat (1) huruf k dan Pasal 200 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, para pemuka masyarakat hukum adat dapat memperjuangkan legalitas eksis-

tensi masyarakat hukum adat serta hak atas tanah ulayatnya dengan peraturan daerah tingkat 2 (dua).

Sambil menunggu selesainya penyusunan Rancangan Undang-undang Masyarakat Hukum Adat, untuk mengisi kekosongan hukum perlu diratifikasi *ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (1989) dengan sebuah keputusan presiden.

Untuk mencegah berlanjutnya inkonsistensi dan inkoheren- si dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta untuk memfasilitasi harmonisasi hukum, selain meningkatkan kemampuan profesionalnya para *legal drafters* perlu mempunyai pemahaman yang dalam, komitmen yang tinggi; serta paradigma fungsional Pancasila sebagai dasar negara.