

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Masyarakat Hukum Adat

1. Pengertian dan Dasar Hukum Masyarakat Hukum Adat

Pemahaman terhadap konsep masyarakat hukum adat merupakan *conditio sine qua non* dalam kerangka analisis yuridis terhadap sengketa perizinan kawasan hutan yang melibatkan hak-hak tradisional sebagaimana diperkarakan dalam Putusan Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR. Konsep masyarakat hukum adat (MHA) untuk pertama kali diperkenalkan oleh *Cornelius van Vollenhoven*,¹ selanjutnya dilanjutkan oleh muridnya yaitu *Teer Haar* yang memberikan pengertian MHA adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun yang tidak terlihat, di mana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun di antara para anggota itu mempunyai pemikiran atau¹⁰ kecenderungan untuk membubarkan ikatan itu untuk selamanya.

¹⁰ Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006),

Bushar Muhammad dalam kajiannya tentang asas-asas hukum adat menambahkan bahwa masyarakat hukum adat dicirikan oleh keberadaan suatu tatanan hukum yang bersumber dari kebiasaan- kebiasaan yang tumbuh secara organis dari dalam masyarakat itu sendiri, bukan merupakan produk kekuatan eksternal.¹¹ Dimensi internal normatif ini menjadi pembeda fundamental antara masyarakat hukum adat dengan bentuk-bentuk organisasi masyarakat lainnya yang diatur secara heteronom oleh negara.

Pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat diejawantahkan dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa 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 Indonesia¹². [Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.] Rumusan konstitusional ini sekaligus mengandung persyaratan ('sepanjang masih hidup') yang dalam praktiknya telah menimbulkan problematika tersendiri dalam hal pembuktian eksistensi masyarakat hukum adat di hadapan badan-badan peradilan.

¹¹ Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hlm. 24.

¹² Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Unsur-Unsur pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 telah merumuskan empat unsur esensial yang harus dipenuhi untuk mengakui keberadaan suatu masyarakat hukum adat, yakni: (i) adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*); (ii) pranata pemerintahan adat; (iii) harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan (iv) perangkat norma hukum adat¹³. Perumusan empat unsur kumulatif ini memiliki relevansi langsung dengan sengketa dalam perkara Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR, karena terbukti atau tidaknya unsur-unsur tersebut akan menentukan apakah Penggugat memiliki alas hak yang sah atas kawasan yang menjadi objek sengketa perizinan.

Konteks sengketa agraria dan kehutanan, identitas masyarakat hukum adat tidak hanya ditentukan oleh faktor-faktor internal seperti kekerabatan dan norma adat, tetapi akar utama masalahnya adalah ketiadaan kepastian hukum dan pengakuan yang utuh atas Hak dan wilayahnya di kawasan hutan oleh negara, yang diwujudkan dalam peraturan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

¹⁴Ketergantungan pada peraturan daerah inilah yang Sering kali menjadi

¹³ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

¹⁴ [https://www.komnasham.go.id/files/20160528-konflik-agraria-masyarakat-adat-\\$E705F0M.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20160528-konflik-agraria-masyarakat-adat-$E705F0M.pdf)

titik lemah dalam perlindungan hak-hak masyarakat adat, mengingat tidak semua pemerintah daerah telah menerbitkan peraturan daerah tersebut.

B. Hak Ulayat Atas Tanah dan Kawasan Hutan

1. Konsep dan Ruang Lingkup Hak Ulayat

Hak ulayat merupakan jenis hak atas tanah yang paling fundamental dalam sistem hukum adat Indonesia. Secara yuridis, Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 mendefinisikan hak ulayat sebagai wewenang yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat dengan wilayah yang bersangkutan¹⁵. Definisi ini secara tegas mengakui dimensi spiritual dan kultural yang tidak terpisahkan dari dimensi ekonomi dalam hubungan antara masyarakat hukum adat dengan wilayah ulayatnya.

Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan

¹⁵ Pasal 1 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

negara, dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi¹⁶. Adonia Ivonne Laturette dalam kajiannya tentang penyelesaian sengketa hak ulayat pada kawasan hutan mengidentifikasi bahwa ketentuan ini menimbulkan konflik normatif antara konsep (kepemilikan berdasarkan hukum formal) dan konsep (kepemilikan berdasarkan fakta hubungan historis dengan tanah), yang keduanya berpengaruh signifikan terhadap proses pembuktian di pengadilan.¹⁷

2. Hak Ulayat dalam Konteks Kawasan Hutan

Persoalan yang paling krusial dalam keterkaitan antara hak ulayat dan kawasan hutan adalah berawal dari dua bagian yang bertentangan antara konsepsi hukum adat yang memandang tanah sebagai milik leluhur yang tidak dapat dilepaskan, dengan konsepsi hukum kehutanan yang menempatkan negara sebagai pemegang kuasa atas kawasan hutan. Dua hal ini menjadi akar dari berbagai sengketa perizinan kawasan hutan yang melibatkan klaim hak ulayat masyarakat adat sebagaimana yang terjadi dalam perkara Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR. Sebelum terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Kehutanan mendefinisikan hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum

¹⁶ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Tersedia dalam: <https://peraturan.bpk.go.id/Details/51310/uu-no-5-tahun-1960>

¹⁷ Laturette, Adonia Ivonne. "Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat pada Kawasan Hutan." Sasi 27, no. 1 (2021): 102-112.

adat. Definisi ini secara implisit menegaskan hak kepemilikan leluhur masyarakat hukum adat atas hutan yang sejak zaman dahulu mereka kelola secara turun-temurun. Noer Fauzi Rachman dan Mia Siscawati mencatat bahwa paradigma ini bertentangan dengan semangat konstitusi yang mengakui hak-hak tradisional masyarakat hukum adat sebagai hak yang bersifat *inherent* dan tidak memerlukan pemberian dari negara. Secara normatif, Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan sengketa TUN sebagai sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi ini menunjukkan bahwa objek sengketa TUN adalah keputusan tata usaha negara (*beschikking*), sehingga tidak semua tindakan pemerintah dapat digugat melalui jalur PTUN.

Setelah Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 menggeser definisi hutan adat dari hutan negara menjadi hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat, terdapat konsekuensi hukum yang fundamental: izin-izin pengelolaan hutan yang diberikan oleh negara di atas wilayah yang secara faktual merupakan hutan adat menjadi rentan untuk dipersoalkan keabsahannya melalui jalur peradilan, termasuk

melalui PTUN. Konteks inilah yang menjadi latar belakang strategis dari gugatan dalam perkara Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR.

C. Perizinan Kawasan Hutan

1. Kerangka Hukum dan Konsep Perizinan Kawasan Hutan

Perizinan kawasan hutan merupakan instrumen hukum administrasi negara yang berfungsi sebagai mekanisme kontrol negara atas pemanfaatan dan penggunaan sumber daya hutan. Secara normatif, dasar hukum perizinan kawasan hutan bertumpu pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, yang selanjutnya mengalami perubahan substantif melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menegaskan bahwa kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.¹⁸

✦ Penetapan kawasan hutan oleh negara merupakan suatu tindakan hukum administrasi (*bestuurshandeling*) yang bersifat konstitutif, dalam arti melahirkan suatu status hukum baru yang sebelumnya tidak ada, dan karenanya menimbulkan konsekuensi hukum yang mengikat baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat yang tinggal di dalam atau di sekitar kawasan tersebut.

¹⁸ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Dalam sistem pengaturan hukum kehutanan di Indonesia, dikenal beberapa jenis perizinan pemanfaatan kawasan hutan yang memiliki implikasi hukum berbeda-beda. Pertama, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, yang menjadi jenis izin sentral dalam perkara Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR. Kedua, Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) yang diperuntukkan bagi kegiatan non-kehutanan di dalam kawasan hutan. Ketiga, izin pemanfaatan jasa lingkungan dan wisata alam. Pembedaan tipologi izin ini penting karena masing-masing memiliki persyaratan, prosedur penerbitan, dan batasan kewenangan yang berbeda, yang seluruhnya menjadi parameter keabsahan izin apabila diuji di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁹

Sehubungan dengan IUPHHK-HTI yang menjadi objek sengketa dalam perkara Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR, perlu dipahami bahwa izin ini memberikan hak kepada pemegang izin untuk membangun, memelihara, memanen, dan memasarkan hasil hutan dari tanaman yang diusahakan pada areal hutan produksi. Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri (RKUPHHK-HTI) merupakan dokumen perencanaan yang disahkan

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan

oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan menjadi acuan operasional bagi pemegang izin. Dengan demikian, Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Persetujuan Revisi RKUPHHK-HTI sebagaimana yang digugat dalam perkara a quo merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkret, individual, dan final sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Unsur konkret, individual, dan final merupakan unsur kumulatif yang harus terpenuhi agar suatu keputusan dikualifikasikan sebagai KTUN yang dapat digugat di PTUN.²⁰

2. Syarat Keabsahan Perizinan Kawasan Hutan

Dalam hukum administrasi negara, keabsahan suatu keputusan administrasi termasuk perizinan kawasan hutan ditentukan oleh terpenuhinya tiga syarat kumulatif, yaitu: (1) syarat kewenangan (*bevoegdheid*), yakni keputusan harus diterbitkan oleh organ pemerintahan yang memiliki wewenang yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan; (2) syarat prosedur (*procedure*), yakni penerbitan keputusan harus mengikuti tata cara dan prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (3) syarat substansi (*substantie*), yakni isi keputusan tidak boleh bertentangan dengan

²⁰ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.²¹ Ketiga syarat tersebut bersifat kumulatif, sehingga apabila salah satu syarat tidak terpenuhi, keputusan administrasi yang bersangkutan dapat dinyatakan tidak sah (*onrechtmatig*) dan dibatalkan oleh pengadilan.

Dalam konteks perizinan kawasan hutan yang bersinggungan dengan wilayah adat, aspek prosedural yang acap kali menjadi titik sengketa adalah apakah proses konsultasi dan persetujuan bebas, didahulukan, dan diinformasikan (*Free, Prior and Informed Consent/FPIC*) telah dilaksanakan terhadap masyarakat hukum adat yang terdampak sebelum izin diterbitkan. FPIC merupakan hak kolektif masyarakat adat yang diakui oleh *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)* tahun 2007, di mana Indonesia menjadi salah satu negara yang memberikan suaranya mendukung deklarasi tersebut. Meskipun UNDRIP bukan instrumen yang mengikat secara hukum (*legally binding*), ia memiliki nilai persuasif yang signifikan dalam pembentukan standar perlakuan terhadap masyarakat

²¹ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

adat dalam proses perizinan yang berdampak pada wilayah dan sumber daya alam mereka.²²

3. Perizinan IUPHHK-HTI dan Benturannya dengan Hak Ulayat Masyarakat Adat

Pemberian IUPHHK-HTI kepada korporasi di atas kawasan yang secara faktual masih merupakan wilayah adat suatu masyarakat hukum adat menimbulkan konflik normatif yang mendasar antara dua sistem hukum yang berlaku secara bersamaan. Di satu sisi, hukum kehutanan menempatkan kawasan hutan produksi sebagai milik negara yang dapat dikonsensi kepada pihak ketiga melalui mekanisme perizinan. Di sisi lain, sistem hukum adat mengakui adanya hak ulayat masyarakat yang telah berlangsung secara turun-temurun atas kawasan yang sama. Konflik normatif ini secara yuridis menjadi kompleks akibat fakta bahwa pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas kawasan hutan dalam hukum positif Indonesia bersifat kondisional, yakni bergantung pada peraturan daerah yang mengukuhkan keberadaan masyarakat hukum adat tersebut sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.²³

²² United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), diadopsi oleh Majelis Umum PBB melalui Resolusi 61/295 pada 13 September 2007

²³ Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Dalam kaitan ini, penelitian Eko Cahyono (2019) yang dipublikasikan dalam Jurnal Agraria dan Pertanahan menemukan bahwa sebagian besar konflik antara IUPHHK-HTI dan masyarakat adat di Sumatera dan Kalimantan bersumber dari tiga hal pokok: (1) tumpang tindih antara areal konsesi dengan wilayah adat yang belum dipetakan secara resmi; (2) proses verifikasi lapangan (ground check) yang tidak melibatkan masyarakat secara bermakna; dan (3) absennya mekanisme penyelesaian klaim yang adil sebelum izin diterbitkan.²⁴ Ketiga faktor inilah yang pada gilirannya membuka ruang gugatan hukum melalui jalur PTUN terhadap keputusan-keputusan perizinan kehutanan yang dianggap merugikan hak-hak masyarakat adat, sebagaimana yang terjadi dalam perkara Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR antara masyarakat adat Batin Sengeri dengan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Gubernur Riau, dan PT. Arara Abadi.

Perlu dicatat pula bahwa dalam perspektif hukum lingkungan, penerbitan perizinan kawasan hutan juga harus memenuhi kewajiban penilaian lingkungan hidup strategis (KLHS) dan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 25 Undang-Undang tersebut mewajibkan AMDAL memuat, antara lain, dampak rencana usaha dan/atau kegiatan

²⁴ Eko Cahyono, "Konflik Tenurial Kehutanan dan Masyarakat Adat: Tinjauan atas Pola dan Faktor Penyebab," Jurnal Agraria dan Pertanahan Vol. 5 No. 1 (2019)

terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan rencana usaha dan/atau kegiatan. Dengan demikian, apabila AMDAL yang menjadi dasar penerbitan IUPHHK-HTI tidak mengakomodasi dampak terhadap masyarakat adat dan wilayah adatnya, terdapat cacat substansial yang dapat dijadikan dasar gugatan pembatalan izin di PTUN²⁵.

D. Ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

1. Substansi Pasal 67 dan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat

Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan merupakan ketentuan sentral yang menjadi landasan normatif bagi klaim hak masyarakat hukum adat atas kawasan hutan dalam perkara Nomor 42/G/LH/2021/PTUN.PBR. Pasal 67 ayat (1) menetapkan bahwa masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: (a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari; (b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan (c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya²⁶. Tiga hak substantif ini merupakan perwujudan dari pengakuan konstitusional terhadap hak-hak tradisional masyarakat hukum adat.

²⁵ Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

²⁶ Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 67 ayat (2) kemudian menetapkan mekanisme pengakuan formal melalui instrumen peraturan daerah: pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah²⁷. Mekanisme inilah yang mengakibatkan ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah, karena tanpa adanya peraturan daerah masyarakat hukum adat tidak dapat secara penuh menikmati hak-hak yang di berikan oleh ayat (1). Ketergantungan ini sering kali menjadi celah untuk menghindari tanggung jawab hukum atas pelanggaran hak-hak masyarakat adat.

2. Implementasi pasal 67 dan Peraturan Pelaksananya

Pada tataran implementasi, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK-Setjen/2015 tentang Hutan Hak secara khusus mengatur prosedur penetapan dan pengelolaan hutan yang berada di atas tanah yang dibebani hak, termasuk hak ulayat masyarakat adat yang telah mendapatkan pengakuan formal²⁸.

E. Pertimbangan Hukum dalam Putusan PTUN

1. Konsep dan Kedudukan Pertimbangan Hukum Hakim

Pertimbangan hukum (*considerans*) merupakan bagian esensial dari suatu putusan pengadilan yang memuat landasan-landasan argumentatif

²⁷ Pasal 67 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

²⁸ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK-Setjen/2015 tentang Hutan Hak.

mengapa hakim sampai pada kesimpulan hukum tertentu. Dalam sistem peradilan Indonesia, pertimbangan hukum hakim memiliki kedudukan yang krusial karena menjadi penghubung logis antara fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan dengan ketentuan hukum yang berlaku, serta antara keduanya dengan amar putusan yang dihasilkan. Nomensen Sinamo menyatakan bahwa kualitas pertimbangan hukum hakim merupakan cerminan dari kedalaman penguasaan hakim terhadap substansi hukum yang diperkarakan, sekaligus indikator penting dari kualitas putusan secara keseluruhan.²⁹

Dalam peradilan TUN, hakim diwajibkan mempertimbangkan seluruh aspek yang relevan dalam menilai keabsahan keputusan TUN yang digugat, mencakup: (1) kewenangan badan atau pejabat TUN yang menerbitkan keputusan; (2) prosedur penerbitan keputusan; dan (3) substansi keputusan itu sendiri. Ketiga aspek ini diuji dengan standar ganda, yaitu kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kesesuaian dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merinci AUPB yang harus menjadi pedoman pejabat administrasi negara dalam setiap tindakan dan keputusannya, termasuk dalam penerbitan perizinan kawasan hutan.

²⁹ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis tentang Birokrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 8

W. Riawan Tjandra menekankan bahwa dalam perkara-perkara TUN yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan sumber daya alam, hakim perlu mempertimbangkan prinsip-prinsip hukum lingkungan yang relevan, seperti prinsip keberlanjutan, prinsip keadilan antargenerasi, dan prinsip perlindungan keanekaragaman hayati, sebagai bagian dari penilaian komprehensif terhadap keabsahan keputusan TUN yang bersangkutan. Prinsip-prinsip ini menjadi semakin relevan manakala keputusan TUN yang digugat berkaitan dengan perizinan di kawasan hutan yang juga merupakan wilayah adat masyarakat hukum adat. Dalam peradilan TUN, hakim diwajibkan mempertimbangkan seluruh aspek yang relevan dalam menilai keabsahan keputusan TUN yang digugat, mencakup: (1) kewenangan badan atau pejabat TUN yang menerbitkan keputusan; (2) prosedur penerbitan keputusan; dan (3) substansi keputusan itu sendiri. Ketiga aspek ini diuji dengan standar ganda, yaitu kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kesesuaian dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merinci AUPB yang harus menjadi pedoman pejabat administrasi negara dalam setiap tindakan dan keputusannya, termasuk dalam penerbitan perizinan kawasan hutan.³⁰

³⁰ Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mencakup asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

langsung terlibat dalam proses penerbitan keputusan tersebut, hakim perlu secara aktif (*inquisitoir*) menggali fakta-fakta yang relevan untuk memperoleh gambaran yang utuh tentang dampak dari keputusan yang dipersengketakan.³³ Prinsip keaktifan hakim ini memiliki relevansi khusus dalam perkara yang melibatkan masyarakat adat, mengingat kemungkinan keterbatasan masyarakat adat dalam mengakses dan menggunakan mekanisme hukum formal.

F. Ganti Kerugian Masyarakat Adat dalam Sengketa TUN

1. Konsep Ganti Kerugian dalam Hukum Administrasi

Ganti kerugian dalam sengketa TUN memiliki karakteristik yang berbeda dari ganti kerugian dalam hukum perdata. Pasal 120 sampai dengan Pasal 123 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 97 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 mengatur mekanisme pembayaran ganti rugi dalam sengketa TUN. Ketentuan teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi³⁴ dan Tata Cara Pelaksanaannya di Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 dalam Pasal 3 menetapkan bahwa besaran ganti kerugian dalam sengketa TUN paling sedikit

³³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II, Berusaha di Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 134.

³⁴ Pasal 120 sampai dengan Pasal 123 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Pasal 97 ayat (10) dan (11) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004

berjumlah Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan paling banyak berjumlah Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).³⁵ Ketentuan pembatasan jumlah ganti kerugian ini telah lama menjadi perdebatan akademis dan praktis, karena dianggap tidak memadai untuk mencerminkan kerugian nyata yang dialami oleh masyarakat, termasuk masyarakat hukum adat, akibat penerbitan keputusan TUN yang menyebabkan mereka kehilangan akses terhadap tanah dan sumber daya alam yang selama ini menjadi tumpuan kehidupannya.

Philipus M. Hadjon et al. menyatakan bahwa pembatasan jumlah ganti kerugian dalam PP Nomor 43 Tahun 1991 mencerminkan paradigma lama yang masih menempatkan kepentingan negara dan badan usaha di atas kepentingan individu dan komunitas dalam sengketa administrasi negara.³⁶ Paradigma ini perlu dikoreksi terutama dalam konteks sengketa yang melibatkan masyarakat hukum adat, yang kerugiannya akibat penerbitan izin di atas wilayah adatnya seringkali bersifat multidimensional, mencakup kerugian ekonomi, kerugian ekologis, dan kerugian kultural yang sulit untuk diukur dengan pendekatan ganti kerugian finansial yang terbatas.

2. Jenis Kerugian Masyarakat Adat dalam Sengketa Perizinan

³⁵ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya di Peradilan Tata Usaha Negara.

³⁶ Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 347

Kerugian yang dialami oleh masyarakat hukum adat akibat penerbitan izin pada kawasan yang mengandung hak ulayat bersifat multidimensional dan tidak dapat direduksi pada aspek finansial semata. Mertokusumo membedakan antara kerugian nyata (*werkelijk geleden schade*) yang mencakup kerugian langsung yang dapat dinilai secara material, dengan keuntungan yang diharapkan (*gederfde winst*) yang mencakup potensi manfaat ekonomi yang tidak dapat diperoleh akibat adanya gangguan terhadap hak³⁷. Dalam konteks kerugian masyarakat adat, dimensi kerugian yang relevan setidaknya mencakup: (1) kehilangan akses terhadap sumber penghidupan tradisional; (2) kerusakan atau kehilangan aset kultural dan ritual yang terkait dengan wilayah adat; (3) kerugian ekologis berupa kerusakan lingkungan yang berdampak pada keberlanjutan hidup komunitas; dan (4) kerugian non-materiil berupa dampak psikologis dan sosial dari pengusuran atau pembatasan akses terhadap wilayah adat.

Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan³⁸. Pasal ini memberikan landasan konstitusional bagi tuntutan ganti kerugian masyarakat adat yang lingkungan hidupnya terdampak oleh penerbitan izin yang tidak sesuai.

³⁷ Mertokusumo, Sudikno, Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Kedelapan (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 212.

³⁸ Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dengan ketentuan hukum yang berlaku. Myrna A. Safitri menyatakan bahwa pengadilan memiliki tanggung jawab untuk menafsirkan ketentuan ganti kerugian secara selaras dengan jaminan konstitusional ini, sehingga tidak secara mekanis menerapkan batasan nominal ganti kerugian yang ditetapkan dalam PP Nomor 43 Tahun 1991 manakala kerugian yang diderita oleh penggugat secara nyata melebihi batas tersebut.³⁹



³⁹ Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (ed.), *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia* (Jakarta: HuMa, 2010), hlm. 201