
Antara *Rechtsgemeenschap* dan *Indigenous Peoples*: Implikasi Normatif Pergeseran Nomenklatur Masyarakat Hukum Adat Menjadi Masyarakat Adat dalam Pembentukan Undang-Undang

Zulherman Idris¹, Miftahur Rachman^{2*}

¹Program Studi Hukum, Universitas Islam Riau, Indonesia

²Program Studi Hukum, Universitas Muhammadiyah Riau, Indonesia

*miftahurrachman@umri.ac.id**

Article History:

Received : 18-08-2026

Accepted : 28-08-2026

Keywords: Masyarakat Hukum Adat; Nomenklatur; Pengakuan Konstitusional; Persekutuan Hukum; Pembentukan Undang-Undang

Abstract: Perubahan nomenklatur dari kesatuan masyarakat hukum adat menjadi masyarakat adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan menimbulkan persoalan mengenai konsistensi terminologi dan tautan konstitusional dalam pengakuan serta perlindungan hak masyarakat adat. Penelitian ini bertujuan menganalisis konsekuensi yuridis penggunaan nomenklatur masyarakat adat dalam hubungannya dengan konstruksi pengakuan masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta merumuskan model harmonisasi terminologi yang dapat memberikan kepastian hukum. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), konseptual (*conceptual approach*), historis (*historical approach*), dan kasus (*case approach*). Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan terkait masyarakat adat, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 dan Nomor 35/PUU-X/2012. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui identifikasi, interpretasi, dan perbandingan norma serta pertimbangan hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan istilah masyarakat adat tidak dengan sendirinya mengubah dasar konstitusional pengakuan masyarakat hukum adat, tetapi penggunaan nomenklatur yang tidak disertai klausul penaut dapat menimbulkan ketidakjelasan mengenai hubungan antara subjek yang diatur dalam undang-undang dan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Perbedaan

terminologi antarperaturan juga berpotensi menimbulkan perbedaan parameter dalam menentukan keberadaan, pengakuan, dan perlindungan hak masyarakat adat. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi terminologi melalui klausul penaut konstitusional, penyeragaman konsep lintas sektor, serta mekanisme pembuktian yang proporsional dengan mempertimbangkan kondisi faktual dan karakteristik masing-masing masyarakat adat. Temuan ini menegaskan bahwa konsistensi nomenklatur bukan semata persoalan kebahasaan, melainkan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum dan efektivitas pengakuan konstitusional terhadap masyarakat adat.

PENDAHULUAN

Pengakuan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat merupakan janji konstitusional yang telah berumur lebih dari dua dasawarsa. Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 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 Indonesia, yang diatur dalam undang-undang (UUD NRI 1945, Pasal 18B ayat (2)). Rumusan tersebut mengandung dua hal sekaligus: penegasan bahwa kesatuan masyarakat hukum adat merupakan penyanggah hak, dan perintah agar pengaturan lebih lanjut dituangkan dalam bentuk undang-undang. Perintah kedua inilah yang hingga kini belum dipenuhi secara komprehensif. Pengaturan yang ada tersebar dalam undang-undang sektoral dengan peristilahan, cakupan, dan prosedur pengakuan yang tidak seragam.

Upaya memenuhi perintah konstitusional tersebut sesungguhnya telah lama berjalan. Rancangan undang-undang yang secara khusus mengatur masyarakat hukum adat telah berulang kali masuk Program Legislasi Nasional sejak dasawarsa kedua reformasi, termasuk berkali-kali masuk daftar prioritas, tetapi tidak pernah sampai pada tahap pengesahan (Mandasari, 2016). Kegagalan berulang itu bukan sekadar persoalan teknis penjadwalan legislasi, melainkan cerminan dari belum selesainya perdebatan konseptual mengenai siapa yang hendak diatur dan atas dasar apa pengakuan diberikan. Selama undang-undang organik belum tersedia, posisi masyarakat hukum adat cenderung kalah ketika berhadapan dengan norma sektoral di bidang kehutanan, pertambangan, dan perkebunan yang lebih operasional dan lebih lengkap perangkat kelembagaannya (Warassih & Sulaiman, 2017).

Pada evaluasi Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2026, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat mengambil satu langkah yang secara kasatmata bersifat teknis namun berpotensi berdampak luas, yaitu mengubah nomenklatur Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat menjadi Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat. Perubahan tersebut dijelaskan sebagai penyesuaian agar pembahasan lebih tepat secara substansi dan arah kebijakan. Perubahan itu disambut baik oleh organisasi masyarakat sipil yang selama ini mengadvokasi pengesahan

undang-undang tersebut, dengan alasan istilah baru dianggap lebih menghormati subjek yang diatur dan lebih sejalan dengan perkembangan wacana hak masyarakat adat di tingkat internasional.

Sambutan positif itu wajar dan dapat dipahami. Namun dari sudut pandang ilmu hukum, peristilahan bukanlah variabel netral. Istilah dalam suatu undang-undang berfungsi sebagai pintu masuk menuju rezim norma tertentu. Ketika suatu subjek hukum diberi nama tertentu, nama itu menentukan norma mana yang akan dipanggil untuk mengaturnya, hak apa yang melekat padanya, dan mekanisme perlindungan mana yang tersedia baginya (Nasrudin & Nursari, 2025). Pergantian nama subjek hukum karenanya berpotensi mengubah akibat hukum, bahkan ketika perubahan itu diniatkan semata-mata sebagai perbaikan redaksional.

Persoalan menjadi lebih tajam apabila diperhatikan bahwa kedua istilah tersebut tidak memiliki tautan tekstual yang sama dengan konstitusi. Frasa kesatuan masyarakat hukum adat terdapat secara tekstual dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sedangkan frasa masyarakat adat tidak digunakan dalam batang tubuh konstitusi. Yang terdapat dalam Pasal 28I ayat (3) adalah frasa masyarakat tradisional, dengan kata kerja dihormati saja dan dengan objek berupa identitas budaya (UUD NRI 1945, Pasal 28I ayat (3)). Perbedaan rumusan tersebut bukan perbedaan gaya bahasa. Norma pertama secara eksplisit memuat pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sedangkan norma kedua menegaskan penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional. Ketika nomenklatur undang-undang organik bergeser menjauh dari rumusan Pasal 18B ayat (2), muncul pertanyaan apakah tautan normatifnya ikut bergeser.

Literatur hukum Indonesia mengenai masyarakat hukum adat sesungguhnya sangat kaya. Sebagian besar kajian memusatkan perhatian pada kelemahan pengakuan bersyarat, implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap kedudukan hutan adat, rumitnya prosedur pengakuan melalui peraturan daerah, serta konflik agraria yang menyertainya. Dalam Putusan Nomor 35/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa hutan adat merupakan bagian dari hutan hak dan bukan bagian dari hutan negara (Putusan MK No. 35/PUU-X/2012, paragraf [3.13.4]; amar putusan angka 1.5–1.8). Yang belum banyak diperiksa adalah peristilahan itu sendiri sebagai variabel normatif yang dapat memengaruhi konstruksi pengakuan (Workman et al., 2015). Kajian yang membahas istilah umumnya berhenti pada uraian historis atau antropologis, tanpa menarik persoalan peristilahan tersebut ke dalam pengujian konsistensi vertikal antara undang-undang dan konstitusi. Celah inilah yang hendak diisi oleh penelitian ini.

Kebaruan penelitian ini terletak pada dua hal. Pertama, penelitian ini memperlakukan pergantian nomenklatur bukan sebagai peristiwa politik legislasi, melainkan sebagai persoalan hukum yang dapat diuji dengan asas konsistensi norma. Kedua, penelitian ini mengajukan proposisi yang berlawanan dengan penerimaan umum, yaitu bahwa perubahan yang diniatkan menguatkan justru menyimpan risiko melemahkan apabila tidak disertai klausul penaut. Proposisi ini disampaikan bukan untuk menolak agenda pengakuan masyarakat hukum adat, melainkan untuk

mengamankannya dari cacat teknis perumusan undang-undang yang akibatnya baru terasa ketika undang-undang mulai diterapkan.

Urgensi penelitian ini bersifat sementara dan karenanya mendesak. Sampai penelitian ini disusun, panitia kerja di Badan Legislasi belum menghasilkan naskah rancangan undang-undang yang dapat diakses publik. Keadaan tersebut memiliki dua konsekuensi metodologis. Di satu sisi, penelitian ini tidak dapat dan tidak perlu menganalisis rumusan pasal karena rumusan itu belum ada. Di sisi lain, justru pada saat rumusan belum terbentuk itulah kajian bersifat *ius constituendum* memiliki nilai guna paling tinggi, karena rekomendasinya masih dapat diserap ke dalam proses perumusan. Penelitian ini karenanya diposisikan sebagai kajian atas konsep dan atas rumusan yang seharusnya, bukan kajian atas teks yang sudah jadi.

Perlu ditegaskan sejak awal bahwa penelitian ini tidak berdiri pada posisi yang menolak istilah masyarakat adat. Istilah tersebut memiliki keunggulan yang nyata, terutama dalam hal keluasan cakupan dan dalam hal penghormatan terhadap cara subjek menyebut dirinya sendiri. Persoalan yang diangkat bukan pada istilahnya, melainkan pada apa yang terjadi ketika istilah itu dipindahkan dari ranah wacana ke ranah undang-undang tanpa disertai perangkat penaut. Dalam ranah wacana, istilah bekerja sebagai penanda identitas dan alat perjuangan. Dalam ranah undang-undang, istilah bekerja sebagai penentu berlakunya norma. Kegagalan membedakan dua fungsi tersebut merupakan sumber kekeliruan yang berulang dalam perumusan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan pergantian nomenklatur ini berisiko menjadi contoh berikutnya apabila tidak diantisipasi.

Manfaat penelitian ini bersifat teoretis sekaligus praktis. Secara teoretis, penelitian ini menawarkan cara memperlakukan peristilahan sebagai objek pengujian konsistensi norma, bukan semata sebagai persoalan bahasa perundang-undangan. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam perumusan ketentuan umum rancangan undang-undang yang sedang dibahas, terutama pada bagian definisi yang menentukan cakupan subjek yang dilindungi.

Ruang lingkup penelitian dibatasi pada aspek nomenklatur dan tautan konstitusionalnya. Penelitian ini tidak membahas materi muatan lain yang juga penting, seperti mekanisme penyelesaian sengketa wilayah adat, kelembagaan pengakuan, atau pemulihan hak yang telah dirampas. Pembatasan tersebut diambil agar analisis dapat dilakukan secara mendalam pada satu persoalan, dan karena persoalan nomenklatur bersifat mendahului: rumusan mengenai subjek menentukan bangunan seluruh materi muatan yang mengikutinya.

Berdasarkan uraian latar belakang, penelitian ini mengajukan tiga rumusan masalah sebagai berikut. Pertama, bagaimana konstruksi konseptual istilah masyarakat hukum adat dan istilah masyarakat adat dalam sistem hukum Indonesia beserta tautan konstitusionalnya? Kedua, apa implikasi normatif pergantian nomenklatur tersebut terhadap konstruksi pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat? Ketiga, bagaimana rumusan nomenklatur yang dapat menjamin konsistensi vertikal dengan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (Soekanto & Mamudji, 2015), yaitu penelitian yang menempatkan norma hukum sebagai objek kajian dan bertumpu pada bahan hukum sebagai sumber data utama (Marzuki, 2007). Pilihan metode ini konsisten dengan sifat masalah yang diteliti, yaitu persoalan konsistensi antarnorma dan ketepatan perumusan konsep, yang tidak memerlukan pembuktian melalui data lapangan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang mengatur masyarakat hukum adat, termasuk ketentuan mengenai istilah, subjek hukum, pengakuan, dan perlindungan hak masyarakat adat. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep masyarakat hukum adat, masyarakat adat, pengakuan, penghormatan, serta konsistensi terminologi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan historis digunakan untuk menelusuri perkembangan penggunaan istilah dan konstruksi pengaturan masyarakat hukum adat dalam hukum nasional. Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi, khususnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, dalam kaitannya dengan kedudukan, keberadaan, pengakuan, dan hak masyarakat hukum adat.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang dan peraturan terkait masyarakat hukum adat, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal ilmiah, dan karya akademik yang membahas hukum adat, masyarakat adat, pengakuan konstitusional, serta harmonisasi peraturan perundang-undangan. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif dengan metode analisis yuridis-normatif. Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi, membandingkan, dan menafsirkan norma serta pertimbangan hukum yang relevan untuk menemukan konsistensi atau ketidakonsistenan terminologi dan konsekuensi hukumnya terhadap pengakuan masyarakat hukum adat.

Analisis dilakukan secara deduktif dengan menyusun penalaran silogistik. Premis mayor diambil dari asas dan norma yang berlaku umum, premis minor diambil dari keadaan norma yang diteliti, dan konklusi ditarik dari hubungan keduanya. Penalaran silogistik disajikan secara eksplisit pada bagian pembahasan agar jalannya penalaran dapat diuji oleh pembaca, bukan sekadar disimpulkan dari susunan uraian yang bergerak dari hal umum ke hal khusus.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Jalur Masuk Istilah Masyarakat Hukum Adat ke dalam Konstitusi

Istilah masyarakat hukum adat masuk ke dalam konstitusi melalui jalur ilmu hukum, bukan melalui jalur gerakan sosial. Ia merupakan terjemahan dan pengembangan dari konsep *rechtsgemeenschap* yang telah lebih dahulu mapan dalam literatur hukum adat sejak masa kolonial. Ketika Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2000 memasukkan Pasal 18B ayat (2), istilah yang dipilih adalah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, dengan penekanan pada kata kesatuan yang menunjuk pada entitas kolektif yang terorganisasi, bukan pada kumpulan individu yang berbagi ciri budaya.

Pilihan istilah tersebut membawa konsekuensi berupa syarat. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 memberikan tolok ukur dan unsur yang dapat digunakan untuk menilai keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Menurut Mahkamah, suatu kesatuan masyarakat hukum adat dapat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*), baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun fungsional, apabila setidaknya memiliki unsur adanya masyarakat yang memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*), pranata pemerintahan adat, harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, serta perangkat norma hukum adat. Khusus kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial, terdapat pula unsur wilayah tertentu (Putusan MK No. 31/PUU-V/2007, paragraf [3.15.2]–[3.15.3]).

Dalam perspektif perlindungan hak, ketatnya pembuktian terhadap unsur-unsur keberadaan masyarakat hukum adat dapat bersifat eksklusiver apabila diterapkan secara kaku. Kelompok masyarakat yang mengalami kesulitan dalam membuktikan sebagian unsur keberadaannya berpotensi menghadapi hambatan dalam memperoleh pengakuan formal, meskipun secara sosial dan historis masih memiliki karakteristik sebagai masyarakat hukum adat.

Jalur Masuk Istilah Masyarakat Adat sebagai Padanan Indigenous Peoples

Istilah masyarakat adat menempuh jalur yang berbeda. Ia berkembang melalui gerakan masyarakat sipil sejak akhir dasawarsa 1990-an sebagai padanan Indonesia untuk konsep *indigenous peoples* yang berkembang dalam wacana hak asasi manusia internasional (Murray Li, 2000). Pilihan istilah tersebut mengandung maksud politik hukum yang jelas, yaitu melepaskan pengakuan dari beban pembuktian yang bersifat teknis-yuridis dan menggesernya ke prinsip penentuan nasib sendiri serta penghormatan atas identitas. Dalam kerangka internasional, penekanannya memang terletak pada identitas, kesinambungan historis, dan pengalaman marginalisasi, bukan pada kelengkapan perangkat hukum internal.

Perlu dicatat bahwa Indonesia belum meratifikasi konvensi perburuhan internasional mengenai masyarakat adat dan suku-suku di negara merdeka, sehingga instrumen tersebut tidak mengikat secara langsung dalam sistem hukum nasional (Deliana, 2022). Demikian pula deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai hak masyarakat adat berkedudukan sebagai instrumen tidak mengikat. Konsekuensinya, ketika istilah masyarakat adat diadopsi ke dalam undang-undang nasional, dasar dan cakupan normatifnya tidak dapat semata-mata diasumsikan berasal dari instrumen

internasional tersebut, tetapi perlu ditentukan secara eksplisit oleh hukum nasional yang menggunakannya.

Di sinilah letak persoalannya. Istilah masyarakat hukum adat masuk dengan membawa rezim norma, yaitu Pasal 18B ayat (2) beserta tafsir Mahkamah Konstitusi dan seluruh undang-undang sektoral yang mengikutinya. Istilah masyarakat adat masuk ke dalam sistem hukum nasional melalui perkembangan wacana masyarakat sipil dan kemudian digunakan dalam sejumlah peraturan sektoral dengan cakupan yang berbeda-beda. Karena penggunaannya belum selalu memiliki hubungan yang eksplisit dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, muncul persoalan mengenai konsistensi terminologi dan tautan konstitusionalnya.

Peta Ketidakseragaman Peristilahan dalam Peraturan Perundang-undangan

Ketidakseragaman peristilahan bukan persoalan baru yang lahir bersama perubahan nomenklatur rancangan undang-undang. Ia telah lebih dahulu ada dan tersebar dalam berbagai undang-undang sektoral. Tabel berikut memetakan sebaran tersebut beserta karakter normatif yang melekat pada masing-masing istilah.

Tabel 1. Pemetaan Terminologi dan Karakter Normatif Pengaturan Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-undangan

Dasar Hukum	Pasal/Ketentuan Relevan	Istilah	Karakter Normatif
UUD NRI Tahun 1945	Pasal 18B ayat (2)	Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat	Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup, sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, serta diatur dalam undang-undang.
UUD NRI Tahun 1945	Pasal 28I ayat (3)	Masyarakat tradisional	Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	Pasal 3	Masyarakat hukum adat	Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa masyarakat hukum adat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya sesuai kepentingan nasional serta peraturan yang lebih tinggi.
UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah	Pasal 67	Masyarakat hukum adat	Mengatur hak masyarakat hukum adat dalam kaitannya dengan pemanfaatan dan pengelolaan hutan, dengan persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat dan pengaturan lebih lanjut.

Dasar Hukum	Pasal/Ketentuan Relevan	Istilah	Karakter Normatif
UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah dengan UU No. 1 Tahun 2014	Pasal 1 angka 32-33; ketentuan terkait masyarakat adat	Masyarakat; masyarakat adat; masyarakat lokal	UU 27/2007 secara eksplisit mendefinisikan Masyarakat Adat sebagai kelompok masyarakat pesisir dengan ikatan asal-usul leluhur, hubungan kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta sistem nilai yang mengatur pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum. Ketentuan UU 27/2007 telah mengalami perubahan melalui UU 1/2014.
UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Ketentuan mengenai masyarakat hukum adat dan kearifan lokal, antara lain Pasal 63 dan Pasal 70	Masyarakat hukum adat; kearifan lokal	Mengakui peran masyarakat hukum adat dan kearifan lokal dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.
UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah	Ketentuan Desa Adat, khususnya Pasal 96-111	Kesatuan masyarakat hukum adat; Desa Adat	Mengatur transformasi/penataan kesatuan masyarakat hukum adat menjadi Desa Adat sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan undang-undang. UU ini masih menjadi salah satu dasar hukum pengaturan Desa Adat.
Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat	Pasal 2-6	Masyarakat hukum adat	Mengatur mekanisme pengakuan dan perlindungan melalui identifikasi, verifikasi dan validasi, serta penetapan. Pasal 5 menentukan unsur yang dicermati meliputi sejarah, wilayah adat, hukum adat, harta kekayaan/benda adat, dan kelembagaan/sistem pemerintahan adat.
RUU Masyarakat Adat dalam Prolegnas Prioritas 2026	Belum terdapat rumusan final yang dapat dijadikan norma pembanding	Masyarakat adat	Belum dapat diposisikan sebagai sumber hukum positif karena masih merupakan rancangan. Oleh karena itu, konsekuensi normatifnya harus

Dasar Hukum	Pasal/Ketentuan Relevan	Istilah	Karakter Normatif
			dibahas sebagai <i>ius constituendum</i> , bukan hukum positif.

Sumber: Diolah Penulis Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan
Terkait

Pemetaan tersebut menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia menggunakan beberapa istilah untuk menunjuk atau mengatur komunitas adat, antara lain kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat hukum adat, masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan Desa Adat. Perbedaan terminologi tersebut tidak dengan sendirinya menunjukkan adanya pertentangan horizontal antarnorma, tetapi menunjukkan adanya ketidakseragaman terminologi dan cakupan pengaturan yang berpotensi menimbulkan persoalan harmonisasi. Hal tersebut tampak, antara lain, dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang membedakan Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal dalam pengaturan wilayah pesisir, sementara peraturan lainnya menggunakan istilah masyarakat hukum adat sebagai subjek yang berkaitan dengan hak ulayat, hutan adat, lingkungan hidup, atau pemerintahan Desa Adat. Dengan demikian, persoalan yang relevan bukan semata-mata banyaknya istilah yang digunakan, melainkan apakah masing-masing istilah memiliki cakupan subjek dan akibat hukum yang konsisten serta dapat ditautkan dengan norma konstitusional yang menjadi dasar pengakuannya.

Ketidakseragaman tersebut memiliki akibat yang dapat ditelusuri sampai ke tingkat penerapan. Ketika suatu komunitas mengajukan permohonan pengakuan, aparat yang menanganinya harus menentukan lebih dahulu peraturan mana yang akan dipakai sebagai dasar, dan penentuan itu sekaligus menentukan istilah mana yang berlaku, syarat apa yang harus dipenuhi, serta pejabat mana yang berwenang menetapkan. Perbedaan definisi, persyaratan, dan mekanisme pengakuan berpotensi menyebabkan komunitas yang sama dinilai berdasarkan parameter yang berbeda ketika menggunakan dasar hukum sektoral yang berbeda. Keadaan semacam ini bukan sekadar ketidakrapian teknis penyusunan, melainkan kegagalan sistem hukum menyediakan satu jawaban yang dapat diramalkan atas satu pertanyaan yang sama, yang berarti kegagalan memenuhi asas kepastian hukum (Atmaja, 2012).

Analisis Silogistik atas Implikasi Normatif Pergeseran Nomenklatur

Uraian pada tiga subbagian sebelumnya menyediakan bahan yang cukup untuk menyusun penalaran deduktif. Silogisme pertama menguji tautan konstitusional.

Premis mayor: Pengaturan mengenai subjek yang memperoleh pengakuan konstitusional harus dirumuskan secara konsisten dengan norma konstitusi yang menjadi dasar pengakuannya.

Premis minor: Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit mengatur kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sedangkan istilah masyarakat adat tidak digunakan dalam teks konstitusi dan penggunaannya dalam peraturan perundang-undangan memiliki cakupan yang beragam.

Konklusi: Oleh karena itu, penggunaan istilah masyarakat adat dalam undang-undang organik perlu disertai klausul yang secara eksplisit menghubungkannya dengan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2), agar tidak menimbulkan ketidakjelasan mengenai cakupan subjek dan dasar konstitusional hak yang dilindungi.

Risiko tersebut bersifat potensial, bukan niscaya. Ia tidak akan terwujud apabila undang-undang organik memuat rumusan yang secara tegas menyatakan bahwa masyarakat adat yang dimaksud mencakup kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2). Ia akan terwujud apabila undang-undang organik berhenti pada penggantian istilah dan menyusun definisinya semata-mata dari unsur identitas, kesinambungan historis, dan kesadaran diri sebagai kelompok, tanpa menyebut perangkat norma dan pranata adat. Dalam keadaan demikian, ketika kelak terjadi sengketa mengenai wilayah, pihak lawan memiliki dasar argumentasi untuk mendalilkan bahwa subjek yang bersangkutan bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat menurut Pasal 18B ayat (2), sehingga tidak dapat menuntut hak yang bersumber dari norma tersebut (Sulaiman et al., 2019).

Silogisme kedua menguji konsistensi peristilahan dari sudut kepastian hukum.

Premis mayor: Asas kepastian hukum menuntut agar istilah yang menunjuk subjek hukum digunakan secara taat asas dalam satu sistem hukum, sehingga satu istilah menunjuk satu cakupan yang sama pada seluruh peraturan.

Premis minor: Peristilahan subjek hukum adat dalam peraturan perundang-undangan Indonesia tidak taat asas, dan penggantian nomenklatur pada rancangan undang-undang organik menambah lapisan ketidaktaatan tersebut karena mengadopsi istilah yang pada undang-undang lain telah diberi cakupan yang lebih sempit.

Konklusi: Diperlukan norma penaut dalam undang-undang organik yang berfungsi menyeragamkan pemaknaan istilah lintas sektor, sehingga undang-undang organik tidak sekadar menambah satu istilah baru ke dalam sistem yang sudah tidak seragam.

Dua konklusi tersebut saling melengkapi. Konklusi pertama menunjukkan adanya risiko pada sumbu vertikal, yaitu hubungan antara undang-undang dan konstitusi. Konklusi kedua menunjukkan adanya risiko pada sumbu horizontal, yaitu hubungan antarundang-undang. Keduanya bermuara pada kebutuhan yang sama, yakni rumusan definisi yang berfungsi ganda sebagai penaut dan penyeragam.

Terhadap konklusi tersebut dapat diajukan keberatan bahwa kekhawatiran ini berlebihan, karena Pasal 18B ayat (2) tetap berlaku terlepas dari istilah apa pun yang dipakai undang-undang organik, sehingga tautan konstitusional tidak mungkin putus. Keberatan itu benar secara teoretis dan lemah secara praktis. Benar bahwa norma konstitusi tidak kehilangan daya berlakunya karena undang-undang memakai istilah berbeda. Namun dalam praktik peradilan, pihak yang mendalilkan suatu hak harus lebih dahulu menunjukkan bahwa dirinya termasuk dalam kualifikasi subjek yang dituju norma. Ketika undang-undang organik merumuskan subjek dengan unsur yang berbeda dari unsur yang telah ditetapkan Mahkamah Konstitusi, terbuka ruang argumentasi bahwa pemenuhan unsur menurut undang-undang organik tidak

dengan sendirinya berarti pemenuhan unsur menurut Pasal 18B ayat (2). Beban pembuktian ganda semacam itu justru memperberat posisi subjek yang hendak dilindungi.

Perlu ditambahkan bahwa risiko ini tidak bersifat simetris. Apabila undang-undang organik memakai istilah masyarakat hukum adat sementara subjeknya menyebut diri masyarakat adat, yang terjadi hanyalah ketidaknyamanan penamaan tanpa akibat hukum (Kristiani, 2020). Sebaliknya, apabila undang-undang organik memakai istilah masyarakat adat tanpa penaut sementara sumber haknya berada pada rumusan masyarakat hukum adat, yang terjadi adalah kerentanan pada saat penegakan hak. Ketidaksetaraan akibat inilah yang menjadi alasan mengapa persoalan nomenklatur tidak dapat diselesaikan semata dengan pertimbangan kepatutan penyebutan, dan mengapa penyelesaiannya harus dituangkan dalam rumusan norma, bukan dalam penjelasan umum yang kekuatan mengikatnya lebih lemah.

Argumen Tandingan dan Sanggahan

Dalam konteks pengakuan masyarakat hukum adat, persoalan tidak hanya terletak pada penggunaan istilah, tetapi juga pada mekanisme pembuktian keberadaannya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 memberikan sejumlah tolok ukur untuk menilai keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk keberadaan yang masih hidup (*actual existence*) dan unsur-unsur pendukungnya. Ketatnya pembuktian terhadap unsur-unsur tersebut dapat menjadi persoalan apabila diterapkan secara tidak proporsional terhadap keragaman bentuk masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat yang tidak mampu menunjukkan seluruh bukti yang dipersyaratkan secara administratif, misalnya karena perubahan sosial, hilangnya sebagian pranata adat, atau keterbatasan dokumentasi, berpotensi mengalami kesulitan dalam memperoleh pengakuan formal. Oleh karena itu, persoalan utamanya bukan terletak pada keberadaan persyaratan pembuktian, melainkan pada bagaimana persyaratan tersebut diterapkan secara proporsional dengan mempertimbangkan karakteristik dan kondisi faktual masing-masing masyarakat hukum adat (Putusan MK No. 31/PUU-V/2007, paragraf [3.15.2]-[3.15.3]). Karena itu, mekanisme pembuktian keberadaan masyarakat hukum adat perlu dirancang dengan pendekatan yang lebih inklusif dan proporsional. Pembuktian tidak semestinya hanya bertumpu pada pemenuhan seluruh indikator secara formal, tetapi juga mempertimbangkan sejarah keberadaan, praktik kelembagaan adat, hubungan dengan wilayah adat, serta kondisi sosial masyarakat yang bersangkutan.

Dengan istilah masyarakat hukum adat, subjek ditempatkan dalam kerangka Pasal 18B ayat (2), yang memiliki persyaratan konstitusional tertentu sekaligus memberikan dasar pengakuan terhadap hak-hak tradisional. Penggantian istilah tanpa klausul penaut berpotensi menimbulkan ketidakjelasan mengenai hubungan subjek tersebut dengan kerangka pengakuan konstitusional. Karena itu, penyelesaian persoalan pembuktian tidak seharusnya dilakukan dengan menghilangkan tautan konstitusional, tetapi melalui mekanisme pembuktian yang lebih realistis dan proporsional.

Rekonstruksi Rumusan Nomenklatur

Berdasarkan seluruh analisis di atas, rekonstruksi yang diusulkan tidak berupa penolakan terhadap istilah masyarakat adat, melainkan berupa penambahan tiga unsur pada perumusan undang-undang organik. Pertama, klausul penaut konstitusional. Definisi masyarakat adat dalam ketentuan umum perlu memuat penegasan bahwa yang dimaksud mencakup kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Klausul ini menutup celah penafsiran yang menggeser subjek keluar dari rezim norma yang melahirkan hak.

Kedua, klausul penyeragaman lintas sektor. Undang-undang organik perlu memuat ketentuan yang menyatakan bahwa istilah masyarakat hukum adat, masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan istilah sejenis yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan lain dimaknai sesuai dengan undang-undang ini, sepanjang menyangkut subjek dan haknya. Ketentuan semacam ini menjadikan undang-undang organik berfungsi sebagai undang-undang payung dan meredam pertentangan horizontal yang telah dipetakan sebelumnya.

Ketiga, rumusan pembuktian yang realistis. Unsur-unsur keberadaan tetap dipertahankan agar tautan pada konsep persekutuan hukum tidak putus, tetapi disertai ketentuan bahwa hilangnya salah satu unsur akibat kebijakan negara di masa lalu tidak menggugurkan keberadaan subjek. Rumusan demikian menjawab keberatan yang diajukan dalam argumen tandingan tanpa harus mengorbankan tautan konstitusional. Ketiga usulan tersebut bersifat teknis perumusan dan tidak menuntut perubahan konstitusi, sehingga secara praktis dapat diserap ke dalam proses pembahasan yang sedang berjalan.

Ketiga usulan tersebut sebaiknya ditempatkan dalam batang tubuh, bukan dalam penjelasan. Penjelasan undang-undang berfungsi memberikan keterangan atas norma dan tidak dapat menciptakan norma baru, sehingga klausul penaut yang diletakkan di sana tidak akan memiliki kekuatan yang memadai ketika dihadapkan pada penafsiran yang berbeda dalam sengketa. Penempatan dalam ketentuan umum dan dalam ketentuan mengenai ruang lingkup keberlakuan merupakan pilihan yang paling menjamin daya ikatnya. Rumusan tersebut juga sebaiknya disusun dengan kalimat yang menutup, bukan dengan kalimat yang memberi contoh, karena kalimat yang memberi contoh membuka penafsiran menyempit yang justru hendak dihindari.

KESIMPULAN

Istilah masyarakat hukum adat dan istilah masyarakat adat memiliki jalur masuk dan muatan konsep yang berbeda. Istilah pertama berakar pada konsep persekutuan hukum dalam ilmu hukum adat, tertaut secara tekstual pada Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan telah memperoleh penafsiran Mahkamah Konstitusi mengenai tolok ukur keberadaan dan unsur-unsur masyarakat hukum adat. Istilah kedua berakar pada perkembangan wacana hak masyarakat adat internasional, masuk melalui gerakan masyarakat sipil, dan tidak memiliki tautan tekstual langsung dengan istilah kesatuan masyarakat hukum adat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Pergantian nomenklatur tidak dengan sendirinya mengubah dasar konstitusional pengakuan, tetapi tanpa klausul penaut dapat menimbulkan ketidakjelasan mengenai hubungan antara masyarakat adat sebagai subjek yang diatur dalam undang-undang dan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Ketidakjelasan tersebut berpotensi mempersulit penentuan cakupan subjek dan hak yang dilindungi, terutama ketika terjadi sengketa mengenai pemenuhan unsur keberadaan masyarakat hukum adat.

Undang-undang organik yang sedang disusun karenanya perlu memuat klausul penaut konstitusional, klausul penyeragaman peristilahan lintas sektor, dan rumusan pembuktian keberadaan yang tidak menghukum subjek atas hilangnya pranata akibat kebijakan negara di masa lalu. Ketiganya menjaga keluasan istilah masyarakat adat sekaligus mempertahankan kekuatan hukum yang selama ini melekat pada istilah konstitusional. Penelitian lanjutan disarankan menguji rumusan yang diusulkan terhadap naskah rancangan undang-undang begitu naskah tersebut tersedia untuk publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmaja, G. M. W. (2012). *Politik pluralisme hukum dalam pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat dengan peraturan daerah* [Disertasi doktoral, Universitas Brawijaya]. Repository Universitas Brawijaya.
- Burns, P. (Ed.). (2012). *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië Online*. Brill. <https://referenceworks.brill.com/display/db/haco>
- Deliana, E. (2022). ILO Convention No. 169. In *Proceedings of the 2nd Riau Annual Meeting on Law and Social Sciences (RAMLAS 2021)* (pp. 65–68). Atlantis Press. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.220406.017>
- Haar, B. ter. (1939). *Beginnselen en stelsel van het adatrecht*. J.B. Wolters.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan 1: Jenis, fungsi, dan materi muatan*. Kanisius.
- Kelsen, H. (1945). *General theory of law and state* (A. Wedberg, Penerj.). Harvard University Press.
- Kristiani. (2020). Hukum yang berkeadilan bagi hak ulayat masyarakat hukum adat (kajian dan implementasi). *ADIL: Jurnal Hukum*, 11(2), 209–224. <https://doi.org/10.33476/ajl.v11i2.1648>
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2008). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2012). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Mandasari, Z. (2016). Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi). *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 21(2), 227–250. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol21.iss2.art4>
- Marzuki, P. M. (2007). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.

- Murray Li, T. (2000). Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot. *Comparative Studies in Society and History*, 42(1), 149–179. <https://doi.org/10.1017/S0010417500002632>
- Nasrudin, N., & Nursari, N. (2025). *Pengantar ilmu hukum (membedah logika dan etika keadilan)*. CV Widina Media Utama.
- Rahardjo, S. (1996). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Soepomo, R. (1987). *Bab-bab tentang hukum adat*. Pradnya Paramita.
- Sulaiman, S., Adli, M., & Mansur, T. M. (2019). Ketidakteraturan hukum pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Indonesia. *Law Reform*, 15(1), 131–143. <https://doi.org/10.14710/lr.v15i1.23358>
- Vollenhoven, C. van. (1931). *Het adatrecht van Nederlandsch-Indië*. E.J. Brill.
- Warassih, E., & Sulaiman, S. (2017). Recognition of adat forest and plantation concessions in Indonesia. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 19(2), 249–268
- Workman, T., Fischer, M., Mulyana, A., Moeliono, M., Yuliani, E. L., & Balang. (2015). *Keluar dari sarang singa, masuk ke mulut buaya?: Pelajaran dari mengembangkan kebijakan hutan adat di Bulukumba*. World Agroforestry (ICRAF). <https://www.ciforicraf.org/knowledge/publication/6621/>
- Zain, M. A., & Siddiq, A. (2016). Pengakuan atas kedudukan dan keberadaan masyarakat hukum adat (MHA) pasca dibentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. *Jurnal Yudisial*, 9(3), 263–284. <https://doi.org/10.29123/jy.v9i3.49>