



foto: Instagram.com/salimmaarif202

foto: Herkulanus Sutomo Mana

MADANI INSIGHT

JUNI 2021

MENAKAR PERKEMBANGAN RUU MASYARAKAT HUKUM ADAT



MADANI INSIGHT

MENAKAR PERKEMBANGAN RUU MASYARAKAT HUKUM ADAT

Penyusun:

**M. Arief Virgy
Anggalia Putri
Fadli Ahmad Naufal
Adhi Wardhana**

Penyunting:

Luluk Uliyah

Desain Cover:

Kiki Andianto

Kontributor:

**HuMa, Forest Watch Indonesia, Kemitraan, Papua Forest Watch,
PEREMPUAN AMAN, Perkumpulan Silva Papua Lestari,
Yayasan Citra Mandiri Mentawai, Yayasan Pusaka**

Juni 2021

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif	1
Pendahuluan	3
Analisis Kondisi Wilayah Adat Terkini	6
Dinamika Pengesahan RUU MHA	10
1. Perkembangan Penyusunan dan Pembahasan RUU MHA di DPR	10
2. Isu-Isu yang Diperdebatkan dalam Draf RUU MHA Terkini	13
Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengesahan RUU MHA	29
1. Faktor Ekonomi-Politik	29
2. Faktor UU Cipta Kerja	31
Penutup	35
Daftar Pustaka	36
Lampiran	41

RINGKASAN EKSEKUTIF

Rancangan Undang-Undang (RUU) Masyarakat Hukum Adat (MHA) merupakan salah satu RUU yang didorong kuat pengesahannya oleh berbagai pihak sedari kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hingga kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Berbagai instrumen hukum nasional dan internasional juga mendorong adanya pengaturan untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat ini. Urgensi pengesahan RUU MHA semakin dirasakan mengingat banyaknya kasus pelanggaran hak-hak masyarakat hukum adat. Analisis spasial Madani menemukan beberapa hal yang dapat menambah potensi pelanggaran hak-hak masyarakat hukum adat, di antaranya:

- Dari **9,3 juta hektare Wilayah Adat** yang teridentifikasi, terdapat **8,5 juta hektare area yang tumpang-tindih** dengan izin/konsesi dan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) atau area moratorium hutan dan lahan gambut;
- Tumpang-tindih terluas terjadi antara Wilayah Adat dengan **PIPIB** seluas **4,1 juta hektare**, disusul **izin perkebunan sawit** seluas **1,1 juta hektare**, dan konsesi **Migas** seluas **1 juta hektare**.
- Terdapat **190 ribu hektare** Wilayah Adat yang tercakup ke dalam **Area of Interest (Aoi) Food Estate** di 4 Provinsi (Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, dan Papua), terluas di **Papua** sebesar **123 ribu hektare**, disusul **Kalimantan Tengah** seluas **66 ribu hektare**.

Selain tumpang-tindih dengan izin/konsesi, *Area of Interest (Aoi) Food Estate*, dan PIPPIB, analisis Madani juga menemukan bahwa masih banyak hutan alam dan ekosistem gambut di Wilayah Adat, masing-masing seluas **5,6 juta hektare** dan **878 ribu hektare**. Hal ini dapat menjadi peluang untuk mendukung upaya pemenuhan komitmen iklim Indonesia di sektor kehutanan dan penggunaan lahan. Pasalnya, dokumen *Nationally Determined Contribution* atau NDC Indonesia telah mengakui *traditional wisdom* (kearifan lokal) sebagai hal yang dapat menjadi bagian dari upaya penurunan emisi. Oleh karena itu, peran masyarakat hukum adat dalam menjaga keseimbangan lingkungan juga patut mendapatkan perhatian.

Berbagai dorongan untuk mempercepat pengesahan RUU MHA telah bermunculan, namun prosesnya masih sangat lambat. RUU MHA telah masuk ke dalam Prolegnas (program legislasi nasional) pada tahun 2013, 2017, dan 2020. Namun, pengesahan RUU MHA masih juga ‘tersalip’ oleh RUU lain seperti Undang-Undang No. 11 tentang Cipta Kerja dan Revisi Undang-Undang Minerba. Tahun ini, RUU MHA kembali masuk ke dalam Prolegnas Prioritas dan saat ini masih berada dalam tahapan harmonisasi. Namun, pelibatan masyarakat dalam pembahasan RUU MHA dirasakan masih minim. Berbagai konsultasi yang dilakukan ke berbagai elemen masyarakat sipil selama ini - termasuk selama masa pandemi Covid-19 - masih belum dirasakan sebagai konsultasi yang “murni”. Apabila dilihat

dari konsep tingkatan partisipasi publik Sherry Arnstein, partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU MHA dirasa masih bersifat “tokenistik” atau Partisipasi Semu. Banyak masukan mendasar dari organisasi masyarakat adat, masyarakat sipil, dan akademisi yang tidak kunjung diakomodasi dalam draft RUU MHA meskipun sudah berkali-kali diajukan.¹

Terdapat beberapa perdebatan yang kerap muncul dalam pembahasan substansi RUU MHA, di antaranya perbedaan istilah dan unsur dalam definisi MHA, mekanisme pengakuan MHA yang cenderung politis dan berbelit-belit, serta cakupan perlindungan hak-hak MHA yang terbatas pada MHA yang telah diakui secara formal. Selain itu, masih ada isu-isu penting yang belum masuk ke dalam cakupan pengaturan RUU MHA, di antaranya hak-hak kolektif Perempuan Adat dan mekanisme pemulihan hak-hak MHA.

Di samping berbagai perdebatan ini, terdapat indikasi bahwa lambatnya

pembahasan RUU MHA terjadi akibat besarnya kepentingan ekonomi-politik yang mewarnai prosesnya di mana konflik kepentingan sulit dihindari. Selain itu, terbitnya Undang-Undang No. 11 tentang Cipta Kerja menambah panjang tantangan yang dihadapi MHA, khususnya dalam harmonisasi substansi RUU.

Disinyalir terdapat dua faktor yang menghambat percepatan pengesahan RUU MHA. *Pertama*, **faktor ekonomi-politik**, di mana saat ini mayoritas (55%) anggota DPR RI merupakan pebisnis (318 dari 575). Hal ini memperkuat indikasi terjadinya konflik kepentingan dalam penyusunan undang-undang, termasuk pada penyusunan RUU MHA. *Kedua*, **disahkannya UU Cipta Kerja beserta peraturan-peraturan turunannya** berpotensi menambah panjang daftar masalah yang dihadapi MHA sehingga pengakuan terhadap masyarakat adat semakin berjalan di tempat.

¹ Lihat misalnya di <http://www.aman.or.id/2021/03/hujan-kritik-untuk-draf-ruu-masyarakat-adat-versi-dpr/>

PENDAHULUAN

Pada 16 Mei 2013, melalui Putusan No. 35/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi (MK) menetapkan bahwa hutan adat bukan lagi bagian dari hutan negara, melainkan bagian dari hutan hak. Sebelum putusan tersebut keluar, Negara menilai bahwa hutan adat merupakan bagian dari hutan negara. Hal ini didasari oleh Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa “hutan adat adalah **hutan negara** yang berada dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat”. Putusan MK tersebut memberikan angin segar bagi masyarakat hukum adat yang selama ini sering terampas hak-haknya oleh logika Negara dalam memandang hutan adat.

Pengaturan mengenai masyarakat hukum adat sendiri seyogyanya perlu diatur oleh perundang-undangan. Untuk mengisi kekosongan hukum, MK berpendapat bahwa pengaturan oleh Pemerintah Daerah dibenarkan², sebagaimana diatur dalam Pasal 67 Ayat 2 UU Kehutanan³. Dengan pendapat MK yang demikian, maka Pemerintah Daerah secara gamblang memiliki peran yang sangat vital dalam menjalankan putusan MK tersebut. Namun, dalam perjalanannya, jumlah produk legislasi daerah yang mengakomodasi pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat dinilai masih rendah. Menurut Arizona, salah satu penyebabnya ialah keragaman subyek, obyek, dan pilihan instrumen hukum yang tersedia serta produk hukum daerah yang seringkali hanya bersifat deklaratif saja.⁴ Oleh karena itu, jumlah masyarakat hukum adat yang perlindungan hak-haknya terakomodasi masih minim.

Permasalahan lain yang kerap dialami masyarakat hukum adat adalah konflik agraria yang terus terjadi. Menurut HuMa, di sepanjang tahun 2018 terjadi 279 konflik agraria dengan wilayah konflik mencapai 2,1 juta hektare dan masyarakat terdampak mencapai 186 ribu jiwa, 176 ribu di antaranya masyarakat hukum adat.⁵ Di sisi lain,

² Myrna A. Safitri dan Luluk Uliyah. 2014. *Adat di tangan Pemerintah Daerah: Panduan Penyusunan Produk Hukum Daerah Untuk Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Epistema Institute

³ Pasal 67 Ayat 2 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatakan “Pengukenan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 ditetapkan dengan Peraturan Daerah”

⁴ R. Yando Zakaria. 2016. *Strategi Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat (Hukum) Adat: Sebuah Pendekatan Sosio-Antropologis*. Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan Vol. 2 No. 2 November 2016

⁵ Perkumpulan HuMa. 2019. *Meretas Mimpi Hutan Adat*

realisasi pengakuan hutan adat juga masih sangat kecil, yaitu 57.437 hektare⁶, jauh dari usulan para pihak yang mencapai 9,3 juta hektare⁷.

Hukum Internasional serta Hukum Nasional sebenarnya sudah mengamanatkan pentingnya regulasi yang mengatur perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat. *Paris Agreement* adalah salah satunya. Sebagaimana termuat dalam *Paris Agreement*, perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat harus menjadi bagian tidak terpisahkan dalam upaya setiap Negara untuk memenuhi komitmen iklimnya. Pembukaan *Paris Agreement* menyatakan bahwa:

“Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity.”

Hal ini juga telah termuat dalam dokumen *First NDC* Indonesia.

Dalam konteks Hukum Nasional, Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara wajib mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat hukum adat. Namun, pengaturan lanjutan dari pasal tersebut belum terbentuk. Selain itu, TAP MPR RI No. 9/IX/2001 juga mengamanatkan bahwa dalam Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Negara wajib mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya alam. Oleh karenanya, mempercepat pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat melalui pengesahan RUU MHA adalah sebuah langkah menuju pemenuhan kewajiban Negara, juga salah satu langkah penting dalam upaya pemenuhan komitmen iklim Indonesia

HUKUM INTERNASIONAL SERTA HUKUM NASIONAL SEBENARNYA SUDAH MENGAMANATKAN PENTINGNYA REGULASI YANG MENGATUR PERLINDUNGAN HAK-HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT. *PARIS AGREEMENT* ADALAH SALAH SATUNYA

⁶ Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, 2021, Bahan Presentasi GoKUPS, Diakses di <http://sinav.usahahutan.id/index.php/frontend/capaian/?id=hs> pada 1 Juli 2021

⁷ Lusia Arumingtyas. 2019. *Kementerian Lingkungan Rilis Peta Indikatif Hutan Adat dan Ubah Aturan*. Diakses di <https://www.mongabay.co.id/2019/05/29/kementerian-lingkungan-rilis-peta-indikatif-hutan-adat-dan-ubah-aturan/> pada 27 Mei 2021

Dalam perkembangannya, pembahasan RUU MHA sendiri mengalami pasang-surut. RUU MHA berhasil masuk dalam Prolegnas DPR RI periode 2009-2014 dan 2014-2019, namun tidak kunjung disahkan. Pada studi Madani sebelumnya bersama *change.org* dan Wiki DPR (2018), ditemukan fakta bahwa walaupun 62 persen anggota DPR periode 2014-2019 mewakili Daerah Pemilihan yang banyak dihuni kelompok masyarakat hukum adat, hal tersebut tidak menjamin dukungan mereka terhadap RUU MHA. Dari 16 anggota DPR yang berasal dari daerah yang banyak dihuni kelompok masyarakat hukum adat, sebanyak 2 orang cenderung bersikap negatif dan 5 orang bersikap netral.⁸ Hal ini memperlihatkan bahwa fraksi-fraksi di DPR cenderung tidak memiliki komitmen yang kuat terhadap perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat. Di periode saat ini, RUU MHA kembali masuk dalam Prolegnas DPR RI 2019-2024 dan sedang berada dalam tahap harmonisasi.⁹

Dalam rangka memperingati 8 tahun pasca-Putusan MK No. 35 Tahun 2013, Madani mencoba mengulas kembali isu-isu penting terkait RUU MHA saat ini, mulai dari sengkabut Wilayah Adat dengan izin/konsesi dan wilayah lain, isu-isu krusial yang menjadi perdebatan dalam RUU MHA versi terbaru, perkembangan pembahasan RUU MHA di DPR, hingga faktor-faktor ekonomi-politik serta hukum/kebijakan yang disinyalir menghambat pengesahan RUU MHA.

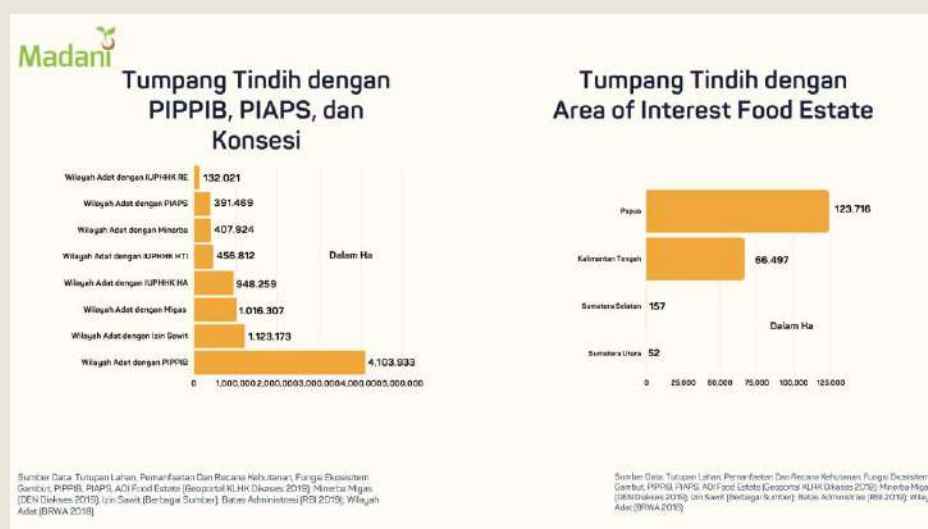
⁸ Madani, *Change.org*, Wiki DPR. 2018. *Menakar Keberpihakan Wakil Rakyat pada Isu Lingkungan: Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat*

⁹ Lihat di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

ANALISIS KONDISI WILAYAH ADAT TERKINI

Ada dua hal yang perlu digarisbawahi terkait kondisi spasial Wilayah Adat terkini. Di satu sisi, masifnya sengkaret atau tumpang-tindih antara Wilayah Adat dengan izin/konsesi, wilayah perencanaan kehutanan, dan rencana pembangunan lainnya seperti *Food Estate* yang berpotensi semakin mengancam hak-hak masyarakat hukum adat. Di sisi lain, luasnya hutan alam dan ekosistem gambut di Wilayah Adat dapat menjadi peluang bagi penyelamatan hutan dan lahan gambut sehingga dapat mendukung pemerintah Indonesia untuk memenuhi komitmen iklimnya pada tahun 2030. Berikut rincian kondisi spasial Wilayah Adat yang dimaksud.

1. Sengkaret Wilayah Adat dengan Izin dan Konsesi, PIAPS, PIPPIB, dan *Area of Interest Food Estate*



Sumber: (Madani, 2021)

Dari 9,3 juta hektare Wilayah Adat yang dianalisis (BRWA via Sawit Watch, 2018), teridentifikasi 8,5 juta hektare area yang tumpang-tindih dengan berbagai izin dan konsesi, area perencanaan kehutanan seperti Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) dan Peta Indikatif Area Perhutanan Sosial (PIAPS), dan rencana pembangunan prioritas lain seperti *Food Estate*.¹⁰

Wilayah Adat paling banyak bertumpang-tindih dengan area moratorium hutan dan lahan gambut atau PIPPIB, yakni seluas 4,1 juta hektare. Di satu sisi, keberadaan Wilayah Adat di dalam PIPPIB dapat melindungi Wilayah Adat dari izin-izin baru sehingga mengurangi ancaman terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Di sisi lain, hal ini dapat membatasi ruang-gerak masyarakat hukum adat apabila tidak ada pengakuan dan perlindungan hak-hak MHA yang kuat, terlebih apabila fungsi kawasan yang ditetapkan pemerintah tidak sejalan dengan fungsi kawasan yang dianut MHA.

Wilayah Adat juga banyak bertumpang-tindih dengan izin perkebunan sawit, yakni seluas 1,1 juta hektare dan konsesi Migas seluas 1 juta hektare. Di sektor kehutanan, Wilayah Adat banyak bertumpang-tindih dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Alam (IUPHHK-HA) seluas 948 ribu hektare dan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Tanaman seluas 457 ribu hektare. Wilayah Adat juga banyak bertumpang-tindih dengan konsesi Minerba seluas 408 ribu hektare.

Berbagai tipologi konflik agraria ini sebenarnya perlu juga dilihat secara holistik. Konflik agraria tidak hanya merugikan masyarakat hukum adat, tetapi juga perusahaan dan pemerintah. Pasalnya, biaya yang ditimbulkan konflik agraria sangat besar, mencapai 70.000 US\$ - 2.500.000 US\$ atau 51%-88% dari biaya operasional perusahaan.¹¹ Selain sengkaret dengan izin dan konsesi, hal lain yang berpotensi membuat hak masyarakat hukum adat semakin dilanggar adalah sengkaret Wilayah Adat dengan *Area of Interest (Aoi) Food Estate*. *Food Estate* adalah proyek

DARI 9,3 JUTA HEKTARE WILAYAH ADAT YANG DIANALISIS (BRWA VIA SAWIT WATCH, 2018), TERIDENTIFIKASI 8,5 JUTA HEKTARE AREA YANG TUMPANG-TINDIH DENGAN BERBAGAI IZIN DAN KONSESI, AREA PERENCANAAN KEHUTANAN SEPerti PETA INDIKATIF PENGHENTIAN PEMBERIAN IZIN BARU (PIPIB) DAN PETA INDIKATIF AREA PERHUTANAN SOSIAL (PIAPS), DAN RENCANA PEMBANGUNAN PRIORITAS LAIN SEPerti FOOD ESTATE

¹⁰ Catatan: Analisis spasial ini belum memperhatikan tumpang tindih antar konsesi dan alokasi ruang/rencana kehutanan. Selain itu, izin sawit dalam analisis spasial ini mencakup izin-izin sawit yang belum memiliki Hak Guna Usaha (HGU) seperti Izin Lokasi dan Izin Usaha Perkebunan

¹¹ Arumingtyas, Lusia. 2020. Menyoal Keseriusan Penyelesaian Konflik Agraria di Kebun Sawit. Diakses di <https://www.mongabay.co.id/2020/08/27/menyoal-keseriusan-penyelesaian-konflik-agraria-di-kebun-sawit/> pada 24 Mei 2021

prioritas pemerintah yang diberikan berbagai kemudahan mulai dari kemudahan perizinan, pembiayaan, hingga pengadaan tanah.¹² Dalih potensi krisis pangan akibat pandemi membuat proyek ini semakin dekat untuk direalisasikan dan semakin mengancam hak-hak masyarakat hukum adat. Terdapat sekitar 190 ribu hektare Wilayah Adat yang tercakup dalam *Aol Food Estate* di 4 Provinsi (Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, dan Papua), terbesar di Papua seluas 123 ribu hektare, disusul di Kalimantan Tengah seluas 66 ribu hektare.

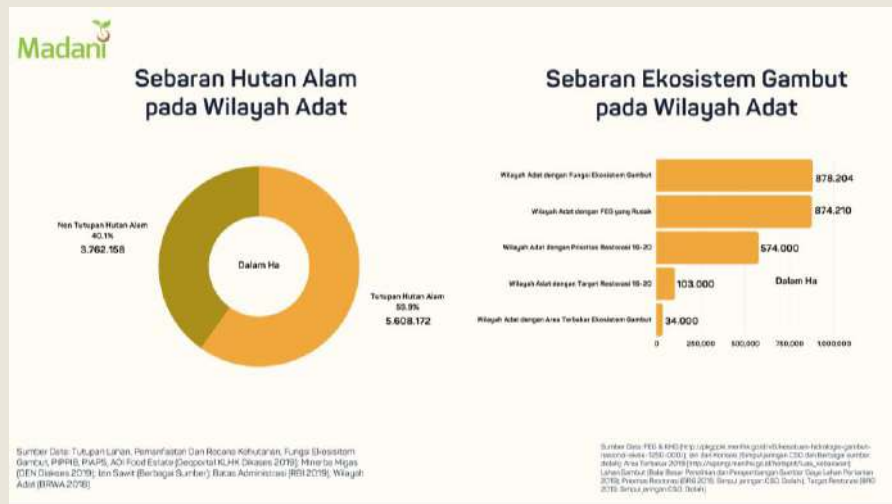
Masifnya sengkaret dan konflik antara Wilayah Adat dengan izin dan konsesi, rencana pemanfaatan kehutanan, dan rencana pembangunan di atas meningkatkan urgensi untuk mempercepat pengesahan RUU MHA. Salah satu tipologi konflik agraria yang kerap terjadi adalah konflik antara masyarakat hukum adat dengan pemegang izin serta antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah.¹³ Absennya undang-undang yang melindungi hak-hak masyarakat hukum adat telah menjadi alasan bagi banyak pemerintah daerah untuk menghindari penyusunan peraturan daerah yang mengakui masyarakat hukum adat dan wilayahnya¹⁴ sehingga sengkaret Wilayah Adat dan izin/konsesi lain semakin berlarut-larut. Dalam konteks ini, pengesahan RUU MHA harus dimaknai bukan hanya sebagai dasar hukum saja, melainkan juga sebagai ketegasan arah politik Negara terhadap masyarakat hukum adat. Tanpa suatu arahan nasional, maka posisi masyarakat hukum adat akan selalu kabur.

¹² Madani. 2021. *Menakar Ancaman Terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan*

¹³ MA Safitri., dkk. 2011. *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial*

¹⁴ MA Safitri. 2015. *Dividing the Land: Legal Gaps in The Recognition of Customary Land in Indonesian Forests*. Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies 2015–16 30 (2)–31 (1): 31–48

2. Hutan Alam dan Ekosistem Gambut yang Dapat Dilindungi dan Diselamatkan oleh Masyarakat Hukum Adat



Sumber: (Madani, 2021)

Di satu sisi, Wilayah Adat banyak bersengkaret dengan izin/konsesi dan Aol *Food Estate*. Di sisi lain, Wilayah Adat masih memiliki tutupan hutan alam serta ekosistem gambut yang cukup luas. Hal ini merupakan peluang untuk melindungi dan menyelamatkan hutan alam dan ekosistem gambut pada areal tersebut sehingga dapat membantu pemerintah Indonesia dalam pemenuhan komitmen iklimnya. Pasalnya, masyarakat hukum adat memiliki motivasi yang kuat untuk melindungi alam karena alam adalah sumber penghidupan mereka dan penyedia pangan, air bersih, bahan bangunan, serta sumber daya lain yang menopang kehidupan masyarakat hukum adat.¹⁵ Oleh karena itu, penguatan institusi masyarakat hukum adat lewat pengesahan RUU MHA selain menjamin pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat juga dapat membantu pencapaian komitmen iklim Indonesia, khususnya di sektor hutan dan lahan.

Sekitar **5,6 juta hektare** Wilayah Adat teridentifikasi masih memiliki tutupan hutan alam. Selain itu, sekitar 878 ribu hektare ekosistem gambut juga teridentifikasi berada di Wilayah Adat. Namun, meskipun 874 ribu hektare di antaranya atau hampir seluruh ekosistem gambut di Wilayah Adat berada dalam keadaan rusak (91,2% rusak ringan, 6,77% rusak sedang, dan 1,56% rusak berat), hanya 574 ribu hektare yang masuk ke dalam Area Prioritas Restorasi Gambut dan lebih sedikit lagi (hanya 103 ribu hektare) yang masuk dalam Area Target Restorasi Gambut. Restorasi gambut di Wilayah Adat merupakan hal penting karena luasnya ekosistem gambut yang rusak serta terdapatnya jejak area terbakar seluas 34 ribu hektare di area tersebut yang harus dipulihkan.

¹⁵ Latipah Hendarti., Youn Yeo-Chang. 2008. *Traditional Knowledge on Forest Resource Management by Kasepuhan People In The Upland Area of West Java, Indonesia*. Sustainable Forest Management and Poverty Alleviation: Roles of Traditional Forest-related Knowledge IUFRO World Series Volume 21

DINAMIKA PENGESAHAN RUU MHA

1. Perkembangan Penyusunan dan Pembahasan RUU MHA di DPR



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Pada tahun 2013, RUU MHA berhasil masuk ke dalam Prolegnas DPR dan pada tahun 2014 sudah pernah dibahas dalam Pansus dengan judul “RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat.” Akan tetapi, pembahasannya tidak selesai hingga masa jabatan DPR RI Periode 2009-2014 berakhir. Kemudian, RUU MHA kembali masuk dalam Prolegnas pada masa jabatan DPR RI periode 2014-2019. Tepatnya pada 2017, RUU MHA masuk dalam Prolegnas Prioritas dan diusulkan oleh Fraksi Partai Nasional Demokrat (Nasdem). Saat itu, Fraksi Partai Nasdem sebagai pengusul membentuk Tim Fraksi dan bekerja sama dengan Badan Keahlian DPR RI serta Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Koalisi Masyarakat Sipil dalam penyusunan draf dan Naskah Akademik RUU MHA. Tahapan harmonisasi RUU MHA tidak berlangsung lama. RUU MHA disepakati dalam Pleno Baleg dengan judul “RUU Masyarakat Hukum Adat” dan diusulkan dalam rapat Badan Musyawarah (Bamus) guna

disepakati dan diusulkan dalam Rapat Paripurna menjadi RUU inisiatif DPR RI pada 14 Februari 2018. Pada 9 Maret 2018, Presiden Jokowi mengeluarkan Surat Perintah Presiden (Surpres) melalui Kementerian Sekretariat Negara¹⁶ yang mengatur pembentukan tim pemerintah¹⁷ untuk membahas RUU MHA bersama DPR RI. Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus pada 2 Juli 2018 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2017-2018 memutuskan bahwa RUU MHA akan dibahas oleh Baleg. Kemudian, rapat kerja antara Baleg dengan Pemerintah pun dilakukan. Namun, walaupun rapat kerja tersebut sudah dilakukan, pembahasan RUU MHA tidak dapat dilanjutkan karena Pemerintah tidak kunjung menyerahkan Daftar Inventaris Masalah (DIM) kepada DPR hingga masa jabatan DPR RI periode 2014-2019 berakhir.

“ DARI SEMBILAN FRAKSI DI DPR, SEMUA FRAKSI MENYETUJUI RUU MHA MASUK KE DALAM PROLEGNAS PRIORITAS 2021 KECUALI FRAKSI PARTAI GOLKAR YANG MENOLAK. NAMUN, HINGGA SAAT INI, PEMBAHASAN RUU MHA MASIH STAGNAN DI TAHAP HARMONISASI SEHINGGA BELUM DAPAT DIAJUKAN SEBAGAI RUU INISIATIF DPR.

Dalam masa jabatan DPR RI periode 2019-2024, RUU Masyarakat Hukum Adat masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2020.¹⁸ Karena RUU MHA sudah pernah dibahas dalam periode sebelumnya, maka pembahasan RUU MHA tidak lagi diulang dari awal. Oleh karena itu, pembahasan RUU MHA langsung masuk pada agenda Rapat Baleg DPR. Pada dasarnya, anggota Baleg DPR mendukung pembahasan RUU MHA di Rapat Paripurna sehingga dapat segera memberikan perlindungan kepada masyarakat hukum adat yang ada di Indonesia.¹⁹ Dari sembilan fraksi di DPR, semua fraksi menyetujui RUU MHA masuk ke dalam Prolegnas Prioritas 2021 kecuali fraksi Partai Golkar yang menolak.²⁰ Namun, hingga saat ini, pembahasan RUU MHA masih stagnan di tahap harmonisasi sehingga belum dapat diajukan sebagai RUU inisiatif DPR.²¹

¹⁶ Dengan Nomor B-186/M.Sesneg/D-1/HK.00.03/03/2018

¹⁷ Tim Pemerintah pada saat itu terdiri dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, serta Kementerian Hukum dan HAM. Tim Pemerintah dikoordinir oleh Menteri Dalam Negeri. Sumber: Bahan Presentasi Fraksi Partai Nasdem DPR RI, “Urgensi dan Pokok-Pokok Pengaturan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat”

¹⁸ Berdasarkan keputusan Rapat Paripurna tanggal 22 Januari 2020 tentang Daftar Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2020,

¹⁹ Catatan Rapat Badan Legislasi Dalam Rangka Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi RUU tentang Masyarakat Hukum Adat pada 10 Februari 2020. Sumber: <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

²⁰ Budiarti Utami Putri. 2021. *Golkar Tolak RUU Masyarakat Adat dan RUU Perlindungan PRT di Prolegnas*. Diakses di <https://nasional.tempo.co/read/1423363/golkar-tolak-ruu-masyarakat-adat-dan-ruu-perlindungan-prt-di-prolegnas/full&view=ok> pada 7 Juni 2021

²¹ Lihat di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

Pelibatan masyarakat dalam proses perumusan RUU MHA juga menjadi hal yang disorot. Selain kelambanan dalam penetapan, draf RUU MHA versi terbaru dinilai masih jauh dari harapan organisasi masyarakat adat dan masyarakat sipil. Banyak isu atau substansi yang berkali-kali diusulkan oleh AMAN serta masyarakat sipil tidak diakomodasi dalam draft terbaru.²² Selain pembahasan formal di DPR, berbagai konsultasi yang dilakukan oleh banyak organisasi masyarakat sipil termasuk di masa pandemi covid-19 juga belum berhasil mempengaruhi draf RUU MHA. Padahal, berbagai konsultasi tersebut seringkali dihadiri oleh anggota DPR yang juga menjadi pembicara pada konsultasi tersebut. Artinya, partisipasi masyarakat dalam pembahasan draf ini belum berhasil mengakomodasi kepentingan masyarakat adat.

Apabila kita menilik proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan RUU MHA berdasarkan teori partisipasi publik, perlu dicermati apakah selama ini proses partisipasi dalam pembahasan RUU MHA benar-benar murni atau tidak.²³ Selama ini, proses penyerapan aspirasi publik bagi masyarakat yang ingin berpendapat memang berjalan dalam penyusunan RUU MHA. Akan tetapi, proses ini belum dapat menjamin bahwa aspirasi dan kepentingan masyarakat adat betul-betul diakomodasi atau setidaknya memberikan sebuah alasan yang jelas mengenai diterima/tidaknya sebuah masukan. Pada dasarnya, proses partisipasi masyarakat idealnya tidak hanya mencakup pada proses perencanaan saja, tetapi juga mencakup proses pelaksanaan hingga pengembangan kebijakan. Apabila proses partisipasi masyarakat hanya mencakup pada proses perencanaan saja, dikhawatirkan proses tersebut tidak dapat menyerap secara utuh aspirasi dari masyarakat sehingga dikhawatirkan capaian *output* dan *outcome* diinginkan oleh masyarakat tidak tercapai.

²² Lihat <http://www.aman.or.id/2021/03/hujan-kritik-untuk-draf-ruu-masyarakat-adat-versi-dpr/>.

²³ Konsep ini memberikan gambaran bahwa ada potensi partisipasi masyarakat yang tidak utuh dalam mempengaruhi suatu kebijakan lewat konsultasi yang dilakukan yang digambarkan lewat tingkatan/derajat partisipasi dan anak tangga partisipasi. Konsep ini sendiri mengklasifikasikan partisipasi dalam perumusan suatu kebijakan berdasarkan pengaruh dari masyarakat. Secara garis besar, ada tiga tingkatan/derajat partisipasi masyarakat menurut Arnstein, yakni Tidak ada partisipasi/Non partisipasi; Tokenisme/Partisipasi Semu; dan Tingkat kekuasaan berada di masyarakat. Setiap tingkatan partisipasi memiliki anak tangga masing-masing. Untuk tingkatan partisipasi Tidak ada partisipasi/Non partisipasi, anak tangga yang dimaksud mencakup Manipulasi dan Terapi. Sedangkan untuk tingkatan partisipasi Tokenisme/Partisipasi semu, anak tangga yang dimaksud mencakup Konsultasi dan Penetrasi. Sementara untuk tingkatan partisipasi Tingkat kekuasaan berada di masyarakat, maka anak tangga yang dimaksud mencakup Pendelegasian Kekuasaan dan Kontrol Masyarakat. Sumber: Sherry R Arnstein. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners 35

2. Isu-Isu yang Diperdebatkan dalam Draf RUU MHA Terkini

Selain pengesahan yang selalu tertunda, hal lain yang disorot pada RUU MHA adalah substansi pengaturan dalam draf RUU MHA itu sendiri. Setidaknya terdapat beberapa isu substantif yang hingga kini masih menjadi perdebatan.

a. Definisi dan Unsur/Kriteria Masyarakat Hukum Adat

Salah satu isu yang mencuat dalam pembahasan RUU MHA berkaitan dengan definisi dan unsur/kriteria masyarakat hukum adat atau masyarakat adat itu sendiri. Saat ini, terdapat beberapa undang-undang terkait pengelolaan sumber daya alam yang memuat definisi dan unsur/kriteria yang berbeda terkait masyarakat hukum adat/masyarakat adat, sebagaimana dapat dilihat di dalam Tabel berikut.

No.	Undang-Undang	Pengaturan	Istilah dan Definisi	Unsur/Kriteria
1	Undang-Undang Dasar Tahun 1945	Pasal 18B ayat (2)	Masyarakat hukum adat Tidak didefinisikan secara eksplisit	<ul style="list-style-type: none"> • Sepanjang masih hidup; • Sesuai dengan perkembangan masyarakat; • Sesuai dengan prinsip NKRI; • Diatur dalam Undang-Undang
2	UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Pasal 67 Ayat 1	Masyarakat hukum adat Tidak didefinisikan secara eksplisit. Namun terdapat beberapa unsur yang menentukan diakui atau tidaknya keberadaannya.	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (<i>recht-gemeenschap</i>); • Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; • Ada wilayah hukum adat yang jelas; • Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; • Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya

No.	Undang-Undang	Pengaturan	Istilah dan Definisi	Unsur/Kriteria
				untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari
3	UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan	Pasal 1	<p>Masyarakat hukum adat</p> <p>Definisi:</p> <p>Sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam yang memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sekelompok orang • Secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di wilayah NKRI karena ikatan pada asal-usul leluhur; • Memiliki hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, dan sumber daya alam • Memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya
4	UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa	Pasal 97	<p>Masyarakat hukum adat</p> <p>Tidak didefinisikan secara eksplisit. Namun terdapat beberapa unsur yang mengidentifikasi siapa yang disebut sebagai masyarakat hukum adat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Memiliki wilayah; • Masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok; • Memiliki pranata pemerintahan adat; • Memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat; • Memiliki perangkat norma hukum adat
5	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan	Pasal 1	<p>Masyarakat hukum adat</p> <p>Definisi:</p> <p>Kelompok masyarakat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kelompok masyarakat; • Secara turun temurun bermukim di suatu wilayah geografis

No.	Undang-Undang	Pengaturan	Istilah dan Definisi	Unsur/Kriteria
	Lingkungan Hidup		yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup , serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum	tertentu karena ikatan pada asal-usul leluhur; <ul style="list-style-type: none"> • Memiliki hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup; • Memiliki sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.
6	Undang-Undang 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Diubah oleh UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Pasal 1 Pasal 1 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Masyarakat adat (sebelum UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja) Definisi: Kelompok masyarakat pesisir yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil , serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum Setelah UU Cipta Kerja: Diubah menjadi Masyarakat hukum adat	<ul style="list-style-type: none"> • Merupakan kelompok masyarakat pesisir • Secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur • Memiliki hubungan kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; • Memiliki sistem nilai tersendiri yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum <p>Setelah UU Cipta Kerja diubah menjadi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sekelompok orang; • Bermukim secara turun temurun di wilayah geografis tertentu di wilayah NKRI karena ada ikatan pada asal-usul leluhur; • Memiliki hubungan

No.	Undang-Undang	Pengaturan	Istilah dan Definisi	Unsur/Kriteria
			<p>Definisi:</p> <p>Sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>	<p>yang kuat dengan tanah, wilayah, dan sumber daya alam;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayahnya
7.	Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air	Pasal 1	<p>Masyarakat Adat dan masyarakat hukum adat sekaligus</p> <p>Definisi:</p> <p>Masyarakat adat adalah masyarakat hukum adat dan/atau masyarakat tradisional yang hidup secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu dan diikat oleh identitas budaya, hubungan yang kuat dengan tanah, serta wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat hukum adat dan/atau masyarakat tradisional; • Hidup secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu; • Diikat oleh identitas budaya; • Memiliki hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, dan sumber daya alam di wilayah adatnya

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Kecuali Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air yang masih mencantumkan istilah masyarakat adat yang mencakup masyarakat hukum adat, UUD 1945 dan berbagai UU sektoral yang disebutkan di atas menggunakan istilah “masyarakat hukum adat.” Sebelum direvisi oleh Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil juga menggunakan istilah masyarakat adat. Meskipun terdapat UU yang menggunakan istilah Masyarakat Adat, namun esensinya pada akhirnya merujuk pada pemahaman Masyarakat Hukum Adat, dimana penekanannya terdapat pada unsur “keterikatan” terhadap wilayah hidup maupun budaya.

Salah satu perdebatan yang kerap muncul adalah penggunaan istilah Masyarakat Adat dan Masyarakat Hukum Adat. Menurut AMAN, penggunaan istilah masyarakat hukum adat dipandang hanya melihat masyarakat adat dari satu dimensi saja yaitu dimensi hukum. Padahal, masyarakat adat perlu dilihat dari berbagai dimensi seperti dimensi sosial, dimensi budaya, dimensi politik, dimensi agama, hingga dimensi ekologi. Oleh karena itu, AMAN sebagai organisasi terbesar yang menghimpun berbagai komunitas masyarakat adat di berbagai wilayah Indonesia memiliki definisi tersendiri berkaitan dengan masyarakat adat dan tidak menggunakan istilah masyarakat hukum adat.

Pendapat lain menuturkan bahwa penggunaan istilah masyarakat hukum adat merupakan penjelasan bahwa masyarakat hukum adat merupakan subyek hukum. Makna kata hukum dalam istilah masyarakat hukum adat digunakan untuk “memperjelas” ikatan suatu komunitas atau masyarakat oleh ketentuan hukum yang berlaku sehingga menjadi pembeda dengan komunitas atau masyarakat lainnya. Melalui penggunaan istilah masyarakat hukum adat, ada penekanan bahwa masyarakat hukum adat memiliki otonomi sendiri dalam pemberlakuan hukumnya seperti misalnya pengaturan penggunaan tanah, pengambilan keputusan yang mengikat warga masyarakat, dan

sebagainya. Selain itu, penggunaan istilah masyarakat hukum adat juga memberi penekanan bahwa regulasi ini bukan mengatur perihal pemerintahan swapraja atau kesultanan. Dalam draf RUU MHA yang terakhir²⁴, penggunaan istilah masyarakat hukum adat telah diganti dengan masyarakat adat.

Terkait unsur/kriteria masyarakat hukum adat, berbagai UU sektoral yang berbeda menekankan unsur yang

berbeda dalam mendefinisikan masyarakat hukum adat sesuai sektor masing-masing yang berada dalam pengaturannya. Pada umumnya, terdapat unsur yang sama yang menjadikan suatu kelompok masyarakat diakui sebagai masyarakat hukum adat yaitu adanya sistem nilai tersendiri yang digunakan sebagai hukum adat serta memiliki

DALAM DRAF RUU MHA YANG TERAKHIR, PENGGUNAAN ISTILAH MASYARAKAT HUKUM ADAT TELAH DIGANTI DENGAN MASYARAKAT ADAT

²⁴ Versi 6 Februari 2020. Diakses di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

pemerintahan adat tersendiri. Namun, masing-masing UU fokus pada pengaturan sektoralnya sehingga menekankan unsur masyarakat hukum adat yang berbeda. Sebagai contoh, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil melihat bahwa masyarakat adat tidak hanya kelompok yang memiliki sistem nilai tersendiri, melainkan juga merupakan suatu *kelompok masyarakat pesisir* yang mendiami daerah tertentu (sebelum direvisi UU Cipta Kerja).

MASING-MASING UU FOKUS PADA PENGATURAN SEKTORALNYA SEHINGGA MENEKANKAN UNSUR MASYARAKAT HUKUM ADAT YANG BERBEDA.

Selain itu, beberapa UU di atas memberi penekanan yang berbeda terkait bagaimana hubungan masyarakat hukum adat dengan wilayah sekitar. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan melihat bahwa masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang memiliki hubungan yang kuat dengan tanah. Sementara UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memandang bahwa masyarakat hukum adat adalah yang memiliki hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup. Lain lagi dengan UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang memandang bahwa masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang memiliki hubungan yang kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil (sebelum direvisi UU Cipta Kerja). Terakhir, hanya UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang secara eksplisit menyebutkan cara hidup masyarakat hukum adat yang subsisten sebagai unsur masyarakat hukum adat itu sendiri. Disebutkan bahwa masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan sehari-hari.

Perbedaan istilah dan unsur dalam definisi masyarakat hukum adat di atas memiliki implikasi terutama terhadap siapa yang layak mendapatkan pengakuan sebagai masyarakat hukum adat, yang berimplikasi pada perlindungan terhadap objek hak-haknya. Perbedaan ini juga menekankan kuatnya sektoralisme antar kementerian/lembaga. Hal ini dikarenakan pejabat-pejabat dalam proses pengakuan masyarakat hukum adat cenderung hanya mengacu pada peraturan-peraturan sektoralnya, semisal di sektor kehutanan. Isu sektoralisme menjadi salah satu isu yang mencuat dalam konteks pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilihat dari pandangan pemerintah bahwa RUU MHA perlu disesuaikan dengan undang-undang yang ada saat ini.²⁵

²⁵ Mutmainnah dan Nadya Demadevina. 2020. *Outlook HuMa: Sikap Pemerintah dan DPR Dalam Legislasi Nasional Terkait Hak Masyarakat Adat di Tahun 2020*. Jakarta: Perkumpulan HuMa Indonesia

Meskipun demikian, terdapat beberapa elemen yang paling banyak muncul (*most common elements*) dari berbagai definisi UU yang berbeda-beda di atas, yaitu sebagai berikut:

- Merupakan sekelompok orang atau masyarakat
- Secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena ikatan pada asal-usul leluhur
- Memiliki kelembagaan atau perangkat penguasa adat atau pranata pemerintahan adat
- Memiliki pranata atau perangkat atau tatanan hukum adat
- Memiliki hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, dan/atau lingkungan hidup

Sementara itu, AMAN mendefinisikan masyarakat adat sebagai *komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul secara turun temurun di atas suatu wilayah adat yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya*.²⁶ Unsur pembeda yang paling mendasar dari definisi yang diajukan AMAN adalah adanya unsur “kedaulatan terhadap tanah dan kekayaan alamnya” yang tidak ada sama sekali pada definisi masyarakat hukum adat menurut berbagai UU sektoral di atas.

AMAN mendefinisikan masyarakat adat sebagai *komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul secara turun temurun di atas suatu wilayah adat yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya*

Dalam draf terbaru, RUU MHA mendefinisikan masyarakat adat sebagai *sekelompok orang yang hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu, memiliki asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, identitas budaya, hukum adat, hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum*.²⁷

Kriteria pengakuan masyarakat adat pada draf RUU MHA saat ini pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan undang-undang eksisting yang mengatur kriteria masyarakat

²⁶ AMAN. 2001. *Mengenal Lebih Aman Dekat AMAN*. Jakarta: AMAN

²⁷ Pasal 1 Draft RUU Masyarakat Hukum Adat versi 6 Februari 2020. Diakses di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

hukum adat yang dapat diakui. Adapun kriteria-kriteria yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- Memiliki komunitas tertentu yang hidup berkelompok dalam suatu bentuk paguyuban, memiliki keterikatan karena kesamaan keturunan dan/atau teritorial;
- Mendiami suatu wilayah adat dengan batas tertentu secara turun-temurun;
- Mempunyai kearifan lokal dan identitas budaya yang sama;
- Memiliki pranata atau perangkat hukum dan ditaati kelompoknya sebagai pedoman dalam kehidupan masyarakat adat; dan/atau
- Mempunyai kelembagaan adat yang diakui dan berfungsi.

Masih adanya beberapa perbedaan istilah maupun unsur/kriteria ini seharusnya cukup untuk menjadi alasan mendesaknya proses dialogis antara masyarakat sipil dengan DPR maupun Pemerintah melalui konsultasi publik yang sesuai dengan prinsip konsultasi publik yang baik. Perdebatan istilah masyarakat hukum adat atau masyarakat adat hingga variasi unsur dalam definisi masyarakat hukum adat menguatkan sinyal bahwa RUU MHA diperlukan guna memecahkan perdebatan tersebut. RUU MHA ke depan perlu memandang persoalan ini secara lebih holistik dan integratif sehingga bisa mengakomodasi keberpihakan ideologis kepada masyarakat hukum adat yang selama ini terpinggirkan.

b. Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Isu lain yang mencuat dalam pembahasan RUU MHA adalah mekanisme pengakuan masyarakat adat. Dalam usulannya, Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat berargumen bahwa karena masyarakat hukum adat telah ada sebelum NKRI berdiri, maka mekanisme identifikasi diri sendiri sebagai masyarakat hukum adat harus dilakukan dengan mudah.²⁸ Dengan demikian, diharapkan bahwa mekanisme pendaftaran masyarakat hukum adat dilakukan dengan cara yang sederhana dan lebih menjamin ketepatan dan kecepatan serta lebih bersifat administratif.²⁹ Selain itu, diharapkan juga bahwa ruang mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat dibuka seluas-luasnya, seperti misalnya dapat ditempuh melalui Putusan Pengadilan.

Dalam Draf RUU MHA yang terakhir, terdapat berbagai tahapan yang perlu ditempuh masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan.

²⁸ Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat. 2020. *Policy Brief RUU Masyarakat Adat: Menjalinkan Benang Konstitusi Menuju Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia*

²⁹ *Ibid*

Dalam Draf RUU MHA yang terakhir, terdapat berbagai tahapan yang perlu ditempuh masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan. Tahapan-tahapan yang dimaksud meliputi identifikasi; verifikasi; validasi; dan penetapan. Proses identifikasi memuat data dan informasi mengenai pemenuhan persyaratan³⁰ agar masyarakat hukum adat diakui keberadaannya. Proses ini dilakukan oleh panitia yang bersifat *ad hoc*.³¹ Apabila proses identifikasi sudah dilakukan oleh masyarakat hukum adat, maka proses identifikasi tidak perlu lagi dilakukan oleh panitia. Masyarakat hukum adat yang sudah melakukan identifikasi kemudian menyampaikan hasil identifikasinya kepada panitia *ad hoc* yang dibentuk pemerintah pusat atau pemerintah daerah.

Kemudian, tahap selanjutnya adalah tahap verifikasi di mana panitia *ad hoc* yang dibentuk oleh pemerintah pusat atau daerah melakukan verifikasi terhadap hasil identifikasi sebelumnya. Apabila pada hasil identifikasi ditemukan data atau dokumen yang kurang, maka panitia *ad hoc* dapat meminta kelengkapan data atau dokumen yang dibutuhkan tersebut. Apabila sampai dengan batas waktu yang ditentukan tidak terdapat pihak yang berkeberatan terhadap hasil verifikasi, selanjutnya panitia melakukan validasi atas keabsahan hasil verifikasi. Hasil verifikasi dan validasi ini kemudian dituangkan dalam berita acara pemeriksaan untuk dilakukan penetapan.

Dalam alur ini, hal yang menjadi perdebatan berkaitan dengan institusi yang menjalankan tahapan-tahapan pengakuan masyarakat hukum adat tersebut. AMAN mengusulkan pembentukan Komisi Masyarakat Adat yang tidak bersifat *ad hoc*.³² Selain bertanggung jawab untuk menjalankan mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat, Komisi Masyarakat Adat ini nantinya diharapkan dapat memastikan tersedianya prosedur pengakuan dan perlindungan yang mengutamakan pemajuan hak-hak masyarakat hukum adat serta melaksanakan program-program yang bertujuan untuk mendorong pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat.³³ Draf RUU MHA saat ini tidak atau belum mengatur pembentukan suatu lembaga seperti yang dimaksud oleh AMAN.

³⁰ Persyaratan meliputi Memiliki komunitas tertentu yang hidup berkelompok dalam suatu bentuk paguyuban, Memiliki keterikatan karena kesamaan keturunan dan/atau teritorial; Mendiami suatu wilayah adat dengan batas tertentu secara turun-temurun; Mempunyai kearifan lokal dan identitas budaya yang sama; Memiliki pranata atau perangkat hukum dan ditaati kelompoknya sebagai pedoman dalam kehidupan Masyarakat Adat; dan/atau Mempunyai kelembagaan adat yang diakui dan berfungsi. Lihat di Pasal 5 Ayat 2 Draf RUU tentang Masyarakat Hukum Adat versi Tahun 2020

³¹ Apabila wilayah masyarakat adat berada di dua kabupaten/kota dalam satu provinsi, maka pihak yang berwenang membentuk panitia adalah Gubernur. Sementara itu, apabila wilayah masyarakat adat berada di kabupaten/kota, maka pihak yang berwenang membentuk panitia adalah Bupati/Walikota. Baik panitia yang dibentuk oleh Gubernur maupun Bupati/Walikota unsur-unsurnya terdiri Pemerintah Daerah; Kepala Desa/Lurah Setempat; Masyarakat Adat; dan Akademisi. Sedangkan apabila wilayah masyarakat adat berada di dua wilayah provinsi maka pihak yang berwenang membentuk panitia adalah Menteri dengan unsur-unsur panitia meliputi Kementerian terkait; Pemerintah Daerah setempat; dan Akademisi.

³² AMAN. 2016. *Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat*. Diakses di <https://gaung.aman.or.id/2016/12/14/indonesia-memerlukan-uu-pengakuan-dan-perlindungan-hak-masyarakat-adat/> pada 2 Juni 2021

³³ *Ibid*

c. Terbatasnya Cakupan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat

Selama ini, untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat perlu adanya pengakuan atau penetapan masyarakat hukum adat dari pemerintah daerah setempat melalui Peraturan Daerah³⁴ atau SK Kepala Daerah³⁵. Namun, karena rendahnya produktivitas pemerintah daerah dalam menghasilkan peraturan perundang-undangan terkait pengakuan atau penetapan masyarakat hukum adat, perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat dapat dikatakan masih minim. Di tengah realita ini, draf RUU MHA yang ada pada saat ini menyatakan bahwa masyarakat hukum adat yang berhak untuk mendapatkan perlindungan hanyalah yang telah ditetapkan atau diakui.³⁶

Proses pengakuan atau penetapan masyarakat hukum adat sendiri erat kaitannya dengan kepentingan ekonomi-politik.³⁷ Tidak ada jaminan bahwa masyarakat hukum adat yang sudah memenuhi semua persyaratan akan diakui atau ditetapkan keberadaannya. Oleh karena itu, logika perlindungan masyarakat hukum adat seharusnya sama dengan ketentuan pemberdayaan pada draf RUU MHA³⁸ di mana pemberdayaan terhadap masyarakat hukum adat diberlakukan untuk seluruh masyarakat hukum adat tanpa persyaratan harus ditetapkan atau diakui terlebih dahulu.³⁹

**PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH DI LAPANGAN
MEMBUTUHKAN WAKTU
YANG CUKUP LAMA**

Dengan demikian, seharusnya perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat diberikan kepada seluruh masyarakat yang telah mengidentifikasi/memproklamkan dirinya sebagai masyarakat hukum adat atau yang telah teridentifikasi sebagai masyarakat hukum adat.

Selain terhambat oleh kepentingan ekonomi-politik, pembentukan Peraturan Daerah di lapangan membutuhkan waktu yang cukup lama, terutama untuk mendorong inisiatif pemerintah dan legislatif, mulai dari peningkatan kesadaran, pemahaman, hingga

³⁴ Berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

³⁵ Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu

³⁶ Pasal 18 Ayat 1 Draft RUU Masyarakat Hukum Adat versi 6 Februari 2020. Diakses di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

³⁷ Hal ini dikarenakan Pemerintah Daerah cenderung mengalokasikan perizinan lahan untuk perkebunan atau pertambangan dibandingkan untuk masyarakat adat. Pemerintah Daerah meyakini bahwa pengakuan atas wilayah adat akan menghambat investasi lokal. Sumber: Myrna A Safitri. 2016. *Dividing the Land: Legal Gaps in the Recognition of Customary Land in Indonesia Forest Area*. Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies 2015–16 30 (2)–31 (1): 31–48

³⁸ Versi 6 Februari 2020. Diakses di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

³⁹ Erasmus Cahyadi. 2021. *Bahan Presentasi FGD Tantangan dan Peluang Pengesahan RUU MA*. Dilaksanakan oleh Indonesian Parliamentary Center, 5 Mei 2021

proses mendorong ke dalam program prioritas legislasi daerah. Selain itu, pandemi juga menjadi tantangan tersendiri, di mana program dan prioritas pemerintah daerah banyak dialihkan untuk penanganan Covid-19 sehingga Peraturan Daerah terkait pengakuan masyarakat hukum adat seringkali tidak menjadi prioritas.

“ **Proses penetapan masyarakat hukum adat lewat peraturan daerah seringkali menjadi berbelit dan panjang bahkan sering berakhir pada kegagalan.** ”

Selain itu, Peraturan Daerah sendiri merupakan produk politik sehingga substansinya merupakan cerminan dari kepentingan-kepentingan politik dari pemerintah daerah, DPRD, dan juga kekuatan politik yang melingkupi dua institusi tersebut. Proses penetapan masyarakat hukum adat lewat peraturan daerah seringkali menjadi berbelit dan panjang bahkan sering berakhir pada kegagalan. Oleh karena itu, seyogyanya penetapan masyarakat hukum adat cukup bersifat teknis hukum administrasi saja. Proses penetapan masyarakat hukum adat cukup dengan cara identifikasi MHA atas unsur-unsur yang mereka miliki sebagai masyarakat hukum adat seperti wilayah, kelembagaan adat, hukum adat, warga, dan lain sebagainya. Dokumentasi unsur-unsur masyarakat hukum adat tersebut sudah harus diposisikan sebagai sesuatu yang setara atau sama dengan akte dalam

proses pendirian perseroan misalnya. Atas dokumentasi unsur-unsur tersebut, pemerintah atau pemerintah daerah lalu melakukan verifikasi dan kemudian menetapkannya melalui sebuah ketetapan masyarakat hukum adat. Ketetapan tersebut seyogyanya sudah merupakan bentuk pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang keberadaan dan hak-haknya harus dipenuhi dan dilindungi terutama oleh Negara.

Apabila mekanisme tersebut sudah diberlakukan, maka hal yang perlu diantisipasi adalah adanya potensi pemanfaatan oleh pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan sumber daya pada suatu wilayah. Kemudahan mekanisme *self-identification* memiliki celah pada unsur-unsur yang menjadi prasyarat diakuinya suatu komunitas sebagai masyarakat hukum adat. Dengan demikian, pihak-pihak yang hanya ingin memanfaatkan sumber daya pada wilayah tertentu dapat menggunakan celah-celah pada unsur-unsur prasyarat penetapan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, perlu ada pengaturan lebih lanjut yang lebih rinci oleh RUU MHA mendatang mengenai unsur-unsur penetapan masyarakat hukum adat sehingga kebijakan penetapan masyarakat hukum adat dapat mencapai sasaran dan tujuannya.

Selain tantangan legislasi daerah, implementasi Peraturan Daerah terkait masyarakat hukum adat pasca ditetapkan juga menjadi persoalan lain. Sebagai salah satu contoh, saat lokasi masyarakat hukum adat berada di kawasan Hutan Konservasi, masyarakat hukum adat seringkali mendapatkan kesulitan untuk mendapatkan penetapan Hutan Adat. Alih-alih, yang ditawarkan justru skema Kemitraan Konservasi

yang bukan merupakan pengakuan atas hak kepemilikan masyarakat hukum adat⁴⁰. Masyarakat hukum adat memang disebut sebagai salah satu Mitra Konservasi dalam skema Kemitraan Konservasi.⁴¹ Akan tetapi, skema Kemitraan Konservasi masuk pada rezim izin, sedangkan Hutan Adat masuk pada rezim Hutan Hak^{42,43}. Selain permasalahan izin versus hak, skema Kemitraan Konservasi juga dirasa memiliki kekurangan dibandingkan Hutan Adat dalam hal limitasi waktu penguasaan⁴⁴ serta pengelolaan hutan yang tidak bisa diturunkan ke generasi berikutnya.

d. Pendekatan Subyek dan Pendekatan Obyek

Dalam Draf RUU MHA terbaru, substansi yang ada lebih banyak berbicara tentang pengakuan masyarakat hukum adat dilihat dari pendekatan subyek. Hal ini terlihat dari Bab II tentang pengakuan, mulai dari tahapan identifikasi, verifikasi, dan validasi serta penetapan. Pasal-pasal yang ada lebih banyak mengadopsi Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Sementara itu, obyek atau hak-hak yang diakui belum muncul dalam draf RUU MHA yang ada. Walaupun ada pandangan bahwa pendekatan subyek ini secara otomatis juga merupakan pengakuan terhadap obyek, draf RUU MHA baru memunculkan sedikit saja hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat seperti hak kepercayaan dan kebudayaan (Pasal 26) dan hak lingkungan hidup (Pasal 28). Hak-hak krusial lain seperti hak perempuan, pemuda dan anak, serta hak masyarakat hukum adat untuk menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap agenda-agenda pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan di atas wilayah adat belum muncul di draf RUU MHA terbaru.

e. Hak Kolektif Perempuan Adat

Hak Perempuan Adat yang belum muncul dalam Draf RUU MHA menjadi salah satu kritik Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat. Hal ini karena Perempuan Adat memiliki

⁴⁰ Kemitraan Konservasi adalah kerjasama antara kepala unit pengelola kawasan atau pemegang izin pada kawasan konservasi dengan masyarakat setempat berdasarkan prinsip saling menghargai, saling percaya, dan saling menguntungkan. Lihat di Pasal 1 Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.6/KSDAE/SET/Kum.1/6/2018 tentang Petunjuk Teknis Kemitraan Konservasi Pada Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

⁴¹ Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.6/KSDAE/SET/Kum.1/6/2018 tentang Petunjuk Teknis Kemitraan Konservasi Pada Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam,

⁴² Pasal 4 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/8/2020 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak

⁴³ Pasal 50 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial

⁴⁴ Khusus tipe Kemitraan Konservasi dalam rangka pemulihan ekosistem jangka waktu maksimal yang ditentukan adalah 10 tahun atau 1 daur. Pasal 28 Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.6/KSDAE/SET/Kum.1/6/2018 tentang Petunjuk Teknis Kemitraan Konservasi Pada Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

peran vital dalam menjaga ketahanan hidup komunitasnya sebagai penjaga pengetahuan atas kedaulatan pangan dan energi dalam keluarga dan komunitas; pemegang otoritas atas keberlangsungan kehidupan dan sumber-sumber penghidupan keluarga dan komunitas; dan pengampu wilayah kelola perempuan adat yang berkaitan erat dengan sumber-sumber penghidupan yang memastikan keberlangsungan hidup masyarakat hukum adat.⁴⁵ Selain itu, perempuan adat seringkali mengalami diskriminasi berlapis, kekerasan struktural⁴⁶, serta ancaman kerentanan terhadap banyak hal⁴⁷ sehingga afirmasi mengenai hak-hak perempuan adat perlu dimasukkan secara eksplisit pada RUU MHA.

Hak-hak Perempuan Adat yang perlu diakui secara eksplisit meliputi hak individu perempuan sebagai warga negara, dan hak sebagai anggota komunitas suatu masyarakat hukum adat.⁴⁸ Selain itu, hak khusus yang juga belum diakomodasi oleh RUU ini adalah hak kolektif perempuan adat.⁴⁹ Kelompok perempuan adat sebagai masyarakat komunal membutuhkan pengakuan dan prioritas akan hak-hak komunalnya serta penempatan kepentingan dan hak-hak kolektif masyarakat hukum adat yang mampu menopang hak-hak komunal Perempuan Adat. Untuk itu, Draft RUU MHA harus menjamin hak-hak kolektif perempuan adat di antaranya:

- Pengetahuan. Pengetahuan perempuan adat perlu mendapat pengakuan, karena dengan pengetahuan menjadi dasar bagi perempuan adat membangun peran dan fungsinya serta berkontribusi dalam pengelolaan sumber daya dan pembangunan.
- Otoritas. Pengakuan otoritas memberikan kebebasan perempuan adat atas pengaturan kelangsungan hidupnya tanpa intervensi dari pihak lain, termasuk adanya kebebasan dalam menyampaikan pendapat dan berpolitik.

⁴⁵ Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat. 2020. *Policy Brief RUU Masyarakat Adat: Menjalinkan Benang Konstitusi Menuju Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia*

⁴⁶ Contoh bentuk kriminalisasi yang ditemui seperti praktik pengolahan lahan yang sering dikenai pidana pembakaran lahan; pengetahuan atas benih yang sering terbentur dan dirugikan oleh rezim hukum hak kekayaan intelektual; dan praktek pemungutan hasil hutan yang dihalangi oleh pengakuan bersyarat dalam hukum negara. Sumber: Agung Wibowo dan Nadya Demadevina. *Kertas Kebijakan: Hak Kolektif Perempuan Adat Wajib Dimaklumkan dalam Undang-Undang Masyarakat Adat*. Jakarta: Perempuan AMAN dan Perkumpulan HuMa

⁴⁷ Kerentanan yang dimaksud meliputi perampasan wilayah adat; Relasi produksi yang timpang akibat pandangan yang patriarkis; Lemahnya akses dan kontrol atas tanah yang melanggengkan ketidakadilan gender; dan Degradasi lingkungan yang berdampak hilangnya pengetahuan dan keterampilan Perempuan Adat; Pelibatan yang minim dalam pengambilan keputusan dalam pembangunan maupun organisasi sosial; Pembagian kerja yang timpang; serta Beragam stigma dan kekerasan terhadap perempuan adat. Sumber: Agung Wibowo dan Nadya Demadevina. *Kertas Kebijakan: Hak Kolektif Perempuan Adat Wajib Dimaklumkan dalam Undang-Undang Masyarakat Adat*. Jakarta: Perempuan AMAN dan Perkumpulan HuMa

⁴⁸ Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat. 2020. *Policy Brief RUU Masyarakat Adat: Menjalinkan Benang Konstitusi Menuju Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia*

⁴⁹ Hak kolektif perempuan adat merupakan seperangkat hak yang berasal dari pengetahuan suatu kelompok perempuan dalam Masyarakat Adat yang berkaitan dengan wilayah kelola Perempuan Adat yang berada di dalam wilayah adatnya. Hak kolektif Perempuan Adat dapat diterjemahkan sebagai bentuk akses dalam pemanfaatan, pengelolaan, perawatan, pengembangan, pertukaran, dan keberlanjutan antar generasi atas tanah dan sumber daya alam yang ada di wilayah adat. Sumber: Agung Wibowo dan Nadya Demadevina. *Kertas Kebijakan: Hak Kolektif Perempuan Adat Wajib Dimaklumkan dalam Undang-Undang Masyarakat Adat*. Jakarta: Perempuan AMAN dan Perkumpulan HuMa

- Wilayah kelola. Pengakuan terhadap wilayah kelola perempuan adat dapat memberikan ruang dan kemudahan akses dalam memproduksi dan mereproduksi pengetahuan dan otoritasnya untuk menjaga kedaulatan masyarakat hukum adat serta perempuan adat.

Dengan menjamin hak-hak kolektif perempuan adat yang tercantum di atas, maka pelanggaran HAM dan diskriminasi terhadap perempuan adat dapat diminimalkan dan diharapkan perempuan adat tidak lagi mengalami kekerasan karena praktik-praktik budaya.

Boks Kasus: Pengabaian dan pelanggaran hak perempuan adat

Naskah Akademik (NA) dan rancangan pertama UU MHA belum memuat secara eksplisit peran dan hak-hak kelompok masyarakat hukum adat di mana termasuk di dalamnya kelompok perempuan adat yang memiliki peran dan fungsi-fungsi sosial yang melekat pada dirinya. Terkait inklusivitas, Draft RUU MHA belum menyebutkan gender sedikit pun. Bahkan, proses konsultasi rancangan tersebut pun masih didominasi oleh laki-laki.

Kealpaan pengakuan hak-hak perempuan adat telah mengakibatkan terjadi diskriminasi dan pengabaian terhadap hak-hak tersebut di berbagai tempat. Contohnya, anak perempuan di Dayak Hibun, Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat memiliki hak waris terhadap tanah, akan tetapi hak tersebut tidak diakui secara hukum dan administrasi mengingat dalam pendaftaran aset dan kepemilikannya mengatasnamakan laki-laki atau kepala keluarga yang bisa saja tidak memiliki hak kepemilikan. Syarat-syarat administrasi tersebut menyebabkan perempuan-perempuan adat kehilangan hak kepemilikannya.

Potret lain tercermin dari Masyarakat Adat Rakyat Penunggu, Kampong Durian Selemak, Langkat, Sumatera Utara yang tinggal di tengah perkotaan dan mandiri secara perekonomian. Bahkan di masa pandemi ini, mereka turut menopang perekonomian perkotaan dengan menyuplai hasil pertaniannya dan membagikan kepada masyarakat sekitar hasil pertanian dari tanah adatnya sendiri. Namun, agenda pembangunan seperti pembukaan perkebunan tebu, perluasan perkebunan sawit, pembangunan kawasan Kota Satelit dan pusat olahraga telah merebut hak dan wilayah adatnya dan meningkatkan kerentanan perempuan adat yang mengalami tekanan dan diskriminasi berlapis.

f. Pemulihan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, telah banyak masyarakat hukum adat yang mendapatkan kerugian akibat hak-haknya dilanggar, terutama akibat lambatnya proses pengakuan atau penetapan masyarakat hukum adat. Selain itu, selama ini banyak masyarakat hukum adat yang belum memiliki kapasitas sosial-politik yang kuat untuk bisa mengakses seperangkat hak-hak yang mereka miliki terutama bagi komunitas adat minoritas yang mengalami eksklusi ruang hidup akibat eksploitasi pemanfaatan sumber daya alam. Hal ini dapat dilihat dalam kasus komunitas-komunitas Suku Anak Dalam di Jambi dan Sumatera Barat yang telah kehilangan hutan sebagai ruang hidupnya.

Posisi minoritas dan eksklusi ini melahirkan kerentanan yang serius sehingga pelanggaran hak masyarakat sering terjadi. Oleh karena itu, RUU MHA perlu memasukkan pengaturan mengenai pemulihan hak atas masyarakat hukum adat yang hak-haknya telah dilanggar. Jenis pemulihan hak yang wajib diatur dalam RUU MHA meliputi Grasi⁵⁰, Amnesti⁵¹, Kompensasi⁵², Restitusi⁵³, Abolisi⁵⁴, hingga Rehabilitasi⁵⁵. Namun, pengaturan mengenai pemulihan hak-hak masyarakat hukum adat ini belum diatur dalam draf RUU MHA versi terbaru

⁵⁰ Grasi merupakan kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana. Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi

⁵¹ Definisi Amnesti tidak dijelaskan secara pasti oleh Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi. Namun, menurut Kamus Hukum karya Marwan dan Jimmy (2009), Amnesti merupakan pernyataan umum yang diterbitkan melalui atau dengan undang-undang tentang pencabutan pidana tertentu atau satu kelompok perbuatan pidana. Sumber: Marwan dan Jimmy. 2009. *Kamus Hukum Rangkuman Istilah dan Pengertian dalam Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Reality Publisher.

⁵² Kompensasi yang dimaksud merupakan ganti kerugian yang diberikan oleh negara karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya. Sumber: Lihat Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat

⁵³ Restitusi merupakan ganti kerugian yang diberikan kepada korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga, dapat berupa pengembalian harta milik, pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan, atau penggantian biaya untuk tindakan tertentu. Lihat Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat

⁵⁴ Definisi Abolisi tidak dijelaskan secara pasti oleh Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi. Namun, menurut Kamus Hukum karya Marwan dan Jimmy (2009), Abolisi merupakan suatu hak Presiden untuk menghentikan seluruh pemeriksaan terhadap terpidana akibat dari penjatuhan putusan pengadilan atau menghapuskan tuntutan pidana kepada seorang terpidana, serta melakukan penghentian apabila putusan tersebut telah dijalankan. Sumber: Marwan dan Jimmy. 2009. *Kamus Hukum Rangkuman Istilah dan Pengertian dalam Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Reality Publisher.

⁵⁵ Rehabilitasi merupakan pemulihan pada kedudukan semula, misalnya kehormatan, nama baik, jabatan, atau hak-hak lain. Sumber: Marwan dan Jimmy. 2009. *Kamus Hukum Rangkuman Istilah dan Pengertian dalam Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Reality Publisher.

g. Peradilan Adat dalam Sistem Peradilan Pidana

Dalam praktiknya, peradilan adat masih ada dan berlaku. Namun, di beberapa tempat, sistem peradilan adat masih berbenturan dengan sistem hukum negara.⁵⁶ Oleh karena itu, ada diskursus yang berkembang yang mengaitkan antara peradilan adat dengan peradilan pidana. RUU MHA di masa mendatang dirasa harus memberikan ruang pengakuan terhadap keberadaan peradilan adat. Pemberian ruang tersebut bisa dilakukan dengan membangun mekanisme yang mengakui keberadaan putusan-putusan yang dibuat berdasarkan mekanisme-mekanisme lokal dan/atau mendorong penggunaan mekanisme – mekanisme lokal untuk penyelesaian sengketa – sengketa tertentu. Ruang tersebut harus diiringi dengan penetapan standar nilai terutama tentang Hak Asasi Manusia dan mekanismenya guna menjamin diberlakukannya nilai-nilai Hak Asasi Manusia dalam proses-proses peradilan adat. Dalam RUU MHA versi terbaru⁵⁷, disebutkan dalam Pasal 41 bahwa penyelesaian sengketa yang terjadi akibat dari pelanggaran Hukum Adat di dalam wilayah adat diselesaikan melalui peradilan adat yang diselenggarakan oleh lembaga adat. Namun, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai posisi peradilan adat dalam Sistem Peradilan Pidana. Pertanyaannya, bagaimana posisi hukum adat dalam sistem peradilan pidana kita? Bagaimana posisi masyarakat hukum adat sebagai warga negara jika misalnya seorang warga adat melanggar hukum pidana? Apakah hukum adat atau hukum pidana yang digunakan? Hal-hal demikian yang dirasa perlu lebih dijelaskan oleh RUU MHA agar tidak terjadi kesimpangsiuran sistem hukum yang digunakan pada masa mendatang.

⁵⁶ Tandiono Bawor Purbaya; “Benturan Antar Sistem Hukum; Bagaimana Sistem Peradilan Pidana Indonesia Mengkriminalkan Pegiat Gerakan Sosial dalam Konflik Sumber Daya Alam di Kalimantan Barat”, makalah dipresentasikan dalam workshop on “Whose natural resources? Criminalization of social protest in a globalizing world”, di the International Institute for the Sociology of Law, 26 – 27 April 2012

⁵⁷ Lihat di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENGESAHAN MHA

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi terhambatnya pengesahan RUU MHA, yakni sebagai berikut.

1. Faktor Ekonomi-Politik

Delapan dari sembilan fraksi DPR menyetujui harmonisasi draf RUU MHA dalam rapat Badan Legislasi (Baleg).⁵⁸ Dengan demikian, secara hitungan politik seharusnya pengesahan RUU MHA tidak menemui hambatan. Namun, kenyataannya pengesahan RUU MHA masih belum berjalan sesuai dengan harapan. Terhambatnya RUU MHA ditengarai karena sebagian besar anggota DPR merupakan pebisnis. Menurut penelitian dari Marepus Corner, 55% atau 318 anggota DPR dari 575 anggota merupakan pebisnis.⁵⁹ Apabila dirinci berdasarkan sektor usaha, khususnya yang berkaitan dengan industri ekstraktif, 25% atau 236 anggota DPR adalah pebisnis pada sektor tersebut. Bisnis di sektor ini seringkali berbenturan dengan hak-hak masyarakat hukum adat karena operasionalisasinya yang cenderung tertutup sehingga transparansinya dipertanyakan.⁶⁰ Di samping itu, proses yang tidak menerapkan sistem *merit*⁶² dalam proses tender suatu bisnis⁶³ berpotensi untuk ditunggangi oleh kekuatan politik tertentu.

⁵⁸ Delapan fraksi meliputi PPP, PAN, Partai Demokrat, PKS, PKB, Partai Nasdem, Partai Gerindra dan PDI-P. Sedangkan fraksi yang tidak menyetujui adalah Fraksi Partai Golkar. Sumber: Haryanti Puspa Sari. *8 dari 9 Fraksi Sepakat Harmonisasi RUU Masyarakat Hukum Adat*. Diakses di <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/04/16431831/8-dari-9-fraksi-sepakatharmonisasi-ruu-masyarakat-hukum-adat?page=all>, pada 8 Juni 2020.

⁵⁹ Aidulsyah, F., Margiansyah, D., Kurniawan, F.E., Kusumaningrum, D., Sabilla, K., & Aini, Y.N. (2020). Peta Pebisnis di Parlemen: Potret Oligarki di Indonesia. Marepus Corner Working Paper No. 01.

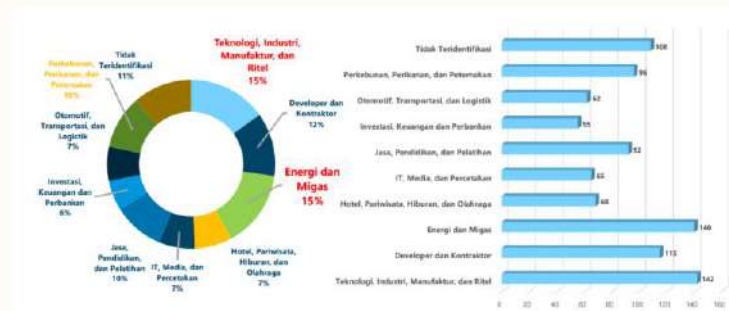
⁶⁰ Katadata. 2017. *Keterbukaan Data, Indonesia Masih Tertinggal*. Diakses di <https://katadata.co.id/arsip/infografik/5e9a563030ea0/keterbukaan-data-indonesia-masih-tertinggal> pada 16 Juni 2021

⁶¹ Egi Primayogha. 2021. *“Revisi UU Minerba: Dalam Cengkeraman Oligarki dan State Capture” dalam Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia? Analisis Pasca Pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba*. Jakarta: Universitas Paramadina

⁶² Sistem *Merit* merupakan sistem yang menempatkan individu/organisasi pada suatu jabatan atau tanggung jawab tertentu sesuai dengan kapasitas dan kemampuan yang dimiliki. Sistem ini dipercaya dapat mereduksi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sumber: Vveinhardt, J.; Sroka, W. Nepotism and Favouritism in Polish and Lithuanian Organizations: The Context of Organisational Microclimate. *Sustainability* 2020, 12, 1425. <https://doi.org/10.3390/su12041425>

⁶³ Natural Resource Governance Institute meneliti lebih dari 100 kasus pengalokasian izin di sektor migas dan minerba, salah satu kasus yang diteliti berada di Indonesia. Dari penelitian tersebut, ditemukan bahwa ada 12 red flags yang perlu diperhatikan dalam konteks tata kelola industri ekstraktif. Salah satu red flags nya yaitu kecenderungan Pemerintah untuk memberikan izin kepada perusahaan yang tidak memenuhi syarat untuk bersaing mendapatkan tender. Sumber: Aaron Sayne,

PETA PEBISNIS DI PARLEMEN



Sumber Data: Abdulsyah F., Margiansyah D., Kurniawan F.E., Kusumaningrum, D., Sabilla, K., & Aini, Y.N. (2020). Peta Pebisnis di Parlemen: Potret Oligarki di Indonesia. Marepus Corner Working Paper No. 01.

Oleh karena itu, potensi konflik kepentingan dalam pembuatan undang-undang akan semakin tinggi. Selanjutnya, pengusaha yang mendominasi DPR juga berpotensi mengutamakan kepentingan ekonomi dengan mengabaikan aspek keadilan sosial, lingkungan, dan partisipasi publik yang inklusif dalam proses legislasi.⁶⁴ RUU MHA dapat dianggap berpotensi menghambat investasi dan pembangunan sehingga proses pengesahan RUU tersebut terhambat walaupun sudah disepakati dalam tahap harmonisasi di Badan Legislasi (Baleg) DPR. Hal ini diamini oleh Ketua Panja RUU MHA Willy Aditya. Menurut Willy, ada pihak yang menganggap bahwa RUU MHA akan menghambat pembangunan dan investasi, apalagi setelah UU Cipta Kerja disahkan.⁶⁵ Padahal, masyarakat hukum adat sesungguhnya bukanlah kelompok yang anti bisnis. Masyarakat hukum adat dapat menyambut positif perubahan ekonomi yang ditawarkan investasi dengan syarat bisnis yang dibangun tersebut harus berbasis kerja sama yang adil sehingga menghasilkan bisnis yang bersifat komunitarian dan distributif. Namun, dengan konstruksi investasi yang individual dan cenderung tertutup, model bisnis saat ini membuat masyarakat hukum adat tereksklusi, tidak hanya dari bisnis yang berkembang tetapi bahkan dari hak-hak mereka.

Pembuatan undang-undang amat dipengaruhi oleh kelompok dominan di dalam parlemen.⁶⁶ Oleh karenanya, kebijakan atau regulasi yang dibuat merupakan cerminan preferensi dari kelompok dominan.⁶⁷ Dalam hal ini, pebisnis sebagai kelompok dominan

Alexandra Gillies dan Andrew Watkins. 2017. Dua Belas Bendera Merah: Risiko Korupsi dalam Pemberian Izin dan Kontrak di Sektor Ekstraktif.

⁶⁴ Aidulsyah, F., Margiansyah, D., Kurniawan, F.E., Kusumaningrum, D., Sabilla, K., & Aini, Y.N. (2020). Peta Pebisnis di Parlemen: Potret Oligarki di Indonesia. Marepus Corner Working Paper No. 01.

⁶⁵ Malau, Srihandriatmo. 2021. *Nasib RUU Masyarakat Adat Masih Menggantung di DPR*. Diakses di <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/05/06/nasib-ruu-masyarakat-adat-masih-menggantung-di-dpr> pada 18 Mei 2021

⁶⁶ Potensi konflik kepentingan dalam pembuatan undang-undang pada parlemen diperkuat juga oleh argumen Schneider dan Ingram yang menyatakan bahwa pada dasarnya pengambilan keputusan suatu kebijakan tertentu dipengaruhi oleh proses politik dari kelompok yang dominan dengan ditandai oleh gagasan yang mendorong argumen aktor yang berpihak pada kepentingan aktor tersebut. Sumber: Frischer Frank, et al (ed) (2007). *Handbook of Public Policy, Analysis Theory, Politics, and Methods*. CRC Press. Boca Raton: London

⁶⁷ Menurut Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler, kebijakan publik bukanlah hasil atau cerminan dari tuntutan massa, melainkan merupakan cerminan dari nilai dan preferensi dari elit penguasa dan kecenderungan ini terjadi pada setiap sistem politik manapun. Sumber: Anderson, J. E. 2003. *Public Policymaking: An Introduction*.

dalam parlemen memiliki preferensi untuk membuat produk legislasi yang mendukung ekosistem bisnis. Hal ini dapat dilihat dari produk legislasi yang banyak dihasilkan pada periode saat ini, yang seringkali kontraproduktif dengan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat seperti Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

2. Faktor UU Cipta Kerja

Pengesahan UU CK oleh Pemerintah dan DPR pada akhir 2020 melalui mekanisme Omnibus Law secara substansial telah mengubah regulasi lintas sektoral melalui satu payung hukum secara bersamaan dengan tujuan membuka lapangan kerja dan meningkatkan investasi di Indonesia. UU CK telah mengubah 83 undang-undang yang berlaku di Indonesia dan melahirkan kurang lebih 40 peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari masing-masing undang-undang sektoral yang telah diubah. Pengesahan UU CK dipandang menambah panjang daftar masalah yang dihadapi oleh Masyarakat Hukum Adat dan membuat pengakuan terhadap masyarakat hukum adat cenderung berjalan di tempat. Salah satu upaya pemerintah untuk menarik investasi adalah dengan mempermudah pengurusan perizinan di Indonesia. Indonesia menempati urutan ke-73 dari 190 negara berdasarkan laporan kemudahan berusaha atau *Ease of Doing Business* (EODB) 2018 yang diterbitkan Bank Dunia.⁶⁸ Di antara negara-negara di ASEAN, posisi Indonesia dalam konteks kemudahan berusaha pun menempati posisi yang tergolong rendah. Oleh karena itu, perbaikan sektor perizinan menjadi perhatian utama Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan posisi Indonesia terkait kemudahan berinvestasi. Melalui PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, pemerintah memperkenalkan sistem *Online Single Submission* (OSS) sebagai upaya untuk mereformasi birokrasi perizinan. OSS adalah langkah implementasi Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha. Investor diberikan kemudahan untuk memperoleh izin lokasi hanya dengan mengunggah dokumen-dokumen yang dibutuhkan untuk berinvestasi dan dapat merealisasikan investasinya.⁶⁹ Pasca disahkannya UU CK, Pemerintah kembali meneruskan reformasi perizinan dengan mengesahkan PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Usaha Berbasis Risiko yang menggantikan PP 24/2018 tentang Pelayanan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

Implementasi OSS dapat dipandang baik karena meminimalkan interaksi antara pemberi izin dengan pemohon izin sehingga menutup ruang negosiasi yang bersifat koruptif antara pihak tersebut. Namun, terdapat ketentuan-ketentuan yang dapat menambah ancaman terhadap masyarakat hukum adat. Salah satu pasal krusial pada

⁶⁸ Alif Radix Tegar Sejati, Peran Sektor Pajak dalam Mendukung Target EODB Indonesia. Diakses di <https://www.pajak.go.id/artikel/peran-sektor-pajak-dalam-mendukung-target-eodb-indonesia> pada 8 Juni 2021

⁶⁹ Lagi, *Terobosan yang Kian Memudahkan*. Diakses di <https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/lagi-terobosan-yang-kian-memudahkan>

peraturan ini adalah penerapan kemudahan mekanisme pemberian izin terkait penguasaan dan pemanfaatan ruang. Pemanfaatan ruang diterbitkan secara otomatis oleh Sistem OSS setelah 20 hari kerja setelah permohonan diajukan walaupun detail tata ruang daerah belum tersedia.⁷⁰ Ketentuan ini berpotensi menambah permasalahan penggunaan tata ruang serta mengancam hak-hak masyarakat hukum adat terhadap wilayahnya mengingat masih banyaknya daerah yang belum memiliki Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) maupun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang masih dalam tahap penyesuaian. Lambatnya proses legislasi pemerintah pusat maupun peraturan daerah untuk mengakui suatu masyarakat hukum adat dan/atau wilayah masyarakat hukum adat berakibat masyarakat hukum adat makin tersingkir, terlebih karena proses perizinan untuk penguasaan dan pemanfaatan ruang untuk keperluan investasi dan berusaha akan cenderung lebih cepat.

Perlu ada sistem transparansi pada OSS termasuk mekanisme komplain dari masyarakat yang terkena dampak dari penanaman modal pada setiap tahapan penanaman modal guna menjamin penghormatan hak-hak masyarakat hukum adat oleh investor

Selain permasalahan di atas, sistem OSS menggeneralisasi setiap permohonan yang diajukan oleh pemohon atau investor. Sistem OSS tidak dapat mengakomodasi isu-isu laten seperti konflik dan psikososial masyarakat seperti belum terpenuhinya janji dari pelaku usaha/investor yang dijanjikan pada awal sosialisasi kepada masyarakat hukum adat. Pengawasan Kementerian Investasi (dahulu Badan Koordinasi Penanaman Modal) sebagai pengelola dari sistem OSS hanya mencakup realisasi investasi penanam modal dan pemberian bantuan penyelesaian berbagai hambatan dan konsultasi permasalahan yang dihadapi bagi para penanam modal, bukan yang dihadapi masyarakat hukum adat.⁷¹ Oleh karena itu, perlu ada sistem transparansi pada OSS termasuk mekanisme komplain dari masyarakat yang terkena dampak dari penanaman

⁷⁰ Pasal 180 PP 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

⁷¹ Pasal 27 Peraturan Presiden No. 90 Tahun 2007 tentang Badan Koordinasi Penanaman Nasional

modal pada setiap tahapan penanaman modal guna menjamin penghormatan hak-hak masyarakat hukum adat oleh investor.

Meski hak-hak masyarakat hukum adat telah dijamin dalam konstitusi negara, dalam kerangka peraturan pelaksana setara undang-undang dan peraturan pemerintah, pengakuan atas hak-hak masyarakat hukum adat ini cenderung tidak dapat diimplementasikan pasca disahkan UU CK serta peraturan turunannya. Dalam lingkup pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum misalnya, Masyarakat Hukum Adat merupakan salah satu subjek hukum yang berhak menerima kompensasi dan ganti kerugian atas wilayah adat yang menjadi objek Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Akan tetapi, PP No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP 19/2021) yang merupakan peraturan turunan dari UUCK tidak secara tegas mengedepankan *prinsip Free Prior Informed Consent* (FPIC) dalam konteks pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Esensi dari penerapan FPIC yang diimplementasikan dengan itikad baik dan sungguh-sungguh dapat menghasilkan *Social License* bagi perusahaan.⁷² *Social License* merupakan dukungan masyarakat atas proyek yang dijalankan pemrakarsa. *Social License* diberikan oleh masyarakat secara informal dan *intangible*/tidak berwujud yang termanifestasi dalam berbagai bentuk seperti tingkat kepercayaan masyarakat yang tinggi terhadap kredibilitas pemrakarsa serta rencana pembangunan proyek tersebut.⁷³ Mekanisme yang diatur dalam PP 19/2021 masih berpotensi untuk disalahgunakan oleh pemrakarsa atau pelaksana pengadaan tanah mengingat masyarakat hukum adat, sebagai pihak yang berhak, dianggap setuju atas besaran dan bentuk ganti kerugian yang ditetapkan oleh pelaksana pengadaan tanah bilamana tidak hadir setelah diundang sebanyak tiga kali secara patut pada konsultasi publik.⁷⁴

Selain itu, PP 19/2021 juga berpotensi mengaburkan mekanisme pengakuan terhadap Masyarakat Hukum adat itu sendiri. Sebelum disahkannya PP 19/2021, Masyarakat Hukum Adat yang berhak atas penggantian terhadap wilayah adat yang ditetapkan sebagai tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah masyarakat yang keberadaannya diakui setelah dilaksanakan penelitian dan ditetapkan dengan peraturan daerah setempat.⁷⁵ PP 19/2021 hanya menyatakan masyarakat hukum adat yang berhak adalah yang keberadaannya diperkuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁶

Saat ini, kerangka pengakuan masyarakat hukum adat di Indonesia dilakukan melalui berbagai mekanisme dan kriteria tersendiri baik melalui keputusan menteri, peraturan daerah, maupun keputusan kepala daerah. Hal ini berpotensi mengakibatkan

⁷² Nidasari, N. I. 2014. *Peluang Penerapan FPIC sebagai Instrumen Hukum Progresif untuk melindungi Hak Masyarakat Adat dalam Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi*. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, 1(2), hal 73. Diakses di <https://doi.org/10.38011/jhli.v1i2.15>

⁷³ *Ibid*

⁷⁴ Pasal 32 ayat 5 PP 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

⁷⁵ Pasal 22 ayat 2 Peraturan Presiden 72 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁷⁶ Pasal 23 ayat 3 PP 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

ketidakjelasan dan ketidakpastian instrumen hukum apa yang menjadi landasan untuk menetapkan suatu Masyarakat Hukum Adat sebagai subjek hukum dan sebagai subjek penerima yang berhak memperoleh ganti rugi/kompensasi. Selain itu, ganti rugi/kompensasi terhadap tanah yang dikuasai oleh Masyarakat Hukum Adat bisa jadi tidak dapat terwujud karena persyaratan pengakuan yang terlalu berat atau kurangnya komitmen institusi pemerintah pusat maupun daerah untuk menerbitkan instrumen hukum yang memberikan pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat dan wilayahnya.

Selain itu, PP No. 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional juga dapat mengancam hak-hak masyarakat hukum adat. Pemberian kemudahan izin dan birokrasi seperti percepatan pemberian perizinan berusaha hingga pemanfaatan ruang yang tetap dapat dilakukan sekalipun belum sesuai dengan rencana tata ruang wilayah daerah setempat berpotensi meningkatkan konflik agraria yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat hukum adat. Apabila masyarakat hukum adat tersebut secara hukum positif belum diakui oleh negara, potensi pelanggaran hak masyarakat hukum adat oleh Proyek Strategis Nasional semakin besar.

PENUTUP

Momentum Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 yang dikeluarkan delapan tahun lalu menjadi harapan bagi masyarakat hukum adat untuk mendapatkan hak-haknya yang selama ini terlanggar serta menjadi titik awal dorongan adanya regulasi perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat seperti RUU MHA. Telah banyak faktor yang menjadikan RUU MHA amat mendesak seperti konflik agraria yang dialami oleh masyarakat hukum adat, tumpang-tindih wilayah adat dengan izin, konsesi dan peruntukan wilayah untuk program-program pembangunan, hingga amanat hukum internasional dan hukum nasional guna melindungi hak-hak masyarakat hukum adat.

Namun, sayangnya hingga kini pengesahan RUU MHA masih “jauh panggang dari api”. Walaupun kembali masuk pada Prolegnas 2020, pembahasan di DPR masih terhambat pada tahap harmonisasi. Faktor-faktor ekonomi-politik serta klausul-klausul yang ada pada Undang-Undang Cipta Kerja ditengarai menjadi batu sandungan bagi perjalanan pembahasan RUU MHA menuju pengesahannya. Oleh karena itu, diperlukan *political will* yang kuat baik dari pemerintah dan DPR guna mempercepat pelaksanaan pengesahan RUU MHA. Berdialog dan bertukar pandangan dengan partai politik, Komnas HAM, Komnas Perempuan, Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Riset dan Teknologi dan K/L terkait juga menjadi langkah untuk berkolaborasi dalam mempercepat pengesahan RUU MHA ini.

Selain untuk mempercepat pengesahan, *political will* juga dibutuhkan guna mengakomodasi kebutuhan riil masyarakat hukum adat dalam substansi RUU MHA, mulai dari definisi dan kriteria masyarakat hukum adat, mekanisme atau tahapan pengakuan, pengaturan terkait hak-hak masyarakat hukum adat, termasuk hak-hak perempuan adat, hingga pemulihan hak-hak masyarakat hukum adat. Hal lain yang patut dipertimbangkan sebelum RUU MHA disahkan adalah memulai kerangka kerja keadilan transisi⁷⁷ guna mencapai rekonsiliasi dengan masyarakat hukum adat yang selama ini hak-haknya terampas.

Pengesahan RUU MHA bukan hanya berbicara perihal masyarakat hukum adat saja, tetapi menjadi penting dalam pemenuhan komitmen iklim Indonesia. Masyarakat hukum adat dengan kearifan lokalnya merupakan komunitas terbaik dalam melindungi hutan dan lahan gambut. Dengan demikian, pengesahan RUU MHA dapat menjadi katalisator bagi pemerintah untuk mencapai komitmen iklimnya.

⁷⁷ Keadilan Transisi adalah sebuah rangkaian lengkap berupa proses dan mekanisme terkait dengan upaya masyarakat untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu, dengan tujuan untuk memastikan akuntabilitas, menyediakan keadilan, dan mencapai rekonsiliasi. Keadilan Transisi terdiri dari empat pilar yaitu upaya untuk pencarian fakta; pemberian tuntutan kepada pihak yang bertanggung jawab guna dapat diadili; perbaikan hidup dari korban pelanggaran HAM; serta jaminan bahwa pelanggaran HAM yang serupa tidak lagi akan terjadi. Sumber: United Nations. 2010. *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Ilmiah

Latipah Hendarti., Youn Yeo-Chang. 2008. *Traditional Knowledge on Forest Resource Management by Kasepuhan People In The Upland Area of West Java, Indonesia*. Sustainable Forest Management and Poverty Alleviation: Roles of Traditional Forest-related Knowledge IUFRO World Series Volume 21

Myrna A. Safitri. 2015. *Dividing the Land: Legal Gaps in The Recognition of Customary Land in Indonesian Forests*. Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies 2015–16 30 (2)–31 (1): 31–48

Nidasari, N. I. 2014. *Peluang Penerapan FPIC sebagai Instrumen Hukum Progresif untuk melindungi Hak Masyarakat Adat dalam Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi*. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, 1(2), hal 73. Diakses di <https://doi.org/10.38011/jhli.v1i2.15>

R. Yando Zakaria. 2016. *Strategi Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat (Hukum) Adat: Sebuah Pendekatan Sosio-Antropologis*. Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan Vol. 2 No. 2 November 2016

Sherry R Arnstein. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners 35

Vveinhardt, J.; Sroka, W. *Nepotism and Favouritism in Polish and Lithuanian Organizations: The Context of Organisational Microclimate*. Sustainability 2020, 12, 1425. <https://doi.org/10.3390/su12041425>

Berita Daring

Arumingtyas, Lusia. 2020. *Menyoal Keseriusan Penyelesaian Konflik Agraria di Kebun Sawit*. Diakses di <https://www.mongabay.co.id/2020/08/27/menyoal-keseriusan-penyelesaian-konflik-agraria-di-kebun-sawit/> pada 24 Mei 2021

Budiarti Utami Putri. 2021. *Golkar Tolak RUU Masyarakat Adat dan RUU Perlindungan PRT di Prolegnas*. Diakses di <https://nasional.tempo.co/read/1423363/golkar-tolak-ruu-masyarakat-adat-dan-ruu-perlindungan-prt-di-prolegnas/full&view=ok> pada 7 Juni 2021

Haryanti Puspa Sari. *8 dari 9 Fraksi Sepakat Harmonisasi RUU Masyarakat Hukum Adat*. Diakses di <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/04/16431831/8-dari-9-fraksi-sepakatharmonisasi-ruu-masyarakat-hukum-adat?page=all>., pada 8 Juni 2020.

Katadata. 2017. *Keterbukaan Data, Indonesia Masih Tertinggal*. Diakses di <https://katadata.co.id/arsip/infografik/5e9a563030ea0/keterbukaan-data-indonesia-masih-tertinggal> pada 16 Juni 2021

Malau, Srihandriatmo. 2021. *Nasib RUU Masyarakat Adat Masih Menggantungkan di DPR*. Diakses di <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/05/06/nasib-ruu-masyarakat-adat-masih-menggantung-di-dpr> pada 18 Mei 2021

Lusia Arumingtyas. 2019. *Kementerian Lingkungan Rilis Peta Indikatif Hutan Adat dan Ubah Aturan*. Diakses di <https://www.mongabay.co.id/2019/05/29/kementerian-lingkungan-rilis-peta-indikatif-hutan-adat-dan-ubah-aturan/> pada 27 Mei 2021

Wahyubinartara Fernandez. 2020. *Maju-Mundur Perlindungan Masyarakat Adat*. Diakses di <https://www.forestdigest.com/detail/769/maju-mundur-perlindungan-masyarakat-adat> pada 27 Mei 2021

Buku

Anderson, J. E. 2003. *Public Policymaking: An Introduction*.

Egi Primayogha. 2021. *“Revisi UU Minerba: Dalam Cengkeraman Oligarki dan State Capture” dalam Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia? Analisis Pasca Pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba*. Jakarta: Universitas Paramadina

Frischer Frank, et al (ed). 2007. *Handbook of Public Policy, Analysis Theory, Politics, and Methods*. CRC Press. Boca Raton: London

Marwan dan Jimmy. 2009. *Kamus Hukum Rangkuman Istilah dan Pengertian dalam Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Reality Publisher.

Myrna A. Safitri dan Luluk Uliyah. 2014. *Adat di tangan Pemerintah Daerah: Panduan Penyusunan Produk Hukum Daerah Untuk Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Epistema Institute

Laporan

Aaron Sayne, Alexandra Gillies dan Andrew Watkins. 2017. *Dua Belas Bendera Merah: Risiko Korupsi dalam Pemberian Izin dan Kontrak di Sektor Ekstraktif*.

Agung Wibowo dan Nadya Demadevina. *Kertas Kebijakan: Hak Kolektif Perempuan Adat Wajib Dimaktubkan dalam Undang-Undang Masyarakat Adat*. Jakarta: Perempuan AMAN dan Perkumpulan HuMa

Aidulsyah, F., Margiansyah, D., Kurniawan, F.E., Kusumaningrum, D., Sabilla, K., & Aini, Y.N. (2020). *Peta Pebisnis di Parlemen: Potret Oligarki di Indonesia*. Marepus Corner Working Paper No. 01.

Erasmus Cahyadi. 2021. *Bahan Presentasi FGD Tantangan dan Peluang Pengesahan RUU MA*. Dilaksanakan oleh Indonesian Parliamentary Center, 5 Mei 2021

Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat. 2020. *Policy Brief RUU Masyarakat Adat: Menjalin Benang Konstitusi Menuju Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia*

Madani, Change.org, Wiki DPR. 2018. *Menakar Keberpihakan Wakil Rakyat pada Isu Lingkungan: Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat*

Madani. 2021. *Menakar Ancaman Terhadap Hutan Alam dan Ekosistem Gambut di Balik Rencana Pengembangan Food Estate di Papua, Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan*

MA Safitri., dkk. 2011. *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial: Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil Indonesia Mengenai Prinsip, Prasyarat, dan Langkah Mereformasi Kebijakan Penguasaan Tanah dan Kawasan Hutan di Indonesia*

Mutmainnah dan Nadya Demadevina. 2020. *Outlook HuMa: Sikap Pemerintah dan DPR Dalam Legislasi Nasional Terkait Hak Masyarakat Adat di Tahun 2020*. Jakarta: Perkumpulan HuMa Indonesia

New Economic Foundation. 2001. *Participation Works! 21 techniques for the 21st century*. UK: New Economic Foundation

Perkumpulan HuMa. 2019. *Meretas Mimpi Hutan Adat*

United Nations. 2010. *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice*.

Makalah

Tandiono Bawor Purbaya. *Benturan Antar Sistem Hukum; Bagaimana Sistem Peradilan Pidana Indonesia Mengkriminalkan Pegiat Gerakan Sosial dalam Konflik Sumber Daya*

Alam di Kalimantan Barat. Makalah dipresentasikan dalam workshop on “Whose natural resources? Criminalization of social protest in a globalizing world di the International Institute for the Sociology of Law, 26 – 27 April 2012

Regulasi dan Kebijakan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

UU Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Berusaha Berbasis Risiko

Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan

Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.6/KSDAE/SET/Kum.1/6/2018 tentang Petunjuk Teknis Kemitraan Konservasi Pada Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengakuan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksiesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial

Peraturan Presiden No. 90 Tahun 2007 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal

Peraturan Presiden 72 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

RUU Masyarakat Hukum Adat versi 6 Februari 2020. Diakses di <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/394>

Situs Lembaga

Alif Radix Tegar Sejati. 2018. *Peran Sektor Pajak dalam Mendukung Target EODB Indonesia*. Diakses di <https://www.pajak.go.id/artikel/peran-sektor-pajak-dalam-mendukung-target-eodb-indonesia> pada 8 Juni 2021

AMAN. 2016. *Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat*. Diakses di <https://gaung.aman.or.id/2016/12/14/indonesia-memerlukan-uu-pengakuan-dan-perlindungan-hak-masyarakat-adat/> pada 2 Juni 2021

Direktorat Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan, 2021, Bahan Presentasi GoKUPS, Diakses di <http://sinav.usahahutan.id/index.php/frontend/capaian/?id=hs> pada 1 Juli 2021

Indonesia.go.id. *Lagi, Terobosan yang Kian Memudahkan*. Diakses di <https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/lagi-terobosan-yang-kian-memudahkan> pada 2 Juni 2021

LAMPIRAN

Beberapa PP UU CK yang Mengancam Perlindungan Hak Masyarakat Adat

No.	PP Turunan UU CK	Pasal Krusial	Konsekuensi / Implikasi
1.	PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP 5/2021)	Pasal 180 PP 5/2021	Persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang yang diterbitkan secara otomatis oleh Sistem OSS setelah 20 hari kerja setelah permohonan diajukan walaupun detail tata ruang daerah belum tersedia berpotensi menambah permasalahan penggunaan tata ruang dan mengancam hak masyarakat adat terhadap wilayahnya.
2.	PP No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP 19/2021)	<ul style="list-style-type: none">• Pasal 18 PP 19/2021• Pasal 23 ayat (2) PP 19/2021• Pasal 32 ayat (5) PP 19/2021	<p>Ketidakjelasan instrumen hukum yang menjadi landasan untuk menetapkan MHA sebagai subjek hukum dan sebagai subjek penerima yang berhak memperoleh ganti rugi/kompensasi memberikan implikasi ganti rugi/kompensasi terhadap tanah yang dikuasai oleh MHA tidak akan tercapai</p> <p>Tidak diaturnya <i>Free Prior Informed Consent</i> secara tegas dan eksplisit membahayakan hak-hak masyarakat adat, meski ada ketentuan mengenai Konsultasi Publik.</p>

3. PP No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan (PP 23/2021)	Pasal 60 PP 23/2021	Pemutihan atas perusakan/pelanggaran kawasan hutan dengan membayar denda administratif bagi pemegang Izin Usaha Perkebunan yang terbangun di kawasan hutan sebelum diterapkannya UU CK dan belum memiliki perizinan atas pelepasan kawasan hutan bentuk legitimasi penguasaan hutan hak masyarakat hukum adat oleh pemegang Izin Usaha Perkebunan
4. PP No. 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional (PP 42/2021)	<ul style="list-style-type: none"> ● Pasal 5 Ayat 2 PP 42/2021 ● Pasal 8 Ayat 2 PP 42/2021 	<p>Pemberian kemudahan izin bagi proyek yang masuk sebagai Proyek Strategis Nasional berpotensi dapat menambah terjadinya konflik agraria antara pemerintah dengan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan terdapat klausul seperti Menteri/Kepala Lembaga, Gubernur, dan Bupati/Walikota dengan kewenangannya masing-masing diinstruksikan untuk memberikan percepatan perizinan berusaha bagi kegiatan usaha yang termasuk dalam risiko tinggi pada Proyek Strategis Nasional.</p> <p>Selain itu, walaupun suatu Proyek Strategis Nasional belum sesuai dengan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang bagi proyek tersebut tetap dapat dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tata ruang.</p>
5. PP No. 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah (PP 43/2021)	Pasal 11 ayat 3 PP 43/2021	Kriteria “tidak adanya sengketa” akan menjadi yang sulit untuk dipenuhi oleh Masyarakat Hukum Adat guna mempertahankan wilayah Masyarakat Hukum Adat pada mekanisme penyelesaian ketidaksesuaian tata ruang jika terdapat tumpang tindih dengan Izin, Konsesi, Hak Atas Tanah, dan/atau Hak Pengelolaan di dalam Kawasan Hutan



Yayasan Madani Berkelanjutan adalah lembaga nirlaba yang berupaya menjembatani hubungan antar pemangku kepentingan (pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil) untuk mencapai solusi inovasi terkait tata kelola hutan dan lahan.

Yayasan Madani Berkelanjutan

Jalan Pejaten Raya, Komplek Depdikbud Blok B4/21
Pejaten Barat, Pasar Minggu
Jakarta Selatan 12520

✉ info@madaniberkelanjutan.id
☎ 021-27871925

🌐 www.madaniberkelanjutan.id
📍 Madani Berkelanjutan

📷 [@madaniberkelanjutan.id](https://www.instagram.com/madaniberkelanjutan.id)
🐦 [@yayasanmadani](https://twitter.com/yayasanmadani)