

**MENANTI PENGESAHAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG
MASYARAKAT HUKUM ADAT
(Catatan Krusial Dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang
Masyarakat Hukum Adat)¹**

Oleh: Willy Aditya²

Masyarakat Hukum Adat telah menanti lebih dari satu dekade sebuah undang-undang yang memberikan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional mereka. Ini bukan persoalan Masyarakat Hukum Adat semata, tetapi ujian atas konsistensi di hadapan *staat fundamental norm* (norma fundamental Negara), *philosophische grondslag* (landasan filosofis), atau *weltanschauung* (cara pandang universal) yang telah disepakati untuk menghadirkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai salah satu pencapaian terbesar para pembentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia pun telah mengakui keberadaan Masyarakat Hukum Adat. Diskusi-diskusi yang terekam melalui penelusuran terhadap risalah-risalah sidang BPUPKI misalnya menunjukkan bahwa sejak awal UUD NRI Tahun 1945 memang dirancang untuk menjadi hukum dasar (tertulis) yang akan digunakan dalam membangun suatu negara bangsa yang modern dan menghormati keberagaman sistem sosial masyarakat Indonesia sekaligus menghormati hak asasi manusia. Topik Masyarakat Hukum Adat juga merupakan topik yang hangat dibicarakan di dalam sidang-sidang BPUPKI. Hasil-hasil diskusi tersebut kemudian terkristalisasi dalam Pasal 18 serta penjelasan II Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen). Pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap Masyarakat Hukum Adat pun tidak

¹ Tulisan ini disampaikan dalam acara FGD “Peluang dan Tantangan Dalam Penyelesaian Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat” diselenggarakan oleh Indonesian Parliamentary Center tanggal 5 Mei 2021

² Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI, Fraksi Nasdem

hilang setelah UUD NRI Tahun 1945 diamandemen dimana pengakuan dan perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat setidaknya tercantum di dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Konstitusi dalam hal ini mengenai masyarakat hukum adat diatur, pada Bab VI Pemerintah Daerah Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan ruang keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana dinyatakan secara tegas dan jelas bahwa, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Demikian pula dalam Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang dengan tegas menyatakan: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”, disamping juga dikuatkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan khususnya terkait, “penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.

Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat (RUU Masyarakat Hukum Adat) telah masuk ke dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sejak keanggotaan DPR RI periode 2009-2014, 2014-2019, dan saat ini 2019-2024. Pada periode 2009-2014, RUU Masyarakat Hukum Adat sudah masuk di tahap pembicaraan tingkat I dan sudah ada pembahasan-pembahasan DIM, namun tidak selesai hingga di akhir periode. Pada periode 2014-2019, kembali masuk di Prolegnas dan Prolegnas Prioritas diusulkan oleh anggota Fraksi Nasdem, setelah disepakati sebagai RUU Usul Inisiatif DPR namun hingga akhir periode keanggotaan, Pemerintah tidak juga memberikan DIM sehingga

pembicaraan tingkat I tidak dapat berjalan. Dan pada periode 2019-2024 ini, anggota Fraksi Nasdem kembali mengusulkan RUU Masyarakat Hukum Adat dalam Prolegnas dan Prolegnas Prioritas. Badan Legislasi dalam rapat pleno tanggal 4 September 2020 telah selesai mengharmonisasi dan memutuskan RUU Masyarakat Hukum Adat dapat diajukan ke rapat paripurna untuk diputuskan sebagai RUU Usul Inisiatif DPR, namun hingga saat ini RUU Masyarakat Hukum Adat belum diagendakan dalam rapat paripurna DPR sebagai RUU Usul Inisiatif DPR.

RUU Masyarakat Hukum Adat mengatur terkait dengan pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan Masyarakat Hukum yang salah satu tujuannya adalah memberikan jaminan kepada Masyarakat Hukum Adat dalam melaksanakan hak-haknya sesuai tradisi dan adat istiadatnya. Hak-hak tersebut yaitu:

1. Hak atas wilayah adat.

Masyarakat Hukum Adat berhak atas wilayah adat yang mereka miliki, tempati, dan kelola secara turun temurun, bersifat komunal, dan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.

Masyarakat Hukum Adat berhak berpartisipasi dan terwakili dalam menentukan perencanaan, pengembangan, dan pemanfaatan secara berkelanjutan atas wilayah adatnya sesuai dengan kearifan lokal.

2. Hak atas sumber daya alam.

Masyarakat Hukum Adat berhak mengelola dan memanfaatkan SDA di wilayah adatnya sesuai dengan hukum adat dan kearifan lokal.

Apabila di wilayah adat tersebut terdapat SDA yang mempunyai peranan penting dalam hajat hidup orang banyak, maka Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau korporasi dapat mengelola melalui musyawarah untuk mendapatkan persetujuan bersama dengan Masyarakat Hukum Adat. Atas persetujuan tersebut, Masyarakat Hukum Adat berhak mendapatkan kompensasi dan manfaat utama dalam pelaksanaan CSR

sesuai dengan kebutuhan prioritas Masyarakat Hukum Adat.

3. Hak atas pembangunan.

Masyarakat Hukum Adat berhak mendapatkan manfaat dari penyelenggaraan pembangunan nasional, berpartisipasi dalam kebijakan program pembangunan di wilayah adatnya mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan.

Masyarakat Hukum Adat berhak atas informasi mengenai rencana pembangunan yang berdampak pada keutuhan wilayah, kelestarian SDA, budaya, dan sistem pemerintahan Masyarakat Hukum Adat.

Masyarakat Hukum Adat berhak menyampaikan usulan perubahan rencana pembangunan dan usulan pembangunan yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan di wilayah adatnya.

4. Hak atas spiritualitas dan kebudayaan.

Masyarakat Hukum Adat berhak menganut dan menjalankan sistem kepercayaan, upacara spiritual, dan ritual yang diwarisi dari leluhurnya yang dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Masyarakat Hukum Adat berhak menjaga, mengembangkan, dan mengajarkan adat istiadat, budaya, tradisi, dan kesenian kepada generasi penerusnya. Serta Masyarakat Hukum Adat berhak untuk melindungi dan mengembangkan pengetahuan tradisional dan kekayaan intelektualnya.

5. Hak atas lingkungan hidup.

Masyarakat Hukum Adat berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat melalui pengajuan usul dan/atau keberatan terhadap segala bentuk rencana atau kegiatan pembangunan yang berdampak pada lingkungan hidup. Masyarakat Hukum Adat berhak mengadukan dugaan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup. Masyarakat Hukum Adat juga berhak menerima keuntungan dari pemanfaatan pengetahuan tradisional terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup yang bernilai ekonomis.

Hal-hal krusial yang diatur dalam RUU Masyarakat Hukum Adat dan masih menjadi perdebatan oleh aktivis/pegiat Masyarakat Hukum Adat antara lain:

1. Penggunaan istilah “Masyarakat Hukum Adat” atau “Masyarakat Adat”.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) memberikan masukan dalam RDPU Badan Legislasi bahwa istilah yang tepat digunakan adalah “Masyarakat Adat” dengan alasan menggambarkan dua pendekatan dalam konstitusi yaitu Masyarakat Hukum Adat (Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945) dan Masyarakat Tradisional (Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945).

Badan Legislasi bersama Pengusul RUU memutuskan penggunaan istilah “Masyarakat Hukum Adat” karena dalam beberapa peraturan perundang-undangan lebih sering digunakan istilah “Masyarakat Hukum Adat”. Begitu juga dalam Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, MK menggunakan istilah “Masyarakat Hukum Adat” dalam konsiderans di amar putusannya. Selain itu istilah “Masyarakat Hukum Adat” juga lebih sesuai dengan definisi dan kriteria dari Masyarakat Hukum Adat yang mensyaratkan terdapatnya pranata atau perangkat hukum dan ditaati kelompoknya sebagai pedoman dalam kehidupan Masyarakat Hukum Adat.

2. Mekanisme pengakuan Masyarakat Hukum Adat.

Dalam RUU Masyarakat Hukum Adat, diatur pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat oleh Negara melalui pembentukan panitia Masyarakat Hukum Adat yang berfungsi sebagai tim teknis yang dibentuk oleh pemerintahan daerah atau pemerintah pusat untuk melakukan proses pengakuan Masyarakat Hukum Adat. Panitia ini beranggotakan mewakili 4 unsur yaitu: pemerintah (diwakili kementerian/OPD terkait dan kantor ATR/BPN setempat); perwakilan masyarakat hukum adat; perwakilan aktivis/pegiat ormas masyarakat hukum adat; dan akademisi

yang kompeten terkait Masyarakat Hukum Adat.

Hasil pengakuan tersebut diajukan kepada Menteri yang membidangi urusan dalam negeri untuk ditetapkan sebagai kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta seluruh hak dan identitas yang melekat pada Masyarakat Hukum Adat.

AMAN dalam RDPU di Badan Legislasi berpendapat bahwa penetapan dari pengakuan Masyarakat Hukum Adat oleh Menteri akan memperpanjang birokrasi dan mempersulit pengakuan tersebut. Penetapan Masyarakat Hukum Adat cukup dilakukan oleh pemerintah daerah.

Badan Legislasi bersama Pengusul RUU memutuskan penetapan dilakukan oleh Menteri sebagai bentuk utuh pengakuan Negara terhadap kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Selain itu dalam RUU Masyarakat Hukum Adat juga diatur jangka waktu maksimal bagi Menteri untuk menetapkan kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang telah direkomendasikan oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat.

3. Evaluasi oleh Pemerintah Pusat terhadap Masyarakat Hukum Adat yang telah ditetapkan oleh Menteri.

Dalam RUU Masyarakat Hukum Adat diatur mengenai pemerintah pusat dapat melakukan evaluasi terhadap Masyarakat Hukum Adat yang telah ditetapkan oleh Menteri. AMAN dalam RDPU di Badan Legislasi berpendapat bahwa mekanisme evaluasi tidak seharusnya dimasukkan dalam RUU Masyarakat Hukum Adat karena gagasan dasar dari pembentukan UU Masyarakat Hukum Adat adalah pengakuan dari eksistensi Masyarakat Hukum Adat yang sudah ada sebelum Negara Republik Indonesia terbentuk, bukan karena keputusan Negara melalui pemerintah. Pengakuan melalui UU Masyarakat Hukum Adat ini hanyalah upaya untuk menemukan melalui prosedur hukum dan administratif terhadap eksistensi Masyarakat Hukum Adat.

Badan Legislasi bersama Pengusul RUU memutuskan mekanisme evaluasi diatur dalam RUU Masyarakat Hukum Adat sebagai bentuk pembinaan dan perhatian dari Negara melalui pemerintah agar Masyarakat Hukum Adat yang sudah diakui dan ditetapkan oleh Negara tersebut dapat terus terjaga. Selain itu, evaluasi ini dilakukan oleh Panitia Evaluasi Masyarakat Hukum Adat yang komposisi keanggotaannya juga sama dengan unsur-unsur yang ada pada Panitia pengakuan Masyarakat Hukum Adat, yaitu: pemerintah (diwakili kementerian terkait dan pemerintah daerah); perwakilan masyarakat hukum adat; perwakilan aktivis/pegiat ormas masyarakat hukum adat; dan akademisi yang kompeten terkait Masyarakat Hukum Adat.

4. Pembentukan lembaga atau komisi nasional Masyarakat Hukum Adat.

AMAN dalam RDPU di Badan Legislasi berpandangan bahwa perlu dibentuk lembaga di tingkat nasional (Komisi Nasional) yang mengurus Masyarakat Hukum Adat. Komisi Nasional Masyarakat Hukum Adat ini diberikan kewenangan antara lain: 1). melaksanakan pendataan dan pengkajian; 2). melaksanakan verifikasi atas keberadaan Masyarakat Hukum Adat dan hak-haknya; 3). melaksanakan sosialisasi dan konsultasi kebijakan; 4). Mengembangkan standar pengakuan dan perlindungan secara nasional; 5). menyelenggarakan pendidikan dan penyuluhan, 6). Melaksanakan pemantauan; dan 7). Memfasilitasi penyelesaian sengketa dan konflik.

Badan Legislasi bersama Pengusul RUU memutuskan dalam RUU Masyarakat Hukum Adat tidak perlu dibentuk lembaga atau Komisi Nasional Masyarakat Hukum Adat karena mengingat kebijakan pemerintah saat ini yang masih belum menyetujui pembentukan lembaga non kementerian baru di tingkat nasional dan juga sedang melakukan moratorium dari keberadaan lembaga non kementerian yang sudah ada hingga saat ini. Selain itu, berdasarkan pembahasan-pembahasan yang

ada dari proses pembentukan RUU Masyarakat Hukum Adat sebelumnya, pemerintah telah menolak gagasan dari dibentuknya lembaga atau komisi nasional tersebut, sehingga menjadi salah satu faktor penyebab pembahasan RUU Masyarakat Hukum Adat menjadi mandek.

Meskipun dalam beberapa hal dianggap RUU Masyarakat Hukum Adat ini masih jauh dari idealitas dan solusi langsung dari berbagai permasalahan yang melingkupi Masyarakat Hukum Adat serta belum diaturnya seluruh hak yang harus diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat, namun upaya untuk dibentuk dan disahkannya UU Masyarakat Hukum Adat harus terus diperjuangkan. Karena hadirnya UU Masyarakat Hukum Adat merupakan upaya nyata pemulihan hubungan Negara dengan Masyarakat Hukum Adat serta mendudukan Masyarakat Hukum Adat sebagai warga negara Indonesia yang setara dengan warga negara Indonesia lainnya. Selain itu, terwujudnya UU Masyarakat Hukum Adat merupakan upaya melindungi Masyarakat Hukum Adat agar dapat hidup aman, tumbuh, dan berkembang sebagai kelompok masyarakat sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiannya serta bebas dari diskriminasi dan kekerasan, untuk memberikan kepastian hukum bagi Masyarakat Adat dalam rangka melaksanakan hak-haknya, dan untuk menjadi dasar bagi Pemerintah dalam melaksanakan pemulihan hak Masyarakat Adat, pemberdayaan, dan penyelenggaraan program-program pembangunan.

RUU Masyarakat Hukum Adat ini masih dapat disempurnakan dalam tahapan pembentukan undang-undang selanjutnya yaitu pada tahap pembicaraan tingkat I bersama Pemerintah. Bahkan jika nanti telah disetujui menjadi Undang-Undang, masih dapat disempurnakan kembali melalui proses *legislative review*. Sehingga UU Masyarakat Hukum Adat ini (jika disahkan) menjadi *milestone* dan sebagai basis UU yang memperhatikan sosio-kultural dari filosofi dan terbentuknya konstitusi Negara kita.