



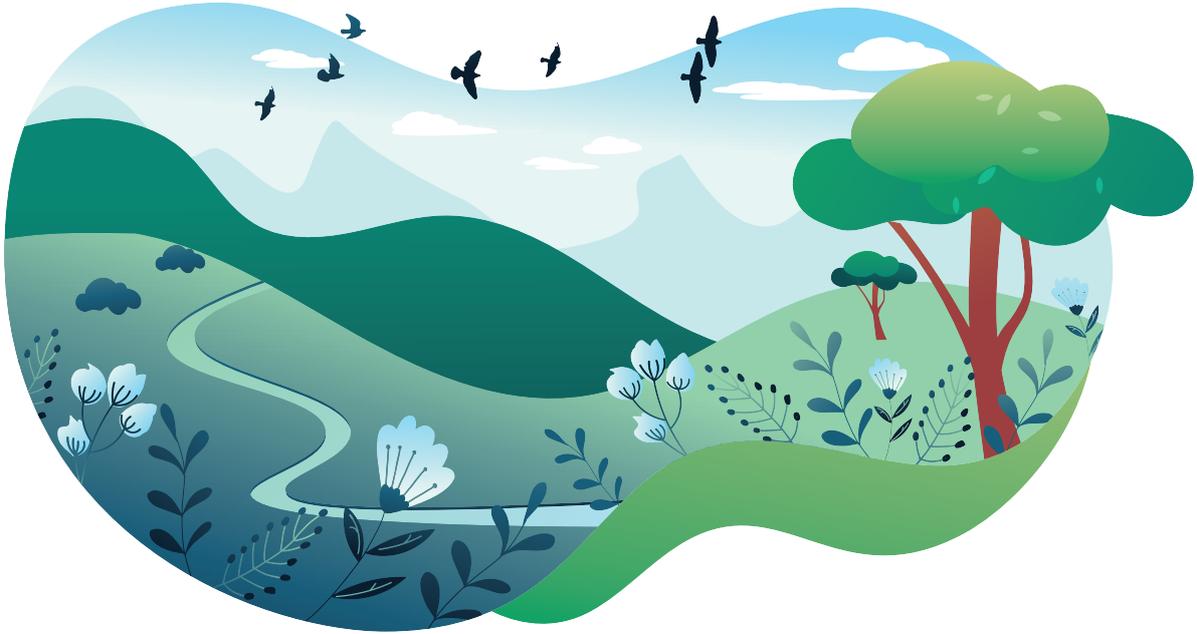
**POLICY BRIEF
RUU MASYARAKAT ADAT**



Edisi Kedua, Februari 2020

***Menjalin Benang Konstitusi
Menuju Pengakuan dan Perlindungan
Masyarakat Adat di Indonesia***





Penyelaras Akhir

Arimbi Heroepoetri
Dahniar Andriani

Tim Penulis

Alexander Mering (Kemitraan)
Andik Hardiyanto (Merdesa Institute)
Arimbi Heroepoetri (debtWATCH Indonesia)
Bona Beding (FORMAT-P)
Devi Anggraini (PEREMPUAN AMAN)
Erasmus Cahyadi (PB AMAN)
Kasmita Widodo (BRWA)
Khalisah Khalid (WALHI)
Mardha Tillah (RMI)
Muhammad Arman (PB AMAN)
Muntaza (PEREMPUAN AMAN)
Nafidatul Himah (KPI)
Nur Amalia (PPMAN)
Nurul Firmansyah
Ria Yulianti (KPI)
Sinung Karto (PB AMAN)
Siti Rakhma Mary Herwati (YLBHI)
Tommy Indriadi A (PB AMAN)
Wahyubinatar Fernandez (RMI)

Desain & Tata letak

Indra Jati Prasetyo

Foto

Dokumentasi AMAN, FORMAT-P, Kemitraan, dan RMI



Pendahuluan

Walaupun keberadaan Masyarakat Adat telah diakui dalam konstitusi¹ maupun dalam berbagai peraturan perundang-undangan², namun sampai sekarang situasi pengabaian, pengucilan, dan kekerasan terhadap Masyarakat Adat di Indonesia masih terus terjadi.

Ada dua masalah utama yang melatarinya. Pertama, tidak adanya pengakuan secara utuh atas keunikan dan kekhasan Masyarakat Adat sebagai masyarakat. Semisal, tari-tariannya diakui, tapi kepercayaannya tidak. Kedua, pengaturan dan pengelolaan Masyarakat Adat di tingkat pemerintah pusat tidak terintegrasi, masih terserak setidaknya di 13 Kementerian/Lembaga (K/L) di mana nomenklaturnya ada pada level direktur/eselon tiga ke bawah. Akibatnya, tidak ada strategi kebijakan yang komprehensif, melainkan lebih bernuansa proyek, yang sering kali saling menegasikan. Belum lagi di tingkat pemerintah daerah yang masing-masing memiliki penafsiran yang beragam tentang Masyarakat Adat.

Padahal, praktik pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) oleh Masyarakat Adat, selain berkontribusi terhadap kelestarian lingkungan hidup, juga dapat memberikan kontribusi ekonomi. Riset yang dilakukan AMAN (2018) menunjukkan bahwa nilai ekonomi pengelolaan sumber daya alam (SDA) di enam wilayah adat menghasilkan Rp 159,21 miliar per tahun, dan nilai jasa lingkungan mencapai Rp 170,77 miliar per tahun, dan ini dapat mendorong perekonomian di daerahnya.

Salah satu bentuk sumbangan nyata Masyarakat Adat di Bidang Ekonomi, adalah melalui Koperasi Simpan Pinjam yang disebut Credit Union (CU). Meski gerakan awalnya dirintis oleh Pastor Karl Albrecht Karim, SJ., namun CU justru berkembang setelah mengalami proses inkulturasi budaya dengan Masyarakat

Adat Dayak di Kalimantan Barat pada tahun 1980-an. CU kemudian tumbuh besar menjadi gerakan ekonomi rakyat, tak hanya untuk dan di wilayah Masyarakat Adat Dayak di Kalimantan Barat tetapi meluas hampir sebagian besar pulau Kalimantan, Papua, NTT, dan Pulau Jawa yang dimulai pada 2000-2006³ hingga sekarang. Tahun 2018, CU di Kalbar memiliki aset sebesar Rp6,5 triliun, sementara di tahun yang sama, APBD Provinsi Kalimantan Barat hanya Rp5,9 triliun.

¹Pasal 18B ayat (2), dan pasal 281 ayat (3). Dan, mereka memiliki unsur-unsur sebagai berikut; a) ada masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (in-group feeling); b) ada pranata pemerintahan adat; c) ada harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; d) ada perangkat norma hukum adat; dan e) khusus bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur wilayah hukum adat tertentu, sebagaimana bunyi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-V/2007.

²Terdapat paling sedikit 19 (sembilan belas) istilah peraturan perundang-undangan yang menggunakan kata Masyarakat Adat/hukum adat/masyarakat tradisional/komunitas adat, dan dengan definisi yang beragam antara lain UU Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, UU Nomor 5 tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, UU Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Perkebunan, UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. (Lihat Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, "Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif terpencil", 2013, hal.2)

³<https://puskopditbkcukalimantan.org/artikel/lihat/sejarah-puskopdit-bkcu-kalimantan>



Hasil studi BRWA (2019) menunjukkan tutupan lahan terbaik (hutan primer) terletak di wilayah adat, artinya Masyarakat Adat mengelola hutan dengan lestari juga terbukti memberikan sumbangan pada ketahanan pangan lokal. Hal ini masih dapat kita temukan pada masyarakat Baduy (Banten) dan Boti (Nusa Tenggara Timur) di mana tak satu pun ada anak yang mengalami stunting dan gizi buruk. Padahal angka Kemiskinan di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), khususnya Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) mencapai 29,36 persen⁴ dan angka stunting 52,76 Persen⁵. Hal ini terutama karena Masyarakat Adat Boti masih memiliki keberagaman pangan yang tinggi.

Bangsa Indonesia terdiri dari berbagai suku bangsa dan sub-etnis, yang masing-masing memiliki kebudayaan dan hukum adatnya sendiri. Dalam kehidupan sehari-hari, budaya asli (*local genius*) Masyarakat Adat sebagai suatu sistem nilai yang menuntun sikap, perilaku, dan cara hidup, merupakan identitas dan menjadi kebanggaan dari Masyarakat Adat. *Local genius* adalah nilai-nilai adat yang tidak dapat dipengaruhi oleh budaya luar. Oleh karena itu, *local genius* biasanya menjadi titik pangkal kemampuan Masyarakat Adat untuk menangkal, menetralsir, bahkan menyelesaikan konflik yang terjadi, baik di Masyarakat Adat itu sendiri, maupun dengan kelompok masyarakat lain.

Local genius sebagai inti dari identitas budaya dan hukum adat, bisa dikembangkan dan ditanamkan di masyarakat sebagai upaya untuk menjaga persatuan dan kesatuan wilayah serta kerukunan hidup. Untuk itu pemerintah perlu memberikan penghormatan dan pengakuan yang wajar terhadap nilai-nilai luhur ini dan mendorong menjadikannya sebagai nilai bersama seluruh bangsa. Dalam konteks penyelesaian konflik misalnya, kita mengenal Pela Gandong sebagai jalan penyelesaian konflik masyarakat di Ambon. Di mana masyarakat yang berkonflik saling mengangkat saudara satu sama lain. Suatu ikatan persatuan persaudaraan. Ada juga *local genius* di Papua yang disebut Tradisi Bakar Batu, ritual memasak bersama-sama warga satu kampung yang bertujuan untuk bersyukur, bersilaturahmi. Tradisi ini sebagai pengikat kebersamaan masyarakat Papua.

⁴<https://voxnnt.com/2019/02/28/29-persen-dari-total-penduduk-di-tts-masih-miskin/41812/>

⁵<https://kupang.tribunnews.com/2019/07/24/angka-stunting-di-tts-mencapai-5276-persen>

Masyarakat Adat Bukan Kerajaan atau Kesultanan

Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat merasa perlu melakukan klarifikasi atas kesalahpahaman umum mengenai kedua konsepsi ini. Berdasarkan dua argumen di bawah ini, akan jelas perbedaan antara Masyarakat Adat dengan Kerajaan/Kesultanan.

1. Kesultanan atau Kerajaan tidak memiliki hubungan yang kuat dengan lingkungan sekitar



"Kelompok masyarakat 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"

Pasal 1 butir 31 Undang-Undang (UU) 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kedekatan Masyarakat Adat pada teritori/wilayah adalah karena wilayah menjadi sumber penghidupan dan kehidupan mereka, sehingga mereka akan memelihara wilayahnya/lingkungannya sebagaimana mereka menjaga kehidupannya. Bagi Masyarakat Adat, tanah, hutan, dan sumberdaya alam bukan sekadar sumber ekonomi. Tanah merupakan bagian tidak terpisahkan dari keseluruhan kehidupan Masyarakat Adat. Beragam ritual adat dilaksanakan sebagai wujud relasi spiritual mereka dengan alam. Masyarakat Adat memiliki ciri khusus dalam tata kelola SDA mereka, baik tata kelola atas tanah, hutan, pesisir, dan laut, maupun keragaman tata produksi dan konsumsinya. Pengetahuan dan kearifan lokal tentang tata kelola hutan dan SDA di sekitarnya diwariskan secara turun-temurun, baik dalam tradisi dan praktik budaya maupun dalam bentuk tulis, terus mengalami adaptasi, inovasi, dan dinamika selaras

dengan perubahan sosial, ekonomi, politik, budaya, serta lingkungannya. Namun demikian, prinsip-prinsip, nilai dan norma adat yang dimiliki sebagian besar masih selaras dengan prinsip keberlanjutan SDA dan ekosistem. Dalam banyak tempat, model tata kelola SDA yang telah dipraktikkan secara turun-temurun oleh Masyarakat Adat bahkan dianggap dan terbukti lebih baik dari bentuk-bentuk konservasi dan pelestarian lingkungan yang dibuat oleh negara, swasta, atau para penganjur konservasi dan pelestari lingkungan lainnya.

Di sisi yang lain, teritori/wilayah bagi kerajaan/kesultanan adalah tanda kekuasaan dan kekayaan mereka. Rakyat yang berada di teritorinya akan membayar semacam pajak kepada Raja/Sultan sebagai tanda pernyataan setia/berserah diri.

2. Kerajaan/kesultanan sekarang tidak memenuhi unsur Penjelasan Pasal 18 konstitusi (sebelum perubahan) sebagai *zelfbestuurendelandschappen*



“Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbestuurendelandschappen dan volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya - dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”

Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Paragraf II.

Adat adalah kelompok terkecil dalam Negara bangsa yang mengatur kehidupannya sendiri seperti yang ditengarai dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). Karena itu Masyarakat Adat memiliki aturan adat yang mengatur dan mengikat sendi kehidupan komunitas adatnya. Bahkan Masyarakat Adat masih memiliki peradilan adat yang mengikat komunitasnya.

Sementara, kerajaan/kesultanan lahir dari gabungan beberapa kekuatan dalam masyarakat, yang kelahirannya dimungkinkan oleh peperangan atau persekutuan.

6 Hak Masyarakat Adat yang Terlanggar

Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat menengarai setidaknya ada enam hak Masyarakat Adat yang terus-menerus melanggar di mana hak-hak tersebut satu sama lain tidaklah dapat terpisahkan (indivisibility) dan melekat (inheren), serta harus diakui untuk pencapaian kemanusiaan bagi Masyarakat Adat. Hak-hak tersebut adalah :

1. Hak atas Wilayah Adat

Wilayah adat adalah ruang kehidupan Masyarakat Adat yang menjadi tempat keberadaan suatu entitas Masyarakat Adat yang penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatannya diatur menurut hukum adat. Di dalam wilayah adat tersebut bisa terdapat tanah, hutan, perairan, bahari yang pengaturan dan pemanfaatannya diatur berdasarkan hukum adat.⁶ Pengaturan yang ada masih bersifat sektoral, seperti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) menyebut hak ulayat, namun tidak menyebutkan pengakuan wilayah adat yang menjadi pengikat ruangnya atau yang menjadi objek dari hak ulayat itu sendiri. Ini juga yang ditemukan dalam UU Kehutanan, yang menyebutkan hutan adat semata.

2. Hak atas Budaya Spiritual

Dimensi budaya-spiritual ini dikenali dalam pengertian hukum dengan “Identitas Budaya Masyarakat Adat”, sedangkan dalam pengertian sosial-antropologi adalah kearifan lokal. Secara lebih khusus lagi, keterhubungan Masyarakat Adat dengan wilayah adat dan dimensi spiritualnya disebut juga dengan Kepercayaan Lokal (Penghayat Kepercayaan).⁷ Itu dapat ditemui dalam Pasal 28 ayat 1 UUD 1945 yang mengakui keberadaan Identitas Masyarakat Adat tersebut, yang kemudian dijabarkan lagi dalam Pasal 6 ayat 2 UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hak ini dipertegas juga dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XIV/2016 (Putusan MK 97/2016) yang menguji UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Admuduk).

⁶ Pengertian ini diambil dari serangkaian konsultasi yang telah dilakukan dengan masyarakat adat sejak tahun 2010.

⁷ Syamsul Maarif (2017), Pasang Surut Agama Leluhur dan Politik Agama di Indonesia, CRCS – UGM, Yogyakarta



3. Hak Perempuan Adat

Hak perempuan adat memiliki karakter yang khusus dan berbeda dengan perempuan pada umumnya. Hak perempuan adat bersifat indivisibility yang artinya dalam satu identitas perempuan adat terdapat keterhubungan hak yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Perempuan adat sebagai satu bangunan identitas yang mempunyai hak sebagai warga negara, hak sebagai individu, hak kolektif, dan hak kolektif sebagai bagian dari Masyarakat Adat termasuk juga hak kolektif dalam aspek ekspresi budaya dan *traditional occupation*.⁸ Hak kolektif yang dimiliki perempuan adat adalah bagian dari identitas keberadaan Masyarakat Adat itu sendiri. Hak kolektif perempuan adat dapat kita lihat dalam kehidupan sehari-hari perempuan adat yang erat dengan pengetahuan, wilayah kelola, dan otoritas. Hak kolektif ini adalah pondasi bagi perempuan adat untuk secara berkelanjutan memastikan perannya bagi Masyarakat Adat dan Negara dalam wujud: 1.) Penjaga pengetahuan atas kedaulatan pangan dan energi dalam keluarga dan komunitas; 2.) Pemegang otoritas atas keberlangsungan kehidupan dan sumber-sumber penghidupan keluarga dan komunitas; dan 3.) Pengampu wilayah kelola perempuan adat yang berkaitan erat dengan sumber-sumber penghidupan yang memastikan keberlangsungan hidup Masyarakat Adat. Hak inilah yang memunculkan karakter khusus dalam praktek sehari-hari. Dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, perempuan melakukan jenis kerja yang sangat spesifik yaitu memetik, memungut, atau mengutip hasil SDA (hutan, kebun, ladang, dll) sesuai dengan pengetahuan lokal di bidang kesehatan, tenun, benih, dan pangan. Karakteristik tersebut menuntut adanya perhatian dan pemenuhan kebutuhan yang khusus atas hak perempuan adat.

⁸ Lihat penjelasan UU No. 21 tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO 111.

4. Hak Anak dan Pemuda Adat

Anak dan pemuda mendapatkan perhatian tersendiri karena kebutuhan mereka yang spesifik dibandingkan orang dewasa, selain karena adanya hubungan kekuasaan yang memposisikan anak dan pemuda berada dalam situasi subordinat, juga peran kunci mereka sebagai generasi penerus sebuah komunitas. Sistem dan Kurikulum Pendidikan juga belum memberikan ruang bagi anak, sebagai generasi penerus kebudayaan, karena tidak bersifat kontekstual.⁹ Situasi ini diperkeruh dengan hilangnya wilayah kehidupan mereka.

UN Habitat¹⁰ mencatat empat hal utama terkait dengan akses pemuda ke lahan (*youth access to land*) yang menjadi kebutuhan spesifik pemuda dalam kaitannya dengan hak asasi mereka sebagai manusia. Keempat hal tersebut adalah: 1.) hak-hak ekonomi yang mencakup tanah bagi kehidupannya, tempat kerja, asset ekonomi, akses terhadap pelatihan keterampilan, dan pelayanan ketrampilan; 2.) hak-hak sosial yang mencakup kehidupan keluarga dan tempat bernaung, pendidikan, rekreasi, area terbuka, dan kesehatan; 3.) hak-hak budaya yang mencakup ruang publik dan tanah untuk acara-acara publik, praktik religius, hiburan, dan event budaya/seni; serta 4.) hak-hak sipil dan politik yang mencakup ketersediaan tanah untuk aktivitas/proyek-proyek pemuda, informasi, media, dan ekspresi.



5. Hak atas Lingkungan Hidup

Bagi Masyarakat Adat, lingkungan (*milleu*) bukan hanya menjadi rumah bagi berbagai spesies keanekaragaman hayati, khususnya yang endemik. Berbagai bahan obat-obatan tersedia, menjadikannya apotik hidup. Lingkungan adalah sumber kehidupan dan pengetahuan bagi Masyarakat Adat sehingga menghasilkan pengeta-

⁹ Lebih jauh lihat Komentar Umum No. 11 Tahun 2009 tentang Indigenous Children And Their Rights Under Convention, dari Konvensi Hak Atas Anak (CRC).

¹⁰ CLTN. 2015. How Responsive is Your Land Programme to the Needs of Youth: Guidebook on the GLTN Youth and Land Responsiveness Criteria. Hal. 23. UN-Habitat: Nairobi.

huan dan kearifan lokal yang melekat dan menjadi kebudayaan dan spiritualitas tersendiri. Pengetahuan dan ketrampilan ini seharusnya mendapat perlindungan dari undang-undang. UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) misalnya, mengakui bahwa Masyarakat Adat mempunyai pengetahuan dalam mengelola lahan, sehingga ada pasal afirmatif yang memberikan pengecualian dalam membakar hutan dan lahan yang diatur dalam penjelasan: “kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 Hektar per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjalaran api ke wilayah sekelilingnya” (Pasal 69). Sayangnya, di lapangan ketentuan penjelasan ini tidak berlaku. Pada sisi lain, Pemerintah menganggap hutan dan pepohonan sebagai komoditas dan menjadi tulang punggung ekonomi melalui berbagai kebijakan, dan mendelegasikan pengelolaan hutan skala besar kepada pelaku non-negara (*non-state actor*). Keaneekaragaman hayati diubah menjadi tanaman monokultur, yang berdampak pada penghancuran kebudayaan dan spiritualitas Masyarakat Adat.

6. Hak atas FPIC / Free, Prior, Informed Consent.

FPIC adalah hak masyarakat adat untuk menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap agenda-agenda pembangunan apa saja yang direncanakan dan dilaksanakan di atas wilayah adat. Untuk sampai pada consent (keputusan untuk setuju atau tidak setuju) beberapa prasyarat harus dapat dipenuhi, antara lain: pertama, adanya informasi yang tidak saja memadai tetapi juga disajikan secara jelas dengan bahasa yang dipahami dengan mudah oleh masyarakat adat; kedua, masyarakat adat diberikan waktu yang cukup untuk menganalisis informasi yang tersedia; ketiga, proses pengambilan keputusan dengan melibatkan dan mengakomodir kebutuhan-kebutuhan kelompok khusus di dalam masyarakat adat; keempat, seluruh proses yang terjadi dilakukan secara bebas tanpa paksaan dari pihak manapun. Hak masyarakat adat atas FPIC ini adalah konsekuensi logis dari adanya pengakuan terhadap masyarakat adat yang secara historis ada sebelum negara.





Tinjauan Kritis Terhadap Omnibus Law RUU Cipta Kerja dan Eksistensi Masyarakat Adat

Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat juga melihat potensi meningkatnya berbagai pelanggaran atas hak-hak yang diuraikan di atas dalam Omnibus Law RUU Cipta Kerja (RUU CK). Alasan lahirnya RUU ini adalah perlunya penciptaan lapangan kerja bagi 45,84 juta jiwa pencari kerja yang akan tercipta melalui keterbukaan atas investasi. Walau angka pengangguran menurun setiap tahunnya, namun pada faktanya dari 127 juta jiwa angkatan kerja kita, kebanyakan diserap oleh sektor informal (75 juta), di mana di dalam sektor informal tersebut termasuk kategori pekerja serabutan atau pekerja paruh waktu.¹¹ Dalam RUU CK, ada 11 klaster pembahasan yang meninjau kembali 79 UU meliputi 1.239 pasal, sebagian di antaranya akan berpengaruh terhadap eksistensi Masyarakat Adat.

RUU CK tidak berhasil mengenali keberadaan Masyarakat Adat sebagai subjek yang paling rentan terdampak investasi. Juga gagal melihat peran Masyarakat Adat dalam pembangunan perekonomian daerah dan penjagaan kelestarian lingkungan hidup. Pengadaan lahan untuk kegiatan usaha adalah salah satu hal yang paling banyak diatur – dan mengancam Masyarakat Adat – dalam RUU CK. Pengadaan lahan ini akan diamanatkan kepada Bank Tanah yang masuk menjadi bagian RUU ini tanpa berdasar pada kajian khusus dalam naskah akademiknya. Salah satu wewenang Bank Tanah yang diatur dalam Pasal 171 RUU CK adalah mengakuisisi aset berupa “hak, izin, atau konsesi atas tanah dan/atau kawasan” yang ditelantarkan lebih dari dua tahun; Bank Tanah bisa mengakuisisi lahan apapun yang dinilai terlantar. Selain itu, Bank Tanah juga dapat memberikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai selama 90 tahun.¹²

¹¹ Data tahun 2019: Pengangguran= 7,05 juta; Angkatan Kerja Baru = 2,24 juta; Setengah Penganggur= 8,14 juta jiwa; Pekerja Paruh Waktu= 28,41 juta; Total = 45,84 juta.

¹² Pasal 127 Draf RUU Cipta Kerja.



Belum adanya mekanisme perlindungan atas wilayah adat dalam peraturan perundang-undangan saat ini menempatkan Masyarakat Adat pada posisi terlemah dalam klaim hak atas tanah. Perlu diingat juga bagaimana saat ini telah banyak tumpang tindih wilayah adat dengan kawasan hutan,¹³ izin, maupun hak-hak tanah lainnya yang penyelesaiannya masih terkendala pengakuan Masyarakat Adat sebagai subjek hukum. Di sisi lain, salah satu pembentuk identitas Masyarakat Adat adalah ikatannya yang kuat dengan sumber-sumber agraria dalam ruang-ruang geografisnya. Karena itu, potensi konflik lahan karena perampasan tanah di wilayah-wilayah adat, juga kriminalisasi atas Masyarakat Adat, akan meningkat jika RUU ini disahkan sehingga menjadi kontra produktif dengan tujuan awalnya: memperbaiki iklim investasi. Jika disahkan, RUU CK akan menjadi disinsentif mata pencaharian tradisional.¹⁴ Terampasnya wilayah adat yang merupakan ruang hidup Masyarakat Adat akan menghilangkan banyak mata pencaharian tradisional yang menjadi salah satu bentuk kekuatan ekonomi mikro karena ketergantungan yang kecil terhadap sumber daya eksternal. Hal ini tentu saja berlawanan dengan tujuan pembentukan RUU CK. Padahal, telah banyak terbukti bagaimana perekonomian mikro menjadi pondasi bagi stabilitas ekonomi nasional, salah satunya pada krisis ekonomi global tahun 2008.

Hilangnya lahan dan mata pencaharian tradisional menandai putusnya hubungan ekologis Masyarakat Adat. Kelestarian lingkungan hidup yang selama ini dijaga melalui relasi harmonis Masyarakat Adat dengan sumber-sumber agrariannya terancam. Sementara itu, mekanisme perlindungan lingkungan hidup banyak sekali dihapuskan RUU CK demi kemudahan berinvestasi. Amdal dan UKL-UPL misalnya, kini tidak menjadi prasyarat Perizinan Berusaha melalui Pasal 23 yang mengubah definisi pada UU 32/2009 tentang PPLH.¹⁵

¹³ Lihat juga Pasal 30, 121, dan 142 dalam Draf RUU Cipta Kerja

¹⁴ Dalam Draf RUU Cipta Kerja, Pasal 40 yang mengubah UU 4/2009 Tentang Minerba justru menambahkan masa kegiatan operasi produksi minerba menjadi 30 tahun dan dapat diperpanjang setiap sepuluh tahun sampai seumur tambang jika ada proses penambahan nilai yang terintegrasi dalam kegiatan usahanya.

¹⁵ Pasal 18 yang mengubah UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, menghapus nomenklatur dan pengaturan mengenai Kawasan Perdesaan yang menjadi locus masyarakat adat dan seharusnya membuka ruang perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat.

RUU CK membatasi partisipasi publik dengan cara membatasi masyarakat yang berpartisipasi menjadi hanya masyarakat terdampak (Pasal 25 (c), dan Pasal 26 ayat 2), sedangkan yang akan terpengaruh oleh keputusan dalam proses Amdal tidak dilibatkan. RUU CK membatasi peran masyarakat dengan hanya melibatkan dalam penyusunan Amdal (Pasal 26 ayat 2), sehingga tidak dibuka kesempatan masyarakat untuk mengajukan keberatan atas dokumen Amdal termasuk untuk menjadi anggota Komisi Penilai Amdal.

RUU CK menguatkan posisi tata ruang laut, sebagaimana diatur dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil (RZWP3K). Fakta di lapangan membuktikan, dari 22 Perda Zonasi yang telah disahkan, ruang hidup masyarakat pesisir (termasuk Masyarakat Adat pesisir) tak mendapatkan porsi yang memadai. Sementara itu, berbagai proyek pembangunan infrastruktur dengan cara reklamasi, proyek pertambangan, industri pariwisata pesisir dan pulau-pulau kecil, pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) batubara, konservasi, dan sejumlah proyek lainnya diberikan ruang yang sangat luas. Tak sedikit nelayan di Indonesia mengalami kesulitan untuk mengakses laut hanya gara-gara di kawasan tersebut terdapat proyek reklamasi, pertambangan, atau PLTU dan kawasan pariwisata. Di antaranya, nelayan Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan, yang dijadikan kawasan pasir tambang untuk reklamasi di Teluk Makassar. Di Selat Alas Lombok Timur, nelayan kehilangan ruang tangkap karena perairan tersebut dijadikan kawasan tambang pasir untuk proyek reklamasi di Teluk Benoa. Maka, jika RUU ini disahkan, lambat laun Masyarakat Adat pesisir akan tersingkir.

Pada pasal 20 RUU CK disebutkan:

1. Pemerintah Pusat wajib memfasilitasi Perizinan Berusaha terkait Pemanfaatan di Laut kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional.
2. Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional, yang melakukan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

¹⁶ Beberapa pasal lain dalam RUU Cipta Kerja yang mengafirmasi masyarakat adat juga menjadi tidak operasional karena pengakuan subjek hukum atas masyarakat adat selalu dianggap belum final dalam praktik sektoral. Pasal 23 angka 24 (perubahan atas Pasal 63 UU 32/2009 PPLH) misalnya, menyatakan: "Dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang...menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup". Beberapa pasal afirmatif: Pasal 30 angka 4 dan 35, Pasal 32 angka 5, Pasal 33 angka 9, Pasal 42 angka 18, Pasal 43 angka 21, dan Pasal 55 angka 3.



Sementara Pasal 22 menyatakan perkecualian untuk masyarakat hukum adat:

1. Kewajiban memenuhi Perizinan Berusaha terkait Pemanfaatan di Laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat di wilayah
2. kelola Masyarakat Hukum Adat.

Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan pengakuannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meski perizinan berusaha dikecualikan bagi Masyarakat Adat tetapi pada prakteknya akan berlawanan karena Masyarakat Adat harus membuktikan bahwa mereka diakui sebagai subjek hukum terlebih dahulu. Akibatnya, Masyarakat Adat akan dikategorikan masyarakat tradisional yang tetap perlu perizinan berusaha.¹⁶ Pengecualian lain untuk Masyarakat Adat justru dihilangkan dalam RUU CK. Sebelumnya dalam Pasal 69 UU 32/2009 tentang PPLH, larangan pembukaan lahan dengan cara membakar yang umum dalam beberapa komunitas Masyarakat Adat dikecualikan dengan pertimbangan kearifan lokal setempat melalui ayat 2 namun ayat ini dihapus dalam RUU CK melalui Pasal 23 angka 25.



11 Hal Yang Harus Termuat Dalam Undang-undang Masyarakat Adat

Atas berbagai pengabaian dan pelanggaran hak Masyarakat Adat yang telah dipaparkan, Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat berpendapat bahwa kehadiran aturan hukum setingkat UU yang mengatur dan mengakui eksistensi Masyarakat Adat dalam kesatuan utuh sebagai sebuah urgensi. Untuk adanya pengakuan dan perlindungan secara utuh, maka UU tentang Masyarakat Adat minimum harus memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Istilah dan definisi Masyarakat Adat.

Penggunaan istilah Masyarakat Adat untuk menegaskan istilah yang tersebut konstitusi, yaitu “kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat” (Pasal 18b ayat 2), dan “Masyarakat Tradisional” (Pasal 28l ayat 3) tidaklah perlu dipertentangkan. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Adat maupun Masyarakat Tradisional dapat digunakan bergantian dengan merujuk kepada satu istilah, yaitu Masyarakat Adat. Definisi Masyarakat Adat setidaknya harus memenuhi tiga unsur; ada komunitas yang hidup dalam satu ikatan keturunan dan/atau teritori; ada wilayah teritori; ada pranata aturan yang ditaati komunitasnya sebagai pedoman kehidupan mereka.

2. Bab tentang Pendaftaran Masyarakat Adat.

Masyarakat Adat ada sebelum adanya NKRI sehingga mereka dapat dengan mudah melakukan identifikasi diri sendiri sebagai Masyarakat Adat (*Self Identification*). Oleh karena itu, pendaftaran Masyarakat Adat dilakukan dengan mekanisme yang sederhana dan lebih menjamin ketepatan dan kecepatan serta bersifat administratif. Prosedur pendaftaran Masyarakat Adat meliputi tahap Identifikasi, Verifikasi, dan Pencantuman.

3. HAM dan prinsip-prinsip HAM.

UU Masyarakat Adat harus didasarkan kerangka HAM dan memasukkan Prinsip HAM antara lain: inheren, *indivisibility* (tidak dapat dibagi) dan kewajiban Negara.



4. Aturan tentang Pemulihan Hak.

Masyarakat Adat adalah kelompok yang menjadi pihak yang telah banyak dirugikan dalam kebijakan pembangunan Indonesia. UU Masyarakat Adat berkewajiban melakukan pemulihan atas hak sebagai warganegara yang telah dilanggar dan/atau dicabut dengan paksa, dan tugas tersebut berada di tangan Pemerintah. Korban adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mengalami penderitaan baik fisik, mental maupun emosional, kerugian ekonomi, atau mengalami pengabaian, pengurangan atau perampasan hak-hak dasarnya sebagai Masyarakat Adat, sebagai akibat pelanggaran hak asasi Masyarakat Adat. Termasuk dalam Korban adalah ahli warisnya. Jenis pemulihan hak yang wajib diatur dalam UU Masyarakat Adat adalah Grasi, Amnesti, Abolisi, Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi.

5. Hak atas identitas budaya.

Dalam setiap fase di daur hidupnya, Masyarakat Adat memiliki budaya khas yang diproduksi dan direproduksi oleh masyarakat tersebut, baik sebagai ekspresi budaya, maupun sebagai pedoman hidup mereka. Kekhasan budaya ini kemudian menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam identitas Masyarakat Adat yang harus dilindungi.

6. Aturan tentang Penyelesaian Konflik.

Konflik yang dihadapi Masyarakat Adat sering kali tidak memberikan keadilan hukum dan sosial bagi mereka. Penyelesaian litigasi mensyaratkan bukti formil, dan seringkali tidak dapat dipenuhi Masyarakat Adat, seperti bukti milik dengan sertifikat. Penyelesaian non-litigasi yang mengandalkan Komnas HAM juga terkendala dengan kewenangan terbatas dari lembaga Negara ini. Ini dapat dilihat dari Rekomendasi Inkuiri Nasional Komnas HAM yang tidak sepenuhnya dijalankan oleh lembaga Negara. UU Masyarakat Adat diharapkan dapat menjadi langkah konstitusional menyelesaikan berbagai konflik yang dihadapi Masyarakat Adat.

7. Hak atas kekayaan intelektual.

Negara harus mengakui bahwa pengetahuan Masyarakat Adat sebagai hak intelektual, yang mencakup dukungan Negara untuk memelihara dan membangun infrastruktur agar pengetahuan tersebut terpelihara dan berkembang, serta melindungi pemilik pengetahuan tersebut dari ancaman dan klaim.

8. Secara eksplisit: Hak Anak Adat dan Hak Pemuda Adat.

Terutama peran penting mereka sebagai penerus/pewaris pengetahuan dan kebudayaan Masyarakat Adat serta penjaga wilayah adat di masa depan.

9. Secara eksplisit: Hak Perempuan Adat.

terutama peran mereka sebagai guru pengetahuan. Hak Perempuan Adat yang perlu diakui secara eksplisit adalah hak sebagai individu manusia, hak sebagai warga Negara, dan hak sebagai anggota komunitas suatu Masyarakat Adat. Hak ini dapat berwujud hak individual, hak komunal, dan hak kolektif.

10. Pasal-pasal mengenai Tindakan Khusus Sementara bagi Masyarakat Adat pada umumnya,

dan bagi anak adat, pemuda adat, dan perempuan adat secara khusus dalam hal:

- a. Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat;
- b. Identifikasi Adminduk yang mudah, murah, dan legitimate;
- c. Penguasaan dan pengelolaan lahan dan SDA;
- d. Hak kolektif Masyarakat Adat/ perempuan adat;
- e. Reproduksi sosial untuk memastikan keberlanjutan Masyarakat Adat; dan
- f. Alokasi dana yang cukup dalam upaya mengejar ketertinggalan melalui pemberdayaan, peningkatan kapasitas, keahlian, serta keterampilan yang sesuai dengan nilai nilai dan budaya Masyarakat Adat

11. Tanggung jawab Negara dan Non-Negara

Tanggung Jawab Negara :

a. Menghormati (*to Respect*):

Dalam konteks menghormati, maka pemerintah perlu melakukan pendataan administrasi sesuai Adminduk yang mudah bagi Masyarakat Adat, murah untuk Pemerintah, dan legitimate (memberi kepastian hukum bagi semua pihak). Pemerintah juga perlu melakukan pemberdayaan dengan pendekatan aksi afirmasi untuk pengakuan akan pengetahuan, ekspresi budaya, teknologi, dan wilayah kelola Masyarakat Adat.

Agar terjadi strategi kebijakan yang komprehensif, perlu dibentuk Kelembagaan Khusus Masyarakat Adat yang setingkat Menteri/Eselon I.

b. Melindungi (*to Protect*):

Diperlukan aksi afirmasi untuk Masyarakat Adat, Anak Adat dan Pemuda Adat, serta Perempuan Adat, agar mereka dapat berpartisipasi dalam pembangunan secara setara dengan warga negara lainnya. Bentuk aksi afirmasi itu dapat berupa kemudahan akses dalam pendidikan, serta pengakuan metode pendidikan yang memenuhi kebutuhan dasar Masyarakat Adat, Anak dan Pemuda Adat, serta Perempuan Adat. Jaminan wilayah kelola bagi Masyarakat Adat agar mereka dapat berekspresi dan merencanakan masa depannya tanpa rasa takut. Ke arah sebaliknya, tindakan afirmasi juga ditujukan kepada masyarakat umum agar mereka mengetahui dan menghormati keberadaan Masyarakat Adat dengan antara lain melakukan pendidikan publik.

c. Memenuhi (*to Fulfill*):

Adanya pasal khusus tentang Remedi (Rehabilitasi, Restitusi, dan Ganti Rugi), kelembagaan Negara yang dapat mengeksekusi, alokasi dana yang memadai. Mengalokasikan minimum lima persen APBN/D untuk usaha-usaha pemenuhan hak-hak Masyarakat Adat.

Tanggung Jawab Non-Negara:

Perlu diatur tentang tanggung jawab pelaku non-Negara, terutama dalam menghormati dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat. Seperti mengakui keberadaan Masyarakat Adat dan tidak mengganggu kehidupan dan penghidupan Masyarakat Adat.

Referensi

- Anaya, James and S James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, USA, 2004)
- Arizona, 2016. Masyarakat Adat dan Pembaruan Hukum. Presentasi diunduh dari <https://prezi.com/m/i02fgkxjawg-d/masyarakat-adat-dan-pembaruan-hukum-daerah/> Diakses 13 Maret 2017.
- Arizona, Yance, Siti Rakhma Mary Herwati and Erasmus Cahyadi, *Kembalikan Hutan Adat Kepada Masyarakat Hukum Adat: Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 35/PUU-X/2012 Mengenai Pengujian Undang-Undang Kehutanan* (Perkumpulan HuMa Indonesia, 2014)
- Binadesa, 2014. Mahkamah Konstitusi Mengabulkan Sebagian Gugatan Atas UU Perkebunan. Diunduh dari: <http://binadesa.org/putusan-mahkamah-konstitusi-mengabulkan-sebagian-gugatan-takp/>. Diakses 13 Maret 2017.
- Davidson, Jamie and David Henley, *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The Deployment of Adat from Colonialism to Indigenism* (Routledge, 2007)
- Herwati, 2015. Pemberian Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi untuk Para Pejuang Agraria Demi Keadilan. Policy Paper Sayogjo Institute No. 1 tahun 2015. Diunduh dari <http://sajogyo-institute.org/wp-content/uploads/2016/05/Pemberian-amnesti-abolisi-dan-rehabilitasi-untuk-para-pejuang-agraria-demi-keadilan.pdf>. Diakses [13 MARET 2017].
- KOMNAS HAM, 2016. Inkuiri Nasional KOMNAS HAM: Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan. Jakarta: KOMNAS HAM.
- Nagara, G., 2014. Pokok-pokok Gugatan Masyarakat Sipil Terhadap UU P3H.
- Putusan Nomor 95/MK/PUU-XII/2014.
- Rachman, dkk, 2012. Kajian Kritis Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomo5 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Kertas kerja Epistema Nomor 1/2012. Jakarta: Epistema.
- Saleh, M.R., 2007. Masyarakat Adat dan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Yogyakarta: Pusham UII
- Simarmata, Rikardo and Bernadinus Steni, *Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subjek Hukum: Kecakapan Hukum Masyarakat Hukum Adat Dalam Lapangan Hukum Privat Dan Hukum Publik* (The Samdhana Institute, 2017)
- Arimbi Heroepoetri, Devi Anggraini, Muntaza, Tanya Jawab Soal Masyarakat Adat, PEREMPUAN AMAN (2018)



Koalisi Kawal RUU Masyarakat Adat



Didukung oleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk Keadilan Tenurial