



## Position Paper

### Tinjauan Kritis atas RUU tentang Masyarakat Adat Versi DPR RI

*“Undang-undang Dasar merupakan satu monumen, suatu dokumen antropologi karena mengekspresikan kosmologi bangsa, mengewanjahtahkan cita-cita, harapan dan mimpi-mimpi tentang membangun negara”  
(Satjipto Rahardjo, 2007)*



#### **Masyarakat Adat: Komponen Pembentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI**

Para pendiri bangsa menyadari bahwa keberagaman merupakan fondasi pembentukan Indonesia sebagai sebuah negara bangsa. Salah satu bentuk keberagaman itu dapat kita jumpai pada Masyarakat Adat. Sebagai suatu entitas bangsa, Masyarakat Adat sejak awal telah disebutkan dalam perumusan konstitusi UUD 1945. Muhammad Yamin mengemukakan bahwa persekutuan-persekutuan rakyat telah terbukti mampu mengurus tata negara dan hak-hak atas tanah. Pandangan yang sama disampaikan oleh Soepomo dalam rapat BPUPKI, beliau mencontohkan susunan tata negara yang asli dalam masyarakat Indonesia:

*“Menurut sifat tatanegara Indonesia yang asli, yang sampai zaman sekarang pun masih dapat terlihat dalam suasana desa baik di Jawa maupun di Sumatera dan kepulauan-kepulauan Indonesia lain, maka para pejabat negara ialah pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan para pejabat negara senantiasa berwajib memegang teguh persatuan dan keimbangan dalam masyarakatnya”<sup>1</sup>*

Persekutuan-persekutuan rakyat dengan susunan asli sebagaimana disebutkan di atas adalah kesatuan Masyarakat Adat yang telah terbukti cakap menyelenggarakan pemerintahan jauh sebelum NKRI berdiri. Kecakapan tersebut didasarkan pada tertib hukum sendiri yang bersumber dari pandangan hidup dan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di dalam lingkungan sosialnya serta mengalami proses dialektis dengan lingkungan sosial, politik, ekonomi dan budaya di sekitarnya.

Amandemen UUD 1945 menegaskan pengakuan negara terhadap keberadaan Masyarakat Adat, penegasan tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1). Ketiga ketentuan tersebut mewajibkan negara untuk mengakui sistem pemerintahan asli, penghormatan hak asal-usul masyarakat adat dalam penyelenggaraan pembangunan nasional dan tidak boleh diabaikan apalagi sengaja dihapuskan oleh pemerintah Indonesia.



### **Situasi Umum Masyarakat Adat**

Sebagian besar komunitas Masyarakat Adat menjadi miskin dan tertindas karena ketimpangan penguasaan sumber-sumber kehidupan. Tanah mereka diambil alih secara sepihak dan dijadikan sebagai konsesi perkebunan sawit, pertambangan, ijin-ijin konsesi kehutanan dan konservasi. Tidak sedikit komunitas masyarakat adat terlibat konflik dengan perusahaan yang mengambil alih wilayah kehidupan mereka. Pemerintah yang seharusnya mengayomi masyarakat adat dalam kenyataannya malah menjadi pihak ikut menindas Masyarakat Adat. Tidak berhenti di situ, hukum adat, berikut praktek-praktek penyelesaian sengketa dalam masyarakat adat, dicap sebagai praktek yang bertentangan dengan hukum, dan karenanya penyelesaian sengketa masyarakat adat harus tunduk pada ketentuan hukum negara melalui mekanisme peradilan formal negara. Selain itu, sistem pengurusan diri (pemerintahan adat) oleh negara dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan karenanya perlu diseragamkan.

<sup>1</sup> Simanjuntak Marsilam, 1994, *Pandangan Negara Integralistik*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, Hlm.90

Di banyak tempat, negara justru melakukan tindakan-tindakan kekerasan dan kriminalisasi terhadap Masyarakat Adat yang mempertahankan wilayah kehidupannya. Mereka terpaksa mengikuti proses hukum di pengadilan negara dan tidak jarang mereka akhirnya harus mendekam di penjara. Mereka dikalahkan berkali-kali oleh sistem ekonomi yang mengutamakan keuntungan bagi pemilik modal. Mereka juga dikalahkan oleh sistem hukum yang tidak menghargai tradisi dan hukum adat mereka. Hal ini sungguh ironis, sebab ekonomi dan hukum yang seharusnya menjadi sarana untuk mencapai keadilan dengan memperlakukan semua orang sama, malah melanggengkan ketidakadilan.

Suatu proses sistematis penyingkiran masyarakat adat dibuktikan melalui Inkuiri Nasional yang dilaksanakan oleh Komnas HAM pada tahun 2014 yang lalu. Dari berbagai kesaksian masyarakat adat yang diperdengarkan dalam Dengar Keterangan Umum yang diselenggarakan di 7 region dan 1 kali di tingkat nasional menunjukkan bahwa melalui kebijakan, negara telah melakukan pengambilalihan wilayah-wilayah adat untuk kemudian diberikan kepada perusahaan-perusahaan swasta melalui mekanisme perijinan. Bahkan dalam proses Dengar Kesaksian Umum tersebut ditemukan fakta bahwa ada juga perusahaan-perusahaan yang beroperasi di wilayah adat tetapi tidak mendapatkan ijin, dan ada pula yang ijinnya telah lampau waktu tetapi tidak mendapatkan tindakan hukum berarti dari negara.

Saat ini sudah banyak undang-undang yang mengatur tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, terutama undang-undang di bidang sumber daya alam. Namun, alih-alih mengakui dan melindungi hak masyarakat adat, kebanyakan undang-undang tersebut malah 'merampas' hak masyarakat adat atas sumber-sumber kehidupan serta membatasi hak mereka. Undang-undang yang ada saat ini belum sepenuhnya berpihak kepada masyarakat adat. Oleh karena itu, masyarakat adat memerlukan sebuah undang-undang khusus yang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak mereka.

Undang-undang khusus ini harus menata ulang hubungan antara masyarakat adat dengan negara di masa depan dengan mengutamakan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, menjunjung tinggi hak asasi manusia, perlakuan tanpa diskriminasi, dan pro lingkungan hidup. Undang-undang khusus ini juga harus bisa mengatasi persoalan sektoralisme yang selama ini terjadi di berbagai instansi pemerintah yang berurusan dengan masyarakat adat.

Dengan cara pandang demikian maka undang-undang yang akan mengakui dan melindungi masyarakat adat dan haknya menjadi undang-undang yang akan memposisikan masyarakat adat sebagai Warga Negara Indonesia seutuhnya. Hal ini penting karena situasi yang dihadapi masyarakat adat selama ini dimana pengakuan dan perlindungan itu tidak ada maka yang terjadi adalah Masyarakat Adat tidak dipandang sebagai warga negara.

Berdasarkan argumentasi yang disebutkan di atas, pembentukan Undang-undang tentang pengakuan, perlindungan dan pemenuhan Masyarakat Adat beserta hak-hak tradisional sesungguhnya merupakan mandat sekaligus menjadi utang negara yang telah lama dideklarasikan didalam Konstitusi.

## **Dinamika Pembahasan RUU tentang Masyarakat Adat.**

Setelah gagal ditetapkan menjadi Undang-undang hingga akhir masa sidang DPR RI Periode 2009-2014, Pada tahun 2017 RUU tentang Masyarakat Adat secara resmi menjadi RUU inisiatif DPR RI. Pada tanggal 12 Februari 2018 Ketua DPR telah menyampaikan surat nomor: LG/03105/DPR RI/2018 kepada Presiden Republik Indonesia sebagai RUU inisiatif DPR RI untuk dibahas bersama Pemerintah.

Pada tanggal 9 Maret 2018, Presiden telah mengeluarkan Surat Perintah Presiden (SUPRES) melalui Kementerian Sekretariat Negara Nomor B-186/M.Sesneg/D-1/HK.00.03/03/2018 tentang Pembentukan TIM Pemerintah yang akan membahas rancangan Undang-undang tentang Masyarakat Hukum Adat bersama DPR RI. Ada pun keanggotaan Tim Pemerintah dikoordinir oleh Menteri dalam Negeri dan anggotanya masing-masing terdiri dari Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri Desa/Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Menteri Hukum dan HAM.



Meski dari proses legislasi mengalami kemajuan, tetapi dari segi substansi, RUU Masyarakat Adat versi DPR RI berpotensi menghilangkan keberadaan Masyarakat Adat, menganggangki semangat konstitusi tentang pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Bagian-bagian krusial dan hal yang perlu diatur akan diuraikan sebagai berikut:

### **1. Mengenai Judul RUU tentang Masyarakat Adat**

Pada prinsipnya, mendefenisikan Masyarakat Adat sebagai subjek hukum harusnya mengacu pada dua istilah sebagai rujukan pokok di dalam konstitusi, yaitu istilah Masyarakat Hukum Adat (Pasal 18 B ayat 2 UUD 1945) dan istilah Masyarakat Tradisional (Pasal 28 I ayat 3 UUD 1945). Kedua istilah tersebut dipakai untuk menggambarkan dua pendekatan dalam konstitusi mengenai Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat beserta hak-hak nya, yaitu pendekatan fungsional sebagaimana diinginkan oleh Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, dan pendekatan berbasis HAM dalam pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat beserta hak-hak nya sebagaimana diinginkan oleh Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945. Dalam konteks dimana konstitusi sendiri mengenal dua istilah sebagaimana disebutkan itu, maka harus ditemukan suatu istilah yang mengakomodasi dua maksud dalam dua istilah tersebut. Karena itu, maka istilah Masyarakat Adat harus dipertimbangkan untuk dipakai di dalam RUU Masyarakat Adat. Selain utnuk mengakomodasi dua istilah dalam konstitusi tersebut, istilah Masyarakat Adat sudah diterima secara sosial. Dari draft awal yang diserahkan oleh Fraksi Nasdem sebagai inisiator, draft rancangan Undang-undang berjudul RUU tentang Masyarakat Adat, bukan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat sebagaimana draft yang akan dibahas oleh DPR bersama Pemerintah. AMAN dengan demikian mengusulkan agar judul RUU yang digunakan adalah “RUU tentang Masyarakat Adat”.

## 2. Proses Penetapan/Pendaftaran yang MUDAH bagi Masyarakat Adat, MURAH bagi Pemerintah, dan Hasilnya LEGITIMATE

Dalam Pasal 18 ayat (4) draft RUU menyatakan “*Menteri menetapkan Masyarakat Hukum Adat sesuai dengan laporan hasil validasi yang diserahkan oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat dalam bentuk Keputusan Menteri*”.

Proses penetapan/pendaftaran Masyarakat Adat melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri, ini terlalu birokratis dan menyulitkan Masyarakat Adat. Oleh karena itu, AMAN menginginkan suatu proses penetapan/pendaftaran yang mudah bagi Masyarakat Adat yaitu dengan meletakkan proses identifikasi dan verifikasi pada dua hal utama penanda keberadaan Masyarakat Adat yaitu: 1). Identitas Budaya, dan; 2). Wilayah Adat. Penetapan/Pendaftaran keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum dan Wilayah Adatnya, harus dimaknai sebagai suatu tindakan administratif atau tindak lanjut dari pengakuan deklaratif oleh konstitusi. Karena dua hal inilah yang absen dalam sistem administrasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penetapan/pendaftaran seharusnya dibuat lebih sederhana yaitu cukup dengan Keputusan Bupati dan Keputusan Gubernur berdasarkan kewenangannya masing-masing dan agar hasilnya legitimate haruslah mendapat persetujuan dan validasi bersama antara komunitas masyarakat adat, pemerintah dan pihak terkait lainnya.

Perlu dicatat bahwa ketiadaan penetapan/pendaftaran Masyarakat Adat dari pemerintah, bukan berarti bahwa hak Masyarakat Adat sebagai warga negara menjadi hilang atau tidak ada. Negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak warga negara masyarakat adat yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Seperti; hak kebebasan menganut kepercayaan sebagaimana diatur dalam Putusan MK.97/PUU-XIV/2016, Hak atas Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan lain-lain.



## 3. Perlu MENGHAPUS “Bab Mengenai Evaluasi” dari draf yang ada saat ini.

Pasal 20 dan 21 RUU Masyarakat Adat, menyatakan bahwa masyarakat adat yang telah ditetapkan akan dievaluasi keberadaannya setiap 10 (Sepuluh) tahun pasca penetapannya oleh pemerintah. Hasil akhir dari Evaluasi tersebut memungkinkan “Penghapusan” keberadaan Masyarakat Adat dan tanah adat kembali menjadi tanah negara. Ketentuan ini melanggengkan politik penyangkalan bahwa Masyarakat Adat telah ada jauh sebelum NKRI ini terbentuk. Masyarakat Adat adalah subjek hukum alamiah dan serangkaian haknya termasuk hak atas tanah merupakan hak asal-usul-bawaan-tradisional adalah hak yang tidak terpisahkan (*inalienable rights*) dari sejarah keberadaan Masyarakat Adat itu sendiri. Pengaturan mengenai evaluasi keberadaan Masyarakat Adat bertentangan dengan semangat pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak Masyarakat Adat sebagaimana diatur didalam Konsitusi Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu ketentuan mengenai “**Evaluasi Masyarakat Adat**” **TIDAK PERLU ADA dan HARUS DIHAPUS** dari RUU Masyarakat Adat yang akan dibahas oleh DPR bersama Pemerintah.

#### 4. Perlu **MENAMBAHKAN** klausul mengenai hak Masyarakat Adat atas “Rehabilitasi dan Restitusi”

Persoalan yang dihadapi oleh Masyarakat Adat saat ini, tidak dapat dilepaskan dari pelanggaran HAM di masa lalu. Pelanggaran HAM masa lalu itu berupa tindakan diskriminasi, kekerasan, perampasan sumber daya alam, penggusuran, yang dilakukan oleh Negara dan atau pihak lain. Oleh karena itu Masyarakat Adat berhak mendapat hak atas rehabilitasi dan restitusi. Pengaturan lebih lanjut mengenai hak atas rehabilitasi dan restitusi akan dilakukan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku atau setidaknya UU Masyarakat Adat memandatkan adanya pengaturan mengenai tata cara pemberian hak atas rehabilitasi dan restitusi melalui Peraturan Pemerintah.

#### 5. Perlunya **MEMBENTUK** satu Lembaga di Tingkat Nasional Yang Mengurusi Masyarakat Adat

Isu kelembagaan menjadi salah satu isu sentral dalam upaya pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat. Hal ini disebabkan karena pengakuan dan perlindungan terhadap hak masyarakat adat itu menjadi dasar dari tercapainya keinginan untuk mengantarkan bangsa Indonesia keluar dari pengaturan hukum yang sektoral dan tumpang tindih sebagaimana terjadi selama ini. Sudah jamak diketahui bahwa hukum dan kebijakan nasional dan daerah selalu dituding sebagai penyebab dari tidak terimplementasikannya pengakuan dan perlindungan masyarakat adat dan hak-hak nya. Hukum dan kebijakan bahkan menjadi sumber dari pengambilalihan hak masyarakat adat atas wilayah dan sumber daya alam lainnya. Hukum dan kebijakan juga menjadi penyebab dari hancurnya hukum dan pranata pemerintahan yang sudah lama hidup dan berkembang di dalam komunitas-komunitas masyarakat adat di seluruh nusantara.

Atas dasar pikir itulah AMAN mengusulkan adanya suatu lembaga negara yang secara khusus ditujukan untuk mengaktualisasi pengakuan dan perlindungan atas masyarakat adat dan hak-hak nya. Dalam RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat versi AMAN, lembaga negara yang diusulkan itu bernama “Komisi Masyarakat Adat” yang berkedudukan ditingkat nasional.

Komisi Masyarakat Adat yang dimaksud oleh AMAN dilekati dengan beberapa kewenangan yang memungkinkan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat dapat dijalankan. Kewenangan-kewenangan itu adalah: 1). melaksanakan pendataan dan pengkajian, 2). melaksanakan verifikasi atas keberadaan masyarakat adat dan hak-hak nya, 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.

Sementara itu, draf RUU inisiatif DPR-RI hanya mengakomodasi satu lembaga yang disebut dengan Panitia Masyarakat Hukum Adat. Panitia ini dibentuk pada tingkat Kabupaten, Provinsi dan Pusat. Panitia ini pun hanya menjalankan satu kewenangan yaitu melakukan verifikasi atas keberadaan masyarakat adat dan hak-hak nya.

Dengan demikian, maka jika RUU versi DPR disahkan sebagai UU, persoalan pokoknya masih belum tuntas, yaitu persoalan sektoralisasi, dan tumpang tindih kebijakan terkait masyarakat adat. Ini disebabkan karena institusi-institusi pemerintah masih tetap menjalankan program-program sektoral berdasarkan undang-undang sektoral. **Oleh karena itu, keberadaan kelembagaan Masyarakat Adat “KOMNAS MASYARAKAT ADAT”, perlu diatur didalam**

**RUU Masyarakat Adat. Hal ini sejalan pula dengan Point 5 (Lima) NAWACITA Presiden Jokowi Widodo dan Wapres Jusuf Kalla, terkait Masyarakat Adat**

**6. Perlunya pengaturan mengenai “Penyelesaian Konflik/Sengketa”**

Sengketa dan juga konflik terkait dengan hak masyarakat adat merupakan salah satu persoalan banyak dialami oleh masyarakat adat. Sengketa atau konflik tersebut dapat terjadi di dalam komunitas masyarakat adat, antar komunitas masyarakat adat, antara masyarakat adat dengan perusahaan maupun antara masyarakat adat dengan instansi pemerintah. Masyarakat punya mekanisme sendiri untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di wilayahnya berdasarkan hukum adat. Sedangkan negara dengan hukum negara sering memaksakan berlakunya hukum negara untuk menyelesaikan konflik. Secara umum, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber daya alam memberikan pilihan penyelesaian sengketa baik di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan. Karena itu perlu mempertimbangkan mekanisme penyelesaian konflik diatur didalam RUU Masyarakat Adat.

---

SEKIAN