



PENGHARMONISASIAN, PEMBULATAN, DAN PEMANTAPAN KONSEPSI ATAS RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MASYARAKAT ADAT

I. Pendahuluan

Badan Legislasi telah menerima surat tertanggal 27 Juli 2017 perihal usulan Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat yang diusulkan oleh 26 (dua puluh enam) Anggota Fraksi Partai Nasdem Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Permintaan tersebut sesuai dengan tugas Badan Legislasi DPR yang diatur dalam Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Pasal 105 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *juncto* Pasal 65 huruf c Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, *juncto* Pasal 22 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat merupakan RUU inisiatif yang diajukan oleh Anggota DPR RI. RUU tersebut telah sesuai dengan ketentuan Pasal 21 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan telah memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 103 ayat (3) dan Pasal 112 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) TATIB DPR serta Pasal 10 Peraturan DPR RI tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat (dalam Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2017 tertulis: RUU tentang Perlindungan dan Pengakuan Hak Masyarakat Adat) telah memenuhi syarat formil untuk diajukan karena

RUU tersebut termasuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2017 nomor urut 44 dan disertai dengan Naskah Akademik. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 16 dan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

II. Hasil Kajian

Berdasarkan hal tersebut di atas, Badan Legislasi DPR RI selanjutnya melakukan kajian atas RUU tentang Masyarakat Adat tersebut yang meliputi aspek teknis, aspek substantif, dan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kajian tersebut dilakukan, baik antar konsideran, pasal-pasal, serta penjelasan yang ada dalam RUU, maupun antar RUU dengan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

A. Aspek Teknik

Berdasarkan aspek teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat masih memerlukan penyempurnaan sebagai berikut:

1. Judul RUU Masyarakat Adat sebaiknya diubah menjadi RUU tentang Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 yaitu Masyarakat Hukum Adat;
2. Perbaiki istilah Perlindungan Pasal 1 angka 3 menjadi “Pelindungan” sesuai Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia. Selain Pasal 1 angka 3, penyesuaian istilah pelindungan juga dilakukan di Pasal 2 dan Penjelasan Pasal 2, pasal 3 dan penjelasannya, Judul Bab III, Pasal 18, Pasal 19 dan penjelasannya, Pasal 34 huruf e, Pasal 35 huruf j, Pasal 36 huruf f, Pasal 44, dan Pasal 45;
3. Pasal 4 ayat (2) perlu perbaikan redaksional frasa ‘Masyarat Adat’ menjadi ‘Masyarakat Adat’;
4. Perbaiki redaksional pada Kata “territorial” dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a diperbaiki penulisannya mejadi “teritorial”;

5. Judul Bagian Kedua “Persyaratan” tidak sesuai dengan isi karena Bagian Kedua tidak hanya mengatur tentang persyaratan tetapi juga pembentukan panitia *ad hoc*, verifikasi, dan validasi. Sehingga sebaiknya Bagian Kedua dan BAB II secara keseluruhan dirumuskan ulang;
6. Frasa “Kelembaga Adat” pada Pasal 5 ayat (2) huruf e perlu diperbaiki menjadi “Lembaga Adat”;
7. Perlu penjelasan mengenai bagaimana mekanisme koordinasi dalam melakukan pendataan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah pada Pasal 5 angka (3), mengingat koordinasi ini dilakukan sebelum dibentuk panitia dan dalam rangka memberi Pengakuan;
8. Kata “pengakuan” dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) seharusnya diawali dengan huruf besar, karena kata “Pengakuan” sudah didefinisikan dalam Ketentuan Umum. Begitu juga dengan kata “pengakuan” pada Pasal 9 ayat (1), Pasal 33 huruf c, Pasal 35 huruf a, Pasal 45 huruf b dan huruf j;
9. Perlu penyempurnaan dan konsistensi istilah “panitia” dalam Pasal 8 dan pasal 9 agar dapat dibedakan panitia yang dibentuk oleh Menteri dan panitia yang dibentuk oleh gubernur dan bupati karena Pasal 11 juga menyebutkan panitia kabupaten/kota, panitia provinsi, dan panitia pusat;
10. Frasa “masyarakat adat” pada Pasal 8 ayat (3) huruf c seharusnya diawali dengan huruf besar karena frasa “Masyarakat Adat” didefinisikan dalam Ketentuan Umum;
11. Pasal 8 Ayat (4) sebaiknya dinormakan terpisah menjadi dua (2) ayat, karena mengatur dua (2) hal yang berbeda;
12. Konsistensi istilah “identifikasi” dan “pendataan”, karena di Pasal 5 yang dirujuk oleh Pasal 10 ayat (2) yang digunakan adalah istilah pendataan dan hasil pendataan bukan identifikasi;
13. Pasal 10 ayat (3) sebaiknya dihapus karena membuat proses identifikasi dan verifikasi menjadi tumpang tindih dan tidak jelas;

14. Pasal 10 ayat (1) perlu penyempurnaan rumusan karena subjek yang melakukan identifikasi belum jelas. Selain itu, perlu penyesuaian dengan ayat-ayat selanjutnya;
15. Perlu disebutkan secara konkret batas waktu pengumuman karena Pasal 13 ayat (4) tidak menyebutkan jangka waktu pengumuman;
16. Perlu kejelasan rumusan pada pasal 13 ayat (5) terkait panitia mana yang berwenang mengumumkan hasil verifikasi;
17. Penyempurnaan redaksional Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 15 perlu penambahan norma baru terkait keputusan panitia yang telah melakukan validasi berdasarkan hasil verifikasi ulang sebagaimana diatur pada ayat (2) bersifat final;
18. Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan frasa “berdasarkan kesepakatan” dan frasa “berdasarkan kesepakatan bersama”. Apakah yang dimaksud dengan frasa “berdasarkan kesepakatan” adalah kesepakatan dalam Masyarakat Adat atau antara Masyarakat Adat dengan Pemerintah Daerah?
19. Perbaiki rujukan Pasal pada Pasal 31 ayat (1) seharusnya merujuk pada Pasal 30;
20. Perlu dijelaskan apa yang dimaksud dengan “pendampingan” pada Pasal 31 ayat (2) huruf c;
21. Pasal 31 ayat (4) perlu ditambahkan norma baru mengenai akses pendaftaran Kekayaan Intelektual milik masyarakat adat;
22. Kata “pemberdayaan” dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 35, Pasal 40 dan Pasal 45 seharusnya diawali dengan huruf besar, karena kata “Pemberdayaan” sudah diatur dalam Ketentuan Umum.
23. Pasal 43 diusulkan untuk dihapus karena substansi Pasal 43 sudah termaktub dalam Pasal 44;
24. Pasal 46 ayat (2) yang merupakan ketentuan pidana sebaiknya diatur dalam Bab tersendiri yaitu Ketentuan Pidana.

B. Aspek Substansi

1. RUU ini berjudul “Masyarakat Adat”, adapun judul RUU ini berbeda dengan judul RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas 2015-2019 yaitu “Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat”.
2. Konsideran menimbang perlu diperbaiki agar lebih mendalam dan saling terkait antara aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis dari RUU ini. Usulan perbaikannya yaitu:
 - a. 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;
 - b. bahwa Masyarakat Hukum Adat selama ini belum diakui dan dilindungi secara optimal dalam melaksanakan hak pengelolaan yang bersifat komunal, baik hak atas tanah, wilayah, budaya, dan sumber daya alam yang diperoleh secara turun-temurun, maupun yang diperoleh melalui mekanisme lain yang sah menurut hukum adat setempat;
 - c. bahwa belum optimalnya pengakuan dan perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat yang bersifat komunal mengakibatkan munculnya konflik di Masyarakat Hukum Adat sehingga menimbulkan ancaman stabilitas keamanan nasional;
 - d. bahwa pengakuan dan perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat dalam peraturan perundang-undangan saat ini belum diatur secara komprehensif sehingga perlu diatur secara khusus dalam satu Undang-Undang;
 - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat;
3. Definisi Masyarakat Hukum Adat yang terdapat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 perlu disempurnakan dan konsisten dengan persyaratan pendataan masyarakat adat yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2). Definisi Masyarakat Hukum Adat diusulkan “sekelompok orang yang hidup secara turun temurun dalam bentuk paguyuban di wilayah geografis tertentu, memiliki asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, identitas budaya, hukum adat yang masih ditaati, hubungan yang kuat

dengan tanah dan lingkungan hidup, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum.

4. Penyempurnaan definisi Pengakuan Pasal 1 angka 2 yaitu: Pengakuan adalah pernyataan tertulis yang diberikan oleh Negara atas penerimaan dan penghormatan kepada Masyarakat Adat beserta seluruh hak dan identitas yang melekat padanya.
5. Asas kesetaraan gender sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 huruf c diusulkan diubah menjadi asas kesetaraan dengan penjelasan sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “asas kesetaraan” adalah bahwa tiadanya pembedaan berdasarkan warna kulit, tingkat pendidikan, perbedaan/ragam kebudayaan, sistem kepercayaan, sehingga penyelenggaraan pembangunan bangsa dan Negara menempatkan masyarakat adat sebagai salah satu komponen penting dari bangsa Indonesia untuk menjadi lebih cerdas, lebih sejahtera, dan lebih berkemampuan untuk mengembangkan kehidupan kelompok maupun pribadi dalam lingkup komunitas maupun dalam lingkup bangsa dan sebagai warga dunia.
6. Perlu dijelaskan oleh pengusul terkait urgensi pembentukan panitia yang bersifat *ad-hoc* sebagaimana diatur dalam Pasal 7, karena tugas panitia pada dasarnya sudah bersifat sementara (*ad-hoc*) sehingga tidak perlu disebutkan panitia *ad-hoc*. Selain itu fungsi kepanitiaan sesungguhnya bisa dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, tidak perlu membentuk panitia yang melibatkan unsur dari luar pemerintah. Namun yang perlu diatur adalah pada kementerian manakah yang bertanggung jawab mengurus Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, karena selama ini pelaksanaan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat masih dilakukan oleh beberapa kementerian.
7. Penunjukan “masyarakat adat” sebagai unsur dari panitia yang bertugas untuk melakukan pengakuan terhadap Masyarakat Adat

sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) huruf c membuat ketidakjelasan norma, karena Masyarakat Adat adalah objek yang akan dilakukan indentifikasi, verifikasi, validasi, dan penetapan sebagai tahapan dari proses Pengakuan yang dilakukan oleh panitia.

8. Paragraf 2 Pasal 22 dan Pasal 23 mengenai Hak Atas Sumber Daya Alam diusulkan untuk dijabarkan terlebih dahulu pokok-pokoknya khususnya mengenai pengelolaan dan kompensasi oleh Masyarakat Adat baru kemudian ketentuan lebih lanjut didelegasikan kepada Peraturan Pemerintah. Hal ini penting agar peraturan perundangan-undangan yang lebih rendah nantinya tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan RUU ini.
9. Perlu penjelasan Pengusul terkait Pasal 23 ayat (1) mengenai pengelolaan sumber daya alam oleh negara atas persetujuan masyarakat adat, karena berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
10. Kewenangan penetapan rencana tata ruang wilayah pada Pasal 34 tidak hanya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat, tetapi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota juga berwenang menetapkan rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Kebijakan penetapan tata ruang wilayah provinsi dan tata ruang wilayah kabupaten/kota sangat berkaitan dengan penentuan wilayah masyarakat adat.
11. Pasal 35 huruf k perlu diperjelas terkait peta tanah Indonesia. Norma ini perlu disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial dimana dalam Undang-Undang Informasi Geospasial tidak dikenal nomenklatur peta tanah Indonesia. Jenis Informasi Geospasial yang diatur dalam

UU tersebut terdiri dari Informasi Geospasial Dasar dan Informasi Geospasial Tematik. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah diperbolehkan membuat Informasi Geospasial Tematik.

12. Bab IX tentang Penyelesaian Sengketa perlu dirumuskan ulang karena belum mengatur penyelesaian sengketa antar masyarakat adat dan sengketa antara masyarakat adat dan pihak lain.

C. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

RUU ini secara garis besar telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun berdasarkan kajian tersebut di atas RUU ini masih perlu penyempurnaan khususnya dari asas kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan. Hal ini agar sesuai dengan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Pasal 23 huruf a Peraturan DPR RI tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

III. Penutup

Demikian kajian tim ahli Badan Legislasi atas Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Tentunya kajian ini masih memerlukan tanggapan, dan/atau saran penyempurnaan dari Pimpinan dan anggota Badan Legislasi.

Jakarta, Agustus 2017
BADAN LEGISLASI DPR RI