

URGENSI PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MASYARAKAT HUKUM ADAT

1

Harris Y. P. Sibuea

Abstrak

Indonesia belum memiliki regulasi khusus yang mengatur dan mengakui keberadaan masyarakat adat. Sampai saat ini negara belum mampu memenuhi hak-hak masyarakat adat sebagai bagian dari Warga Negara Indonesia. Tulisan ini mengkaji persoalan hukum atas urgensi pembentukan Rancangan Undang Undang (RUU) tentang Masyarakat Hukum Adat sebagai bentuk pengakuan yuridis atas keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia yang dianalisis berdasarkan asas kepastian hukum. DPR RI berperan dalam membentuk dan mengesahkan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat sehingga persoalan hukum atas pelanggaran hak masyarakat adat dapat diatasi. RUU tentang Masyarakat Hukum Adat merupakan dasar hukum yang akan memberikan kepastian hukum bagi keberadaan masyarakat hukum adat. RUU tentang Masyarakat Hukum Adat juga akan menjadi landasan atas harmonisasi UU sektoral terkait pengaturan keberadaan masyarakat hukum adat.

Pendahuluan

Masyarakat adat di Indonesia telah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia berawal dari bersatunya komunitas-komunitas adat yang ada di seluruh wilayah Nusantara. Konstitusi memberikan pengakuan tertinggi terhadap keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia. Bentuk pengakuan lain dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang memutuskan

untuk lebih melindungi keberadaan masyarakat hukum adat khususnya yang berada dalam kawasan hutan adat.

Namun pengakuan tertinggi dan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut belum cukup mengatasi permasalahan hukum atas pelanggaran hak-hak masyarakat adat. Sampai saat ini masih banyak masyarakat adat yang tergusur haknya atas kepentingan pihak tertentu. Tidak ada jaminan apapun terhadap hak masyarakat adat sebagai bagian dari Warga Negara Indonesia. Rancangan Undang Undang tentang



(RUU) Masyarakat Hukum Adat yang saat ini sedang dibahas di Badan Legislasi DPR RI diharapkan dapat memberikan harapan akan jaminan negara atas hak masyarakat adat. Pada tanggal 13 Februari 2019 Sidang Paripurna DPR Masa Sidang III mengesahkan perpanjangan waktu pembahasan 23 RUU yang salah satunya RUU tentang Masyarakat Hukum Adat.

RUU tentang Masyarakat Hukum Adat secara garis besar mengatur mengenai pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat dengan tahapan identifikasi, verifikasi, validasi dan penetapan oleh menteri, yang mempunyai hak dan kewajiban serta dapat dievaluasi oleh pemerintah pusat, dan negara berkewajiban memberikan perlindungan dalam bentuk jaminan terhadap pelaksanaan hak masyarakat hukum adat. Pembentukan RUU ini diharapkan dapat menjadi solusi untuk memberikan kepastian hukum atas pengakuan keberadaan masyarakat adat. Tulisan ini mengkaji persoalan hukum atas urgensi pembentukan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat sebagai bentuk pengakuan yuridis atas keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia yang dianalisis dengan asas kepastian hukum.

Pengaturan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat

Keberadaan masyarakat hukum adat telah dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945). Pasal 18B ayat (2) UUD RI Tahun 1945 berbunyi, “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”. Selanjutnya ketentuan Pasal 28I ayat (3) berbunyi, “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Kedua pasal tersebut dilengkapi Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD RI Tahun 1945 berturut-turut berbunyi, “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya” dan “Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”.

Jimly Asshiddiqie (Jimly Asshiddiqie, 2003: 32-33) menafsirkan makna pengakuan Pasal 18B ayat (2) UUD RI Tahun 1945 terhadap masyarakat hukum adat yang mana pengakuan tersebut diberikan oleh negara (a) kepada eksistensi suatu masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimilikinya; (b) eksistensi yang diakui adalah eksistensi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat; (c) masyarakat hukum adat itu memang hidup (masih hidup); (d) dalam lingkungannya (*lebensraum*) yang tertentu pula; (e) pengakuan dan penghormatan itu diberikan tanpa mengabaikan ukuran-ukuran kelayakan bagi kemanusiaan sesuai dengan tingkat perkembangan keberadaan bangsa; (f) pengakuan dan penghormatan itu tidak boleh mengurangi makna Indonesia sebagai negara yang berbentuk Negara

Kesatuan Republik Indonesia.

Terkait dengan keberadaan masyarakat hukum adat, Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan) menyatakan bahwa untuk lebih melindungi keberadaan masyarakat hukum adat khususnya yang berada dalam kawasan hutan adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU. Dalam putusan tersebut MK mengabulkan permohonan uji materi Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kehutanan. Namun MK menolak permohonan uji materi Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 67. Inti dari putusan MK tersebut ialah mengeluarkan hutan adat dari hutan negara dan memasukannya ke dalam hutan hak. Hal ini memberikan kegembiraan bagi masyarakat hukum adat. Namun Putusan MK hanya bersifat penetapan sehingga dengan demikian harus ditindaklanjuti dengan perubahan pasal-pasal yang dikabulkan. Dalam hal ini, peran DPR dan pemerintah sangat diharapkan untuk melakukan perubahan terhadap pasal-pasal tersebut.

Dalam hal penguasaan lahan oleh masyarakat adat pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan

dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UU ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Pengaturan selanjutnya terkait amanat UU agar diatur keberadaan kesatuan masyarakat adat yakni pada Pasal 97 ayat (3) huruf a UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyatakan bahwa "Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila keberadaannya telah diakui berdasarkan UU yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik UU yang bersifat umum maupun bersifat sektoral".

Kepastian Hukum Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo (Sudikno Mertokusumo, 2007:160) adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Lon Fuller berpendapat terdapat 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum (Arief Sidharta, 2008: 8). Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut (1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu; (2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik; (3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem; (4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum; (5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan; (6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan; (7) Tidak boleh sering diubah-ubah; (8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kepastian hukum atas pengaturan masyarakat adat harus dapat melindungi hak-hak masyarakat adat. Jika melihat bentuk pengakuan terhadap masyarakat adat dalam Pasal 18B ayat (2) UUD RI Tahun 1945 bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang diatur dalam undang-undang". Sampai sekarang UU yang dimaksud dalam pasal tersebut, pengaturan keberadaan masyarakat adat masih tersebar dalam berbagai UU sektoral dan saling bertentangan seperti UUPA; UU Kehutanan; UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; UU No. 32

Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa; UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Kepastian hukum juga dapat memberikan jaminan pada pemenuhan hak masyarakat adat untuk sama dengan Warga Negara Indonesia lainnya. Hal tersebut dikarenakan masih banyak persoalan hukum yang melanggar hak masyarakat adat. Rakhma, Ketua Bidang Manajemen Pengetahuan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), menyatakan bahwa payung hukum untuk masyarakat adat penting sebagai pemenuhan hak-hak masyarakat adat oleh pemerintah. Sampai saat ini masih banyak perampasan lahan ruang di ruang hidup masyarakat adat oleh pemerintah dan perusahaan seperti 300 lebih konflik agraria yang melibatkan lahan jutaan hektar. Lahan yang seharusnya jadi ruang hidup masyarakat dirampas untuk perkebunan, pertambangan dan infrastuktur. Selain itu, masih terjadi kriminalisasi terhadap masyarakat adat. Lebih dari 200 masyarakat adat yang masih ada di penjara karena dituduh merampas lahan perkebunan. Mereka dituduh masuk hutan tanpa izin atau masuk konsesi lahan swasta (nasional.kompas.com, 11 Februari 2019).

Persoalan masyarakat adat lainnya menurut Muntaza, Direktur Progam dan Komunikasi Perempuan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (Perempuan Aman), menyatakan bahwa diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan adat masih

terjadi di dalam komunitas adat. Terkait dengan masalah tersebut Muntaza menilai bahwa RUU tentang Masyarakat Hukum Adat menjadi satu kebijakan hukum yang mampu mengeliminasi diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan adat. Selain itu, menurut Mumtaza, di dalam masyarakat adat terdapat hak-hak kolektif perempuan yang tidak terlindungi oleh beragam kebijakan di Indonesia. RUU tentang Masyarakat Hukum Adat juga diharapkan mampu melindungi hak-hak kolektif perempuan adat serta menjamin partisipasi perempuan adat di dalam pembangunan berbangsa dan bernegara (gatra.com, 10 Februari 2019).

Erasmus Cahyadi, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), menyatakan bahwa ketidakpastian hukum atas keberadaan masyarakat hukum adat menyebabkan konflik kepemilikan lahan adat masih terjadi seperti terjadi di Sumba Timur di mana tanah yang ada di area hutan adat diberikan izin oleh pemerintah untuk perusahaan tebu PT Muria Sumba Manis. Hal ini mendapatkan perlawanan dari masyarakat adat dan demonstrasi terus terjadi (greeners.co, 24 Januari 2019).

Abdon Nababan, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), menyatakan sangat diperlukan pengakuan masyarakat hukum adat dengan adanya RUU Masyarakat Hukum Adat karena sampai sekarang masih terjadi perampasan tanah leluhur masyarakat adat, kurangnya representasi masyarakat adat di dalam birokrasi dan koridor kekuasaan negara. Masalah lain yaitu kegagalan mayoritas adat Indonesia untuk mendapatkan

kartu identitas yang dikeluarkan oleh pemerintah karena tidak satu pun kepercayaan keagamaan di dalam negeri termasuk dalam salah satu dari enam agama utama yang tercantum dalam formulir aplikasi. Akhirnya Masyarakat adat tersebut terpaksa masuk ke salah satu dari enam agama yang diakui pemerintah untuk mengatasi masalah tersebut. Masih banyak masyarakat adat yang berada di kepulauan yang luas yang terdiri dari lebih dari 18.000 pulau yang tidak dapat memberikan suara, memanfaatkan pendidikan umum dan perawatan kesehatan. (matapolitik.com, 9 Oktober 2017). Dari sekian banyak pelanggaran atas hak masyarakat adat tersebut, RUU Masyarakat Hukum Adat merupakan sebuah solusi untuk mengatasi semua permasalahan hukum atas hak masyarakat adat tersebut dan demi mencapai kepastian hukum atas keberadaan masyarakat adat.

Penutup

Keberadaan masyarakat hukum adat perlu mendapat perhatian khusus dari negara. Tidak bisa dipungkiri keberadaan masyarakat adat yang tersebar di seluruh provinsi Indonesia bukan sebuah fiksi. Berbagai persoalan hukum terjadi terhadap masyarakat adat seperti perampasan lahan ruang di ruang hidup masyarakat adat oleh pemerintah dan perusahaan; diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan adat; perampasan tanah leluhur masyarakat adat; kurangnya representasi masyarakat adat di dalam birokrasi dan koridor kekuasaan negara; serta konflik kepemilikan lahan adat. Sudah saatnya negara memberikan pengakuan yang sebenarnya atas

keberadaan masyarakat adat. DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat berperan dalam membentuk dan mengesahkan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat sehingga persoalan hukum atas pelanggaran hak masyarakat adat dapat diatasi. Pengesahan tersebut juga bertujuan memberikan kepastian hukum atas pemenuhan hak-hak masyarakat adat sebagai Warga Negara Indonesia.

Referensi

- Ashiddiqie, Jimly. (2003). *Konsolidasi Naskah UUD 1945*. Jakarta: Yarsif Watampoe.
- Sidharta, Arief. (2008). *Ethika Hukum*. Bandung: Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
- Gabrillin, Abba, "Pentingnya RUU Masyarakat Hukum Adat yang Tak Jadi Prioritas Pemerintah", <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/11/09441741/pentingnya-ruu-masyarakat-adat-yang-tak-jadi-prioritas-pemerintah>, diakses 15 Februari 2019.

"Ini Urgensi RUU Masyarakat Adat Bagi Perempuan Adat", <https://www.gatra.com/rubrik/nasional/389289-Ini-Urgensi-RUU-Masyarakat-Adat-Bagi-Perempuan-Adat>, diakses 15 Februari 2019.

Mertokusumo, Sudikno. (2007). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

Nababan, Abdon. "30 Tahun Bertahan Memperjuangkan Hak Masyarakat Adat", <https://www.matamatapolitik.com/abd-nababan-30-tahun-bertahan-memperjuangkan-hak-masyarakat-adat/>, diakses 19 Februari 2019.

"RUU Masyarakat Adat Butuh Keberpihakan DPR", <https://www.greeners.co/berita/ruu-masyarakat-adat-butuh-keberpihakan-dpr/>, diakses 15 Februari 2019.



Harris Y. P. Sibuea
harris.sibuea@dpr.go.id

Harris Yonatan Parmahan Sibuea, S.H., M.Kn., menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Hukum Perdata - Universitas Trisakti pada tahun 2007 dan pendidikan S2 Magister Kenotariatan - Universitas Indonesia pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda Ilmu Hukum pada Pusat Penelitian - Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Tinjauan Yuridis atas Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah" (2013), "Kedudukan Pengguna Narkotika dan Kesiapan Fasilitas Rehabilitasi Penyalahguna Narkotika berdasarkan UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika" (2015), dan "Penegakan Hukum Pengaturan Minuman Beralkohol" (2016).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.