

KAJIAN KEBIJAKAN DALAM MEREKOGNISI MASYARAKAT ADAT

Policy Studies in Recognizing Indigenous Peoples

Yumantoko

Balai Penelitian dan Pengembangan Teknologi Hasil Hutan Bukan Kayu.
Jalan Dharma Bakti No 7. Desa Langko, Kec. Lingsar, Kab. Lombok Barat,
Prov. Nusa Tenggara Barat.

Email: yumant@gmail.com

Direvisi : 18/12/2019, Diterbitkan 02/03/2020

ABSTRACT

Indonesia has hundreds of ethnic groups spread evenly to remote corners of the country. They live by their own customary law which is different from one another. Many people call them a minority because the tradition is different from some other communities and faces a tension of interest claims with other parties. Minority communities need affirmations so that they are equal as citizens in general. The form of affirmation is reflected in the rules relating to indigenous peoples. However, from many rules there are still many conflicts. This paper is anxious to see the policies that have been taken by the State in recognizing indigenous peoples and whether they are effective in fulfilling indigenous peoples' rights. The result is recognition of indigenous peoples as seen from the many laws and regulations, especially after the Reformation. On the formality side of the rules, indigenous peoples are already represented in the constitution. The state recognizes and there is an effort to provide protection and empowerment, but in terms of effectiveness, the existing legislation has not been able to reduce conflicts between indigenous peoples and other parties, especially related to customary land claims with certain parties. This means that the rules relating to indigenous peoples are more about quantity than quality. This paper recommends simplifying the rules to accommodate the problems faced by indigenous peoples.

Keywords; *Indigenous peoples; law; policy; recognition*

ABSTRAK

Indonesia memiliki ratusan suku bangsa tersebar merata sampai ke pelosok-pelosok negeri. Mereka hidup dengan hukum adatnya sendiri-sendiri yang berbeda satu dengan yang lain. Banyak kalangan menyebut mereka sebagai minoritas karena tradisinya berbeda dengan sebagian masyarakat lain dan menghadapi ketegangan klaim kepentingan dengan pihak lain. Masyarakat minoritas membutuhkan afirmasi agar mereka setara seperti warga Negara pada umumnya. Bentuk afirmasi tercermin dalam aturan yang terkait masyarakat adat. Akan tetapi, dari sekian banyak aturan masih timbul banyak pertentangan. Tulisan ini adalah ingin melihat kebijakan yang telah dilakukan Negara dalam merekognisi masyarakat adat dan apakah efektif dalam memenuhi hak masyarakat adat. Hasilnya yaitu pengakuan terhadap masyarakat adat terlihat dari banyaknya peraturan perundangan terutama setelah masa reformasi. Pada sisi formalitas aturan, masyarakat adat sudah terwakili didalam konstitusi. Negara mengakui

dan terdapat usaha dalam memberi perlindungan dan pemberdayaan, akan tetapi dari sisi efektifitasnya, perundangan yang ada belum mampu meredam konflik antara masyarakat adat dengan pihak lain terutama terkait dengan klaim tanah ulayat dengan pihak-pihak tertentu. Hal ini berarti bahwa aturan terkait masyarakat adat lebih pada aspek kuantitas ketimbang kualitas. Tulisan ini merekomendasikan untuk dibuat penyederhanaan aturan sebagai solusi dari permasalahan yang dihadapi masyarakat adat

Kata Kunci : Masyarakat adat; Undang-undang; Kebijakan; Pengakuan

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki ratusan suku bangsa tersebar merata sampai ke pelosok-pelosok negeri. Mereka hidup dengan hukum adatnya sendiri-sendiri yang berbeda satu dengan yang lain. Banyak kalangan menyebut mereka sebagai minoritas karena tradisinya berbeda dengan sebagian masyarakat lain dan bersinggungan dengan kepentingan pihak lain (Tirtosudarmo, 2007).

Konsep masyarakat adat yang dirumuskan dalam pertemuan yang di inisiasi oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia di Ternate tahun 1993 yaitu sebagai kelompok masyarakat memiliki asal-usul (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu serta memiliki system nilai, ideology, politik, ekonomi, sosial budaya, dan wilayah sendiri (Sangaji, 2010). Pasca reformasi kedudukan masyarakat adat mengalami peningkatan dibanding dengan era Orde baru yang mengalami represi terutama terkait dengan eksploitasi sumberdaya alam dan pengabaian hak-hak masyarakat adat (Henley & Davidson, 2010). Masyarakat adat memiliki aturan sendiri terkait wilayahnya. Mereka menggunakan sumberdaya alam termasuk hutan untuk ritual, dan mengambil manfaat untuk mencukupi kebutuhan hidup. Pengakuan terhadap entitas masyarakat adat mestinya dilakukan untuk menjamin keadilan dalam pengelolaan sumberdaya alam (Sirait, Fay, & Kusworo, 2001).

Dalam perjalanan pemanfaatan sumberdaya alam, masyarakat adat bersinggungan dengan kepentingan lain yang lebih kuat, misalnya korporasi, dan negara. Undang-undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) tahun 1967 membuka peluang bagi perusahaan menanamkan modalnya dibidang kehutanan, pertanian, pertambangan, dan perkebunan (Tirtosudarmo, 2007). Perubahan besar penggunaan lahan telah menyebabkan perubahan pada lingkungan fisik, dan sosial. Masyarakat adat terkena imbas dari kebijakan tersebut, dimana banyak konflik terjadi karena kebijakan yang kurang berpihak pada masyarakat adat. Henley & Davidson (2010) menyontohkan kasus konflik masyarakat adat di Bali dan Sumatera Barat. Di Bali tanah-tanah milik adat di Tanah Lot di gunakan oleh pemodal untuk membuat resort-resort wisata, padahal disana terdapat situs yang dikeramatkan oleh masyarakat adat setempat. Di Sumatera Barat tanah-tanah adat digunakan oleh oleh pemodal untuk pembukaan perkebunan . Pihak yang dirugikan adalah masyarakat adat. Konflik agraria merupakan salah satu akibat dari penerapan kebijakan yang tidak menghargai hak-hak masyarakat adat (Astuti, 2011).

Era Reformasi membuka peluang perubahan besar pada sistem perundangan dan pemerintahan. Masyarakat adat berupaya menyuarakan keinginan dan diwujudkan dengan banyaknya aturan yang dikeluarkan terkait masyarakat adat. Akan tetapi dalam perjalanannya belum sepenuhnya kepentingan masyarakat adat dipenuhi, misalnya masyarakat adat masih terbatas dalam mengakses sumberdaya alam sebagai penanda jatidiri mereka dan ekonomi (Roewiastoeti, 2014) . Pertanyaannya adalah apakah peraturan yang ada mampu mengakui,

mendistribusikan sumberdaya, dan merepresentasikan masyarakat adat sehingga dapat mencegah konflik masyarakat adat dengan pihak lain?. Tulisan ini adalah ingin melihat kebijakan yang telah dilakukan Negara dalam *merekognisi* masyarakat adat dan apakah efektif dalam mengakomodasi kepentingan masyarakat adat. Salah satu indikator yang kami gunakan adalah konflik yang melibatkan masyarakat adat. Ketika banyak terjadi konflik dan merugikan masyarakat minoritas termasuk masyarakat adat berarti kebijakan yang dilakukan belum mampu mengakui dalam arti yang sebenarnya, bukan simbolis formalitas. Tulisan ini mendeskripsikan tentang pengakuan dan keterwakilan masyarakat adat sebagai bagian dari kelompok minoritas. Tulisan ini membahas rekognisi dan representasi dengan menggunkan teori yang dikembangkan ilmuwan demokrasi dan multikultur.

METODE

Paper ini merupakan kajian pustaka yang ditulis dengan menggunakan pendekatan analisis kualitatif. Kajian pustaka ini berasal dari teori-teori ilmuwan demokrasi dan multikultur seperti Fraser, Manin, Young, Dean dan Habermas yang dibagi dalam empat bahasan. Pertama tulisan ini akan membahas pengakuan terhadap golongan minoritas dalam teori-teori demokrasi. Kedua pembahasan tentang masyarakat adat didalam peraturan perundangan di Indonesia. Ketiga pembahasan selanjutnya yaitu tentang efektifitas aturan dalam mengakomodasi kepentingan masyarakat adat, dan Keempat tulisan ini membahas perubahan pada RUU Masyarakat adat dibandingkan dengan peraturan lama, apakah sudah mengakomodasi kepentingan masyarakat adat. Untuk membahas hal tersebut, tulisan ini menggunakan sumber pustaka berasal dari jurnal ilmiah, Undang-Undang, laporan, buku, dan website.

Pengakuan pada Golongan Minoritas

Bangsa Indonesia memiliki kekayaan bermacam suku bangsa. Mereka memiliki seperangkat sistem hukum, budaya, pranata dan sejarah yang khas jika dibandingkan dengan kelompok lainnya. Menurut Fraser (1995), kelompok dalam masyarakat memiliki potensi posisi lemah dari ketidakadilan budaya / simbolik, sosial ekonomi, dan politik. Ketidakadilan simbolis-budaya dikaitkan dengan "representasi, interpretasi, dan komunikasi, yang terwujud dalam dominasi budaya, tidak diakui, dan tidak dihargai. Tuntutan pengakuan biasanya datang dari masyarakat rentan seperti kebangsaan, etnis, 'ras', jenis kelamin, dan seksualitas. Menurut Fraser (1995) mereka membutuhkan pengakuan, redistribusi, dan representasi. Tujuannya adalah agar mendapatkan keadilan sosial. Hal yang menjadi fokus adalah keadilan terutama dalam ekonomi yang terdistribusikan secara adil, dan persamaan status secara kultural. Untuk mendapatkan ini diperlukan distribusi sumberdaya yang memungkinkan aktor menjadi mandiri dan berdaulat, serta terinternalisasinya nilai-nilai budaya kesetaraan sehingga terefleksikan kepada semua pihak dalam memperoleh penghargaan secara sosial. Untuk mewujudkan rekognisi menurut Young dalam Savitri (2014) adalah dengan masuk kedalam arena politik yakni dengan praktik membuat regulasi, kewarganegaraan, administrasi, dan partisipasi politik representasi. Dean dalam Savitri (2014) menjelaskan bahwa proses politik yang perlu dilakukan antara lain adalah mengubah institusi hukum dan praktik regulasi, serta tata administrasi Negara agar lebih berkeadilan. Ha ini sejalan dengan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang menilai bahwa pengakuan terhadap masyarakat adat dapat diwujudkan dengan peraturan perundangan (AMAN, 2013).

Menurut Safitri et.al. (2011) pengakuan terhadap hak masyarakat adat ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi antara lain: (1) Mengakui hak masyarakat atas wilayah

kehidupannya merupakan hak yang bersifat asli, (2) Hak masyarakat adat harus sesuai dengan hak asasi manusia bukan hak hukum pemberian dari Negara, (3) Masyarakat adat adalah masyarakat yang dinamis jadi masyarakat adat sendiri yang menjadi penentu apakah mereka masih ada atau tidak (identifikasi diri). Hak keadilan lebih mengacu kepada aspek substansi pelaksanaan dilapangan terkait dengan pemenuhan hak dasar masyarakat adat.

Demokrasi yang berkembang di Indonesia lebih mementingkan pada suara mayoritas. Keputusan biasanya dilakukan secara musyawarah dan mufakat, akan tetapi ketika terjadi kebuntuan, pemungutan suara menjadi solusinya. Kelompok minoritas memiliki peluang kecil dibanding kelompok mayoritas jika ingin menyuarakan kepentingannya. Teori pemerintahan representatif yang dikembangkan Manin (1997) memberi peluang kelompok-kelompok tertentu dalam menyuarakan terkait kebijakan di suatu Negara. Golongan-golongan kecil yang tidak memiliki suara besar pun dapat di representasikan sebagai bagian dari masyarakat besar. Teori demokrasi representasi menghasilkan politik deliberasi yang dapat mewakili kepentingan kelompok kecil (Ekawati, 2014).

Ketika RUU Masyarakat adat diundangkan memberi harapan kepada masyarakat adat mendapatkan hak yang selama ini diurungkan yakni terkait hutan adat. Menurut Habermas (2010), jika merujuk pada teori demokrasi deliberatif, hal tersebut dikarenakan kepentingan umum yang telah disuarakan dalam waktu lama oleh berbagai pihak teremansipasi dari dominasi peraturan perundangan. Hak yang diperoleh masyarakat berkaitan dengan perlindungan kepada masyarakat dari intervensi pemerintah dan pengeroposan wilayah-wilayah yang prinsipnya melindungi masyarakat bertindak menurut aturan sistem legal (Habermas, 2010).

Peraturan yang dibuat di negara *plural* seperti Indonesia harus mampu bukan hanya merepresentasikan kepentingan masyarakat mayoritas akan tetapi juga minoritas. Terkait dengan RUU Masyarakat Adat memasukan aspek penting yaitu hak tanah ulayat sebagai bagian dari masyarakat adat. Menurut Sieyes dan Madison dalam Manin (1997) melihat bahwa pemerintahan yang representatif bukanlah sebuah bentuk demokrasi, akan tetapi hal ini sangat berguna bagi suatu pemerintahan. Masyarakat yang plural membutuhkan afirmasi untuk memunculkan kelompok-kelompok tertentu yang termarjinalkan dalam sistem pemerintahan.

Draf Undang-Undang Masyarakat Adat merupakan cerminan keinginan dari masyarakat adat itu sendiri sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mereka memiliki peran penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena menjadi bagian dari minoritas, masyarakat adat tidak dapat berbicara dan bertindak dalam membentuk peraturan yang berkaitan dengan kehidupan mereka secara mandiri. Masyarakat adat mewakilkan keinginan mereka kepada perwakilan yang ada di legislatif (DPR) untuk membentuk aturan yang setidaknya tidak merugikan kepentingan masyarakat adat. Selain itu masyarakat adat mengaharapkan kepentingan mereka dapat dilaksanakan sesuai dengan hak dan kewajiban. Politik representasi dilakukan karena tidak semua anggota masyarakat adat dapat berpatisipasi, untuk itu wakil-wakil yang berada di DPR dipercaya dalam membuat peraturan yang memperjuangkan kepentingan masyarakat adat.

Keterwakilan dalam pembuatan kebijakan merupakan agenda yang wajib dilakukan karena mengingat kepentingan pihak terkait tidak dapat langsung di ungkapkan ketika menyusun peraturan. Pemerintahan yang representatif memberi harapan baru kepada masyarakat adat agar kepentingan mereka dapat diwujudkan dengan peraturan Negara supaya hak-hak mereka tidak hilang.

Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundangan

Indonesia memiliki banyak aturan terkait masyarakat adat. Sejak jaman kemerdekaan dengan hadirnya Undang-Undang Dasar 1945 hingga era reformasi dengan berbagai macam peraturannya menggambarkan bahwa sejak lama Negara menaruh perhatian besar pada masyarakat adat. Pengakuan terhadap masyarakat adat merupakan isu lama yang sering dimunculkan dalam diskursus publik yang kadang muncul dan tenggelam. Akan tetapi hingga kini sepertinya hal tersebut belum selesai dalam mengatasi berbagai macam permasalahan yang dihadapi masyarakat adat. Secara riil, masyarakat adat sudah menetap lama di Indonesia yang hingga kini telah beranak pinak dan berada di berbagai wilayah nusantara. Pertanyaannya adalah mengapa dari sekian aturan yang ada belum mampu menjamin hak-hak masyarakat adat?, yang dapat dilihat dari berbagai macam aturan yang terus bermunculan khususnya setelah era reformasi. Apakah peraturan yang selama ini dibuat banyak bersinggungan dengan kepentingan yang lebih besar sehingga dibuat hanya setengah-setengah. Aturan yang selama ini dijalankan masih banyak memiliki kekurangan sehingga memungkinkan dimasa yang akan datang digugat oleh pihak-pihak yang tidak setuju dengan isi peraturan tersebut.

Sektor yang banyak bersinggungan dengan masyarakat adat berkaitan dengan sumberdaya alam antara lain kehutanan, perkebunan, pertambangan, pertanian, kelautan, dan sebagainya. Hal ini menandakan bahwa masyarakat adat dekat dengan kekayaan alam dan hal ini berpotensi menarik banyak kepentingan diluar masyarakat adat itu sendiri terlibat terutama terkait dengan kue ekonomi sumberdaya tersebut. Beberapa peraturan yang mengatur tentang masyarakat adat antara lain (Warman, 2014):

1. UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
2. UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mencapai Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia
3. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
4. UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan diganti dengan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air
5. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
6. UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan
7. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
8. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
9. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
10. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
11. UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi
12. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
13. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan
14. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
15. UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
16. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
17. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
18. UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan
19. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
20. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewah Yogyakarta
21. UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
22. UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
23. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

24. UU No 39 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan

Dari sekian banyak peraturan yang ada, tidak menunjukkan satu kesatuan. Artinya antara satu peraturan dengan peraturan lain tidak memiliki visi yang sama. Hal ini dapat menyebabkan banyak tafsir terkait dengan aturan. Dalam pelaksanaannya kebenaran aturan tergantung siapa yang menafsirkan. Hal ini membahayakan masyarakat lemah terutama yang diatur yakni masyarakat adat karena berpotensi menimbulkan banyak potensi konflik. Ketika berperkara hukum, tafsir dapat dibelokan sesuai dengan kepentingan pihak yang kuat. Seperti dalam pengertian masyarakat adat itu sendiri memiliki maksud berbeda-beda dan dapat dilihat dalam Tabel 1 :

Tabel 1. Perbandingan Pengertian Masyarakat Adat dari Beberapa Undang-Undang
Table 1. Comparison of the Understanding of Indigenous Peoples from Several Laws

Undang-Undang	Pengertian masyarakat adat
UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pejelasan, Pasal 67 Ayat 1	<ul style="list-style-type: none"> a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (<i>rechsgemeenschap</i>); b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; c) ada wilayah hukum adat yang jelas; d) ada pranata hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan e) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.
UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Penjelasan Pasal 9	<ul style="list-style-type: none"> a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (<i>rechtsgemeinschaft</i>); b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat; c. ada wilayah hukum adat yang jelas; d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah.
UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat 31	<ul style="list-style-type: none"> a. kelompok masyarakat secara turun temurun b. bermukim di wilayah geografis tertentu; c. adanya ikatan pada asal usul leluhur; d. adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup,serta; e. adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum adat.
UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Bab XIII Pasal 97 ayat 2	<ul style="list-style-type: none"> a. memiliki wilayah paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur b. adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok; c. pranata pemerintahan adat; d. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau e. perangkat norma hukum adat.

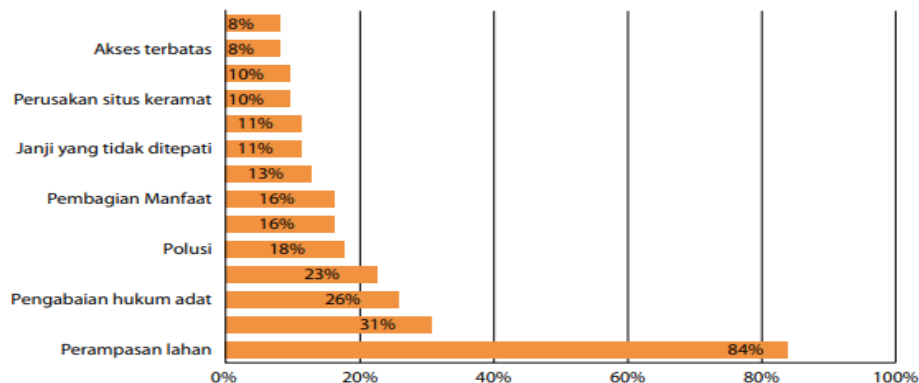
Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa aturan yang menjadi dasar pengertian masyarakat adat berpotensi menimbulkan banyak persepsi. Karena antara satu sektor dengan sektor lain tidak memiliki kesamaan yang jelas ketika mengatur satu objek yang sama. Misalnya perbandingan antara Undang-undang Kehutanan dan Undang-undang Perkebunan walaupun sekilas sama ketika mendefinisikan masyarakat adat (point a hingga point d) akan tetapi pada

point e peraturan tersebut memiliki perbedaan dimana dalam Undang-undang Kehutanan yang dimaksud masyarakat adat yaitu “masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari” sedangkan pada Undang-undang Perkebunan poin e menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adat adalah “ada pengukuhan dengan peraturan daerah”. Selanjutnya pengertian yang paling kontras adalah Undang-Undang Kehutanan dengan Undang-Undang Desa. Padahal banyak wilayah perdesaan yang memiliki wilayah hutan yang sama-sama diatur oleh Undang-undang. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa operasi undang-undang terbatas pada sektor tertentu. Dan masing-masing sektor memiliki kebijakan yang berbeda-beda, walaupun objeknya sama yakni masyarakat adat.

Efektifitas Penerapan Aturan

Efektif atau tidaknya suatu peraturan salah satunya dapat dilihat dari upaya dalam pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat yang di representasikan dengan sedikitnya konflik/pertentangan. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma) mendata dalam kurun waktu 2011-2012 tercatat 91.968 orang dari 315 komunitas adat masyarakat di Indonesia menjadi korban konflik sumberdaya alam dan pertanahan yang terjadi di 98 kota/kabupaten di 22 provinsi dengan jumlah konflik mencapai 232 kasus (huma.or.id, 2013). Penelitian lain yang dilakukan oleh Persch-Orth & Mwangi (2016) melihat ada 63 kasus konflik adat dari seluruh Indonesia. Angka ini lebih rendah dari penelitian yang dilakukan HUMA karena tidak semua kasus konflik tercatat. Diketahui bahwa konflik yang terjadi pada wilayah ini melibatkan perusahaan besar dan kecil yang beroperasi di daerah sekitar wilayah adat. Persaingan klaim lahan merupakan penyebab utama konflik yang terjadi antara perusahaan dengan warga lokal termasuk masyarakat adat. Persch-Orth & Mwangi (2016) menyatakan bahwa Indonesia merupakan Negara tertinggi di dunia dengan konflik dibidang industri perkebunan.

Persch-Orth & Mwangi (2016) melihat tujuh buah penyebab konflik pada masyarakat adat. Persentase terbesar sampai terkecil (Lihat Gambar 1) adalah terkait perampasan hak tanah, pengabaian hukum adat, polusi, pembagian manfaat, janji yang tidak ditepati, perusakan situs keramat, dan akses terbatas. Alasan terkuat ketika konflik adalah terkait dengan perampasan tanah. Tanah adalah asset komunal terutama bagi masyarakat adat. Kehilangan tanah berarti kehilangan identitas mereka sebagai masyarakat adat. Karena tanah bagi masyarakat adat memiliki nilai sosial dan budaya.



Gambar 1. Penyebab konflik di wilayah perkebunan. Sumber: Persch-Orth & Mwangi (2016)
 Figure 1. Causes of conflict in plantation areas. Source: Persch-Orth & Mwangi (2016)

Undang-undang No 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal dapat dijadikan contoh peraturan yang menimbulkan polemik dan dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat. Misalnya pada pasal 22 yaitu kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun. Waktu yang terlampau panjang dalam pengusahaan dapat merugikan warga yang berada disekitarnya karena otomatis selama itu masyarakat sekitar tidak dapat berpartisipasi dalam memanfaatkan sumberdaya secara baik.

Peraturan yang menyangkut masyarakat adat telah banyak diterbitkan. Ketika Peraturan dapat melindungi hak-hak masyarakat adat maka dikatakan telah mewakili masyarakat adat. Peraturan yang kontra produktif bagi golongan minoritas perlu ditinjau kembali agar dikemudian hari tidak membatasi dan menyingkirkan masyarakat marjinal (Astuti, 2011). Hal ini sudah sangat jelas tertuang didalam konstitusi Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dimana Negara mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat (Warman, 2014) (Mandasari, 2014). Akan tetapi dilapangan masih kesulitan dalam mengimplementasikan aturan tersebut. Hak ulayat menjadi hak tradisional masyarakat yang dapat dinikmati anak keturunan dengan baik individu dan kolektif yang dapat digunakan dalam mengakses kebutuhan sehari-hari akan sumberdaya di hutan (Arizona, 2011)

RUU Masyarakat Adat “Harapan Baru Masyarakat Adat”

Proses pembahasan Undang-undang Masyarakat Adat berlangsung dalam waktu lama. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 mengakui tentang masyarakat hukum adat dalam peraturan positif di Indonesia. Kemudian dari sini muncul usulan peraturan perundangan tentang masyarakat adat dari pihak yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Sipil termasuk didalamnya adalah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), sejak tahun 2012. Akan tetapi dalam perjalanannya tidak berlangsung mulus. Berbagai macam hambatan tidak kunjung dapat diselesaikan.

Menurut Alaidrus (2019) proses pembahasan RUU Masyarakat Adat adalah sebagai berikut. Pertama-tama pada tahun 2013, RUU Masyarakat Adat masuk kedalam program legislasi nasional. DPRRI membentuk pansus RUU Masyarakat Adat. Selanjutnya pada tahun 2014 RUU Masyarakat Hukum Adat masuk ke dalam Program Legislasi Nasional. Hal ini pun tidak membuahkan hasil karena diyakini bahwa terdapat pasal-pasal yang belum menemui kesepakatan antara pihak pemerintah dengan pihak DPR. Kemudian pada tahun 2016 AMAN menggelar aksi agar DPR segera mengesahkan RUU Masyarakat Adat, dan hingga tahun 2019 RUU tersebut tidak kunjung di sahkan sebagai undang-undang. Padahal DPR sendiri sudah mengajukan draf RUU tersebut kepada Pemerintah. Hal ini menyebabkan masih ada kebijakan di RUU tersebut. Fraksi Partai Nasdem banyak terlibat dalam pembuatan UU tersebut terutama dalam pembuatan draf. Di antara pemerintah dalam hal ini diwakili oleh enam Kementerian antara Kementerian dalam negeri (Kemendagri), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Kemen LHK), Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Kelautan dan Perikanan (Kemen KKP), Kementerian Desa / Pembangunan Daerah Tertinggal (Kemendes PDT), serta Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) (Arumingtyas, 2019)

Dalam draf RUU Masyarakat Hukum Adat terdapat beberapa perubahan penting yang tidak ada pada peraturan-peraturan sebelumnya. Perbedaan inilah yang menjadi titik pangkal

dari pemenuhan kepentingan masyarakat adat. Ketika perbedaan memberi efek kebaruan dan menguntungkan masyarakat adat, RUU Masyarakat Adat mampu untuk memenuhi tuntutan dari masyarakat adat.

Tanah Hak Guna Usaha (HGU) menjadi salahsatu bahasan utama. Peraturan sebelumnya memberi ruang besar kepada Negara karena setelah HGU habis maka tanah tersebut diakui sebagai tanah Negara. Akan tetapi dengan draf peraturan sekarang, ketika masa HGU habis diserahkan kepada masyarakat adat apabila lembaga tersebut masih ada (Sukirno, 2013).

Hak yang dahulu tidak diakui sebagai bagian dari masyarakat adat adalah terkait dengan status hutan adat merupakan bagian dari hutan Negara. Konsekuensinya adalah perencanaan pengelolaan, dan evaluasi program banyak dilakukan oleh Negara. Sementara itu masyarakat adat yang wilayah hutannya berada di sekitar tempat tinggal mereka bertindak hanya sebagai penonton. Dalam draf UU Masyarakat Adat dirubah dengan mengubah diksi bahwa Negara mengakui masyarakat adat termasuk dengan hutan adatnya. Didalam paragraf 1 pasal 20 disebutkan bahwa "Masyarakat Adat yang telah ditetapkan berhak atas Wilayah Adat yang mereka miliki, tempati, dan kelola secara turun temurun berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini". Dalam paragraf 2 pasal 22 disebutkan bahwa "Masyarakat Adat berhak mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang berada di Wilayah Adat sesuai dengan kearifan lokal". Hal ini merupakan perubahan dalam pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia terutama terkait dengan hak-hak masyarakat lokal di sekitar hutan adat.

Pengakuan terhadap masyarakat atas hak sumberdaya alam disekitarnya misalnya dalam bab 3 pasal 19 huruf c yang menyebutkan bahwa wilayah adat untuk dikelola, dimanfaatkan, dan dilestarikan sesuai dengan adat istiadatnya; dan pada huruf "d" yang menyatakan bahwa "pemberian kompensasi atas hilangnya hak Masyarakat Adat untuk mengelola Wilayah Adat atas izin Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya". Dalam hal ini konstitusi sudah memberi ruang lebih besar terhadap pengelolaan yang akan dilakukan oleh masyarakat adat. Mereka dapat mengekspresikan diri dalam ruang yang sudah terbuka. Pembatasan-pembatasan terhadap ruang tinggal mereka lambat laun menjadi terbuka. Kewenangan selanjutnya adalah di tangan masyarakat untuk mengelola lahan yang selama ini mereka anggap sebagai warisan nenek moyang mereka. Selain itu masyarakat adat yang selama ini mengalami berbagai tindakan mengecewakan terutama ketika berhubungan dengan korporasi mendapatkan kepastian dalam jaminan perlindungan terhadap hak-hak mereka terhadap sumberdaya alam.

KESIMPULAN

Dari pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa, pemerintahan dengan prinsip keterwakilan sangat penting untuk mengakomodir kepentingan golongan yang selama ini tidak memiliki kekuatan dalam sistem demokrasi yang pengambilan kebijakannya menggunakan suara banyak. Misalnya dalam kasus masyarakat adat. Negara memiliki peran memberikan hak dengan memberi pengakuan tanah adat agar dapat digunakan masyarakat dalam menjalankan aktivitas sehari-hari yang terlihat dari banyaknya peraturan perundangan berbicara tentang masyarakat adat terutama setelah masa reformasi. Akan tetapi dari sisi efektivitasnya, perundangan yang ada belum mampu meredam konflik antara masyarakat adat terkait dengan klaim tanah ulayat oleh pihak-pihak tertentu . Hal ini berarti bahwa aturan terkait masyarakat adat lebih pada aspek kuantitas ketimbang kualitas. Tulisan ini menyarankan untuk dibuat penyederhanaan aturan terkait masyarakat adat sebagai bagian dalam mengakomodasi permasalahan yang dihadapi masyarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alaidrus, F. (2019, 25 Januari). *Pembahasan RUU Masyarakat Adat Mandek, Hak Warga Terabaikan*. Diunduh pada 23 April, 2019, dari tirta.id: <https://tirta.id/pembahasan-ruu-masyarakat-adat-mandek-hak-warga-terabaikan-de5s>
- AMAN. (2013,13 September). *Posisi Masyarakat Hukum Adat Dalam NKRI*. Diunduh pada 22 Juni, 2019, dari aman.or.id: <http://www.aman.or.id/posisi-masyarakat-hukum-adat-dalam-nkri/>
- Arizona, Y. (2011). Perkembangan konstiusionalitas penguasaan negara atas sumber daya alam dalam putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 257-314.
- Arumingtyas, L. (2019, 5 Maret). *Nasib RUU Masyarakat Adat Kian Tak Jelas*. Diunduh pada 23 April, 2019, dari mongabay.co.id: <https://www.mongabay.co.id/2019/03/05/nasib-ruu-masyarakat-adat-kian-tak-jelas/>
- Astuti, P. (2011). Kekerasan Dalam Konflik Agraria: Kegagalan Negara Dalam Menciptakan Keadilan di Bidang Pertanahan. *Forum*, 52-60.
- Ekawati, E. (2014). Dari Representasi Politik Formal ke Representasi Politik Non-Elektoral. *Jurnal Penelitian Politik*, 129-136.
- Henley, D., & Davidson, J. (2010). Pendahuluan : Konservatisme Radikal-Aneka Wajah Politik Adat. Pada J. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga, *Adat dalam Politik Indonesia* (pp. 1-54). Jakarta: Yayasan Obor-KITLV.
- Fraser, N. (1995). From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age. *New Left Review*, 68-93.
- Habermas, J. (2010). *Ruang Publik*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- huma.or.id. (2013). *HUMA*. Diunduh pada Oktober 20, 2019, dari huma.or.id: <https://huma.or.id/home/publikasi/korban-konflik-pertanahan-capai-91-968-orang.html>
- Mandasari, Z. (2014). Politik Hukum Pengaturan Masyarakat Hukum Adat (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi). *Jurnal Fakultas Hukum*, 227-250.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press.
- Persch-Orth, M., & Mwangi, E. (2016, Juni). *Konflik perusahaan-masyarakat di sektor perkebunan industri Indonesia*. Diunduh pada 20 Juni, 2019, dari cifor.org: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/6144-infobrief.pdf
- Roewiastoeti, M. R. (2014). Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. *Insist*, 49-59.
- Safitri, M. A., Muhshi, M. A., Muhajir, M., Shohibuddin, M., Arizona, Y., Sirait, M., et al. (2011, November 7). *Menuju Kepastian dan Keadilan Tenurial*. Diunduh 21 Juni, 2019, dari epistema.or.id:http://epistema.or.id/wp-content/uploads/2015/07/Menuju_kepastian_dan_keadilan_tenurial-edisi_revisi.pdf
- Sangaji, A. (2010). Kritik terdapat Gerakan Masyarakat adat di Indonesi. In J. S. Davidson, D.

- Henley, & S. Moniaga, *Adat dalam Politik Indonesia* (pp. 347–366). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia-KITLV.
- Savitri, L. A. (2014). Rentang Batas dari Rekognisi Hutan Adat dalam Kepengaturan Neoliberal. *Jurnal Transformasi Sosial*, 61-98.
- Sirait, M., Fay, C., & Kusworo, A. (2001). *Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur*. Diunduh pada 11 Oktober, 2019, dari worldagroforestry.org:
<http://old.worldagroforestry.org/sea/Publications/files/book/BK0047-04.pdf>
- Sukirno. (2013). Urgensi Persyaratan Untuk Masyarakat Hukum Adat Dalam RUU Pertanahan. *MHH*, 483-491.
- Tirtosudarmo, R. (2007). *Mencari Indonesia: demografi-politik pasca-Soeharto*. Jakarta: LIPI.
- Undang-Undang No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
Undang-Undang No 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan
Undang-Undang No 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Warman, K. (2014). <http://procurement-notices.undp.org>. Diunduh pada 14 Juni, 2019, dari undp.org: http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=39284
- Wulan, Y. C., Yasmi, Y., Purba, C., & Wollenberg, E. (2004). *Analisa konflik: sektor kehutanan di Indonesia 1997-2003*. Bogor Cifor.