

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.¹ Jadi, bisa juga didefinisikan Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang hidup secara turun-temurun dalam bentuk kesatuan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal di wilayah geografis tertentu, 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.

UUD 1945 sebagai salah satu pencapaian terbesar para pembentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia pun telah mengakui keberadaan Masyarakat Hukum Adat. Diskusi-diskusi yang terekam melalui penelusuran terhadap risalah-risalah sidang BPUPKI misalnya menunjukkan bahwa sejak awal UUD 1945 memang dirancang untuk menjadi hukum dasar (tertulis) yang akan digunakan dalam membangun suatu negara bangsa yang modern dan menghormati keberagaman sistem sosial masyarakat Indonesia sekaligus menghormati hak asasi manusia. Topik Masyarakat Hukum Adat juga merupakan topik yang hangat dibicarakan di dalam sidang-sidang BPUPKI. Hasil-hasil diskusi tersebut kemudian terkristalisasi dalam Pasal 18 serta penjelasan II Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen).

¹ Ter Haar dalam buku Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah*, Yogyakarta, 2010.,hal. 31

Pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap Masyarakat Hukum Adat pun tidak hilang setelah UUD 1945 diamandemen dimana pengakuan dan perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat setidaknya tercantum di dalam Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945.

Namun demikian, teks pengakuan dan perlindungan konstitusional terhadap Masyarakat Hukum Adat masih menyisakan dua persoalan pokok:

- **Pertama**, pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat diletakkan pada syarat-syarat sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI. Persyaratan ini pun bersumber dari persyaratan yang telah diperkenalkan oleh UU di bawahnya. Pada banyak sisi, persyaratan normatif tersebut menjadi kendala pada pengakuan dan perlindungan keberadaan hak-hak Masyarakat Hukum Adat, karena frasa “sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia” tersebut dalam kenyataannya menyebabkan upaya pengakuan itu sendiri lebih banyak berhenti pada diskursus menyangkut indikator dari persyaratan-persyaratan tersebut. Beberapa undang-undang maupun peraturan operasional bahkan tidak memiliki kesamaan indikator untuk menterjemahkan syarat-syarat konstitusional keberadaan Masyarakat Hukum Adat.
- **Kedua**, konstitusi memperkenalkan dua istilah, yaitu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Pasal 18 B ayat 2) dan Masyarakat Tradisional (Pasal 28 I ayat 3). Sama sekali tidak ada penjelasan menyangkut kedua istilah tersebut. Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa telah mencoba menterjemahkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 dengan memperkenalkan “desa adat” sebagai padanan dari “kesatuan masyarakat hukum adat.” Namun ternyata penerapan UU tersebut masih menyisakan persoalan pokok menyangkut unit sosial Masyarakat Hukum Adat, dimana istilah

Masyarakat Hukum Adat tidak dapat terakomodasi secara sempurna di dalam terminologi “desa adat” yang diperkenalkan UU Desa tersebut.²

Sejak tahun 2007, usulan untuk membentuk undang-undang yang khusus memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional bagi Masyarakat Hukum Adat di Indonesia pernah masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Begitu juga tahun 2014 dan 2017. Namun nasib Rancangan Undang-Undang (RUU) Masyarakat Hukum Adat belum mendapat kepastian hukum. Di tahun 2018 yang lalu, RUU ini kembali masuk dalam Prolegnas prioritas DPR. Pada tanggal 9 Maret 2018, Presiden pernah mengeluarkan Surat Perintah Presiden (Surpres) melalui Kementerian Sekretariat Negara No B-186 yang mengatur tentang pembentukan tim pemerintah yang akan membahas RUU Masyarakat Adat bersama DPR. Dan pada 14 Januari 2021 yang lalu, diketahui bahwa RUU ini tetap masuk dalam Prolegnas prioritas yang ditetapkan oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR dalam rapat kerja bersama Menkumham dan DPD RI.³

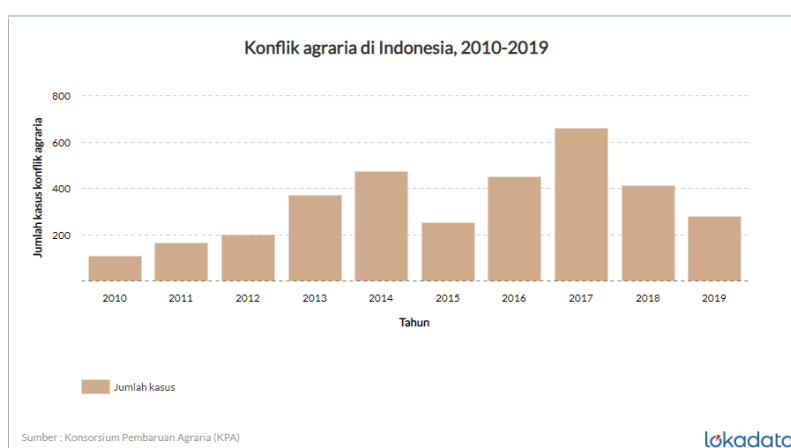
Dengan demikian, persoalan yang muncul adalah undang-undang tentang pengaturan mengenai pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat tersebut. Artinya, masih tidak jelas bagaimana bentuk hukum atau substansi dari pengaturan tersebut. Sehingga ada yang diatur dalam undang-undang, tetapi ada juga pengaturan secara umum pada tingkat lokal yang dituangkan dalam peraturan daerah masing-masing.

Persoalan muncul berkaitan dengan lemahnya pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum yang mempunyai hak-hak khusus dan istimewa. Kemudian maraknya terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat hukum adat oleh negara, terutama hak ulayat. Hak ulayat adalah hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Masyarakat memiliki

² DPR RI. (2020). Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat. Retrieved from dpr.go.id: <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20200226-051940-9169.pdf>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2022 Pukul 10.08 WIB

³ Gultom, Pardomuan. (2021). Jalan Panjang RUU MHA Memperoleh Pengakuan. Retrieved from analisadaily.com: <https://analisadaily.com/e-paper/2021-04-30/files/assets/basic-html/index.html#12>, diakses pada tanggal 12 Juni 2023 Pukul 01.05 WIB

hak untuk menguasai tanah dimana pelaksanaannya diatur oleh kepala suku atau kepala desa.⁴ Seperti contoh, berdasarkan data kasus konflik agraria yang dikeluarkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang merekam sengketa agraria di Indonesia sejak 2010 sampai dengan 2019, berjumlah 3.358 kasus, serta Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat, sepanjang 2019 ada sebanyak 279 konflik agraria. Konflik tersebut berdampak terhadap 109.042 keluarga di berbagai provinsi di Indonesia. Berdasarkan data KPA, selama lima tahun terakhir, sektor perkebunan, properti, dan infrastruktur menjadi penyumbang terbesar terjadinya konflik agraria.⁵



Gambar 1 1 Data Konflik Agraria di Indonesia 2010-2019

Contoh lain konflik antara masyarakat adat dengan negara dan pihak ketiga terjadi di banyak daerah di Indonesia. Kasus Jenggawah, Kedung Ombo, dan berbagai protes petani di Garut, Kasepuhan-Kasepuhan di Pegunungan Halimun Salak; kasus Orang Rimba dan Taman Nasional Kerinci Sebelat, Kasus orang Amungme dengan Freeport. Itu hanya beberapa contoh dari 3.358 kasus konflik yang terjadi antara masyarakat di satu pihak dan negara serta perusahaan di pihak lain. Konflik tersebut mengakibatkan jatuhnya korban nyawa dan harta benda, terganggunya kehidupan sehari-hari, terganggunya iklim investasi dan

⁴ G. Kertasapoetra, et.al, Hukum Tanah, Jaminan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Jakarta: PT Bina Aksara, 1985.

⁵ Konsorium Pembaruan Agraria. Retrieved from lokadata.beritagar.id: <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/konflik-agraria-di-indonesia-2010-2019-1582192899>, diakses pada tanggal 4 April 2023 Pukul 00.36 WIB.

pembangunan, dan bahkan mencederai citra negara di dunia internasional dalam konteks HAM.⁶

Dengan demikian, sewajibnya hukum dan kebijakan pembangunan di Indonesia memberikan perhatian secara khusus terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Maka perlu untuk melakukan perlindungan, pemenuhan dan penghormatan masyarakat adat di Indonesia. Dorongan agar pemerintah perlu segera mengeluarkan kebijakan yang implementatif terhadap pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat terus bergulir. Dorongan ini berupa Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat, yang nanti diharapkan bisa menyelesaikan masalah-masalah yang telah dijelaskan.

Gagasan rancangan undang-undang atau disebut tahap pralegislatif, baik dari usulan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah dilakukan melalui mekanisme Program Legislasi Nasional atau yang biasa disebut dengan Prolegnas. Keberadaan Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Tidak kalah penting dari tahap perencanaan Prolegnas (tahap hulu), tahap penyusunan serta tahap pembahasan sampai dengan pengundangan (tahap pertengahan), hingga tahap penegakan atau pelaksanaannya di masyarakat (tahap hilir) harus memastikan partisipasi masyarakat. Partisipasi publik didefinisikan sebagai *activity by private citizens designed to influence government decision making* (partisipasi publik menjadi salah satu alat dalam menuangkan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat untuk dituangkan dalam suatu peraturan).⁷

Dalam proses pembuatan undang-undang, tak lepas dari kelompok-kelompok kepentingan, maka dari itu, proses pembuatan undang-undang dapat bersifat aspiratif, atau sebaliknya. Sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan

⁶ AMAN. (2016). Naskah Akademik Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Masyarakat Adat. Retrieved from aman.or.id: https://www.aman.or.id/wp-content/uploads/2017/09/NA-RUU-Masyarakat-Adat_AMAN.doc, diakses pada tanggal 4 April 2023 Pukul 00.38 WIB.

⁷ *Hutting* dan *Nelson* dalam buku Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

membuat Undang-Undang bagi DPR, DPD, dan Pemerintah, dinilai belum ideal dalam menjalankan fungsi legislasinya berdasarkan kebutuhan dasar rakyat Indonesia. Pembentukan undang-undang dianggap tidak aspiratif, terbukti dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang sebatas memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis pada tahap penyusunan dan pembahasan RUU. Berdasarkan ketersediaan ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, maka tingkat partisipasi masyarakat tergolong rendah dan terbatas. Hal ini karena keterlibatan masyarakat yang sebenarnya adalah keterlibatan masyarakat dalam forum pengambilan keputusan, bukan hanya audiensi atau konsultasi.

Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan ada 3 hal penting untuk melibatkan pihak selain parlemen dan pemerintah, yaitu:

- a. **Pertama**, untuk memperoleh pengetahuan, keahlian atau pengalaman dari masyarakat agar peraturan tersebut benar-benar memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang baik.
- b. **Kedua**, memastikan bahwa peraturan sesuai dengan realitas kehidupan sosial (politik, ekonomi, sosial, dll).
- c. **Ketiga**, membangun rasa memiliki dan tanggung jawab pengawasan.

Dari berbagai faktor diatas untuk mempermudah penerimaan masyarakat, serta mempermudah pelaksanaan ataupun penegakannya.⁸ Dengan partisipasi ataupun keikutsertaan pihak-pihak luar di harapkan peraturan perundang-undangan hendak mempunyai kelebihan dalam perihal efektivitas keberlakuan di dalam masyarakat. Selain itu, partisipasi juga memberikan legitimasi ataupun dukungan dari masyarakat terhadap pembuatan sesuatu peraturan perundang-undangan.⁹ Perihal tersebut sejalan dengan salah satu asas resmi pembuatan

⁸ Bagir Manan, 2004, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: PSH FH UII, hal. 85.

⁹ Yuliandri, 2009, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 188.

peraturan perundang-undangan yang baik, ialah asas *consensus (het beginsel van consensu)*.¹⁰

Tetapi sayangnya, partisipasi dari masyarakat yang sepatutnya menjadi dasar dalam pembuatan Undang-Undang, pada kenyataannya tidak terimplementasikan dengan baik. Rancangan Undang-Undang banyak yang dibahas tanpa adanya keterbukaan dan banyak Rancangan Undang-Undang yang disahkan meski dalam masa pembahasannya banyak ditolak oleh masyarakat. Contohnya Omnibuslaw, IKN, KUHP, Cipta Kerja, dan lain-lain. Hal seperti itu yang menunjukkan Pembentuk Undang-Undang tidak mempedulikan partisipasi dari masyarakat, sehingga telah sewajarnya masyarakat berpandangan kalau Rancangan Undang-Undang yang disahkan mencerminkan kepentingan *elite* politik bukan mencerminkan kepentingan masyarakat serta dampaknya cukup banyak memunculkan demonstrasi yang besar di bermacam wilayah yang mengusik stabilitas politik nasional. Pada tataran praktis, ada kesempatan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan dapat terletak dalam lingkup pembentuk keputusan ataupun di luar ruang-ruang parlemen. Dalam ranah parlemen, kesempatan partisipasi terletak pada sesi penjaringan aspirasi masyarakat (*need assesment*). Tahapan ini dilakukan untuk mendapatkan informasi ataupun data dari masyarakat selaku bahan masukan dalam proses penyusunan kebijakan. Data tersebut digunakan buat menjamin supaya kebijakan yang terbuat cocok dengan aspirasi murni (kebutuhan serta keinginan riil) masyarakat, bukan hanya sekedar aspirasi politik.

Dalam konteks Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat, partisipasi masyarakat masih belum terpenuhi, meskipun telah ada jaminan partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Belum terpenuhi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Bab IX Pasal 96, yakni:

- a. Rapat Dengar Pendapat Umum;
- b. Kunjungan Kerja;

¹⁰ I.C. van der Vlies, 2005, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, alih bahasa Linus Doludjawa, Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, hal. 280.

- c. Sosialisasi;
- d. Seminar, Lokakarya, dan/atau Diskusi.

Pada praktiknya, ketentuan ini hanya menjadi formalitas guna memenuhi prosedur pembentukan undang-undang. Berdasarkan data dari dpr.go.id, partisipasi masyarakat (masukan stakeholder) terhadap Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat hanya terdiri dari Rapat Dengar Pendapat Umum yang dihadiri oleh dua orang perwakilan Masyarakat Sipil, yaitu:

- a. Rukka Sombolinggi (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara).
- b. Abdi Akbar (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara).

Ada tiga indikator partisipasi masyarakat menurut Marschall (2006) : (1) Adanya suatu kelompok-kelompok untuk menampung partisipasi masyarakat, (2) Kemampuan masyarakat terlibat dalam proses, (3) Adanya kegiatan masyarakat untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Dari ketiga indikator itu, Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat dirasa belum memenuhi hal tersebut.¹¹

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan penulisan skripsi dengan judul “Analisis Partisipasi Masyarakat Terhadap Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang tersebut, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat, terutama Masyarakat Adat dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.
2. Kendala masyarakat saat memberi aspirasi terhadap Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.
3. Perspektif dari pihak DPR RI mengenai belum mengakomodir berbagai kepentingan Masyarakat Adat dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.

¹¹ Marschall dalam Jurnal Syamsudin. (2022). Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Dokumen RPJM Desa Berdasarkan Wilayah Dusun di Desa Kertosono Kecamatan Banyuurip Kabupaten Purworejo. Jurnal Enersia Publika, 6(2),n169-178.

1.3 Pembatasan Masalah

Dengan beberapa masalah tersebut, maka perlu adanya pembatasan ruang lingkup permasalahan itu sendiri. Hal ini merupakan upaya untuk menetapkan batas-batas yang jelas mengenai lokus penelitian yang akan diteliti, oleh karena itu batasan masalah dari penelitian ini yaitu : Partisipasi Masyarakat Terhadap Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang jika dilihat dari uraian dan penjabaran identifikasi masalah tersebut, maka rumusan masalah yang diambil adalah “Analisis Partisipasi Masyarakat Terhadap Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat“.

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis Partisipasi Masyarakat dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini dapat dibagi menjadi dua yaitu secara teoritis dan praktis adalah sebagai berikut:

1.6.1 Manfaat Teoritis

Dalam konteks pengembangan, maka penelitian ini dapat membantu dalam menambah wawasan dan pengetahuan dalam bidang Ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam Teori Partisipasi Masyarakat oleh Arnstein dengan 3 derajat, yaitu Nonpartisipasi (*nonparticipation*), Pertanda adanya partisipasi (*tokenism*), Keterlibatan warga lebih kuat dalam pembuatan kebijakan (*citizen power*), sehingga dapat mengembangkan ilmu teori partisipasi masyarakat dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.

1.6.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi DPR RI dalam merumuskan RUU Masyarakat Hukum Adat terutama dalam partisipasi, serta memberikan sumbangan terhadap ilmu pengetahuan partisipasi masyarakat dan sebagai referensi data tambahan bagi peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini. Dan Penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan masukan kepada DPR RI dalam Partisipasi Masyarakat Terhadap Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.