

POLICY PAPER

Mencermati Ancaman Perampasan Wilayah Masyarakat Adat dalam UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara dan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja



**Ria Maya Sari, S.H., LL.M.
Muhammad Arman, S.H., M.H.**



I. PENDAHULUAN



Medio 2020, Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara (selanjutnya disebut Revisi UU Minerba). Sejak awal, pembahasan RUU Minerba menuai kritik dari berbagai pihak, terutama dari kalangan koalisi masyarakat sipil yang menganggap RUU Minerba ini sebagai bentuk pelanggaran terhadap praktik oligarki khususnya pertambangan dan pengabaian terhadap kewajiban negara dalam perlindungan lingkungan. Di lain pihak, Komisi VII DPR RI berpendapat bahwa revisi UU Minerba sangat diperlukan untuk menjawab perkembangan, permasalahan dan kebutuhan hukum dalam penyelenggaraan pertambangan minerba serta masih perlu sinkronisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait agar dapat menjadi dasar hukum yang efektif, efisien, dan komprehensif dalam penyelenggaraan pertambangan (Kompas, 2020).

Menyusul kemudian, pada 2 November 2020 diundangkannya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UUCK) yang merupakan *Omnibus Law* atau aturan sapu jagat pertama di Indonesia yang mengamandemen berbagai undang-undang sekaligus. Wacana pembentukan *Omnibus Law* ini pertama kali disampaikan dalam pidato Presiden Jokowi pada Oktober 2019 dalam periode keduanya, yang ditindaklanjuti oleh Pemerintah pada 13 Februari 2020 dengan menyerahkan *draft* awal dari RUU *Omnibus Law* yang pada mulanya berjudul Cipta Lapangan Kerja kepada DPR RI dengan target musyawarah yang selesai dalam tempo 100 hari. *Omnibus Law* Cipta Lapangan Kerja ini pada intinya bertujuan untuk menciptakan lapangan kerja dalam rangka pemenuhan hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Meskipun di tengah pandemi COVID19 yang berimbas pada perekonomian dan kesehatan masyarakat secara luas serta adanya penolakan dari berbagai pihak terhadap *Omnibus Law* cipta lapangan kerja, DPR RI tetap melanjutkan proses pembahasan RUU Cipta Lapangan Kerja sampai akhirnya disahkan pada tanggal 5 Oktober 2020. UUCK ini mencakup sepuluh bidang kebijakan yang terdiri dari: 1). Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha; 2). Ketenagakerjaan; 3). Kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMKM; 4). Kemudahan berusaha; 5). Dukungan riset dan inovasi; 6). Pengadaan lahan/tanah; 7). Kawasan Ekonomi; 8). Investasi Pemerintah Pusat dan Percepatan Proyek Strategi Nasional; 9). Pelaksanaan Administrasi Pemerintah untuk Mendukung Cipta Kerja; dan 10). Pengawasan dan Pembinaan.



Keberadaan Revisi UU Minerba dan UUCK ini merupakan langkah pemerintah Indonesia untuk memudahkan jalannya investasi di Indonesia melalui kemudahan berusaha dalam hal perolehan perizinan sekaligus mendorong terbukanya lapangan kerja. Namun, di satu sisi kedua aturan ini berpotensi mengancam kepentingan lingkungan dan masyarakat adat, tidak hanya bagi eksistensi masyarakat itu sendiri, tetapi juga pada wilayah yang mereka miliki serta sumber-sumber penghidupan di dalamnya. Kertas kebijakan ini ditujukan untuk mencermati ancaman perampasan wilayah masyarakat adat di dalam Revisi UU Minerba dan UUCK.

Kajian ini akan meninjau secara kritis beberapa aspek dalam UU Minerba dan UUCK yang melingkupi proses pembentukannya, politik hukum yang melatarbelakangi pembentukannya, direduksinya desentralisasi dan otonomi daerah di dalam kedua UU tersebut, serta mengidentifikasi potensi ancaman terhadap masyarakat adat dan perampasan wilayah adat dari segi substansi materiil yang dikandung oleh kedua UU dimaksud.

II. TINJAUAN KRITIS TERHADAP PROSES PENYUSUNAN DAN PEMBAHASAN UU MINERBA DAN UU CIPTA KERJA

UU NO. 3 TAHUN 2020 TENTANG PERUBAHAN ATAS UU NO. 4 TAHUN 2009 TENTANG MINERAL DAN BATU BARA

Sejak awal, RUU Minerba yang merevisi UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang telah disahkan menjadi UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara pada 12 Mei 2020, menuai polemik dan kritik dari berbagai pihak, khususnya berkaitan dengan proses pembentukannya yang tidak sejalan dengan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan UU No.15 Tahun 2019. Selain itu, Pemerintah sangat berupaya untuk menyelaraskan materi muatan dalam Revisi UU Minerba tersebut dengan RUU Cipta Lapangan Kerja yang pada saat itu masih dalam proses pembahasan.

Merujuk pada kronologis penyusunan RUU Minerba versi DPR RI yang dipublikasikan dalam laman DPR RI, Presiden RI telah menyampaikan surat Nomor R-29/Pres/06/2018 tanggal 5 Juni 2018 perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk membahas RUU Minerba tersebut dengan menugaskan Menteri ESDM, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Perindustrian, serta Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU dimaksud. Namun, dalam surat Presiden tersebut tidak disertai lampiran Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Minerba dari Pemerintah. Lebih lanjut, Komisi VII DPR RI periode 2014-2019 telah beberapa kali mengagendakan rapat kerja pembahasan RUU Minerba dengan Menteri ESDM dan Menteri yang ditunjuk oleh Presiden sesuai Surpres tersebut, namun masih belum dapat dilaksanakan karena DIM belum dapat diserahkan kepada DPR RI oleh Pemerintah dan masih perlu disinkronisasikan antar kementerian. Kemudian, pada tanggal 12 September 2019 dilaksanakan Rapat Kerja dengan agenda pembahasan DIM RUU Minerba, namun saat itu Pemerintah belum siap untuk menyampaikan DIM yang telah disinkronisasi antar kementerian sehingga Komisi VII DPR RI dengan Pemerintah sepakat untuk kembali memberikan kesempatan kepada Pemerintah melakukan sinkronisasi DIM RUU Minerba tersebut. DIM RUU Minerba baru dapat diserahkan oleh Pemerintah kepada Komisi VII DPR RI pada tanggal 25 September 2019 oleh Sekjen Kementerian ESDM dan Sekjen Kementerian Perindustrian yang menguraikan bahwa masih terdapat beberapa hal substansi dalam RUU Minerba yang belum disepakati oleh Kementerian Perindustrian

Jika ditinjau dari segi pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang diatur dalam UU No.15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembahasan revisi UU No.4 Tahun 2009 sejak awal jabatan DPR periode 2019-2024 seharusnya sudah dihentikan karena tidak memenuhi syarat prioritas *carry over* ke DPR periode berikutnya (ICEL, 2020). Dalam Pasal 71A UU No.15 Tahun 2019 mengatur bahwa undang-undang yang dapat dilanjutkan pembahasannya ke DPR periode berikutnya adalah undang-undang yang telah memasuki pembahasan daftar inventaris masalah (DIM). Sedangkan, hingga akhir masa jabatan DPR 2014-2019, DIM RUU Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 belum juga dibahas antara DPR dan Pemerintah. Meskipun begitu, rencana revisi UU Minerba tetap disepakati dan disertakan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas dan dibahas pada periode 2019-2024.

Selain itu, dalam UU No.12 Tahun 2011 tepatnya dalam Pasal 18 dan Pasal 96 yang pada pokoknya mengamanatkan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat serta melibatkan partisipasi masyarakat. Pasal 18 menyatakan bahwa dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar RUU salah satunya didasarkan atas aspirasi dan kebutuhan masyarakat, sedangkan Pasal 96 mengatur tentang partisipasi masyarakat dan pada intinya masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut juga mengamanatkan bahwa setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat untuk memudahkan masyarakat memberikan partisipasi dan masukannya. Namun, dalam proses pembahasan revisi UU Minerba tersebut, dilakukan secara tertutup dan tidak mengakomodasi partisipasi masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 91 termasuk pelibatan masyarakat sipil dalam rapat dengar pendapat umum terkait proses pembahasan DIM RUU Minerba yang dilaksanakan sepanjang 17 Februari sampai 6 Mei 2020. Dengan demikian, prosedur penyusunan UU No.3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU No.4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara mengandung cacat formil.

UU NO. 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

Pada tanggal 12 September 2019, Pemerintah mengidentifikasi 70 UU yang dinilai menghambat investasi. Presiden Jokowi yang terpilih kedua kalinya, dalam pidatonya di tanggal 20 Oktober 2019, menyampaikan bahwa pemerintah akan menerbitkan UU Cipta Kerja dan UU Pemberdayaan UMKM sebagai *Omnibus Law*. Pada 12 Februari 2020, pemerintah menyerahkan *draft* awal RUU Cipta Kerja dan naskah akademiknya ke DPR RI. Pada 20 April 2020, Panitia Kerja (Panja) RUU Cipta Kerja dibentuk. Kemudian pada 27 April 2020, Panja mengundang sejumlah ahli, akademisi dan stakeholder terkait dengan RUU Ciptaker dalam Rapat Dengar Pendapat Umum. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dibahas oleh Panja secara intensif mulai tanggal 20 April sampai 3 Oktober 2020. Dari berbagai media massa, dihimpun keterangan bahwa pengesahan RUU Ciptaker tingkat satu di Baleg DPR dilakukan secara mendadak karena dilakukan pada 3 Oktober 2020 pukul 21.30 WIB dan beberapa jam sebelumnya DPR, pemerintah dan DPD baru saja merampungkan beberapa substansi dalam Rapat Laporan Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi. Rapat paripurna pengesahan pada 5 Oktober 2020 dijadwalkan secara mendadak, padahal sebelumnya direncanakan akan disahkan pada 8 Oktober 2020 (Nasional Okezone News, 2020).

Serupa dengan UU Minerba, proses penyusunan UUCK juga dilakukan dengan proses yang tergesa-gesa, tidak transparan dan meniadakan ruang demokrasi. Absennya partisipasi publik dan diabaikannya aspirasi masyarakat yang menyuarakan penolakan terhadap rencana RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja menyalahi Pasal 18 dan Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011, yakni dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat serta melibatkan partisipasi publik. Di satu sisi, dari proses pembentukan UUCK ini menggambarkan bahwa DPR mencederai fungsi legislasi dan pengawasan yang diamanatkan oleh Konstitusi, yang seharusnya melaksanakan proses legislasi dengan membuka ruang demokrasi kepada rakyat dan melakukan kontrol terhadap kebijakan pemerintah termasuk RUU yang diusulkan oleh Pemerintah, namun dalam hal ini DPR turut membantu mengakomodasi lolosnya kebijakan pemerintah walaupun respon penolakan sangat kuat di tengah masyarakat (PSHK, 2020).

Tahap legislasi dalam Pasal 20 UUD 1945, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri atas:



dan UUD 1945 menjadikan tahapan pengesahan menjadi tahapan "administratif" semata, karena ketika Presiden menolak memberikan tandatangannya, maka dengan sendirinya RUU berubah menjadi UU dalam waktu 30 hari setelah persetujuan antara DPR dan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (4) dan (5) UUD 1945 (Kertas Kebijakan FH UGM, 2020).

Oleh karena itu, tahapan terpenting bagi proses legislasi Indonesia adalah bukan di tahapan pengesahan, melainkan berada di tahapan pembahasan dan persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah (Pasal 20 ayat 2) dan RUU yang telah diselesaikan di tahapan pembahasan dan persetujuan sebenarnya sudah tidak mungkin diubah-ubah lagi karena RUU tersebut secara substansial telah menjadi UU yang hanya tinggal menunggu tanda tangan Presiden untuk mengesahkannya dan meskipun Presiden menolaknya, RUU tersebut tetap akan menjadi UU (Kertas Kebijakan FH UGM, 2020).

Pasca disahkan, salinan UUCK dimuat di laman Kementerian Sekretariat Negara RI pada 2 November 2020. Namun, salinan UUCK yang memuat 1.187 halaman masih mengandung kesalahan perumusan yang berdampak pada substansi pasal, sebagai akibat dari proses pembentukan regulasi yang dipaksakan dan mengorbankan prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas (PSHK, 2020). Kesalahan perumusan tersebut juga merupakan bentuk pelanggaran atas asas kejelasan rumusan yang diatur dalam Pasal 5 huruf f UU Nomor 12 Tahun 2011. Dengan berbagai penjelasan di atas, UUCK, sama halnya dengan Revisi UU Minerba, juga mengandung cacat formil.

III. POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN REVISI UU MINERBA DAN UUCK

Melalui konsiderans dalam Revisi UU Minerba, terlihat bahwa terdapat motif ekonomi berkaitan dengan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara yang ditujukan untuk menguasai dan memanfaatkan SDA guna memenuhi hajat hidup orang banyak dan menunjang pembangunan nasional yang berkelanjutan demi mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan. Selain itu, kegiatan usaha pertambangan diharapkan oleh pemerintah, dapat memberikan nilai tambah bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Kemudian, melalui UU Minerba ini, pemerintah bermaksud membenahi penyelenggaraan kegiatan pertambangan yang selama ini dianggap kurang efektif dan belum dapat memberi nilai tambah yang optimal, serta persoalan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di sektor perizinan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, data dan informasi pertambangan, pengawasan, dan pemberian sanksi dalam hal penyelenggaraan pertambangan mineral dan batu bara.



Sedangkan dalam konsiderans UUCK, pembentukan UUCK merupakan upaya Pemerintah untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur dan memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui cipta kerja yang diharapkan nantinya mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah sengitnya persaingan dan tuntutan globalisasi ekonomi. Guna mendukung upaya tersebut, melalui UUCK, dilakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan terkait kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan UMKM, peningkatan ekosistem investasi, serta percepatan proyek strategis nasional, yang tersebar di berbagai Undang-Undang sektoral yang dianggap belum dapat memenuhi kebutuhan hukum untuk percepatan cipta kerja. Selain itu, UUCK ini diharapkan oleh Pemerintah menjadi terobosan hukum yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam beberapa UU ke dalam satu UU secara komprehensif.

Salah satu dasar hukum pembentukan UUCK adalah TAP MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. TAP MPR tersebut mengamanatkan kepada DPR RI dan Presiden RI untuk mengatur pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan SDA serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan. Secara khusus, pada Pasal 4 mengharuskan pembaruan agraria dan pengelolaan SDA dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip yang tertera di dalam pasal tersebut, beberapa diantaranya: menghormati dan menjunjung tinggi HAM; menyejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan kualitas SDM; mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat; mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/SDA; serta melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/SDA. Dengan demikian, jika menilik proses pembentukan UUCK sampai dengan substansi materiil yang dikandungnya, sungguh suatu ironi jika dibandingkan dengan isi dan amanat dari TAP MPR tersebut.

Apabila membandingkan Revisi UU Minerba dan UUCK, terdapat irisan politik hukum yang serupa yang terletak di poin a masing-masing konsiderans dari kedua UU, yaitu mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Namun, secara keseluruhan kedua UU ini menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi nasional, percepatan proyek strategis nasional, serta realisasi kemudahan berusaha khususnya terkait perizinan dan pengaturan hukum yang sebelumnya dianggap masih kurang efektif dan efisien guna meningkatkan iklim investasi.

Secara khusus di dalam UUCK, terdapat motif mendorong pertumbuhan ekonomi dengan mengesampingkan aspek lainnya dan menjadikan pembangunan ekonomi sebagai titik sentral dengan memberikan kemudahan-kemudahan dan insentif kepada pemilik/penanam modal yang dianggap sebagai pelaku usaha utama (Kertas Kebijakan FH UGM, 2020). Berdasarkan teori analisa ekonomi atas hukum (*economic analysis of law*), kualitas hukum di suatu negara akan dinilai dari sejauh mana hukum tersebut mampu mewujudkan efisiensi, dengan kuatnya pendekatan ekonomi dalam UUCK yang terlihat dari cara pandang peraturan perundang-undangan yang menggunakan pendekatan untung-rugi, maka hukum kemudian diarahkan menggunakan pendekatan berbasis risiko dalam fungsinya untuk memberikan keadilan dan perlindungan sosial dan lingkungan (Kertas Kebijakan FH UGM, 2020).

REDUKSI TERHADAP DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Asas desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia awalnya diatur dalam Amandemen Kedua UUD 1945 dalam Pasal 18 ayat (2). Kemudian dituangkan lebih lanjut ke dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah terakhir kali dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 dan digantikan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015.

Untuk urusan pertambangan, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dibagi secara tegas dalam UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara tepatnya dalam Pasal 4 ayat (2) yang lebih lanjut membagi kewenangan tersebut ke pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Beberapa kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota berkaitan dengan penyelidikan, penelitian dan inventarisasi, pemberian IUP dan IPR, pembinaan, pengawasan serta penyelesaian sengketa. Namun, setelah diterbitkannya UU Pemerintahan Daerah, kewenangan urusan pertambangan, khususnya terkait penerbitan izin pertambangan, yang ada di pemerintah kabupaten/kota ditarik ke pemerintah provinsi.

Setelah adanya revisi UU Minerba tersebut melalui UU Nomor 3 Tahun 2020, semakin mereduksi asas desentralisasi karena Revisi UU Minerba ini menarik kewenangan pengelolaan urusan pertambangan mineral dan batu bara dari pemerintah daerah (provinsi) dan menyerahkannya ke pemerintah pusat. Sentralisasi kewenangan penyelenggaraan urusan pertambangan berdasarkan UU tersebut berimbas pada perizinan, pembinaan dan pengawasan, dan penegakan hukum termasuk penegakan kegiatan reklamasi dan/atau pasca tambang serta pemberian sanksi administratif. Revisi UU Minerba ini juga berpotensi memperlemah pengawasan pemerintah atas pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan dan menghilangkan fungsi pengawasan masyarakat atas dampak lingkungan hidup karena dihilangkannya: kewenangan pengawasan pertambangan oleh Pemerintah Daerah; pengawasan kegiatan lain di bidang kegiatan usaha pertambangan yang menyangkut kepentingan umum; pengawasan pengelolaan IUP atau IUPK yang berakibat pada absennya pengawasan atas penyelesaian masalah pertanahan yang penyelesaian perselisihan; serta direduksinya kewenangan Inspektur Tambang dalam hal menghentikan sementara kegiatan usaha pertambangan dan hak bagi masyarakat untuk mengajukan permohonan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan (ICEL, 2020). Dengan demikian, ketentuan Revisi UU Minerba yang menganut sentralisasi kewenangan menjadi tidak sinkron dengan ketentuan dalam hal pembagian kewenangan di bidang urusan pertambangan yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Seiring dan sejalan dengan revisi UU Minerba, UUCK dalam beberapa pengaturannya juga turut melunturkan asas desentralisasi dan penerapan otonomi daerah yang dijamin oleh Konstitusi, misalnya UUCK menghapus kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah oleh berbagai UU, seperti Pasal 8 UU Penataan Ruang yang memungkinkan penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemda dengan dekonsentrasi namun dihapus dalam UUCK dan menarik kewenangan tersebut ke Pemerintah Pusat, dalam hal ini adalah Presiden RI. Lebih lanjut, terkait administrasi pemerintahan yang dimuat dalam Pasal 174-177 turut mengilustrasikan bagaimana UUCK ini mereduksi desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam Pasal 174 mengatur bahwa pasca diundangkannya UUCK, maka kewenangan menteri, kepala lembaga, atau Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dalam undang-undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden. Tidak ada penjelasan lebih lanjut terkait Pasal 174 tersebut, khususnya mengenai bagaimana hubungan antara Presiden dan Pemerintah Daerah, sehingga dengan menarik semua kewenangan untuk mengatur dan melaksanakan peraturan perundang-undangan bagi daerah sebagai pelaksanaan kewenangan presiden menyiratkan diterapkannya kembali asas sentralisasi.

Kemudian, di Pasal 176 mengubah ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya Pasal 176 butir 9 yang mengubah ketentuan Pasal 350 ayat (1) UU Pemda dan mengatur bahwa Kepala Daerah wajib memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Secara implisit, pasal tersebut menunjukkan bahwa asas otonomi daerah juga kian direduksi. Selanjutnya, Pasal 176 butir 10 menyisipkan satu pasal yang mengatur bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) sebagaimana tercantum dalam Lampiran UU No.23 Tahun 2014 dan diubah dengan UU No.9 Tahun 2015 harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UUCK.

Dalam hal pembinaan dan pengawasan, Pasal 177 ayat (1) menyatakan Pemerintah Pusat wajib melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap setiap pelaksanaan Perizinan Berusaha yang dilakukan oleh pemegang Perizinan Berusaha. Ketentuan ini di satu sisi semakin mereduksi pelaksanaan otonomi daerah, dengan merujuk pada Pasal 176 butir 9, Kepala Daerah diwajibkan memberikan pelayanan Perizinan Berusaha, namun kewenangan pengawasan dan pembinaan terhadap pemegang izin dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, sehingga mekanisme pengawasan yang seharusnya dapat lebih efektif dan efisien karena dipegang oleh Kepala Daerah, utamanya terhadap pelaksanaan perizinan berusaha yang ada di daerah, menjadi semakin panjang karena rentang kendali Pemerintah Pusat yang sedemikian luasnya dan semakin birokratis.

MENCERMATI IMPLIKASI REVISI UU MINERBA DAN UU CIPTA KERJA TERHADAP MASYARAKAT ADAT DAN WILAYAH ADAT: LEGITIMASI PELANGGANGAN ATAS KONFLIK STRUKTURAL AGRARIA DAN PERAMPASAN WILAYAH ADAT



Konflik agraria struktural merupakan pertentangan atas suatu wilayah dengan sumber agraria tertentu yang salah satu akar penyebabnya adalah negara memberikan izin dan konsesi yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA milik masyarakat adat kepada pemilik modal untuk tujuan ekstraksi, eksploitasi dan industrialisasi SDA serta berakibat pada hilangnya satu hak atau klaim atas lainnya serta terlemparnya masyarakat lokal/tempatan/adat dari tanah, air dan sumber agrariannya sendiri secara paksa (Eko Cahyono dkk, 2019). Di tengah luasnya konflik agraria di Masyarakat Adat dalam kawasan hutan memperlihatkan bagaimana negara masih melanggar politik pengabaian atas hak dan ruang hidup masyarakat adat dengan mengesahkan Revisi UU Minerba dan UUCK.

Revisi UU Minerba dan UUCK yang mengandung cacat formiil dan meniadakan partisipasi dan aspirasi masyarakat semakin memperlemah posisi Masyarakat Adat di tengah ketiadaan payung hukum atas pengakuan dan perlindungan terhadapnya. Selain itu, kedua produk legislasi ini secara umum juga berpotensi memperluas praktik korupsi Sumber Daya Alam (SDA) dan konflik tenurial di wilayah adat di tengah ketidakpastian hukum dan kemudahan perizinan berusaha, menambah pelanggaran HAM terhadap Masyarakat Adat, serta membahayakan keberlanjutan lingkungan.

■ Ancaman Perampasan Wilayah Adat dalam Revisi UU Minerba

Merujuk pada data AMAN, luasan konsesi tambang hingga tahun 2019 mencapai 19.224.576 Ha dan 77% dari luasan tersebut merupakan konsesi ilegal, yang diuraikan lebih komprehensif dalam Inkuiri Nasional Komnas HAM tahun 2016 tentang Konflik Agraria Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan. Berikut adalah uraian potensi ancaman terhadap masyarakat adat dan perampasan wilayahnya di dalam Revisi UU Minerba:

■ Revisi UU Minerba memiliki dampak krusial yang mengancam eksistensi Masyarakat Adat dan Wilayah Adat sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan. Pasal 1 huruf 28a merumuskan definisi baru tentang Wilayah Hukum Pertambangan yang mencakup ruang darat, laut, bawah bumi di kepulauan Indonesia, tanah di bawah perairan dan landasan kontinen. Seluruh cakupan ruang tersebut melingkupi ruang hidup Masyarakat Adat dan tidak ada penjelasan lebih lanjut atas ketentuan pasal tersebut mengenai apakah ada pengecualian ruang dalam implementasinya. Hal ini tentunya akan semakin melegitimasi perampasan wilayah adat di sektor pertambangan yang berdampak pada hilangnya ruang hidup dan identitas masyarakat adat itu sendiri, seperti yang terjadi dalam konflik antara Masyarakat Adat Cek Bocek dengan PT. Newmont Nusa Tenggara yang sekarang berganti nama menjadi PT. AMNT; Masyarakat Adat di Kab. Murung Raya Kalimantan Tengah dengan perusahaan tambang emas PT. Indomuro; dan eksploitasi Hutan Akejira sebagai ruang hidup Masyarakat Adat Tobelo Dalam oleh 2 (dua) perusahaan tambang nikel raksasa: PT. Weda Bay Nikel dan PT. Indonesia Weda Bay Industrial Park (Catatan Akhir Tahun AMAN, 2019).

■ Revisi UU Minerba menghapuskan ketentuan pidana yang sebelumnya diatur dalam Pasal 165 UU No.4 Tahun 2009 tentang Minerba bagi pejabat negara yang menyalahgunakan kewenangannya dalam menerbitkan perizinan tambang. Penghapusan ini berpotensi menimbulkan maladministrasi dan peluang penyalahgunaan wewenang yang berakibat meluasnya praktik korupsi di sektor SDA.

■ Terjadinya disharmonisasi antara ketentuan Revisi UU Minerba dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang dianut dalam UU Minerba No.4 Tahun 2009 dan UU Pemerintah daerah yang membagi kewenangan di bidang urusan pertambangan, sebagaimana yang diuraikan dalam Bagian IV di atas, dengan menarik kewenangan pengawasan dan penegakan hukum oleh pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Di satu sisi, pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat saat ini dilakukan dengan mekanisme pembentukan legislasi daerah yang berpusat pada provinsi dan kabupaten/kota. Dengan adanya sentralisasi kewenangan urusan tambang, membuka peluang terjadinya inkonsistensi/disharmonisasi antara kebijakan pusat dan daerah berkaitan dengan tambang, serta pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat.

Lebih lanjut, dengan ditariknya kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan sepenuhnya kepada Menteri melalui Pasal 140 mengakibatkan bertambahnya beban pengawasan kegiatan usaha tambang yang terpusat pada Pemerintah Pusat termasuk juga mengawasi perizinan usaha yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah, sehingga hal ini akan memperlambat kinerja pemerintah dalam merespons pengaduan masyarakat adat terkait perampasan wilayah adatnya oleh perusahaan tambang.

Revisi UU Minerba mempertahankan Pasal 162 dan Pasal 164 yang mengatur sanksi pidana bagi setiap orang yang merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan yang kerap kali digunakan untuk mengkriminalisasi masyarakat atau aktivis yang menolak tambang. Dalam Catatan Akhir Tahun AMAN 2018, setidaknya ada 262 Masyarakat Adat yang dikriminalisasi karena mempertahankan wilayah adatnya, sehingga dengan dipertahankannya kedua pasal pidana tersebut akan semakin menghalangi masyarakat adat untuk mempertahankan wilayah adatnya.

Revisi UU Minerba tidak memberikan jalan keluar/penyelesaian atas konflik masyarakat adat dengan konsesi tambang dan malah memperkuat ancaman perampasan wilayah adat melalui tambang, dengan diakomodasinya perpanjangan Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu Bara (PKP2B) tanpa melalui lelang, yang diatur secara khusus dalam Pasal 169A bahwa KK dan PKP2B diberikan jaminan perpanjangan secara otomatis sebanyak 2 (dua) kali dengan jangka waktu masing-masing paling lama 10 (sepuluh) tahun sebagai upaya peningkatan penerimaan negara. Pasal ini membuka celah perpanjangan otomatis bagi sejumlah perusahaan raksasa minerba yang akan berakhir masa kontraknya. Padahal UU Minerba No.4 Tahun 2009 mengatur kawasan pasca tambang harus dikembalikan kepada negara setiap kontrak habis dan dilelang ulang. Ketentuan pasal ini tentu saja memperpanjang penderitaan Masyarakat Adat yang sedang berjuang mempertahankan wilayah adatnya dalam konflik dengan konsesi tambang.

Revisi UU Minerba ini juga memberikan *privilege*/keistimewaan kepada pelaku usaha tambang melalui ketentuan Pasal 169B ayat (5) yang mengatur bahwa pemegang KK dan PKP2B dalam mengajukan permohonan IUPK sebagai kelanjutan Operasi Produksi Kontrak/Perjanjian dapat mengajukan permohonan wilayah di luar WIUPK untuk tahap kegiatan operasi produksi kepada Menteri untuk menunjang kegiatan usaha pertambangan. Di sisi lain, upaya pengakuan dan perlindungan atas Masyarakat Adat melalui RUU Masyarakat Adat masih terkatung-katung dan tidak kunjung mendapatkan kepastian.

Revisi UU Minerba secara umum belum menjawab secara tuntas masalah pengelolaan perizinan yang masih terbatas pada pemberian izin, padahal hasil dari Evaluasi GNPSDA KPK tahun 2018 menunjukkan bahwa Negara perlu mengubah paradigma pengelolaan perizinan ke arah instrumen pengendalian pengelolaan SDA.

Revisi RUU Minerba berpotensi menambah kerugian negara dan memperluas kantong kemiskinan baru bagi masyarakat, Sebelumnya dalam studi GNPSDA KPK pada tahun 2012 menemukan bahwa kerugian negara dari penerimaan bukan pajak pada sektor pertambangan mencapai 15,9 trilyun yang disebabkan karena adanya IUP sebanyak 1.052 perusahaan yang beroperasi di dalam kawasan hutan. Dari laporan JATAM juga menunjukkan bahwa kantong-kantong kemiskinan justru terdapat di wilayah-wilayah tambang dan sekitarnya, bahkan berpotensi kuat menimbulkan konflik, pengangguran dan kantong-kantong kemiskinan baru (Catahu AMAN, 2019).

UUCK: Agresi Investasi oleh Negara dan Alienasi Masyarakat Adat dari Wilayahnya

Merupakan suatu ironi ketika Negara menyediakan payung hukum legitimasi agresi investasi kepada pemilik modal dengan mendasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 dan TAP MPR RI No.IX/2001. Di satu sisi, ada kewajiban Negara dalam memberikan kepastian atas pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat serta menjawab persoalan konflik struktural agraria yang semakin meluas yang sampai saat ini belum dipenuhi oleh Negara. Konflik struktural agraria berakar dari diberikannya izin/konsesi/hak oleh pejabat publik kepada korporasi yang memasukkan tanah/wilayah milik masyarakat adat untuk dieksploitasi dan diekstraksi sedemikian rupa dengan berkedok “upaya peningkatan penerimaan negara dan kemakmuran rakyat.”

Permasalahan UU sektoral yang memperparah perampasan hak dan ruang hidup masyarakat adat dijawab oleh Negara dengan dibentuknya *Omnibus Law* atau UU sapu jagat yang tertuang dalam UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang berbanding terbalik dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat adat. Selain itu, jika kita meninjau politik hukum pembentukan UUCK yang telah diuraikan dalam Bab III di atas, dapat disimpulkan substansi pengaturan UUCK ini bertentangan dengan hak konstitusional masyarakat adat yang dimandatkan dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I UUD 1945 serta amanat TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA, khususnya di Pasal 4 huruf h dan j, Pasal 5 dan Pasal 6.

Selama ini, konflik yang disebabkan oleh adanya investasi yang merampas wilayah adat malah akan merugikan investasi itu sendiri. Mendasarkan pada penelitian KARSA dan CRU (2018), konflik tanah dan SDA karena masuknya konsesi perkebunan kelapa sawit berkontribusi pada meningkatnya angka kemiskinan akibat hilangnya lahan Masyarakat Adat yang dikonversi menjadi HGU perkebunan kelapa sawit berskala besar dan berdampak juga pada peningkatan biaya pemenuhan kebutuhan rumah tangga karena sumber-sumber kebutuhan rumah tangga lebih mudah didapatkan sebelum masuknya investasi/perusahaan.

KPA (2015-2018) mencatat telah terjadi 1.769 letusan konflik agraria yang melibatkan Masyarakat Adat, petani dan masyarakat perdesaan. Peningkatan konflik agraria yang terjadi setiap tahunnya mencapai 13-15%. Sementara itu, YLBHI (2018) menunjukkan telah terjadi 300 kasus konflik agraria struktural di 16 provinsi dengan luasan lahan 488.407,77 hektar yang diakibatkan penerbitan izin-izin konsesi diatas tanah masyarakat adat oleh pemerintah kepada pengusaha dan proyek pembangunan infrastruktur lainnya.

Di tengah konflik struktural yang masih berlangsung ditambah dengan kekosongan aturan yang memberikan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat beserta ruang hidupnya, beberapa kluster pengaturan UUCK memuat potensi ancaman terhadap masyarakat adat terutama perampasan wilayah adat, yang diuraikan lebih rinci berikut ini:

1

TATA RUANG

Persoalan penataan ruang dalam UUCK diatur dalam BAB III Peningkatan Ekosistem Investasi dan Kegiatan Berusaha, tepatnya dalam Pasal 17 yang mengubah ketentuan UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Mengutip Catatan Kritis atas UUCK yang dibuat oleh sejumlah akademisi FH UGM, terkait penataan ruang, UUCK mendorong percepatan dan perluasan investasi dan pertumbuhan ekonomi tanpa mempertimbangkan aspek pembangunan berkelanjutan dan mengabaikan kepentingan keselamatan manusia dan kelestarian fungsi ekologi yang tercermin dalam 9 (sembilan) langkah perubahan atas UU Penataan Ruang, terdiri dari: 1) penghapusan izin pemanfaatan ruang; 2) penyederhanaan sistem rencana tata ruang dengan dihilangkan kawasan strategis provinsi dan kawasan strategis kabupaten serta penataan ruang kawasan pedesaan; 3) sentralisasi perizinan dan kelembagaan; 4) pengaburan hubungan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR); 5) penyelesaian tumpang tindih tata ruang dengan izin maupun kawasan hutan yang menggunakan pendekatan penyesuaian dan bahkan pemutihan, alih-alih berdasarkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*); 6) penghilangan kriteria kawasan hutan minimal 30%; 7) penambahan satu kriteria untuk melakukan peninjauan kembali tata ruang kurang dari 5 (lima) tahun, yakni adanya “perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis” yang sifatnya sangat terbuka dan tanpa kewajiban untuk dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam kriteria yang lain; 8) pengurangan ruang partisipasi masyarakat termasuk di dalamnya akses keadilan; 9) perubahan perumusan sanksi pidana dari delik formil menjadi delik materiil yang berpotensi menyulitkan pembuktian dan pengenaan sanksi atas pelanggaran dan kejahatan dalam penataan ruang.

UUCK menghapus nomenklatur izin pemanfaatan ruang dan menggantinya dengan frasa “persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang” yang menimbulkan konsekuensi, yaitu kesesuaian tersebut hanya bersifat indikasi awal bahwa kegiatan dan/atau usaha yang direncanakan sesuai dengan peruntukan ruang yang diperoleh dari peta elektronik tanpa peninjauan lapangan. Dengan demikian, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang tersebut belum tentu mencerminkan realitas di lapangan dan juga dilakukan tanpa mendapatkan *free, prior and informed consent (FPIC)* dari masyarakat, termasuk masyarakat adat, yang menempati ruang/lokasi tersebut, sehingga berdampak pada terampasnya wilayah adat untuk kepentingan berusaha dan memperluas konflik sosial ke depannya.

Pasal 17 UUCK mengubah ketentuan Pasal 14A UU Penataan Ruang, yang sebelumnya KLHS ini merupakan hal yang wajib atau prasyarat dalam menyusun RTRW, namun di UUCK memposisikan KLHS sebagai bahan pertimbangan saja.

Kemudian, dalam konteks penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 6 ayat (8) UUPR dan diubah dalam Pasal 17 butir 2 UUCK, jika terjadi ketidaksesuaian antara pola ruang rencana tata ruang dan kawasan hutan, izin dan/atau hak atas tanah, penyelesaiannya diatur dalam Peraturan Pemerintah. PP yang dimaksud dan sedang berlaku adalah PP No.104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) PP tersebut, seolah-olah memberlakukan pendekatan 'penyesuaian atau pemutihan' atas tumpang tindih perizinan yang diterbitkan berdasarkan RTRW di daerah dengan peta kawasan hutan, dengan memberikan ruang bagi perusahaan yang terlanjur mendapatkan izin perkebunan dalam kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi untuk meminta pelepasan kawasan hutan, atau jika izin tersebut berada dalam kawasan hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas maka perusahaan mengajukan permohonan tukar menukar kawasan hutan. Lebih lanjut, Pasal 51 ayat (2) mengatur apabila izin perkebunan tersebut berada di kawasan hutan fungsi konservasi dan/atau lindung maka diberikan kesempatan untuk melanjutkan usahanya selama 1 (satu) daur tanaman pokok. Dengan demikian, kepentingan investasi seperti diberikan jalan mulus dan menjadi prioritas dibandingkan dengan kepentingan pelestarian hutan dan lingkungan yang seharusnya memberlakukan pendekatan prinsip kehati-hatian dalam menjawab persoalan tumpang tindih antara tata ruang, kawasan hutan dan izin-izin yang terlanjur diterbitkan untuk investasi. Sebagaimana yang ditegaskan sebelumnya bahwa konflik agraria struktural berakar pada tumpang tindih klaim penguasaan dan kepemilikan hutan serta absennya pengakuan negara atas masyarakat adat dan ruang hidupnya yang berdampak pada semakin menyempitnya ruang hidup dan hak kelola masyarakat adat di wilayah adat mereka. Dengan dipertahankannya pendekatan pragmatis dalam menjawab persoalan tumpang tindih perizinan seperti yang diuraikan di atas, masyarakat adat terancam semakin dieksklusi dari wilayah adatnya atas nama kepentingan investasi.

Pasal 17 ayat (5) UU Penataan Ruang yang mengatur kawasan hutan dalam RTRW minimal 30% dari luas daerah aliran sungai, dihapuskan dalam UUCK berdasarkan Pasal 17 butir 9 dan diubah menjadi *“Dalam rangka pelestarian lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pada rencana tata ruang wilayah ditetapkan luas kawasan hutan dan penutupan hutan untuk setiap pulau, daerah aliran sungai, provinsi, kabupaten/kota, berdasarkan kondisi biogeofisik, iklim, penduduk, dan keadaan sosial ekonomi masyarakat setempat.”* Pengaturan semacam ini dapat menjadi dalih bagi pemerintah untuk melepaskan kawasan hutan dengan alasan keadaan sosial ekonomi masyarakat setempat dan berimbas pada menurunnya luasan hutan di daerah tersebut, hilangnya fungsi sosial dan ekologi dari hutan tersebut, dan paling nyata adalah semakin menyempitnya ruang hidup masyarakat adat.

Terhadap RTRW, dapat dilakukan peninjauan kembali, berupa Peninjauan Kembali Biasa yang dilakukan setiap 5 (lima) tahun dan Peninjauan Kembali Luar Biasa dilakukan lebih dari satu kali dalam 5 (lima) tahun. Untuk dapat dilakukan PKLB ini, Pasal 20 ayat (5), Pasal 23 ayat (5), dan Pasal 26 ayat (6) UU Penataan Ruang menetapkan kriteria: bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara/wilayah provinsi/wilayah kabupaten/kota yang ditetapkan dengan UU. Namun, UUCK menambah satu hal ke dalam kriteria PKLB, yakni adanya perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis. Mengenai hal ini, sesuai dengan Pasal 34A UUCK, apabila perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis ini belum dimuat dalam RTR dan/atau rencana zonasi, pemanfaatan ruang tetap dapat dilaksanakan setelah mendapat rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dari Pemerintah Pusat. Ketika kebijakan nasional yang bersifat strategis ini tidak dituangkan dalam regulasi dan rencana tata ruang, menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai pelaksanaannya. Perampasan wilayah adat dapat dilegitimasi dengan alasan *“kebijakan nasional yang bersifat strategis.”*

UUCK yang menghilangkan Izin Pemanfaatan Ruang dan menggantinya dengan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, berdampak pula pada hilangnya akses keadilan masyarakat jika kepentingannya dirugikan oleh pemanfaatan ruang tersebut, karena dihilangkannya Izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi objek PTUN dan masyarakat tidak bisa menggugat apabila kepentingannya dirugikan. Lebih lanjut, UUCK juga mengatur bahwa penyusunan rencana detail tata ruang (RDTR) cukup ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah yang sebelumnya harus ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UU Penataan Ruang. Konsekuensinya, partisipasi publik semakin direduksi dalam proses penyusunan peraturan kepala daerah dimaksud dan masyarakat baru dapat mengakses jika pemerintah daerah yang bersangkutan membuka ruang konsultasi publik.

Pasal 61 huruf d UU Penataan Ruang menyatakan kewajiban setiap orang untuk memberikan akses terhadap kawasan yang dinyatakan sebagai milik umum oleh peraturan perundang-undangan dan hal ini tidak diubah dalam UUCK. Terhadap pelanggaran ketentuan ini, dalam Pasal 72 UUPR memuat sanksi pidana kepada pelanggarnya, namun ketentuan pidana ini dihapuskan dalam Pasal 17 butir 36 UUCK. Dengan dihilangkannya sanksi tersebut, berpotensi menyebabkan terjadinya privatisasi atas ruang milik bersama atau pencaplokan lahan-lahan masyarakat adat menjadi objek pribadi individu, sebagaimana yang terjadi dalam konflik lahan antara Masyarakat Adat Desa Kuta Bali dengan pihak Hotel Holiday Inn yang memasukkan akses jalan masyarakat menjadi objek Sertifikat Hak Milik (FH UGM, 2020).

2

KEHUTANAN

Kluster kehutanan dalam UUCK diatur dalam BAB III Peningkatan Ekosistem Investasi dan Kegiatan Berusaha Pasal 35-37. Khusus terkait UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diatur dalam Pasal 36 butir 1-20 UUCK. Terdapat beberapa cakupan pengaturan yang tertuang dalam Pasal 36 ini, yaitu perubahan terkait resolusi konflik, keberlanjutan/jaminan konservasi kawasan hutan, serta hak-hak masyarakat terkait akses terhadap kawasan hutan (FH UGM, 2020).

Dalam kluster kehutanan, UUCK masih tidak menjawab kebutuhan resolusi konflik tenurial kawasan hutan, terutama yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat yang berada di dalam kawasan hutan. Pengaturan UUCK di sektor kehutanan yang berorientasi pada investasi tercermin dalam Pasal 36 butir 1 UUCK yang mengubah Pasal 15 ayat (4) dan (5) UU Kehutanan, yang menyatakan bahwa pemerintah pusat memprioritaskan percepatan pengukuhan kawasan hutan pada daerah yang strategis yang nantinya akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Padahal data di lapangan (Fakultas Kehutanan IPB, 2017) menunjukkan bahwa setidaknya terdapat 17,4 juta ha penguasaan tanah di dalam kawasan hutan termasuk izin tambang dan perkebunan, sementara data Direktorat Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan KLHK RI per tahun 2017 menunjukkan bahwa kawasan hutan yang telah ditetapkan telah mencapai 68,29% dari total luas kawasan hutan nasional 125.945.195,08 ha. Dengan kontradiksi antara pengaturan hukum yang memprioritaskan kemudahan investasi daripada kebutuhan resolusi konflik tenurial di lapangan, tentunya akan memperluas ancaman perampasan wilayah masyarakat adat terutama di kawasan hutan untuk kepentingan investasi.

Dalam hal akses masyarakat terhadap kawasan hutan, UUCK menambah ketentuan tentang sanksi administrasi yang dijatuhkan bagi masyarakat setempat melalui Pasal 36 butir 18 UUCK yang menambahkan ketentuan baru berupa Pasal 50A UU Kehutanan, yang pada intinya: dalam pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) huruf c, huruf d dan/atau huruf e [memungut, menyimpan hasil hutan, dan menggembalakan ternak] dilakukan oleh orang perseorangan atau kelompok masyarakat yang bertempat tinggal di dalam dan/atau di sekitar kawasan hutan paling singkat 5 (lima) tahun secara terus menerus dikenai Sanksi Administrasi. Ketentuan tersebut mendistorsi Putusan MK No.95/PUU-XII/2014 yang telah meninjau ulang ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf c, d, dan e UU Kehutanan, dan telah memberikan tafsir bahwa ketentuan sanksi pidana tidak tepat dijatuhkan terhadap masyarakat yang tinggal secara turun-temurun di dalam kawasan hutan karena mengambil manfaat sumber daya hutan yang semata-mata untuk kepentingan subsistensi mereka (FH UGM, 2020).

Pengenaan sanksi administratif ini menimbulkan kerugian di sisi masyarakat adat yang hidup di kawasan hutan dan menggantungkan hidupnya dari hasil hutan tersebut. Dapat disimpulkan, bagi masyarakat adat, ketentuan ini mengancam sumber dan ruang hidup masyarakat adat dan merupakan diskriminasi terhadap pekerjaan tradisional yang dimiliki oleh masyarakat adat. Adapun diskriminasi terhadap pekerjaan tradisional ini menyalahi ketentuan Konvensi ILO No.11 Tahun 1958 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No.21 Tahun 1999 (penjelasan tentang pekerjaan tradisional ini diatur dalam kluster ketenagakerjaan di bawah ini).

3

LINGKUNGAN HIDUP

UUCK Pasal 22 menghapus ketentuan Izin Lingkungan yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) dan menggantikannya dengan Persetujuan Lingkungan. Persetujuan Lingkungan diatur sebagai salah satu persyaratan dasar yang disederhanakan untuk memperoleh Perizinan Berusaha dalam Pasal 13 BAB III UUCK. Implikasi penggantian dari izin menjadi persetujuan yaitu hilangnya hak gugat administratif bagi masyarakat atas diterbitkannya persetujuan lingkungan.

Kemudian, UUCK juga mengurangi pengawasan publik dalam proses penyusunan dokumen AMDAL sebagaimana dalam Pasal 26 UU PPLH dan menimbulkan dampak: 1) hilangnya hak masyarakat untuk mengajukan keberatan terhadap dokumen AMDAL, dan 2) hilangnya hak pemerhati lingkungan hidup dan anggota masyarakat yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL; 3) menyalahi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam proses pelibatan masyarakat di dalam penentuan kelayakan lingkungan; 4) menyalahi Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Proses partisipasi publik dalam penyusunan dokumen AMDAL merupakan salah satu instrumen pengendali yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat adat terkait penerbitan perizinan berusaha yang berpotensi mengancam kepentingannya. Dengan dieliminasi pengawasan publik dalam proses AMDAL juga meniadakan akses masyarakat untuk menentukan kelayakan suatu persetujuan lingkungan, khususnya jika berpeluang mengeksklusi masyarakat adat dari wilayahnya.

4

KETENAGAKERJAAN

Diatur dalam Bab IV Ketenagakerjaan yang mencakup Pasal 80-84. Di dalam Pasal 80 dicantumkan bahwa UUCK mengubah, menghapus atau menetapkan pengaturan baru terhadap UU Ketenagakerjaan, UU Sistem Jaminan Sosial Nasional, UU BPJS, UU Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, dalam rangka penguatan perlindungan kepada tenaga kerja dan meningkatkan peran dan kesejahteraan pekerja/buruh dalam mendukung ekosistem investasi. Pengaturan Ketenagakerjaan di dalam UUCK ini berpotensi semakin menghilangkan pekerjaan tradisional masyarakat adat, seperti berladang, bertani, nelayan, dan sebagainya.

Perlindungan terhadap pekerjaan tradisional ini diatur dalam *ILO Convention Number 111/1958 on Discrimination in Respect of Employment and Occupation*/Konvensi ILO No.111 Tahun 1958 tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No.21 Tahun 1999. Konvensi ini mewajibkan negara anggotanya untuk mengambil langkah termasuk pembentukan dan penataan regulasi untuk menghilangkan diskriminasi dalam hal hubungan ketenagakerjaan dan pekerjaan berdasarkan ras dan warna kulit terutama terkait penduduk asli dan masyarakat adat, serta menegakkan hak masyarakat adat untuk dapat memperoleh penghidupan dengan tetap menghormati pekerjaan tradisional mereka.

Dengan demikian, bukan tidak mungkin implementasi UUCK ke depannya juga berimbas pada pekerjaan tradisional masyarakat adat dan bertentangan dengan mandat Konvensi ILO No.111 kepada negara anggotanya.

5

PERTANAHAN

Pengaturan kluster pertanahan dimuat dalam Bab VIII Pengadaan Tanah (Pasal 125-147) UUCK, yang pada intinya memuat poin-poin sebagai berikut: 1) rumusan pengaturan kluster pertanahan UUCK disusun dengan cara menyalin substansi dalam RUU Pertanahan yang masih ditunda pembahasannya, bahkan menambahkan ketentuan baru yang secara substansial bertentangan dengan filosofi, tujuan dan prinsip hukum yang terkandung dalam UUD 1945, TAP MPR No.IX/2001 sebagai konsiderans UUCK, serta UU No.5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria; 2) sehubungan dengan poin sebelumnya, pengaturan kluster pertanahan UUCK tersebut tidak merujuk pada UUPA sebagai UU asal dan juga tidak mengubah ketentuan dalam UUPA sehingga ada kontradiksi antara UUCK dengan UUPA; 3) penyusunan pengaturan pertanahan bertujuan untuk membuka peluang investasi sebesar-besarnya melalui mekanisme Badan Bank Tanah yang nantinya akan menyediakan tanah dan membantu memberikan Kemudahan Perizinan Berusaha/Persetujuan; 3) penyusunan lima RPP pelaksanaan UU berpotensi semakin menambah ketidakpastian hukum karena substansi pertanahan dalam UU bertentangan dengan UU asalnya, yaitu UU No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria beserta aturan pelaksanaannya yang masih berlaku sepenuhnya; 4) Penguatan Hak Pengelolaan (HPL) untuk kemudahan berusaha, termasuk pemberian kesempatan kepada WNA dan Badan Hukum Asing untuk memiliki satuan rumah susun yang berdiri di atas tanah-bersama yang berstatus HGB.

Pembentukan bank tanah oleh Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 125 UUCK dan berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Selanjutnya di Pasal 26, badan bank tanah menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Tanah yang dikelola oleh badan bank tanah diberikan hak pengelolaan, dan dalam rangka pendukung investasi, pemegang hak pengelolaan badan bank tanah diberikan kewenangan untuk, salah satunya, membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 129.

Adapun tanah yang diberikan kepada investor melalui badan bank tanah tersebut, berasal dari tanah masyarakat termasuk milik masyarakat adat. Jika tanah masyarakat adat diambil untuk kepentingan bank tanah dan investasi ini, eksklusivitas masyarakat adat dari tanahnya akan semakin meningkat, yang secara tidak langsung menjauhkan masyarakat adat dari sumber penghidupan dan kemandiriannya. Investasi yang diharapkan dapat menciptakan lapangan kerja dan menyerap tenaga kerja sebanyak-banyaknya di satu sisi menghilangkan wilayah hidup serta mata pencaharian masyarakat adat. Dengan bank tanah tersebut, kemandirian masyarakat adat dalam memenuhi kebutuhan hidup paling dasar (subsisten), khususnya pangan. Berdasarkan hasil Inkuiri Nasional Komnas HAM dari 40 (empat puluh) kasus konflik masyarakat adat dalam kawasan hutan, menunjukkan salah satu sumber penyebab konflik adalah sikap pemerintah yang lebih melindungi kepentingan perusahaan/pemegang izin (investasi/pemilik modal) daripada kepentingan masyarakat adat. Ditegaskan kembali dalam bab ini, dengan merelokasi masyarakat adat dari sumber mata pencahariannya demi kepentingan investasi, merupakan bentuk diskriminasi atas pekerjaan tradisional masyarakat adat yang menyalahi UU No.21 Tahun 1999 sebagai ratifikasi pemerintah Indonesia terhadap Konvensi ILO No.111 Tahun 1958.

6

PELAKSANAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Diatur dalam Bab XI tentang Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan untuk Mendukung Cipta Kerja yang mencakup Pasal 174-176. Sebagaimana yang diuraikan dalam Bab IV sebelumnya, Pasal 174 mereduksi desentralisasi dan otonomi daerah dan Pasal 175 mengubah ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 175 butir 2 menghilangkan salah satu syarat diskresi, yaitu tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan seolah memberikan ruang gerak bagi pejabat pemerintah untuk melakukan suatu tindakan tanpa perlu terikat sepenuhnya pada undang-undang asalkan tujuannya untuk kepentingan umum (FH UGM, 2020), sehingga memperlebar ruang lingkup diskresi yang seharusnya dibatasi agar tidak boleh terlalu lebar. Dengan hilangnya syarat tersebut, menyiratkan bahwa semua peraturan perundang-undangan dapat dilanggar sehingga berimplikasi pada tidak adanya mekanisme kontrol ketika ada penggunaan diskresi yang tidak tepat dan merugikan rakyat, terutama apabila diskresi tersebut melanggar hak-hak konstitusional masyarakat adat khususnya terkait identitas dan ruang hidupnya.

Lebih lanjut dalam Pasal 175 butir 6, ketentuan ini menyesuaikan ketentuan asas fiktif positif yang dianut oleh UU Administrasi Pemerintahan. Maksud dari fiktif positif adalah apabila Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam batas waktu tertentu, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Mengenai penyesuaian asas fiktif positif dalam pasal ini, yaitu terkait batas waktu diamnya pemerintah atas permohonan untuk dianggap sebagai fiktif-positif dipangkas menjadi 5 hari saja, dari yang sebelumnya 10 hari. Dapat dibayangkan, permohonan perizinan berusaha harus diproses sedemikian singkatnya terlepas dari seberapa kompleksnya permohonan tersebut, terutama jika berdampak terhadap ekologi dan sosial. Dengan keistimewaan semacam ini yang diberikan kepada pemilik modal, ancaman perampasan wilayah adat melalui perizinan investasi menjadi semakin luas

7

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Hal ini telah diuraikan dalam Bab IV di atas, bahwa terkait pembinaan dan pengawasan dituangkan dalam Pasal 177 ayat (1) yang menaruh kewajiban melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap setiap pelaksanaan Perizinan Berusaha yang dilakukan oleh pemegang Perizinan Berusaha kepada Pemerintah Pusat, sehingga mekanisme pengawasan yang seharusnya dapat lebih efektif dan menjadi lebih panjang dan birokratis karena rentang kendali Pemerintah Pusat yang sedemikian luasnya.

Sedangkan, pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat saat ini dilakukan dengan mekanisme pembentukan legislasi daerah yang berpusat pada provinsi dan kabupaten/kota. Dengan adanya sentralisasi kewenangan pengawasan dan pembinaan terhadap pelaksanaan Perizinan Berusaha, sama halnya dengan Revisi UU Minerba, membuka peluang terjadinya inkonsistensi/disharmonisasi antara kebijakan pusat dan daerah berkaitan dengan perizinan berusaha serta pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat. Sejalan dengan penjelasan terkait ancaman dalam Revisi UU Minerba terhadap masyarakat adat dalam Bab V sebelumnya, dengan ditariknya kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan dan pelaksanaan Perizinan Berusaha ke Pemerintah Pusat, mengakibatkan bertambahnya beban pengawasan yang terpusat pada Pemerintah Pusat sehingga akan memperlambat kinerja pemerintah dalam melakukan kewajibannya untuk memenuhi hak-hak konstitusional masyarakat adat, khususnya terkait pelaksanaan perizinan berusaha (kegiatan investasi) di wilayah adat mereka.

IV. PENUTUP

KESIMPULAN

Sejak awal pembentukannya, Revisi UU Minerba dan UU Cipta Kerja telah menyalahi prosedur yang ditentukan dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (cacat formil). Pembentukan kedua regulasi ini tidak memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat serta meniadakan partisipasi masyarakat sebagai ruang demokrasi, khususnya masyarakat adat. Tidak hanya cacat formil, tetapi juga menyalahi beberapa amanat Konstitusi, antara lain penerapan asas desentralisasi dan otonomi daerah dengan menarik sejumlah kewenangan di beberapa bidang urusan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat, kemudian juga melanggar hak-hak konstitusional masyarakat adat yang termaktub dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I UUD 1945. Khususnya UUCK, walaupun memuat TAP MPR No.IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA, namun secara substansi sebagian besar tidak bersesuaian dengan amanat TAP MPR tersebut.

Pembentukan kedua aturan hukum ini bertujuan untuk membuka ruang investasi seluas-luasnya dengan dalih mencapai kemakmuran masyarakat dan membuka lapangan kerja seluas-luasnya, serta sebagai usaha meningkatkan penerimaan negara. Namun, jika ditelisik lebih dalam, kedua produk hukum ini malah mengganggu praktik ekstraksi SDA oleh pemodal besar dan mempertahankan konflik struktural agraria yang selama ini telah banyak mengorbankan masyarakat adat dan merampas wilayahnya.

Permasalahan peminggiran masyarakat adat dari tanahnya membutuhkan jalan penyelesaian oleh negara berupa pengakuan dan perlindungan oleh negara kepada masyarakat adat melalui pengesahan RUU Masyarakat Adat yang hingga kini masih terkatung nasibnya. Namun, negara malah menjawab kebutuhan dan tuntutan masyarakat adat tersebut dengan kontradiksi yang menimbulkan akibat berupa eksklusivitas masyarakat adat dari ruang dan sumber penghidupannya. Hal ini diperkuat dengan studi valuasi ekonomi wilayah adat yang dilaksanakan AMAN pada tahun 2018 yang menunjukkan bahwa tanpa investasi pihak ketiga, pendapatan per tahun Masyarakat Adat jauh lebih tinggi daripada upah minimum regional (UMR). Dengan memberikan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat, dapat memicu geliat ekonomi Masyarakat Adat yang tidak hanya meningkatkan kesejahteraan Masyarakat Adat itu sendiri, tetapi juga berkontribusi terhadap pendapatan negara.

Dengan disahkannya Revisi UU Minerba dan UU Cipta Kerja, pembentukan UU Masyarakat Adat juga harus dikebut untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat adat di tengah gempuran investasi. Di sisi lain, UU Masyarakat Adat juga akan menambah kepastian usaha bagi investor dengan meminimalisasi biaya-biaya yang disebabkan oleh konflik. Jika tidak, maka pelaksanaan Revisi UU Minerba dan Omnibus Law/UUCK ini justru memicu lahirnya konflik struktural dan perampasan wilayah adat yang lebih massif, padahal berbagai konflik tersebut telah merugikan Masyarakat Adat, negara, lingkungan hidup dan investasi itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

banyu83.wordpress.com

Direktorat Litbang KPK, *Nota Sintesis: Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA)*, Jakarta: 2018.

Eko Cahyono, dkk, "Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik dan Bentang Masalah," *Jurnal Integritas KPK* Volume 05 No.2-2 (2019), hal. 75-92.

Grita Arindarini, dkk, *Seri Analisis ICEL, Beberapa Kritik Hukum terhadap Perubahan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara*, Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL), Jakarta: 2020.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI, *Panduan: Kesetaraan dan Non-diskriminasi di Tempat Kerja di Indonesia*, Jakarta: 2012.

Komnas HAM RI, *Seri Inkuiri Nasional Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayah Adatnya, Buku I-1V*, Jakarta: 2016.

Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H., LL.M., et.al., *Kerta Kebijakan "Catatan Kritis terhadap UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Edisi 2/5 November 2020, Fakultas Hukum UGM: 2020.

AMAN, "Senjakala Nawacita dan Masa Depan Masyarakat Adat," https://www.aman.or.id/wp-content/uploads/2019/04/CATAHU_18-.pdf, diakses pada 20 November 2020.

AMAN, "Mengarungi Badai Investasi: Catatan Akhir Tahun 2019," <http://www.aman.or.id/2020/01/mengarungi-badai-investasi-catatan-akhir-tahun-2019-aliansi-masyarakat-adat-nusantara-aman/>, diakses pada 28 November 2020.

WALHI, "Kertas Posisi Fraksi Rakyat Indonesia (FRI): Omnibus Law RUU Cilaka Aturan Berwatak Kolonial," <https://www.walhi.or.id/omnibus-law-ruu-cilaka-aturan-berwatak-kolonial>, diakses pada 16 November 2020.

"Ini Poin-poin Penting dalam UU Minerba yang Baru Disahkan," <https://money.kompas.com/read/2020/05/13/152543126/ini-poin-poin-penting-dalam-uu-minerba-yang-baru-disahkan?page=all>, diakses pada 8 November 2020.

"Kronologi Proses Penyusunan Hingga Pembahasan RUU Perubahan Atas UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara," <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K7-RJ-20200515-103121-1462.pdf>, diakses pada 11 November 2020.

“Kronologi Lahirnya UU Cipta Kerja yang Jadi Kontroversial di Masyarakat,” <https://nasional.okezone.com/read/2020/10/07/337/2289793/kronologi-lahirnya-uu-cipta-kerja-yang-jadi-kontroversial-di-masyarakat?page=3>, diakses 14 November 2020.

PSHK, “Pengesahan UU Cipta Kerja: Legislasi Tanpa Ruang Demokrasi,” <https://pshk.or.id/publikasi/pengesahan-uu-cipta-kerja-legislasi-tanpa-ruang-demokrasi/> diakses pada 22 November 2020.

PSHK, “Proses Legislasi Serampangan Hasilkan Cacat Formil UU Cipta Kerja,” <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/proses-legislasi-serampangan-hasilkan-cacat-formil-uu-cipta-kerja/>, diakses pada 22 November 2020.