

POLICY BRIEF

Peraturan Daerah Kabupaten Majene Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Pengakuan Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat (Hukum) Adat



PENULIS

Armansyah Dore, S. Sos., M. Si.
Analis Kebijakan Balitbangda Provinsi Sulawesi Barat

Muhammad Arman, SH., MH.
Direktur Advokasi Kebijakan, Hukum dan HAM
Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)



“

**Hutan Adat
Bukan Lagi
Hutan Negara**

**Putusan MK
No. 35/PUU-
X/2012**

Ringkasan Eksekutif

Pasca dibacakannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-X/2012 pada tanggal 16 Mei 2013 silam, perkembangan kebijakan mengenai masyarakat adat kian menguat baik ditingkat pusat maupun daerah. Salah satu indikasinya adalah peningkatan jumlah produk hukum daerah tentang masyarakat adat. Salah satu daerah yang merespon peluang hukum tersebut adalah Kab. Majene melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengakuan, perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat. Perda tersebut di tetapkan dalam sidang paripurna pada Tanggal 30 Desember 2022, kemudian Diundangkan pada 2 Februari 2023 dan tercatat dalam Lembaran Daerah Kabupaten Majene.

Kata Kunci: *Perda, Masyarakat Adat, Majene*





Pendahuluan

Runtuhnya Orde Baru telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di negeri ini, yang semula kewenangan pemerintahan sangat terpusat di Jakarta kini didistribusikan ke daerah-daerah dalam suasana otonomi daerah. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu konsekuensi logis diterapkannya otonomi yang seluas-luasnya adalah kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain termasuk tentang masyarakat adat.

Pembentukan perda tentang pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat merupakan jembatan untuk menuntaskan proses administrasi pengakuan hak masyarakat adat yang telah dideklarasikan di dalam konstitusi. Muara dari pembentukan hukum masyarakat adat melalui perda adalah merupakan salah-satu pengejawantahan cita-cita, harapan dan mimpi-mimpi tentang membangun bangsa yang berkeadilan, menciptakan kepastian hukum dan kemanfaatan bagi sebesar-besar kemakmuran seluruh tumpah darah Indonesia.

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat di Kab. Majene pada dasarnya bersifat pengaturan. Produk hukum tersebut lebih cenderung mengakomodir Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Perda yang bersifat pengaturan mengharuskan adanya langkah-langkah lanjutan sebagai bagian dari proses pengakuan juga menjadi bagian dari implementasi kebijakan itu sendiri. Ditemukan adanya hal-hal yang belum sinkron dengan semangat rekonsiliasi antara masyarakat adat dengan negara dalam Perda tersebut. Rekonsiliasi yang dimaksudkan adalah hadirnya negara melalui pemerintah daerah untuk memastikan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat sebagaimana dideklarasikan pada konstitusi.

Dalam amandemen UUD 1945, penegasan hak-hak pengakuan masyarakat adat tercantum Pada Pasal 18B ayat (2) berbunyi: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat hukum Adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik yang diatur dalam undang-undang." Selanjutnya, Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 juga memberikan penegasan; "identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman".



Deskripsi Masalah

Penggunaan Istilah Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengakuan, perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat di Kab. Majene, menggunakan istilah Masyarakat Hukum Adat. Hal tersebut telah menjadi perdebatan banyak pihak sejak lama sebab dianggap mereduksi eksistensi komunitas adat.

Pasca putusan MK 35, banyak produk hukum daerah yang menggunakan istilah masyarakat adat dengan argumentasi dapat mencakup banyaknya istilah yang digunakan oleh pihak luar (terutama pemerintah) dalam rumusan kebijakan. Penggunaan istilah yang beragam diikuti dengan penafsiran yang berbeda-beda pula sehingga kemudian istilah masyarakat adat dianggap paling mampu merepresentasikan berbagai istilah yang ada.

Konsep Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat

Ketentuan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa negara berkewajiban untuk mengakui, menghormati dan melindungi keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya. Kedua ketentuan tersebut diatas bermakna bahwa negara tidak boleh mengabaikan hak asal-usul masyarakat adat dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Pembentukan Peraturan Daerah tentang pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat merupakan jembatan untuk menuntaskan proses administrasi pengakuan hak masyarakat adat yang telah dideklarasikan di dalam konstitusi.



Sehingga, proses identifikasi, verifikasi dan validasi serta penetapan masyarakat adat yang dimaksudkan dalam Perda tersebut tidak boleh menggugurkan eksistensi masyarakat adat secara sosio - kultural meskipun belum mendapatkan pengakuan administratif secara legal - formal, sebab pengakuan terhadap eksistensi tersebut telah ditegaskan secara deklaratif dalam konstitusi.

Hal tersebut dapat dicermati pada Pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: "Masyarakat Hukum Adat yang telah ditetapkan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) berhak atas perlindungan." Pasal 8 ayat (2) tersebut dapat dimaknai bahwa masyarakat adat yang belum ditetapkan melalui keputusan Bupati tidak berhak mendapatkan perlindungan, termasuk perlindungan wilayah adat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 ayat (1).

Hal tersebut merupakan bentuk kekeliruan dalam memaknai proses pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat, sebab eksistensi masyarakat adat merupakan faktor primer pengakuan, sedangkan proses administrasi legal formal merupakan pengejawantahan kewajiban negara yang selama ini terabaikan.

Identifikasi Masyarakat Adat

Pada bagian Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (6) disebutkan bahwa: "Identifikasi Masyarakat Hukum Adat adalah proses penentuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat yang dilakukan sendiri oleh Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan dengan mengacu pada unsur-unsur keberadaan Masyarakat Hukum Adat." Bagian ini mencerminkan penghormatan pada prinsip-prinsip self identification sebagai bagian dari self determination sebagaimana dimuat dalam Deklarasi PBB tentang hak-hak masyarakat adat (UNDRIP).



Namun penjelasan lebih lanjut terkait dengan identifikasi keberadaan masyarakat adat pada Pasal 6 Perda tersebut tidak memberikan ruang bagi masyarakat adat melakukan identifikasi secara mandiri. Hal tersebut dapat dicermati pada Pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: "Bupati melalui Dinas melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a dengan membentuk Tim Identifikasi". Permasalahan pertama pada bagian ini adalah tidak-jelasan pelaku identifikasi dengan hanya menyebutkan kata: Dinas.

Pada ayat (2) disebutkan bahwa: "Tim Identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan Camat, unsur Masyarakat Hukum Adat dan Lembaga Masyarakat Adat yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati." Pada bagian ini terdapat beberapa masalah mendasar yakni: tidak jelasnya pembeda unsur masyarakat adat dengan lembaga masyarakat adat dalam komposisi tim identifikasi. Persoalan lainnya adalah, Tim identifikasi tersebut ditetapkan melalui keputusan Bupati yang membutuhkan proses politik yang panjang, termasuk di dalamnya siapa yang bertanggung jawab mengusulkan nama-nama yang akan diajukan dalam tim identifikasi sebagaimana ketidak-jelasan Dinas pada ayat sebelumnya.

Tim Identifikasi dan Tim Verifikasi dan Validasi (Panitia Masyarakat Hukum Adat)

Pada Pasal 1 ayat (20) bagian Ketentuan Umum disebutkan bahwa: "Panitia Masyarakat Hukum Adat adalah kelembagaan yang bersifat Ad hoc yang bertugas untuk melakukan identifikasi, verifikasi dan validasi, penyelesaian keberatan, dan memberikan rekomendasi penetapan Masyarakat Hukum Adat oleh Bupati."

Hal tersebut tidak berkesesuaian dengan pengaturan pada Pasal 6 yang menjelaskan tentang tim identifikasi dan pengaturan pada Pasal 7 yang menjelaskan tentang tim verifikasi dan validasi. Kedua pasal tersebut mengatur komposisi dan tugas yang berbeda dari tim yang pada Pasal 1 ayat (20) disebutkan sebagai satu-kesatuan.

Standarisasi Peta Wilayah Adat

Pada Pasal 7 ayat (6) disebutkan bahwa peta usulan masyarakat adat menggunakan program sistem informasi geospasial. Kemampuan internal komunitas adat perlu ditinjau kembali dengan standar peta yang dimandatkan dalam Perda, mengingat proses internalisasi informasi spasial dan sosial dalam sistem informasi geografis tidaklah semudah yang dibayangkan. Proses pemetaan partisipatif membutuhkan tenaga, biaya, waktu dan konsentrasi serta skill yang mumpuni, sehingga standarisasi syarat peta dalam proses identifikasi dapat menjadi penghambat proses pengakuan masyarakat adat.

Pada pasal yang sama disebutkan syarat berupa adanya dokumen rencana tata ruang dan wilayah masyarakat adat. Dalam diskursus praktik, rencana tata ruang dan wilayah masyarakat adat dimulai dengan penyusunan rencana tata guna lahan. Proses tersebut juga membutuhkan tenaga, biaya waktu dan konsentrasi sehingga berpotensi menjadi penghambat laju pengakuan masyarakat adat.



Alternatif Solusi

01

Memaknai Rekonsiliasi Masyarakat Adat Dengan Negara

Bahwa upaya pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat melalui Perda berarti upaya Negara melalui pemerintah daerah untuk melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimandatkan dalam konstitusi. Sehingga, ada atau tidak pengakuan secara legal formal terhadap suatu komunitas adat tidak menghilangkan eksistensi masyarakat adat itu sendiri.

Pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat melalui Perda adalah proses administratif yang telah menjadi kewajiban dari negara untuk dijalankan, dan menjadi kewenangan atributif dari pemerintah daerah sebagai bagian dari semangat otonomi daerah.

02

Pembentukan Tim Terpadu

Perbedaan antara tim identifikasi dengan tim verifikasi dan validasi atau Panitia Masyarakat Adat sebaiknya ditinjau kembali dalam teknis pelaksanaan dengan membentuk tim terpadu yang menjalankan tugas-tugas tersebut sehingga dapat memangkas proses birokrasi administratif (SK Bupati). Tim terpadu juga dapat menyambungkan isu dan hasil antara identifikasi, verifikasi dan validasi dalam satu tim, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (20) sehingga tidak terjadi bias informasi yang dapat mempengaruhi hasil kerja tim panitia masyarakat adat.

Upaya identifikasi yang akan dijalankan memuat banyak variabel yang sebagian diantaranya merupakan kebutuhan data dan informasi pada OPD yang berbeda-beda. Sehingga proses identifikasi sebaiknya melibatkan OPD terkait sesuai variabel data identifikasi yang akan digali. Sehingga, hasil-hasil dari proses identifikasi menjadi lebih kuat dan legitimate. Tim terpadu juga diusulkan dengan mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi dalam proses implementasi Perda tersebut.

03

Proses Identifikasi Mandiri

Dalam pelaksanaan teknis identifikasi, sebaiknya membuka ruang bagi proses identifikasi mandiri oleh masyarakat adat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (6), tidak tergantung pada tim identifikasi sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6 ayat (1). Sebab Identifikasi Masyarakat Hukum Adat adalah proses penentuan keberadaan Masyarakat Adat yang dilakukan sendiri oleh Masyarakat Adat yang bersangkutan dengan mengacu pada unsur-unsur keberadaan Masyarakat Adat, artinya dilakukan berdasarkan prinsip Self-Identification (Identifikasi diri sendiri) oleh Masyarakat Adat. Terhadap identifikasi yang telah dilakukan sendiri oleh MA, langsung melangkah pada tahapan verifikasi dan validasi oleh Panitia MA.

04

Syarat Peta Wilayah dalam Proses Identifikasi

Pelaksanaan identifikasi secara mandiri oleh komunitas adat dapat dilakukan dengan memberikan kelonggaran pada syarat identifikasi terutama pada bagian peta wilayah adat yang berstandar Badan Informasi Geospasial. Peta wilayah adat sebagai syarat pengajuan pengakuan pada proses identifikasi pada dasarnya bersifat indikatif untuk melihat letak data spasial dan data sosial yang dapat dikerjakan oleh komunitas adat secara mandiri. Luaran dari proses tersebut dapat berupa sketsa peta wilayah atau peta wilayah indikatif. Setelah peta indikatif selesai, kemudian disusun rencana tata guna lahan yang akan menjadi langkah awal dalam menyusun dokumen rencana tata ruang dan wilayah masyarakat adat.





05

Sosialisasi Kebijakan

Sosialisasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat di Kab. Majene perlu dijalankan secara konsisten baik terhadap pihak eksekutif maupun legislatif juga kepada masyarakat luas termasuk kelompok NGO. Sosialisasi juga perlu menyentuh pihak-pihak ketiga yang memiliki hak atas tanah dan sumberdaya yang di indikasikan berada dalam wilayah masyarakat adat untuk membangun kesepahaman dan sinergi dalam implementasi kebijakan.

06

Penyusunan Roadmap Implementasi Kebijakan

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat di Kab. Majene perlu di breakdown dalam roadmap implementasi kebijakan. Roadmap tersebut merupakan gambaran langkah-langkah yang akan dijalankan oleh semua pihak yang dimandatkan dalam perda dan merupakan langkah-langkah taktis yang dapat mengatasi hambatan-hambatan implementasi kebijakan yang telah ada.

Rekomendasi Kebijakan



Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat di Kab. Majene perlu di breakdown dalam roadmap implementasi kebijakan. Roadmap tersebut merupakan gambaran langkah-langkah yang akan dijalankan oleh semua pihak yang dimandatkan dalam perda dan merupakan langkah-langkah taktis yang dapat mengatasi hambatan-hambatan implementasi kebijakan yang telah ada.

01

Integrasi data komunitas adat yang ada pada berbagai pihak sebagai data awal mengindikasikan keberadaan masyarakat adat yang akan diidentifikasi.

02

Segera menentukan leading yang akan mendorong pengusulan pembentukan tim terpadu dan legalisasi tim melalui SK Bupati.

03

Pembentukan tim identifikasi masyarakat adat dengan tim verifikasi dan validasi (tim panitia masyarakat adat) sebaiknya tidak terpisah, bahkan dibentuk tim terpadu.

04

Panitia masyarakat adat sebaiknya dibentuk paling lama 6 (enam) bulan setelah diundangkannya Perda No.1 tahun 2023.

05

Bagi komunitas adat yang mampu melaksanakan identifikasi secara mandiri, langsung menuju tahapan verifikasi dan validasi oleh panitia masyarakat adat

06

Penyusunan format-format data identifikasi sebagai bahan check-list pemenuhan dokumen dalam proses identifikasi.

07

Menyepakati dokumen-dokumen alternatif yang memungkinkan sebagai bahan identifikasi jika dokumen utama yang diperlukan belum bisa atau sementara dalam proses penyiapan.

08

Pemda berkewajiban untuk menyiapkan pendanaan melalui APBD untuk proses identifikasi, verifikasi dan Validasi MA serta pembiayaan pemetaan wilayah adat.

09

Prinsip kerja panitia masyarakat adat sebaiknya mempertimbangkan 3 hal mendasar; Mudah bagi masyarakat adat, Murah bagi pemerintah dan hasilnya legal-legitimate bagi para pihak.

Referensi



Buku

- Andiko S. Macayo & Nurul Firmansyah, 2014. Mengenal Pilihan-Pilihan Hukum Daerah Untuk Pengakuan Masyarakat Adat. Jakarta: Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Ekologis (Perkumpulan HuMa) bekerjasama dengan Rights Resource Institute (RRI).
- William N. Dunn, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kelima). Terjemahan Muhajir Darwin, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Makalah

- Badan Registrasi Wilayah Adat, 2022. Infografis Status Pengakuan Wilayah Adat di Indonesia. BRWA, 1-6.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. \
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- Peraturan Daerah Kabupaten Majene Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Pengakuan Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat.