

## **POLICY BRIEF**

### **Menggagas Langkah-Langkah Percepatan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Utara No.6 Tahun 2020 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat**



**ALIANSI MASYARAKAT ADAT NUSANTARA (AMAN)**

**2020**

## **POLICY BRIEF**

### **Menggagas Langkah-Langkah Percepatan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Utara No.6 Tahun 2020 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat**

#### **Ringkasan Eksekutif**

*Kabupaten Lombok Utara merupakan salah satu daerah yang telah menerbitkan Peraturan Daerah dalam rangka pengakuan dan perlindungan terhadap keberadaan masyarakat adat dengan dikeluarkannya Perda Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat pada tanggal 6 Maret 2020.*

*Sebagai upaya konkret dalam menindaklanjuti Perda ini, diperlukan adanya roadmap percepatan pelaksanaan Perda dimaksud. Melalui Policy Brief ini, selain memberikan catatan-catatan kritis, juga mengusulkan rekomendasi kebijakan berupa langkah-langkah yang harus disegerakan untuk menindaklanjuti percepatan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat beserta hak-hak tradisionalnya di Kabupaten Lombok Utara.*

#### **A. Pengantar**

Pada tanggal 6 Maret 2020, Pemerintah Kabupaten Lombok Utara telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya Perda PPMHA). Langkah ini dilakukan sebagai upaya Pemerintah Kabupaten Lombok Utara untuk memberikan kepastian hukum atas pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat yang mendiami wilayah Kabupaten Lombok Utara. Perda ini juga bertujuan sebagai dasar hukum bagi pemerintah Kabupaten Lombok Utara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan program pembangunan, dan memastikan tidak terjadi tindakan diskriminatif bagi masyarakat adat dalam proses-proses pembangunan.

Secara umum Perda ini berisikan tentang tata cara pengaturan penetapan

masyarakat adat sebagai subyek hukum beserta obyek haknya. Perda ini belum mengatur secara khusus unit sosial masyarakat adat di Kab. Lombok Utara. Dari ketentuan umum setidaknya terdapat tiga istilah generik dengan definisi yang berbeda untuk menunjukkan entitas Masyarakat Adat. Ketiga istilah tersebut adalah: **Pertama**, Desa atau nama lain sebagai kesatuan masyarakat adat, **Kedua**: Masyarakat Hukum Adat, dan **Ketiga**: Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Tidak terdapat penjelasan apakah Desa yang dimaksud merupakan unit sosial Masyarakat Adat di Kabupaten Lombok Utara, demikian juga dengan penggunaan istilah “Masyarakat Hukum Adat” dan “Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.”

Kerancuan mendasar dapat ditemukan dalam definisi masyarakat hukum adat pada ketentuan umum Pasal 1 ayat (8) yang menyatakan bahwa masyarakat hukum adat merupakan “warga negara,” bukan sekelompok orang. Dengan definisi demikian, maka dapat dimaknai bahwa masyarakat adat adalah orang-perseorangan, bukan sekelompok orang (persekutuan hukum). Penggunaan istilah yang beragam ini tentu akan berimplikasi pada implementasi pengakuan dan perlindungan keberadaan masyarakat adat di Kab. Lombok Utara.

Adapun ruang lingkup Perda PPHMA sebagaimana dalam Pasal 3 meliputi: 1). Pengakuan masyarakat adat; 2). Perlindungan masyarakat adat; 3). Hak-hak masyarakat adat; 4). Pemberdayaan masyarakat adat, dan 5). Penyelesaian sengketa. Selain itu Perda ini memberikan mandat diterbitkannya 2 (dua) Keputusan Bupati dan 1 (satu) Peraturan Bupati yang terdiri dari:

1. Keputusan Bupati tentang Pembentukan Tim Identifikasi Masyarakat Adat yang beranggotakan Camat, unsur Masyarakat Adat, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (Pasal 6).
2. Keputusan Bupati tentang Panitia Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya Panitia MHA). Panitia MHA terdiri dari unsur-unsur yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2), yang diketuai oleh Sekretaris Daerah, organisasi perangkat daerah (OPD), akademisi dan LSM..
3. Peraturan Bupati tentang Kompensasi dan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (Pasal 19).

## **B. Tahapan Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat**

Kerangka pengakuan dan perlindungan masyarakat adat di Kab. Lombok Utara, sebagaimana diatur dalam perda ini adalah sebagai berikut:

### **1. Tahap Pertama: Identifikasi**

Di dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) disebutkan bahwa Bupati membentuk Tim Identifikasi melalui Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, dengan melibatkan Camat, unsur masyarakat adat, dan LSM yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati. Adapun tugas Tim Identifikasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2), yaitu: a). melakukan pengumpulan bahan dan penelitian dokumen; b). melakukan penggalan data dan informasi masyarakat adat; c). menyajikan dokumen keberadaan masyarakat adat; dan, d). menyusun laporan hasil identifikasi dan usulan wilayah masyarakat adat.

Mengenai objek identifikasi, diuraikan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7) dan ayat (8) yaitu mengenai keberadaan masyarakat adat beserta hak-haknya dengan kriteria atau persyaratan sebagaimana diatur dalam Perda ini.

### **2. Tahap Kedua: Verifikasi dan Validasi**

Laporan hasil identifikasi selanjutnya akan diverifikasi dan divalidasi oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya Panitia MHA) yang dibentuk dengan SK Bupati. Susunan Panitia MHA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2), terdiri dari Sekretaris Daerah selaku ketua, dan keanggotaan panitia MHA meliputi unsur organisasi perangkat daerah (OPD) Kab.Lombok Utara, Unsur Kementerian ATR/BPN (Kepala Kantor ATR/BPN), Akademisi dan LSM. Tugas Panitia MHA mencakup:

- a) melakukan pemeriksaan lapangan;
- b) melakukan analisis data yuridis dan sosial masyarakat adat; dan
- c) menyusun laporan dan rekomendasi kepada Bupati.

Hasil verifikasi dan validasi diumumkan kepada masyarakat adat setempat dalam waktu 1 (satu) bulan dan apabila masyarakat adat dimaksud mengajukan keberatan, maka Panitia MHA dapat melakukan proses verifikasi dan validasi ulang hanya sekali (Pasal 7 ayat (7) dan (8)). Laporan hasil verifikasi dan validasi dituangkan dalam bentuk Rekomendasi kepada Bupati (Pasal 8 ayat (1)).

### **3. Tahap Ketiga: Penetapan**

Bupati melakukan penetapan keberadaan masyarakat adat beserta hak-haknya melalui Surat Keputusan (SK) Bupati, setelah mendapatkan rekomendasi hasil verifikasi dan validasi dari Panitia MHA ( Pasal 8 ayat (2)). Dalam hal pengakuan masyarakat adat terdapat hak ulayat, Bupati memfasilitasi penguasaan hak ulayat tersebut untuk didaftarkan kepada Kantor Agraria dan Tata Ruang Kabupaten Lombok Utara. Apabila hak ulayat tersebut berada dalam kawasan hutan negara, maka Bupati merekomendasikan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk dilepaskan statusnya dari hutan negara menjadi hutan adat.

### **C. Catatan kritis terhadap langkah-langkah pengakuan masyarakat adat dan logika perlindungan hak masyarakat adat.**

#### **1. Terhadap Proses Identifikasi, Verifikasi dan Validasi**

Proses identifikasi masyarakat adat akan dilakukan oleh Bupati melalui Dinas yang ditunjuk dengan melibatkan Camat, unsur Masyarakat adat dan LSM. Pembentukan tim identifikasi ditetapkan melalui surat keputusan bupati. Dengan demikian, proses identifikasi dimaksud hanya melalui satu pintu, yakni melalui tim identifikasi yang dibentuk oleh Bupati tersebut. Padahal identifikasi keberadaan masyarakat adat seharusnya dilakukan sendiri oleh masyarakat adat yang bersangkutan sebagai bentuk penerjemahan dari prinsip hak asasi manusia yang dikenal dengan istilah “*self-determination*.” Sebagai contoh, beberapa komunitas masyarakat adat di Kabupaten Lombok Utara telah melakukan proses identifikasi dan pemetaan wilayah adat. Oleh karena itu, proses identifikasi seharusnya dibuka dua pintu, yakni identifikasi yang telah dilakukan oleh masyarakat adat; dan identifikasi oleh komunitas yang belum melakukan identifikasi diri sendiri dan harus dibantu oleh tim identifikasi bentukan Bupati tersebut.

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) disebutkan bahwa Bupati juga akan membentuk Panitia Masyarakat Adat melalui SK Bupati yang akan bertugas melakukan verifikasi dan validasi terhadap hasil laporan Tim Identifikasi. Keberadaan Panitia masyarakat Adat sebagaimana diatur dalam Perda ini merupakan tim yang terpisah dari

Tim Identifikasi. Agar tahapan identifikasi, verifikasi dan validasi keberadaan masyarakat adat dapat dilakukan sistematis dan terpadu, sebaiknya Tim Identifikasi dan Panitia Masyarakat Adat dilebur atau digabungkan menjadi satu tim yang terintegrasi/terpadu.

## **2. Perlindungan Masyarakat Adat**

Dalam Pasal 11 disebutkan bahwa masyarakat adat yang telah ditetapkan pengakuannya berhak atas perlindungan. Perlindungan ini maksudnya adalah jaminan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan hak-hak masyarakat adat yang diatur dalam Pasal 13. Dengan logika demikian, maka hanya masyarakat adat yang telah mendapatkan pengakuan/penetapan dengan SK Bupati yang berhak mendapatkan jaminan perlindungan hukum dari pemerintah daerah. Dengan kata lain, masyarakat adat yang belum diakui berdasarkan Perda ini tidak memiliki hak untuk mendapatkan jaminan perlindungan hukum dari Pemda, atau Pemda tidak berkewajiban untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat adat karena belum adanya penetapan masyarakat adat dari Bupati sebagai subyek hukum.

Ketentuan ini sesungguhnya bertentangan dengan semangat konstitusi yang terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, yang telah mendeklarasikan masyarakat adat sebagai subyek hukum dan jaminan atas hak tradisionalnya. Perda atau produk hukum lainnya sesungguhnya bermakna sebagai upaya menuntaskan proses administrasi pengakuan hak-hak masyarakat adat. Ketiadaan pengakuan (administratif) tidak berarti menghilangkan keberadaan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya. Oleh karena itu, Pemkab Lombok Utara harus menyegerakan proses penuntasan administrasi pengakuan hak-hak masyarakat adat di Kab. Lombok Utara dengan Keputusan Bupati sebagaimana diatur dalam ketentuan Perda ini.

### **D. Rekomendasi Kebijakan**

Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka pada bagian ini akan mengusulkan rekomendasi kebijakan sebagai langkah-langkah percepatan pengakuan dan perlindungan dan hak-hak masyarakat adat di Kabupaten Lombok Utara, sebagai berikut:

**Langkah Pertama: Pembentukan Tim Identifikasi, Verifikasi dan Validasi dalam satu tim terpadu (Panitia Masyarakat Adat)**

Keberadaan Tim Identifikasi yang secara khusus bertugas melakukan identifikasi keberadaan masyarakat adat berdasarkan kriteria yang diatur yang dalam perda ini, dilakukan secara terpisah dari Panitia Masyarakat Hukum Adat yang nantinya akan melakukan verifikasi dan validasi terhadap hasil laporan Tim Identifikasi. Pembentukan dua tim ini dengan SK Bupati yang terpisah berpotensi akan membuat kerancuan atau *gap* antar tim terhadap proses penetapan pengakuan masyarakat adat. Oleh karena itu, sebaiknya tim identifikasi dan panitia masyarakat hukum adat dilebur menjadi satu tim terpadu yaitu Panitia Masyarakat Adat yang dibuat dalam satu Keputusan Bupati dan sekaligus bertugas melakukan proses identifikasi, verifikasi, validasi dan penyerahan laporan/rekomendasi kepada Bupati untuk penetapan masyarakat adat di Kabupaten Lombok Utara. Proses identifikasi, verifikasi dan validasi keberadaan masyarakat adat dalam satu tim kepanitiaan juga akan berimplikasi pada efektifitas pekerjaan dan efisiensi anggaran dalam proses-proses penetapan masyarakat adat di Kabupaten Lombok Utara.

### **Langkah Kedua: Penyusunan Formulir identifikasi dan Penyusunan Standar Prosedur Operasional (SOP) Verifikasi dan Validasi masyarakat adat**

Di dalam Perda PPHMA tidak dijelaskan mengenai pengertian identifikasi, verifikasi dan validasi masyarakat adat, serta siapa yang akan bertanggung jawab menyusun formulir dan standar penyusunan penilaian verifikasi dan validasi keberadaan masyarakat adat. Oleh karenanya, Panitia Masyarakat Adat yang akan dibentuk tersebut berkewajiban untuk menyusun *tools* (alat-alat) untuk masing-masing tahapan beserta standar prosedur operasional (SOP) identifikasi, verifikasi dan validasi keberadaan masyarakat adat beserta hak-haknya yang diatur dalam perda ini.

Hal-hal teknis sudah harus tersedia sebelum masyarakat adat melakukan identifikasi, antara lain: format isian hasil identifikasi. Format ini disediakan oleh Panitia. Apabila masyarakat adat tidak memiliki inisiatif dalam melakukan identifikasi, maka identifikasi dilakukan oleh Panitia dengan tetap melibatkan masyarakat adat yang bersangkutan. Dalam hal identifikasi dilakukan sendiri oleh masyarakat adat, format isian hasil identifikasi yang telah diisi selanjutnya diserahkan kepada Panitia untuk diverifikasi dan divalidasi. Apabila identifikasi dilakukan oleh Panitia, maka format isian hasil identifikasi

diverifikasi dan diperlakukan sama dengan format isian hasil identifikasi yang telah diisi oleh masyarakat adat sendiri atau yang dibantu oleh Panitia.

Verifikasi pada dasarnya adalah sebuah proses pemeriksaan terhadap data maupun informasi yang disampaikan oleh masyarakat adat melalui isian identifikasi yang telah dibuat. Proses verifikasi dan validasi ini dapat kita sebut "*identification by others*". Di sinilah pentingnya keterwakilan masyarakat adat, organisasi masyarakat adat, dan akademisi di dalam Panitia, yaitu agar proses pengujian atau pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia dilakukan secara partisipatif dan transparan sehingga tidak ada pihak yang dirugikan dari serangkaian proses pengakuan masyarakat adat yang bersangkutan. Adapun kriteria masyarakat adat yang harus dicermati dalam proses identifikasi, verifikasi dan validasi masyarakat adat sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (4) adalah sebagai berikut:

- a. sejarah MHA;
- b. wilayah Adat;
- c. hukum Adat;
- d. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan
- e. kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

### **Langkah Ketiga: Sosialisasi kepada Masyarakat Adat**

Langkah ini memang tidak diatur di dalam Perda PPHMA. Akan tetapi, tahapan ini penting untuk dilakukan agar program penetapan masyarakat adat ini diletakkan sebagai program terencana dan dilakukan secara serempak di seluruh Kabupaten Lombok Utara. Langkah ini juga menjadi sangat penting agar masyarakat adat dapat memahami hal-hal yang perlu dipersiapkan pada saat proses identifikasi, verifikasi dan validasi keberadaannya sebagai subyek hukum maupun hak-haknya (objek hak).

### **Langkah Keempat: Penyusunan Peraturan Bupati tentang Kompensasi dan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan.**

Pembentukan Peraturan Bupati ini dimandatkan dalam Pasal 19. Perbub ini sangat penting mengingat Kabupaten Lombok Utara merupakan salah satu daerah yang masuk dalam Kawasan Ekonomi Khusus. Pada saat Panitia Masyarakat Adat melakukan proses

identifikasi keberadaan masyarakat adat beserta wilayah adatnya, sudah harus dilakukan inventarisasi izin pemanfaatan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adat beserta jangka waktu keberlakuannya. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir terjadinya konflik akibat pengambilan wilayah masyarakat adat tanpa adanya jaminan tanggung jawab dari pemda dan perusahaan yang beroperasi di atas wilayah adat.