



Partisipasi Bermakna Dalam Formulasi Kebijakan Publik: Studi Mengenai Proses Legislasi Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Tahun 2018-2023

Yosia Viera Martua Sianturi¹, Nandang Alamsah Deliarroor²

¹Universitas Padjadjaran, Sumedang, Indonesia, yosiamartua@gmail.com

²Universitas Padjadjaran, Sumedang, Indonesia, nandangalamsah@gmail.com

Corresponding Author: yosiamartua@gmail.com¹

Abstract: Indigenous Law Peoples have always been marginalized with growing of time. A special law is needed to address problems among customary law communities. The establishment of Law Indigenous Peoples has actually started since 2014 under the name of the PP-MHA and change into the MHA in 2019. Currently MHA Bill is in the national legislation and waiting schedule for the discussion. This research aims analyze the legislative process of MHA Bill using model of policy formulation and concept of meaningful participation. This research uses qualitative methods with exploratory approach and case study strategy. The results are. First, problems among customary law communities are mostly caused by legal uncertainty. Sectoral laws who regulate indigenous law communities different from one another. Second, the stage of selecting alternative policies, there is conflict of interest between factions debating of development and investment will be disrupted because the birth of this Law. Third, the main reason MHA Bill has not been passed, is there are no political will from President and DPR RI to pass MHA Bill. Finally, public participation cannot be said to be meaningful participation. This is caused lack of public access related to conveying aspirations, considering aspirations, and explaining aspirations.

Keyword: Policy formulation, Meaningful participation, legislative process, MHA Bill.

Abstrak: Masyarakat Hukum Adat selalu terpinggirkan seiring berkembangnya zaman. Sebuah undang-undang khusus diperlukan untuk mengatasi masalah di tengah masyarakat hukum adat. Pembentukan UU Masyarakat Hukum Adat sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 2014 dengan nama RUU PP-MHA dan berubah menjadi RUU MHA pada tahun 2019. Saat ini RUU MHA sedang berada dalam proyek legislasi nasional dan menunggu jadwal pembahasan. Penelitian ini bertujuan menganalisis proses legislasi RUU MHA dengan menggunakan model perumusan kebijakan dan konsep partisipasi yang bermakna. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan eksploratif dan strategi studi kasus. Hasilnya adalah. Pertama, permasalahan di kalangan masyarakat hukum adat sebagian besar disebabkan oleh ketidakpastian hukum. Hukum sektoral yang mengatur komunitas hukum indigenous berbeda satu sama lain. Kedua, tahap pemilihan alternatif kebijakan, adanya konflik kepentingan antar faksi yang memperdebatkan pembangunan dan investasi akan terganggu karena lahirnya UU

ini. Ketiga, alasan utama RUU MHA belum disahkan, adalah tidak adanya kemauan politik dari Presiden dan DPR RI untuk mengesahkan RUU MHA. Akhirnya, partisipasi publik tidak dapat dikatakan sebagai partisipasi yang bermakna. Hal ini disebabkan kurangnya akses publik terkait penyampaian aspirasi, pertimbangan aspirasi, dan penjelasan aspirasi.

Kata Kunci: Formulasi kebijakan publik, Partisipasi yang bermakna, Proses legislasi, RUU MHA.

PENDAHULUAN

Lahirnya Indonesia sebagai negara kesatuan, tidak serta merta menegaskan unsur-unsur atau entitas yang ada sebelum negara kesatuan Republik Indonesia berdiri. Melainkan, lahirnya negara Indonesia merupakan langkah untuk memperkuat negara ini dalam mencapai tujuan bersama, pada waktu itu merebut kemerdekaan, yang mana hal tersebut hanya dapat diperoleh melalui kekuatan dan kehendak rakyat antar golongan seara integratif. Maka dari hal itu, pengakuan terhadap entitas tersebut idealnya menjadi arah gerak bahkan prinsip negara itu sendiri. Prinsip tersebut di Indonesia, diadopsi dalam peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, terutama dalam Konstitusi UUD 1945. Pengakuan negara terhadap entitas masyarakat tersebut tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang." Adanya masyarakat adat tidak boleh dipandang sebagai adanya ego sektoral, apalagi lahirnya gerakan separatis. Melainkan, adanya masyarakat adat harus dipandang sebagai kekayaan suatu masyarakat lokal bahkan lebih dari itu paradigma negara terhadap masyarakat adat haruslah sebagai sumber potensi SDM yang ada di Indonesia, karena masyarakat adat sejatinya sekelompok masyarakat yang telah mampu menciptakan suatu sistem, budaya, dan tradisi bagi mereka untuk menjalankan kehidupan kelompok masyarakat adat tersebut. Namun sebelum meneliti lebih jauh mengenai masyarakat adat, kondisi faktual hingga idealnya. Penulis akan memberikan beberapa pengenalan mengenai apa itu **masyarakat adat**.

Pertama, mengenai definisi masyarakat adat. Pada tahun 1993, dalam sebuah konferensi di Toraja yang dihadiri oleh beberapa pemimpin adat dan aktivis Hak Asasi Manusia serta lingkungan, istilah "masyarakat adat" diperkenalkan. Istilah ini merujuk kepada kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur secara turun-temurun di wilayah geografis tertentu. Masyarakat adat juga dikenal memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah mereka sendiri. Kemudian, pada Kongres Masyarakat Adat Nusantara I (KMAN I) pada tahun 1999, definisi ini mengalami penyesuaian. Definisi tersebut menjadi lebih spesifik, menyebutkan bahwa masyarakat adat adalah "komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan warisan leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang bertanggung jawab atas kelangsungan hidup masyarakat." (KMAN, 1999). Secara yuridis pengertian dari masyarakat adat tertuang dalam RUU Masyarakat Hukum Adat Pasal 1 ayat (1) yaitu, "Masyarakat Hukum Adat yang selanjutnya disebut Masyarakat Adat adalah sekelompok orang yang hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu, memiliki asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, identitas budaya, hukum adat, hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum."

Berangkat dari dua definisi di atas, dapat ditarik suatu titik temu mengenai definisi dari masyarakat adat, bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adat adalah sekelompok komunitas adat yang mendiami suatu wilayah secara turun-temurun dan memiliki kemampuan untuk mengelola kelompoknya sendiri, baik dari segi sosial, budaya, ekonomi, pemerintahan, politik,

lingkungan, dan hukum. Serta memiliki keterikatan nilai dengan lingkungan yang didiaminya, yang mana dari semua ciri tersebut dilestarikan hingga turun-temurun.

Adapun beberapa permasalahan yang menyangkut keberadaan masyarakat adat saat ini, nampaknya masih luput dari perlindungan dan pengakuan dari negara. Keberadaan masyarakat adat sebagai kelompok terpinggirkan yang selama ini kerap kali rentan dan lebih lemah kedudukannya dalam berbagai aspek kehidupan seperti, ekonomi, hukum, sosial budaya dan HAM. Selain itu, masyarakat adat juga seringkali dipinggirkan dalam perihal politik, sehingga dalam beberapa kasus masyarakat adat dijadikan sebagai alat kepentingan kelompok tertentu dalam kepentingan politik. Kelemahan tersebut akhirnya menjadikan masyarakat adat sebagai objek yang cukup mudah untuk di eksplorasi, baik oleh pengusaha hingga ke penguasa sekalipun.

Dalam beberapa kasus masih saja ditemui beragam upaya diskriminasi dan eksplorasi terhadap masyarakat adat dan lingkungannya. Kasus-kasus tersebut, diantaranya adalah kasus perebutan lahan adat untuk dijadikan pembangunan jalan, perkebunan, dan pertambangan di perbatasan indonesia-malaysia lebih dari 850 km di kalimantan dalam mega projek KBOP. Selain itu, pada tahun 2022 catahu (catatan akhir tahun) AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) mencatat setidaknya ada 13 kasus perampasan wilayah adat yang berdampak terhadap 113 ribu masyarakat adat dan lahan masyarakat adat sebanyak 251 ribu hektar. Dalam laporan Catahu, AMAN menyoroti serangkaian kasus yang memengaruhi berbagai Masyarakat Adat di Nusantara. Beberapa di antaranya mencakup pemberian Hak Guna Usaha (HGU) kepada PT Sembalun Kesuma Emas yang merugikan Masyarakat Adat Sembalun di Nusa Tenggara Barat; konflik Masyarakat Adat Marafenfen di Kepulauan Aru, Maluku, terkait perampasan wilayah adat oleh TNI AL; pertikaian antara Masyarakat Adat dan PT Toba Pulp Lestari (TPL) di sekitar Danau Toba, Sumatera Utara; kriminalisasi Kades Kinipan di Kalimantan Tengah; konflik Masyarakat Adat Dayak Bekati Riuk di Bengkayang, Kalimantan Barat; proyek food estate di berbagai wilayah seperti Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur, dan Papua; masalah terkait ibu kota negara (IKN); kriminalisasi Masyarakat Adat Dayak Agabag di Nunukan, Kalimantan Utara; aktivitas pertambangan emas ilegal di lahan yang dimiliki Masyarakat Adat di Desa Toruakat, Sulawesi Utara; paksaan dalam pembangunan Waduk Lambo di Rendu, Nusa Tenggara Timur; tambang pasir besi di Seluma, Bengkulu; dan penolakan izin HGU PT Sanjung Permai di Sekatak, Bulungan, Kalimantan Utara.

Berbagai peraturan mengenai masyarakat hukum adat yang masih terpolarisasi dalam berbagai peraturan perundang-undang dan bersifat segmented/sektoral, seperti **Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air** Pasal 6 ayat (3), **Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan** Pasal 9 ayat (2), **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria** Pasal 3, **Undang-undang nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak asasi Manusia** Pasal 6 Ayat (1), dan masih banyak peraturan perundang-undangan lainnya. Hal tersebut, menyebabkan peraturan mengenai masyarakat hukum adat belum mampu menuntaskan persoalan yang saat ini masih terjadi ditengah masyarakat hukum adat, karena adanya sektoralisme peraturan. Hal tersebut, mengakibatkannya timbulnya ketidakpastian hukum, bagi masyarakat hukum adat dalam memperoleh pengakuan, perlindungan dan pemberdayaan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu peraturan yang lebih kompehensif dan berkedudukan lebih kuat untuk mengatur mengenai masyarakat hukum adat. Adapun saat ini, mengenai UU Tentang Masyarakat Hukum Adat sebelumnya telah masuk ke dalam agenda prolegnas 2020-2024.

Pada tanggal 09 Maret 2018 Presiden Joko Widodo mengeluarkan Surat Perintah Presiden (Surpres) melalui Kementerian Sekretariat Negara No B-186/M.Sesneg/D1/HK.00.03/03/2018 yang mengatur tentang pembentukan tim pemerintah yang akan membahas RUU Masyarakat Hukum Adat Bersama DPR RI. Tim terdiri dari enam kementerian yang dikoordinir oleh Kementerian Dalam Negeri. RUU ini masuk kembali dalam

prolegnas, kemudian disahkan menjadi RUU inisiatif DPR. Kemudian, di tahun 2019 RUU ini, berganti nama menjadi UU tentang Masyarakat Hukum Adat. Semenjak masuk pada prolegnas 2019-2024 RUU tentang masyarakat Hukum Adat masih belum dapat disahkan, alias stagnan. Klaim dari DPR yang menyatakan alasan lambatnya RUU ini disahkan adalah pemerintah tak kunjung menyerahkan Daftar Inventaris Masalah (DIM) mengenai RUU Masyarakat Hukum Adat.

Masalah selanjutnya yang ditemui dalam proses legislasi RUU Masyarakat Hukum Adat ini adalah masih banyaknya substansi yang mengalami penolakan dari kelompok masyarakat adat. Misalnya penolakan oleh AMAN dalam catahu 2022, isu inti dalam pembahasan RUU Masyarakat Hukum Adat oleh Baleg DPR RI adalah terdapatnya beberapa masalah substansial. Salah satunya adalah bab yang membahas Evaluasi Masyarakat Adat, di mana hak Masyarakat Adat terhadap rehabilitasi dan restitusi tidak diakomodasi, dan proses pengakuan menjadi semakin rumit. Penolakan dari kelompok masyarakat adat seharusnya tidak terjadi, bila keran partisipasi publik dalam pembentukan Undang-undang ini dibuka seluas-luasnya.

Berangkat dari uraian permasalahan di atas, penulis menyimpulkan setidaknya terdapat dua fokus utama yang menjadi bahasan pokok, guna menyelesaikan permasalahan mengenai masyarakat hukum adat. Kedua fokus utama tersebut juga akan dijadikan sebagai pisau talaah bagi penulis untuk melakukan analisis dalam penelitian ini. **Pertama**, mengenai formulasi kebijakan publik dalam peraturan atau Rancangan Undang-undang tentang Masyarakat Adat. **Kedua**, mengenai pelibatan publik/masyarakat dalam proses legislasi Undang-undang Masyarakat Hukum Adat.

Dalam melakukan analisis terhadap formulasi kebijakan publik proses legislasi Rancangan Undang-undang Masyarakat Hukum Adat, penulis menggunakan kerangka teori dari (Winarno, 2014) sebagai pisau analisis. Dalam formulasi kebijakan menurut Winarno, terdapat empat tahapan umum yang dilaksanakan dengan sistematis, antara lain perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan penetapan/pengesahan kebijakan. Seperti yang telah penulis sampaikan sebelumnya, bahwasanya dalam naskah RUU Masyarakat Hukum Adat masih terdapat beberapa poin dalam RUU tersebut yang menjadi penolakan. Selain itu, Ketidakutamaan agenda pemerintah dan DPR RI, selaku pembentuk Undang-undang, dalam menjadikan RUU ini sebagai prioritas utama, sehingga menyebabkan RUU Masyarakat Hukum Adat tidak kunjung disahkan. Maka dari itu, penulis menilai tahapan sistematis menurut (Winarno, 2014) dapat dijadikan kerangka berpikir yang ideal guna menjawab permasalahan mengenai formulasi kebijakan publik mengenai masyarakat adat.

Selanjutnya mengenai proses legislasi Rancangan Undang-undang Masyarakat Hukum Adat, selain dari pentingnya formulasi yang baik, untuk menghasilkan substansi kebijakan publik yang baik pula, diperlukan hadirnya suatu unsur penting, sejalan dengan konsep negara demokrasi yang menetapkan hukum sebagai panglima tertingginya, yaitu partisipasi publik. Partisipasi dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi individu atau organisasi politik dengan negara yang diungkapkan melalui tindakan terorganisir melalui pemungutan suara, kampaye, protes, dengan tujuan mempengaruhi wakil-wakil pemerintah (Stiefel & Wolfe, 1994). Dalam konsep partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sejatinya di Indonesia telah menerapkan beberapa norma hukum yang dijadikan landasan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan tersebut. Namun, pada saat ini penulis akan menggunakan konsep partisipasi yang belakangan ini cukup sering mengisi diskursus publik terkait partisipasi, yaitu *meaningfull participation/partisipasi bermakna*.

Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh (Aritonang, 2014) dengan judul "*Metode Ria Dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik*", menjelaskan mengenai prinsip-prinsip dan konsep dari *Regulatory Impact Analysis (RIA)* sebagai metode formulasi kebijakan publik. Dimana dalam hasil penelitian tersebut, secara garis besar, ada empat elemen yang secara internasional digunakan dalam proses RIA, yaitu menyusun sasaran dan ruang lingkup RIA,

konsultasi publik yang terkait dengan penyusunan RIA, *quality control* melalui penilaian independen dan studi keilmuan yang lain, dan metode pengumpulan data.

Dalam riset ini, terdapat kebaruan yang akan disajikan oleh penulis. Kebaruan tersebut adalah, penulis akan mengikutsertakan prinsip baru dalam partisipasi, *meaningful participation*, dalam formulasi kebijakan publik, yaitu RUU Masyarakat Hukum Adat. Kebaharuan tersebut dapat dijadikan referensi baru kepada akademisi dan peneliti kebijakan publik, karena dalam penelitian ini kebijakan yang menjadi objek penelitian, masih berada dalam tahapan formulasi itu sendiri atau belum selesai.

METODE

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan eksploratif dan strategi studi kasus untuk dapat mengamati dan mendeskripsikan objek penelitian dengan lebih menitik beratkan pada fenomena yang dikaji secara lebih spesifik dan dianggap mampu untuk memberikan solusi dalam memecahkan permasalahan yang ada serta dapat bermanfaat dalam pencarian data untuk mendeskripsikan penelitian/riset yang dilakukan (Moleong, 2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Formulasi RUU Masyarakat Hukum Adat

Proses formulasi suatu kebijakan publik dalam konteks RUU MHA ini mengalami dinamika yang cukup panjang dan berulang-ulang atau bertele-tele, hingga saat ini proses formulasi RUU ini mengalami stagnasi yang menyebabkan lagi dan lagi RUU ini belum dapat disahkan menjadi Undang-undang. Tahapan dari ikhwat pembentukan Undang-undang mengenai masyarakat ini sejatinya telah dimulai semenjak Prolegnas pada 2009-2014. Sebagaimana yang telah disampaikan oleh Johan Budi Anggota Badan Legislasi DPR RI 2019-2024 dalam wawancara yang dilakukan;

“RUU MHA sudah direkomendasikan ke dalam prolegnas sejak periode 2009 – 2014. Akan tetapi, RUU MHA gagal, karena pemerintah tidak serius dalam mengenai kesepahaman dan substansi pada RUU MHA. Sehingga RUU MHA tidak bisa dilanjutkan proses pembuatannya. Kemudian di tahun 2014, pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, wacana MHA dimasukkan ke dalam nawacita. Dua tahun berselang, tahun 2016, RUU HMA hamper masuk ke dalam prolegnas, akan tetapi tidak berjalan lebih jauh. Di tahun 2017 dan 2018, RUU MHA dimasukkan ke dalam prolegnas hingga pada tahap pembahasan dengan pemerintah. Pada tahun tersebut, presiden mengeluarkan surat perintah presiden dan memandatkan 5 kementerian untuk membahas RUU MHA dengan DPR. Ada pun lima Kementerian tersebut adalah Kemendagri, KLHK, Kementerian ATR/BPN, Kemendes dan Kemenkumham”

Sepanjang berjalannya proses legislasi RUU MHA, pembentuk UU, DPR dan Pemerintah melakukan berbagai tahapan guna menyusun suatu kerangka formulasi kebijakan yang baik dan kedepanya tentu proses formulasi ini diharapkan menghasilkan suatu Undang-undang yang dapat implementatif dan berdampak baik pada setiap subjek yang dimaksud dalam Undang-undang Masyarakat Hukum Adat Kelak.

Tahapan dalam legislasi yang sudah dilalui tersebut kemudian semakin jelas menggambarkan bagaimana secara teori formulasi kebijakan ini diimplementasikan oleh pembentuk Undang-undang. Sebagaimana dalam riset ini, penulis menggunakan kerangka formulasi dari (Winarno, 2014) mulai dari, perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan, dan terakhir adalah pengesahan/penetapan kebijakan. Penulis akan menggambarkan bagaimana secara faktual kerangka teoritis tersebut diimplementasikan, merujuk kepada tahapan-tahapan dalam proses legislasi RUU Masyarakat Hukum adat.

Perumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan proses untuk menggali dan merumuskan suatu masalah. Perumusan masalah merupakan tahapan yang paling fundamental dalam pembentukan kebijakan. Dalam merumuskan suatu kebijakan dengan baik, masalah-masalah di tengah publik harus dikenali dan diidefinisikan dengan tepat dan efektif. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan upaya untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Oleh sebab itu, penerjemahan masalah di tengah publik merupakan proses penting yang perlu dilalui dengan hati-hati oleh pembentuk kebijakan.

Dengan merujuk pada pandangan Cochran dan Malone (1999) dalam (Muadi et al., 2016), Sidney mengemukakan bahwa dalam perumusan kebijakan, usaha dilakukan untuk menjawab beberapa pertanyaan esensial, seperti: bagaimana merencanakan penyelesaian masalah? Apa tujuan dan prioritas yang ingin dicapai? Apa pilihan yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut? Bagaimana keuntungan dan kerugian dari setiap pilihan? Dan bagaimana eksternalitas, baik positif maupun negatif, yang terkait dengan setiap alternatif? (Sidney, 2007).

Rushefky dengan jelas menyampaikan bahwa sering kali kita kesulitan menemukan solusi yang tepat dibandingkan dengan menemukan masalah yang tepat (Winarno, 2008). Dalam suatu kerangka tahapan legislasi. Perumusan masalah dilakukan pada tahapan penyusunan. Pada tahapan penyusunan, masalah yang berada di tengah masyarakat dikumpulkan dan diidefinisikan. Dalam wawancara dengan Anggota Badan Legislasi, Johan Budi menyampaikan bahwa:

“Perumusan masalah dalam pembuatan undang-undang di badan legislasi, dilaksanakan pada tahap penyusunan. Di mana pada tahap tersebut, dibahas mengenai rancangan undang-undang telah dimasukkan ke dalam prolegnas. Prolegnas sendiri memuat program pembentukan UU yang berisi judul RUU, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan perubahan undang-undang (PUU) lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan PUU lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi RUU yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengatur. Jadi, bisa dikatakan dengan materi yang dimuat dalam konsepsi RUU tersebut merupakan jawaban dari perumusan masalah yang menjadi dasar pembuatan undang-undang atau perbaikan atas undang-undang yang telah ada pada tahap penyusunan suatu undang-undang, guna menemukan permasalahan yang berkaitan dengan teknis, substansi dan/atau asa-asanya pembentukan peraturan perundang-undangan badan legislasi membahas permasalahan tersebut dengan mengundang pengusul RUU.”

Sehubungan dengan proses perumusan masalah RUU Masyarakat Hukum Adat ini, mengidentifikasi masalah di tengah masyarakat hukum adat adalah langkah awal, untuk kemudian pembentuk Undang-undang memilih kebijakan mana yang harus di ambil oleh pembentuk Undang-undang. Dalam melakukan perumusan masalah RUU MHA ini tentunya dilakukan dengan mempertimbangkan banyak aspek.

Adapun terdapat beberapa masalah utama yang saat ini dijadikan pertimbangan pembentuk UU dalam merumuskan masalah. Dalam hal ini, menurut Johan Budi, beliau menerangkan sebagaimana berikut:

“Masalah yang diidentifikasi pada penyusunan RUU MHA adalah minimnya pengakuan hukum adat, rawan terjadinya penggusuran dan kriminalisasi Masyarakat adat dan terhambatnya hak masyarakat adat karena undang-undang sektoral. Ketiga masalah yang sudah disebutkan di atas memiliki implikasi yang sama dan menjadi isu utama dalam pembuatan RUU MHA. Ketiga masalah tersebut menghambat masyarakat adat mendapatkan pemenuhan terhadap hak asasi manusia, di mana setiap orang berhak atas perlindungan yang sama di hadapan hukum.”

Melalui interpretasi penulis, berdasarkan uraian di atas dapat terlihat beberapa masalah yang dikenali dan didefinisikan dalam perumusan masalah di RUU MHA ini. Adapun perumusan masalah tersebut linear dengan apa yang faktulanya terjadi. Baik yang dirasakan oleh masyarakat hukum adat maupun yang disusun oleh pembentuk UU itu sendiri. Antara lain,

- 1) Masih minimnya efektivitas dari implementasi pengakuan terhadap masyarakat hukum adat oleh pemerintah.
- 2) Banyaknya tindakan sewenang-wenang dari pihak luar terhadap masyarakat hukum adat yang menjadikan masyarakat hukum adat semakin terpinggirkan atau termarginalkan.
- 3) Adanya ketidakpastian hukum yang disebabkan peraturan terhadap masyarakat hukum adat sebelumnya yang bersifat sektoral.

Agenda Kebijakan

Dalam suatu agenda kebijakan, masalah-masalah di tengah publik akan berkompetisi satu dengan yang lainnya untuk dapat memasuki agenda kebijakan (Winarno, 2014). Masalah-masalah ini kemudian dibahas oleh para perumus kebijakan, termasuk kalangan legislatif, eksekutif, agen pemerintah, dan mungkin juga kalangan yudikatif. Pemilihan masalah-masalah ini didasarkan pada tingkat urgensi untuk diselesaikan.

Sehubungan dengan RUU Masyarakat Hukum Adat, bahwa sejatinya RUU ini, merupakan salah satu bagian dari proyek legislasi. Oleh sebab itu, tahapan yang dilakukan pula, merupakan tahapan legislasi. Sedangkan, merujuk dalam tahapan dalam legislasi. Suatu agenda kebijakan, dalam perspektif teori formulasi kebijakan, dapat dilihat dari tahapan prolegnas. Prolegnas merupakan tahapan yang menentukan program legislasi apa yang akan dilakukan oleh pembentuk UU, DPR dan Pemerintah, selama kurun waktu atau periode tertentu.

Mengenai RUU Masyarakat Hukum Adat, RUU ini telah masuk ke dalam agenda kebijakan pembentuk UU, melalui wawancara Johan Budi menyampaikan bahwa:

“Pada tahun 2023, RUU Masyarakat Hukum Adat kembali dimasukkan ke dalam daftar program legislasi nasional prioritas. Sebab, RUU MHA sudah berada pada posisi menunggu dijadwalkan di rapat paripurna untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Dengan melihat kondisi tersebut, maka, dalam prolegnas, RUU MHA merupakan salah satu RUU yang mendapatkan prioritas untuk diselesaikan.”

Namun, terdapat perbedaan pendapat oleh AMAN selaku perwakilan dari masyarakat hukum adat mengenai bagaimana para pembentuk Undang-undang memprioritaskan RUU ini dibanding RUU lainnya. AMAN menilai bahwa pembentuk Undang-undang tidak memiliki keseriusan bahkan komitmen untuk menyelesaikan RUU MHA ini. Arman menyampaikan bahwa;

“Nah, bagian lain dari TAP MPR nomor 99 tahun 2001 itu adalah memerintahkan kepada Presiden untuk mengesahkan RUU yang berkaitan dengan hak rakyat, rakyat termasuk masyarakat adat, kemudian melakukan sinkronisasi, kemudian mencabut berbagai-bagai peraturan yang bertentangan dengan hak-hak keseluruhan rakyat termasuk masyarakat adat. Itu clear tuh perintahnya. Tapi kan yang diuji itu kan bukan hanya tekstual, tapi kan yang empiris kan mas? Ya. Jadi, apalah arti kata-kata tanpa tindakan? Kira-kira begitu ya analoginya. Saya mau bilang bahwa tekstualnya masuk dalam proyek mas, tapi tidak ada kemauan politik yang sungguh-sungguh dalam konteks tindakan untuk mengesahkan RUU ini”.

Sejalan dengan pendapat dari AMAN, akademisi tata negara FH Unpad, Adnan Yaser, menyampaikan kembali bahwa:

“Kalau pemerintahan negara berkembang itu mencoba hidup dari alam, mengeksplorasi alam, tapi masyarakat hukum adat itu hidup dengan alam. Mereka menganggap alam itu sakral, itu habitat mereka. Nah, potensi konflik inilah yang saya justru jadi ngeri kalau diatur sekarang nih, di rezim yang cenderung eksploratif gitu ya, cenderung meminggirkan. Kaum-kaum yang termarginal kan, jadi bahaya nih posisinya buat masyarakat hukum adat. Karena kecenderungannya sekarang, kalau saya baca kecenderungan pembentukan peraturan sekarang ya, Undang-Undang Cipta Kerja, Perubahan Undang-Undang Lingkungan Hidup, lalu banyaklah perubahan undang-undang lain di paket Omnibus Law itu, mereka cenderung arahnya adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui kemudahan perizinan untuk industri-industri yang ekstraktif itu.”

Meminjam pemahaman dari Kingdon dalam (Santoso, 2010) mengenai tiga arus dalam *agenda setting*, yaitu arus masalah (*problem stream*), arus kebijakan (*policy stream*), dan arus politik (*political stream*). Lebih jelasnya disampaikan bahwa:

Melalui arus masalah, isu-isu diangkat dan dipilih oleh pemerintah sebagai permasalahan yang membutuhkan penyelesaian. Dalam arus kebijakan, solusi-solusi alternatif dibuat untuk mengatasi masalah tersebut. Pada arus politik, permasalahan-permasalahan tersebut diproses oleh kekuatan politik untuk ditetapkan sebagai agenda kebijakan. Ketiga aliran ini bertemu pada jendela kebijakan, yang dikelola oleh pihak-pihak yang memiliki kemampuan dan sumber daya, yang disebut sebagai penggerak kebijakan. Setidaknya dalam mencapai suatu agenda kebijakan pemerintah, diperlukan ketiga arus seperti yang disampaikan di atas. Ketiga arus tersebut, secara teoritik mendorong adanya keberpihakan pemerintah dalam memasukan suatu masalah supaya dapat dipecahkan dalam suatu kebijakan publik.

Melalui penjelasan teoritik di atas, penulis memberikan beberapa analisis dalam proses agenda kebijakan dalam RUU Masyarakat Hukum Adat ini, yaitu

- 1) Terlepas masih adanya pro dan kontra dalam arus kebijakan, yaitu terhadap pendefinisian masalah dan pengangkatan masalah mengenai masyarakat hukum adat. Proses tersebut telah rampung dan siap untuk menempuh arus berikutnya.
- 2) Dalam arus kebijakan, terdapat beberapa alternatif kebijakan yang dibuka dan telah disusun dalam suatu naskah Rancangan Undang-undang Masyarakat Hukum Adat.
- 3) Dalam arus terakhir, yaitu arus politik. Terdapat beberapa konflik kepentingan yang terbaca dalam proses legislasi RUU ini. Konflik tersebut, bermuara pada pertentangan kepentingan antara pembangunan dan investasi, dan upaya perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Adanya konflik dalam arus politik tersebut, tidak menghambat RUU ini untuk masuk agenda kebijakan. Namun menghambat, RUU ini, untuk lanjut menuju tahapan setelahnya, yaitu dalam tahapan pembahasan.

Melalui berbagai uraian yang penulis sampaikan di atas. Penulis menilai, bahwa secara normatif, memang RUU MHA ini masuk dalam agenda kebijakan pemerintah dan dapat dikatakan prioritas. Hal ini dapat dilihat dari masuknya RUU MHA dalam daftar prolegnas yang mengindikasikan bahwa RUU MHA ini merupakan RUU yang termasuk prioritas untuk diselesaikan.

Namun jika direfleksikan kembali secara historik empiriknya, RUU MHA sudah berkali-kali masuk dalam daftar prioritas dalam proyek legislasi nasional. Walaupun bergantinya rezim kekuasaan politik, juga diikuti pergantian dua rezim kekuasaan yang berbeda, Presiden SBY dan Jokowi. Namun, RUU MHA masih belum mendapatkan attensi. Arus politik yang yang konsisten untuk disahkan RUU ini menjadi Undang-undang. Oleh sebab itu, penulis menilai secara normatif RUU MHA telah masuk dalam agenda kebijakan pembentuk UU, agenda kebijakan saja belu cukup mampu untuk melahirkan RUU ini menjadi Undang-undang. Diperlukan konsistensi dari kemauan politik mulai dari tahapan penyusunan hingga pengundangan RUU ini.

Alternatif Kebijakan

Langkah berikutnya dalam proses kebijakan publik adalah alternatif kebijakan, di mana perumus kebijakan mengembangkan berbagai opsi kebijakan dan menetapkan kriteria seleksi untuk menilai berbagai opsi yang diajukan. Kebijakan yang dipilih adalah yang berhasil melewati proses seleksi karena dianggap lebih unggul daripada opsi kebijakan lainnya (Prabawati et al., 2020).

Dalam konteks tahapan legislasi, suatu Rancangan Undang-undang biasanya akan mengalami suatu pemilihan alternatif kebijakan. Pemilihan alternatif kebijakan dapat juga di temui dalam tahapan penyusunan RUU. Sebagaimana yang disampaikan oleh Johan Budi bahwa:

“Pemilihan alternatif bisa dilakukan pada tahapan penyempurnaan rancangan undang-undang. Di mana pada tahapan ini, fraksi-fraksi penyampaikan pendapat mengenai rancangan undang-undang yang telah dibahas. Ada tiga pendapat yang bisa disampaikan oleh fraksi-fraksi, yaitu persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan atau penolakan. Pada pendapat yang menyampaikan persetujuan dengan perubahan, maka fraksi yang berkaitan harus memberikan alternatif rumusan rancangan yang berguna untuk menyempurnakan rancangan undang-undang yang akan disampaikan kepada presiden.”

Menurut interpretasi penulis. Pemilihan alternatif kebijakan terjadi dalam dua tahapan. Pertama, dalam tahapan penyusunan yaitu pembuatan naskah akademik dan naskah RUU. Kedua, dalam tahapan pembahasan, yaitu dalam rapat paripurna untuk memintai pendapat tiap anggota dan fraksi yang menyatakan kesepakatan dengan atau tanpa catatan terhadap suatu RUU. Dalam RUU MHA ini, pemilihan alternatif kebijakan baru melalui tahap yang pertama saja, yaitu penyusunan dalam sebuah naskah RUU MHA. Adapun terdapat pula konflik kepentingan yang sampai saat ini belum selesai dalam proses legislasi RUU MHA ini. Konflik kepentingan tersebut mengakar kepada pertentangan antar investasi dan pembangunan dengan kepentingan untuk mengakui, melindungi, dan memberdayakan masyarakat hukum adat.

Penulis juga menilai, adanya konflik kepentingan ini pula memiliki implikasi terhadap stagnasinya proses legislasi RUU MHA. Terhambatnya proses pemilihan alternatif kebijakan yang disebabkan oleh konflik kepentingan dalam RUU MHA ini semakin mendorong pula adanya stagnasi dalam pembentukan RUU ini. Perbedaan pandangan yang tidak diikuti dengan adanya *wing-wing solution* antar pihak yang berselisih dalam RUU MHA sampai saat ini masih belum dapat diwujudkan.

Selain itu, penulis juga beranggapan bahwa adanya konflik kepentingan yang menghambat proses legislasi RUU MHA merupakan suatu bentuk *miss konsepsi* di tubuh pemerintahan itu sediri dalam melaksanakan investasi dan pembangunan. Adanya suatu pembangunan dan investasi yang memiliki implikasi terhadap masyarakat hukum adat, baik berimplikasi terhadap lahan, hutan, SDA, dan unsur yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat lainnya, haruslah diikuti dengan pendekatan kebijakan yang mempertimbangkan secara bermakna keterlibatan masyarakat hukum adat di dalamnya. Kelompok masyarakat hukum adat sendiri memiliki beberapa aturan terkait tata kelola segala sesuatu di dalam masyarakat hukum adat yang masih berlaku hingga saat ini, yang juga dikenal dengan hukum adat.

Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, maka diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka pada tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan

kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Penetapan kebijakan merupakan tahap terakhir dalam formulasi suatu kebijakan publik. Pada tahapan ini, seluruh pembentuk kebijakan akhirnya berunding dan mengambil keputusan, apakah kebijakan yang dimaksud dapat disahkan atau tidak. Dalam tahapan legislasi suatu RUU akan ditetapkan sebagai suatu Undang-undang setelah melewati rapat paripurna DPR, yaitu selesai tahapan pembahasan.

RUU Masyarakat Hukum Adat masih belum memasuki tahapan legislasi ini. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai hal. Penulis menilai masih terdapat perbedaan perspektif politik antara melindungi masyarakat hukum adat dengan memajukan investasi dan pembangunan. Dua perspektif ini belum mampu terakomodir dalam setiap tahapan legislasi yang dilalui. Oeh sebab itu sampai saat ini, masih belum ada kejelasan terkait RUU Masyarakat Hukum Adat. Disisi lain, pemerintah mengklaim bahwa faktor terhambatnya RUU MHA ini dikarenakan masih belum didapatkannya persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah. Hal ini disampaikan oleh Tatang Wahyudin Kemendagri, beliau menyampaikan bahwa:

“RUU belum mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah dan terkait faktor utama penghambat RUU MHA ini tidak ada ya kalau dari tim pemerintah. Karena ini inisiasi dari DPR.”

Hal ini juga senada dengan yang disampaikan oleh Anggota Badan Legislasi DPR, Johan Budi, menyampaikan bahwa belum terdapatnya kemauan politik baik itu di Presiden maupun di DPR sehingga menyebabkan RUU ini belum juga disahkan. Beliau menyampaikan bahwa:

“Hambatan RUU MHA belum disahkan di rapat paripurna DPR adalah karena tidak adanya kemauan politik, baik dari presiden maupun DPR. Di mana tujuh fraksi di DPR telah menyepakati untuk melanjutkan RUU MHA sebagai hak inisiatif DPR hasil pleno badan legislatif.”

Sudah jelas terkait penetapan atau pengesahan RUU MHA sepenuhnya merupakan kewenangan dari pembentuk Undang-undang, DPR dan Pemerintah. Berdasarkan uraian di atas, dengan ini penulis menilai bahwa political will atau kemauan politik, merupakan alasan RUU MHA sampai saat ini walaupun sudah sekian kali masuk dalam daftar prolegnas, namun belum mampu dituntaskan menjadi Undang-undang.

Partisipasi yang Bermakna

Kruks S., seperti yang dikutip dalam (Ernawati & Kurniawan, 2002), mengidentifikasi dua alternatif utama dalam penggunaan partisipasi:

- 1) Partisipasi sebagai Tujuan pada Dirinya Sendiri: Pemahaman bahwa partisipasi dianggap sebagai tujuan yang bernalih pada dirinya sendiri. Artinya, melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dianggap sebagai suatu keberhasilan yang menciptakan keterlibatan yang demokratis dan inklusif.
- 2) Partisipasi sebagai Alat untuk Mengembangkan Diri: Menggunakan partisipasi sebagai alat untuk pengembangan diri. Dalam konteks ini, partisipasi dianggap sebagai sarana untuk memberdayakan individu dan kelompok masyarakat, meningkatkan kapasitas mereka, dan memberikan wawasan serta keahlian yang dapat meningkatkan kualitas hidup mereka.

Dalam (Prasatyo, 2022) terdapat tiga syarat utama terbentuknya partisipasi yang bermakna. Persyaratan pertama untuk mewujudkan partisipasi yang bermakna adalah ketersediaan ruang publik yang dibuat dengan tujuan untuk menampung atau menerima pendapat dan masukan masyarakat. Persyaratan kedua, pendapat atau masukan yang diajukan masyarakat harus dipertimbangkan oleh legislator. Syarat terakhir guna mewujudkan partisipasi yang bermakna (meaningful participation) adalah

penyampaian penjelasan atau jawaban kepada masyarakat atas pendapat dan masukan yang disampaikannya dalam rangka pelaksanaan partisipasi.

Ketiga persyaratan tersebut merupakan pemenuhan hak-hak masyarakat dalam pembentukan suatu perundang-undangan. Ketiga hak tersebut adalah hak untuk didengarkan (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan terakhir merpuakan hak untuk diberi penjelasan (*right to be explained*).

Dalam sejarah perkembangannya, *meaningful participation* mengenai pembentukan undang-undang, terdapat suatu peristiwa yang dapat dijadikan rujukan. Dalam perkara *doctors for life* yang terjadi di Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan yang terdapat suatu doktrin '*meaningful participation test*' dalam perkara *doctors for life*. Doktrin ini bertujuan untuk melihat apakah institusi legislatif telah memenuhi tahapan-tahapan yang layak dalam memberi kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara efektif di dalam proses pembentukan undang-undang. '*Meaningful participation test*' dilakukan dengan cara menguji prosedural yang dipenuhi oleh institusi legislatif terhadap dua pertanyaan mendasar sebagaimana berikut:

- 1) Apakah kewajiban untuk membuka partisipasi bagi masyarakat dalam pembentukan undang-undang telah dijamin secara normatif?
- 2) Apakah lembaga legislatif telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk memastikan masyarakat memiliki kesempatan atau kemampuan untuk menggunakan mekanisme partisipasi yang diberikan?

Berdasarkan dua pertanyaan di atas, dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa dalam menjamin adanya partisipasi yang bermakna, tidak hanya dapat diwujudkan hanya dengan terpenuhinya tahapan-tahapan dari partisipasi itu sendiri. Melainkan, harus terciptanya kelayakan suatu proses partisipasi. Proses partisipasi harus disediakan secara layak supaya pemenuhan hak untuk turut berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang dapat terpenuhi secara efektif. Mekanisme partisipasi yang layak tersebut bisa berupa '*road show*', '*regional workshop*', juga publikasi melalui berbagai media yang berupaya untuk mengedukasi dan memberikan informasi kepada masyarakat sehingga dapat mempersuasi masyarakat untuk dapat turut andil dalam mempengaruhi keputusan legislatif.

Ketersediaan Ruang Publik

Ketersediaan ruang publik merupakan prasyarat pertama dalam partisipasi yang bermakna, yang kemudian menjadi indikator dari terpenuhinya hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu hak untuk didengarkan (*right to be heard*). Pembentuk Undang-undang harus menyediakan ruang publik yang baik untuk memudahkan publik dalam menyampaikan aspirasinya. Berkaitan dengan adanya ruang publik yang sehat dalam menyampaikan aspirasi, sejatinya pembentuk Undang-undang memiliki kewenangan dalam memberikan *implus* atau rangsangan supaya meningkatkan diskursus publik. Hal ini disampaikan oleh akademisi ketatanegaraan, Adnan Yaser, dalam wawancara menyampaikan bahwa:

“Ini pertama prinsipnya partisipasi publik yang bermakna, yang *meaningful*. Itu mulai dari tahap wacana. Wacana publik ini belum bahkan pengusulan resmi. Kan tahap pembentukan peraturan itu dari pengusulan. Nah, penyusunan, pengusulan. Penyusunan itu bikin rancangan awal. Nah, pra itu sebenarnya ada wacana. Diskursus publik itu tuh dibuka sebenarnya. Untuk memancing partisipasi publik, satu isu tuh harus jadi wacana publik dulu. Harus jadi diskursus. Karena nggak mungkin hidup partisipasi publik kalau ini peraturan dibuat secara diam-diam. Misalkan, undang-undang IKN tiba-tiba aja diusulkan dalam waktu yang sangat singkat. Gimana dia bisa jadi diskursus publik? Jadi diskursusnya setelah diketok jadinya.”

Dalam perspektif ideal prasyarat ketersedian ruang publik dimulai dari adanya diskursus di tengah publik, diskursus itu pula kemudian yang menjadi pemicu awal adanya ruang antara pembentuk Undang-undang dengan masyarakat, terutama yang terdampak Undang-undang, dalam membentuk Undang-undang yang partisipatif kelak. Secara faktual, pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan RUU Masyarakat Hukum Adat mengalami perbedaan juga persamaan pandangan atau klaim yang disampaikan, antara badan legislatif dan masyarakat itu sendiri.

Badan legislasi, menyampaikan bahwa penyediaan ruang publik telah dilaksanakan dalam menjaring berbagai aspirasi masyarakat. Hal ini disampaikan Johan Budi dalam wawancara, beliau menyampaikan bahwa:

“Publik diberikan ruang untuk menyampaikan aspirasinya pada pembentukan RUU MHA adalah pada tahapan perencanaan. Di mana, pada tahap perencanaan tersebut, diselenggarakan kegiatan rapat dengar *pendapat* umum (RDPD) dan/atau *focus group discussion* (FGD) oleh panitia kerja (panja) RUU MHA, fraksi-fraksi di DPR RI yang menjadi anggota Badan Legislasi DPR RI dan anggota DPD RI. Pada perencanaan tersebut, publik bisa menyampaikan masukannya melalui perwakilan mereka semisal melalui komunitas atau paguyuban yang menaungi masyarakat adat. Masukan lain juga bisa diberikan oleh para akademisi yang diundang untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan melalui studi-studi penelitian yang dituangkan dalam bentuk naskah akademik.”

Di sisi lain, terdapat kesamaan dalam argumen yang disampaikan oleh Badan Legisasi DPR dengan kelompok Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), AMAN membenarkan bahwa mereka memang terlibat dalam proses penyusunan RUU MHA, namun menurutnya pelibatan tersebut sama sekali bukan paritispasi yang *meaningful* melainkan *manipulation*. AMAN menyampaikan bahwa:

“Tidak ada itu mas kalau saya justru mau menggunakan tingkat partisipasinya arstein yang 8 tingkat partisipasi itu manipulasi dia berada pada kategori manipulation. Kalau arstein itu kan mengkategorisikan 8 tangga partisipasi kan *manipulation, informing, consultation, partnership, delegasi the power*, dan *citizen control* ini masih di *manipulation* karena semua itu tidak ada informasi yang bisa secara terbuka kita akses kecuali by request itu pun kadang-kadang harus lewat jendela. Oke apakah Meaningfull Participation terjadi? enggak jawaban saya *non-sense* itu jadi apa ini perintah oleh mahkamah *konstitusi* itu mau pakai pendekatan dari manapun dan semua RUU yang disahkan hari ini itu seolah-olah itu ada konsultasi ada partisipasi tapi itu semua manipulasi memang ada penjelasan misalnya soal undang-undang cipta kerja itu kan pali”.

Berdasarkan uraian dari pernyataan informan di atas, penulis menilai betul bahwa pemenuhan prosedural terkait pelibatan publik dalam menyampaikan aspirasinya memang sudah terwujud. Namun penyediaan ruang publik tersebut masih terbilang sedikit dan pembentuk Undang-undang cenderung pasif bukan proaktif, dalam menyediakan wadah aspiratif tersebut. Hal tersebut penulis nilai dari sedikitnya frekuensi penyaringan aspirasi terhadap kelompok masyarakat hukum adat, selain itu pembentuk Undang-undang juga condong untuk menunggu adanya desakan dari masyarakat hukum adat itu sendiri untuk dilibatkan, daripada proaktif untuk lebih dulu dan lebih holistik menjaring aspirasi masyarakat hukum adat.

Pertimbangan Aspirasi

Pertimbangan aspirasi merupakan indikator dari terpenuhinya hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*). Dalam menerima setiap aspirasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan, pembentuk Undang-undang wajib untuk mempertimbangkan aspirasi tersebut relevan atau tidaknya, hal

tersebut bertujuan untuk tercipatnya rumusan kebijakan yang baik dan partisipatif. Dalam tahapan pembentukan suatu perundang-undangan, secara normatif pertimbangan aspirasi masyarakat berada dalam tahapan penyusunan.

Melalui perspektif akademisi ketatanegaraan, pertimbangan aspirasi publik dapat terlihat dalam suatu naskah akademik. Penyusun naskah akademik biasanya melakukan dialog atau penyaringan aspirasi/*fdg* dengan masyarakat. Melalui forum tersebut pula aspirasi masyarakat wajib untuk dipertimbangkan dan dicantumkan dalam suatu naskah akademik yang ideal. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Johan Budi, dalam wawancara beliau menyampaikan bahwa:

Badan legislasi dalam menyusun rancangan undang-undang MHA mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan adanya kegiatan rapat dengar pendapat dengan kalangan akademisi dan perwakilan komunitas atau paguyuban Masyarakat hukum adat. Aspirasi yang disampaikan di antarnya adalah masih minimnya pangkuan hukum adat di Indonesia, rawan terjadinya penggusuran dan kriminalisasi terhadap masyarakat adat dan terhambatnya hak Masyarakat adat karena undang-undang *sectoral*. Badan legislasi DPR RI menerima aspirasi dari publik dengan memasukkan permasalahan-permasalahan yang disampaikan menjadi rumusan masalah dalam rancangan undang-undang Masyarakat hukum adat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat terlihat bahwa pertimbangan aspirasi masyarakat hukum adat dalam RUU MHA sudah terimplementasi. Namun, perlu untuk diperhatikan kembali bahwa wujud dari pertimbangan aspirasi harus mampu mengakomodir aspirasi masyarakat secara holistik, tidak yang bersifat menguntungkan salah satu pihak saja yang kedepannya diakomodir atau dipertimbangkan.

Penjelasan Atas Hasil Pertimbangan

Prasyarat terakhir dalam mencapai partisipasi yang bermakna atau *meaningful participation* adalah adanya penjelasan terhadap hasil pertimbangan. Setelah menimbang aspirasi publik secara inklusif, pembentuk Undang-undang wajib untuk menjelaskan kembali atas hasil pertimbangan tersebut. Terkait masalah atau isu tertentu, pembentuk Undang-undang harus menjelaskan aspirasi mana yang ditolak, mana yang diterima, dan kebijakan seperti apa yang harus dikeluarkan menyikapi aspirasi publik terhadap masalah atau isu tersebut.

Dalam kondisi faktual penjelasan atas hasil pertimbangan tersebut dilakukan oleh badan legislasi dalam forum yang dilakukan bersama masyarakat hukum adat, yaitu dalam forum penyampaian aspirasi publik. Johan Budi menyampaikan bahwa:

Badan legislasi pada rapat dengar pendapat melakukan diskusi guna menentukan aspirasi diterima atau tidak, sehingga secara tidak langsung, pihak-pihak yang memberikan aspirasi dapat mengetahui aspirasi atau usulannya diterima atau tidak.

Sehubungan dengan uraian di atas, penulis menilai penjelasan atas hasil pertimbangan yang dilakukan oleh badan legislasi masih belum optimal. Secara normatif, memang penjelasan atas hasil pertimbangan sudah dilakukan dalam rapat dengar pendapat seperti yang dijelaskan di atas. Namun, rapat dengar pendapat merupakan metode yang kurang tepat bagi pembentuk Undang-undang dalam menjelaskan hasil pertimbangan tersebut. Hal tersebut penulis nilai karena rapat dengar pendapat merupakan forum untuk penampungan segenap aspirasi masyarakat dalam pembentukan suatu perundang-undangan. Perlu dilakukan pengkajian atau analisis secara mendalam terlebih dahulu, sebelum akhirnya pembentuk Undang-undang mengundang kembali publik untuk menjelaskan bagaimana kebijakan yang diambil atas hasil dari pertimbangan publik terkait.

KESIMPULAN

Terdapat banyak sekali masalah yang muncul di tengah masyarakat hukum adat, mulai dari kriminalisasi, ketidakjelasan hukum, penggusuran, dsb. Permasalahan tersebut bukanlah permasalahan tunggal, melainkan suatu permasalahan yang kompleks. Oleh sebab itu, diperlukan suatu pemahaman komplexif negara dalam menyikapi permasalahan tersebut dalam suatu kebijakan publik yang diambil. Kebijakan publik tersebut haruslah diformulasi dengan optimal. Dalam formulasi kebijakan yang optimal terdapat suatu partisipasi publik yang bermakna.

Mengenai formulasi kebijakan publik terkait masyarakat hukum adat yang masih berjalan sampai saat ini, yaitu dalam RUU Masyarakat Hukum Adat, pembentuk Undang-undang perlu pula menjamin adanya mekanisme yang mengedepankan partisipasi publik mulai dari tahapan pengusulan hingga pengundangan kelak. Dalam skripsi ini, penulis melakukan riset yang berfokus kepada partisipasi yang bermakna dalam formulasi kebijakan publik RUU MHA. Dalam penelitian ini, penulis menemukan fakta bahwa penyebab utama mengapa semenjak 2018 sampai saat ini RUU MHA belum juga dapat disahkan. Penulis menemukan, belum adanya kemauan politik baik dari Presiden maupun DPR RI untuk mengesahkan RUU MHA ini menjadi Undang-undang.

REFERENSI

- Aritonang, D. M. (2014). Metode RIA dalam Formulasi Kebijakan Publik. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 11(3), 22.
- Ernawati, E., & Kurniawan, T. (2002). Partisipasi Publik, Konsep dan Metode. *MIMBAR : Jurnal Sosial Dan Pembangunan*, 18(1). <https://doi.org/10.29313/mimbar.v18i1.61>
- Moleong, L. (2014). *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. PT Remaja Rosdakarya.
- Muadi, S., MH, I., & Sofwani, A. (2016). Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik. *JRP (Jurnal Review Politik)*, 6(2), 195–224. <https://doi.org/10.15642/jrp.2016.6.2.195-224>
- Prabawati, I., Rahaju, T., & Kurniawan, B. (2020). *Analisis Kebijakan Publik*. Unesa University Press.
- Prasatyro, A. (2022). Batasan Prasyarat Partisipasi Bermakna Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, 11(3). <https://doi.org/10.25216/jhp.11.3.2022.405-436>
- Santoso, P. (2010). *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Resesearch Center fot Politics and Government.
- Sidney. (2007). *Perumusan Kebijakan Publik. Diterjemahkan oleh Amidjaya*. Jakarta: BNSP.
- Stiefel, M., & Wolfe, M. (1994). *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development : Utopia Or Necessity?* Zed Books.
- Winarno, B. (2008). *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: PT. Buku Kita.
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Center of Academic Publishing Service.