

HuMa

Di Balik Narasi Pengakuan

*Paradigma
Pembatasan Hak
dalam Naskah
Akademik
dan RUU
Masyarakat Hukum
Adat Versi
Badan Keahlian
DPR*

Maret 2026

Disusun oleh:

Antonella

Britha Mahanani

Erwin Dwi Kristianto

Malik

Nora Hidayati

Seri
Kajian **1**



Di Balik Narasi Pengakuan: Paradigma Pembatasan Hak dalam Naskah Akademik dan RUU Masyarakat Hukum Adat versi Badan Keahlian DPR

Penulis:

Antonella

Britha Maharani

Erwin Dwi Kristianto

Malik

Nora Hidayati

Jakarta, Maret 2026

PERKUMPULAN HUMA INDONESIA

Jl. Pejaten Raya/ Komplek Depdikbud Blok A5 No.7, RW.6, Pejaten Barat, Pasar
Minggu, Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12510

Phone (+62 21) 788 45871

E-mail huma@huma.or.id

Website www.huma.or.id



FOTO: Forest Watch Indonesia

DAFTAR ISI ■

Daftar Isi	i
Kata Pengantar	iii
Abstrak	iv
Bab I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan & Metode	2
C. Ruang Lingkup Analisis	2
Bab II Analisis Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat	3
A. Perbandingan Kerangka Teoritik dan Konseptual	4
A.1. Akar Konseptual: Warisan Konseptual Hukum Adat vs. Kerangka HAM Internasional	5
A.2. Konsepsi tentang Masyarakat Adat: Statis dan Represif vs. Dinamis dan Otonom	6
A.3. Tafsir Konstitusi: Tekstual-Positivistik vs. Histotris-Teleologis	6
A.4. Konsep Hak: Hak Bawaan vs. Hak Berian	7
A.5. Konsep Pengakuan: Rekognisi Deklaratif vs. Rekognisi Konstitutif	8
B. Paradigma NA RUU MHA versi BK DPR	8
B.1. Teori Kewajiban Positif Negara	9
B.2. Teori Pluralisme Hukum	10
B.3. Hak Menentukan Nasib Sendiri	10
B.4. Keadilan Restoratif dan Transisional	11
B.5. Hak Menguasai Negara	12



C. Kesesatan Logis dalam NA RUU MHA versi Badan Keahlian DPR RI	14
C.1. Inkonsistensi Penggunaan Istilah: Membedakan MHA dan MA, lalu Menggunakannya Bergantian	14
C.2. Mengakui Relevansi Diskursus Global, lalu Menutup Diri darinya	15
C.3. Membangun Teori Pengakuan yang Tepat, lalu Mengabaikannya dalam Penormaan	16
C.4. Mengakui Sektoralisme sebagai Masalah, lalu Menambahkan Satu Lapisan Baru	16
C.5. Mengakui Dinamisme Hukum Adat, lalu Menyebutnya Tidak Asli dan Represif	17
C.6. Mengabaikan Perspektif Gender: Kekosongan yang Sistematis	18
Bab III Analisis Normatif Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Versi Badan Keahlian DPR RI	20
A. Dari Pengakuan Deklaratif ke Perlindungan Bersyarat	21
B. Negara sebagai Evaluator, MA sebagai Terperiksa	22
C. Partisipasi tanpa Persetujuan: FPIC yang Dikosongkan	24
D. Lembaga Adat dalam Hierarki Negara	25
E. Asas Kepentingan Nasional sebagai Klausul Pembatas Sistemik	27
F. Kekosongan Gender: Dari Titik Buta Akademik ke Kekosongan Normatif	28
G. Sintesis: Perbandingan Normatif	31
Bab IV Penutup	33
Daftar Pustaka	37
Lampiran	39

■ KATA PENGANTAR

Pengabaian Hak melalui Pembatasan Hak

Bila ada rezeki dan waktu bagi Anda, sempatkanlah mengunjungi Masyarakat Adat Kajang di Bulukumba Sulsel. Tentu bukan keelokan dan keindahan destinasi wisata yang dituju. Tapi jadikan destinasi ke Kajang itu sebagai refleksi perjuangan pengakuan Masyarakat Adat di negeri kita. Sebab belum lama masyarakat Kajang justru digugat terkait sanksi adat atas dugaan penguasaan dan alih fungsi Hutan Adat Kajang (Perkara No. 9/PDT.G/2025/ PN.BLK), padahal pengakuan masyarakat Kajang sudah sangat berlapis dan berjenjang.

Selain sudah mendapatkan penetapan hutan adat melalui SK.6746/MENLHK-PSKL/KUM.1/12/2016), Kajang juga sudah dilindungi melalui Perda No. 9 Tahun 2015. Tak hanya itu mungkin bahkan ratusan disertasi, tesis telah diterbitkan dari kearifan Masyarakat Adat Kajang. Tapi Kajang tetap tak memiliki daya atas sumber daya alamnya. Dari Kajang itulah tercermin bahwa pengakuan hak bagi Masyarakat Adat masihlah terbatas. Selama bertahun-tahun, negara Indonesia mengklaim telah mengakui Masyarakat Adat.

Namun, klaim tersebut perlu dipertanyakan secara serius: pengakuan yang seperti apa yang sebenarnya sedang diberikan, dan untuk siapa pengakuan itu bekerja? Realitas lapangan menunjukkan hal yang sebaliknya. Apa yang disebut sebagai "pengakuan" justru dibangun di atas sistem hukum yang berlapis, bersyarat, dan sektoral—sebuah konstruksi yang secara sistematis menunda, membatasi, bahkan meniadakan hak Masyarakat Adat itu sendiri.

Negara tidak benar-benar mengakui, melainkan mengontrol. Negara tidak memulihkan hak, melainkan mengondisikannya.

Dalam banyak kasus, Masyarakat Adat dipaksa membuktikan keberadaannya sendiri di hadapan negara yang justru berdiri di atas sejarah pengabaian terhadap mereka. Situasi ini bukanlah kebetulan, dan bukan semata persoalan teknis hukum. Ini adalah persoalan politik hukum.

Fragmentasi pengaturan, tumpang tindih kewenangan, dan prosedur pengakuan yang berbelit adalah cerminan dari pilihan sadar negara untuk tetap memegang kendali atas wilayah, sumber daya, dan identitas Masyarakat Adat. Dalam kerangka ini, pengakuan dijadikan instrumen seleksi: siapa yang layak diakui, kapan diakui, dan dengan syarat apa.

Sebagai organisasi yang secara konsisten mendorong pemulihan hak Masyarakat Adat, Perkumpulan HuMa Indonesia (HUMA) memandang bahwa kebuntuan legislasi yang terjadi hingga hari ini tidak dapat dilepaskan dari persoalan tersebut. RUU Masyarakat Adat berulang kali tertahan bukan karena kekurangan argumentasi, melainkan karena tidak adanya kemauan politik untuk mengubah paradigma.

Selama negara tetap bertahan pada pendekatan konstitutif—di mana hak dianggap lahir dari pengakuan negara—maka setiap regulasi baru hanya akan menjadi lapisan tambahan dari persoalan yang sama. Naskah ini disusun sebagai bentuk perlawanan terhadap situasi tersebut. Ini bukan sekadar kajian akademik yang netral, melainkan sebuah intervensi dalam perdebatan hukum dan kebijakan. Kami secara tegas menyatakan bahwa pendekatan yang ada saat ini harus ditinggalkan.

Negara harus berhenti memosisikan diri sebagai pemberi legitimasi, dan mulai menjalankan kewajibannya untuk mengakui dan melindungi hak yang telah ada secara inheren pada Masyarakat Adat. Di HUMA, kami memandang bahwa diam terhadap kondisi ini sama dengan membiarkan ketidakadilan terus berlangsung.

Oleh karena itu, naskah ini juga merupakan seruan terbuka—kepada pembentuk undang-undang, kepada pemerintah, dan kepada seluruh pemangku kepentingan—untuk berhenti membatasi hak Masyarakat Adat. Setiap pembatasan berarti perpanjangan konflik, kriminalisasi, dan hilangnya ruang hidup Masyarakat Adat.

Keadilan tidak membutuhkan syarat. Pengakuan tidak boleh ditunda. Dan negara tidak bisa terus berlindung di balik kompleksitas hukum yang diciptakannya sendiri.

Jakarta, Maret 2026

Agung Wibowo
Perkumpulan HuMa Indonesia

ABSTRAK

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat versi Badan Keahlian DPR RI mengandung permasalahan yang bersifat paradigmatik, bukan teknis. Analisis mengidentifikasi enam kesesatan logis yang berpola sistematis: NA secara berulang membangun argumentasi yang mengarah pada pengakuan deklaratif, hak bawaan, dan otonomi Masyarakat Adat, kemudian secara konsisten menghasilkan kesimpulan normatif yang berlawanan. Paradigma yang bekerja di balik dokumen ini menempatkan negara sebagai pusat tunggal legitimasi hukum dan Masyarakat Adat sebagai objek pengaturan. Orientasi yang bertentangan dengan perkembangan teori kewajiban positif negara, pluralisme hukum, hak menentukan nasib sendiri, dan keadilan transisional. Ketiadaan perspektif gender bukan kelalaian redaksional, melainkan konsekuensi langsung dari asumsi homogenitas komunitas yang menjadi fondasi paradigma tersebut.

Kesesatan paradigmatik pada tataran NA terbawa secara konsisten ke dalam pasal-pasal konkret: mekanisme pengakuan yang seharusnya deklaratif dirancang secara konstitutif, identitas kolektif dapat dihapus melalui keputusan birokrasi, *free, prior, and informed consent* direduksi menjadi pertimbangan tanpa hak penolakan, lembaga adat diintegrasikan ke dalam hierarki negara, dan asas kepentingan nasional bekerja sebagai klausul pembatas yang mengkondisikan seluruh perlindungan pada kemanfaatan bagi pembangunan. Dalam konstruksinya secara keseluruhan, RUU ini berpotensi memberikan legitimasi legislatif yang lebih kuat bagi pembatasan hak Masyarakat Adat dibandingkan regulasi sektoral yang ada sebelumnya.

Kata Kunci: narasi pengakuan, pembatasan hak, naskah akademik dan RUU, Masyarakat Adat



FOTO: Forest Watch Indonesia

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkumpulan HuMa Indonesia (HUMA) tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil Kawal Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat (Koalisi KAWAL). Koalisi KAWAL yang beranggotakan 40 organisasi¹ merupakan aliansi organisasi masyarakat sipil dari berbagai daerah di Indonesia yang bersama-sama memperjuangkan pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menjamin pengakuan dan perlindungan hak Masyarakat Adat.²

RUU yang sudah 16 tahun tidak kunjung disahkan. Mandat Koalisi KAWAL adalah konstitusi. Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945. Namun pengakuan konstitusional itu belum pernah diwujudkan dalam satu undang-undang. Kekosongan hukum ini bukan sekadar masalah legislasi teknis. Ia adalah cermin dari keengganan negara yang berlangsung puluhan tahun. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 35/PUU-X/2012, menyatakan:

*"Adapun tentang pengukuhan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah, menurut Mahkamah merupakan delegasi wewenang yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945... **Undang-Undang yang diperintahkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 hingga saat ini belum terbentuk.** Oleh karena kebutuhan yang mendesak, banyak peraturan perundang-undangan yang lahir sebelum Undang-Undang yang dimaksud terbentuk. Hal tersebut dapat dipahami dalam rangka mengisi kekosongan hukum guna menjamin adanya kepastian hukum. Dengan demikian, pengaturan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah dapat dibenarkan sepanjang peraturan tersebut menjamin kepastian hukum yang berkeadilan."*³

¹ Saat ini anggota koalisi KAWAL adalah: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN); Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA); Barisan Pemuda Adat Nusantara (BPAN); debtWATCH Indonesia (dWI); Epistema Institute; EcoNusa; Feminist Indigenous Ecology (EcoAdat); Forest Watch Indonesia (FWI); Forum Masyarakat Adat Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (Format-P); Front Nahdliyyin untuk Kedaulatan Sumber Daya Alam (FNKSDA); Greenpeace Indonesia; Indigenous Peoples and Local Community Conserved Areas and Territory (ICCAS); Indonesian Center for Environmental Law (ICEL); Indonesian Parliamentary Center (IPC); Interfaith Rainforest Initiative (IRI) Indonesia; Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP); Jaringan Pemantau Independen Kehutanan (JPIK); Kemitraan bagi Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan (KEMITRAAN); Koalisi Perempuan Indonesia (KPI); Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA); Komisi PSE Konferensi Waligereja Indonesia (KWI); Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA); Komunitas merDesa (merDesa Institute); Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia, Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (Lakpesdam NU); Lokataru Foundation (LOKATARU); Majelis Luhur Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME (MLKI); Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN); Perkumpulan HuMa Indonesia; Perkumpulan Kaoem Telapak (Kaoem); Perkumpulan Sawit Watch (Sawit Watch); Bidang Keadilan dan Perdamaian, Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (BKP-PGI); Persekutuan Perempuan Adat Nusantara AMAN (PEREMPUAN AMAN); Protection International Indonesia; Rimbawan Muda Indonesia (RMI); Samdhana Institute; Sajogyo Institute (SAINS); Seknas Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI); Trend Asia; Yayasan Jurnal Perempuan (YJP); Yayasan Kalyanamitra; Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI); Yayasan Madani Berkelanjutan (MADANI Berkelanjutan); Yayasan Pusaka Bentala Rakyat (Yayasan PUSAKA); dan Yayasan SATUNAMA.

² <https://sahkanruumasyarakatadat.id/tentang-kami/>, diakses pada 26 Februari 2026.

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 35 Tahun 2012, hal. 183-184.

Koalisi KAWAL merespons kekosongan ini dengan menyusun Naskah Akademik (NA) dan draf RUU Masyarakat Adat secara mandiri, yang terus diperbarui melalui diskusi publik bersama komunitas Masyarakat Adat di berbagai daerah, sekaligus diadvokasikan kepada DPR RI dan kementerian terkait.

Pada Januari 2026, Badan Keahlian DPR RI (BK DPR) merampungkan NA dan draf RUU versinya sendiri, dengan nomenklatur Masyarakat Hukum Adat (MHA). Setelah Koalisi KAWAL membaca secara seksama, ternyata ada perbedaan krusial yang bersifat mendasar antara gagasan BK DPR dengan Koalisi KAWAL.

Kajian ini disusun HUMA sebagai anggota Koalisi KAWAL sebagai bentuk partisipasi publik bermakna (*meaningful participation*) dalam proses legislasi, sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴

B. Tujuan dan Metode

Naskah ini memiliki dua tujuan utama. *Pertama*, mengidentifikasi perbedaan paradigmatik antara NA dan RUU MHA versi BK DPR dengan NA dan RUU MA versi Koalisi KAWAL. *Kedua*, menunjukkan kelemahan argumentasi dan kesesatan logis (*logical fallacy*) dalam NA versi BK DPR yang berpotensi merugikan Masyarakat Adat apabila diadopsi dalam norma undang-undang.

Kajian menggunakan metode analisis dokumen normatif dengan pendekatan perbandingan hukum (*comparative legal analysis*). Sumber utama yang dikaji adalah NA dan RUU MHA versi BK DPR (Januari 2026) dan NA (April 2025) dan RUU MA (Oktober 2025) versi Koalisi KAWAL.

Keduanya dibaca secara kritis dengan merujuk pada kerangka hukum nasional, meliputi UUD NRI 1945, putusan Mahkamah Konstitusi, dan peraturan perundang-undangan terkait serta prinsip-prinsip hukum internasional mengenai hak Masyarakat Adat, termasuk *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP).

C. Ruang Lingkup Analisis

Pokok dari kajian ini terdiri atas dua bagian, yaitu: *Pertama*, memuat analisis mendalam terhadap NA RUU MHA versi BK DPR; dan *Kedua*, menganalisis penormaan dalam draf RUU MHA versi BK DPR, mencakup pasal-pasal yang berpotensi memperlemah hak-hak Masyarakat Adat. Selanjutnya, naskah ini akan menyampaikan kesimpulan. Sebagai pelengkap, kajian ini menyertakan lampiran berupa tabel perbandingan norma antara RUU MHA versi BK DPR dan RUU MA versi Koalisi KAWAL.

⁴ Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 183; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6398.



FOTO: KOMPAS.com/Syakirun Ni'am

■ BAB II ANALISIS NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG MASYARAKAT HUKUM ADAT

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 mendefinisikan Naskah Akademik dalam Pasal 1 angka 11 sebagai berikut:

"Naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang... sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat."

Definisi itu menegaskan dua hal sekaligus. NA bukan dokumen formalitas. NA adalah pertanggungjawaban ilmiah atas pilihan pengaturan yang akan mengikat publik. Selain itu, NA juga memberikan gambaran "suasana batin" dari penyusun sekaligus politik hukum yang dianut. Lebih dari itu, NA harus lahir dari masalah nyata yang dirasakan masyarakat, bukan dari kepentingan golongan tertentu.

Dalam konteks RUU Masyarakat Hukum Adat ini, NA menentukan ke mana arah pengaturan akan dibawa: apakah sungguh-sungguh memulihkan hak Masyarakat Adat yang selama ini dirampas, atau justru mengukuhkan relasi kuasa yang telah lama memarginalkan mereka.

NA RUU MHA versi BK DPR memuat enam bagian pokok, yakni Pendahuluan; Kajian Teoritis dan Praktik Empiris; Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait; Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis; Jangkauan, Arah Pengaturan, Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang; dan Penutup.

Secara struktur, dokumen tersebut tampak lengkap. Namun kecukupan struktur tidak otomatis berarti kecukupan substansi. Hal tersebut yang akan dibuktikan dalam bab ini. Dengan mengacu bahwa NA harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah itu sebagai ukuran, bab ini melakukan analisis terhadap NA RUU MHA versi BK DPR melalui tiga lapis pendekatan yang saling menopang.

Pertama, membandingkan kerangka teoritik dan konseptual antara NA BK DPR dan NA versi Koalisi KAWAL untuk mengidentifikasi perbedaan-perbedaan yang bersifat fundamental.

Kedua, menguji paradigma yang bekerja dalam NA BK DPR terhadap teoritik yang lebih luas. Ini tidak hanya membandingkan keduanya, melainkan mengukur apakah paradigma BK DPR dapat dipertahankan secara ilmiah.

Ketiga, mendokumentasikan kesesatan logis yang terjadi secara berulang dalam NA BK DPR, di mana argumentasi yang dibangun sendiri oleh BK DPR tidak ditarik dalam kesimpulan yang seharusnya.

Ketiga lapis ini membentuk satu argumen yang berjenjang: perbedaan antara dua NA bukan sekadar perbedaan pilihan kebijakan, melainkan perbedaan paradigma; dan paradigma yang dipilih BK DPR tidak hanya berbeda dari Koalisi KAWAL, tetapi juga bertentangan dengan perkembangan ilmu hukum yang sudah mapan serta, secara ironis, bertentangan dengan premis-premis yang dibangun BK DPR sendiri.

■ A. Perbandingan Kerangka Teoritik dan Konseptual

Perbedaan kebijakan yang tampak di permukaan antara dua NA—soal prosedur pengakuan, kelembagaan, atau mekanisme sengketa—sesungguhnya adalah akibat. Penyebabnya lebih dalam: kedua NA membangun argumentasinya di atas fondasi teoritik yang berbeda, bahkan pada titik-titik tertentu berlawanan. Sub-bab ini menelusuri lima perbedaan mendasar tersebut melalui pembacaan langsung terhadap kedua teks NA.



A.1. Akar Konseptual: Warisan Konseptual Hukum Adat Kolonial vs. Kerangka HAM Internasional

NA BK DPR membangun seluruh bangunan konseptualnya dari warisan konseptual hukum adat kolonial Belanda. Rujukan utamanya adalah Cornelis van Vollenhoven dan Bernard Ter Haar, dua sarjana hukum Belanda abad ke-19 dan awal abad ke-20 yang memperkenalkan konsep *rechtsgemeenschap* sebagai kerangka untuk memahami komunitas-komunitas adat di Hindia Belanda.⁵ "Para perintis kajian hukum adat berkebangsaan Belanda seperti Cornelis Van Vollenhoven dan Bernard Ter Haar hanya menggunakan istilah *rechtsgemeenschap*."⁶

Penggunaan kerangka ini bukan sekadar pilihan terminologis. Ia membawa serta cara pandang kolonial tentang Masyarakat Adat sebagai objek regulasi. Masyarakat Adat menjadi entitas yang perlu diidentifikasi, diklasifikasikan, dan diakui oleh otoritas eksternal—dulu pemerintah kolonial, kini negara.

NA Koalisi KAWAL bertolak dari kerangka yang sama sekali berbeda: hukum hak asasi manusia internasional, dengan UNDRIP dan *right to self-determination* sebagai rujukan utama:

"Artikel 3 United Nation Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) menyatakan 'Masyarakat Adat mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak tersebut, mereka secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengembangkan kemajuan ekonomi, sosial dan budaya mereka.'"⁷

Perbedaan akar konseptual ini menentukan posisi dasar Masyarakat Adat dalam konstruksi hukum yang dibangun: apakah sebagai objek pengaturan yang keberadaannya bergantung pada pengakuan otoritas eksternal, atau sebagai pemangku hak yang hak-haknya melekat dari eksistensinya sendiri.

Menariknya, NA BK DPR sendiri menyadari bahwa konsep *indigenous peoples* secara eksplisit mengakui unsur "kaitan kesejarahan dengan periode invasi dan kolonialisme serta mengalami tindakan diskriminasi, peminggiran dan pengkeklusian", unsur yang tidak disebut dalam konsep MHA.⁸ Alih-alih menggunakan kesadaran ini untuk memperluas kerangkanya, NA BK DPR justru memilih mempertahankan konsep yang lebih sempit.

⁵ Cornelis van Vollenhoven, *Het adatrecht van Nederlandsch Indië* (Leiden: Brill, 1918-1933), 3 vols; Bernard Ter Haar, *Beginselen en stelsel van het adatrecht* (Groningen: Wolters, 1939); terjemahan Bahasa Inggris: *Adat Law in Indonesia* (New York: Institute of Pacific Relations, 1948).

⁶ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 17

⁷ Naskah Akademik RUU Masyarakat Adat, Koalisi KAWAL RUU MA, 30 Juni 2025, hlm. 20

⁸ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 16

A.2. Konsepsi tentang Masyarakat Adat: Statis dan Represif vs. Dinamis dan Otonom

NA BK DPR secara eksplisit mengadopsi pandangan bahwa masyarakat tradisional adalah masyarakat yang statis: "Masyarakat tradisional adalah masyarakat yang statis, di mana tidak terdapat perubahan dan dinamika yang timbul dalam kehidupan mereka."⁹

Lebih jauh, hukum adatnya pun dibingkai sebagai sistem yang represif. Mengutip Selo Soemardjan, NA BK DPR menyimpulkan:¹⁰ "*Dalam masyarakat tradisional hukum yang ada bersifat represif. Hukum dengan sanksi represif memperoleh pernyataan hukumnya yang utama dalam kejahatan dan hukuman. Pelanggaran peraturan-peraturan sosial berarti kejahatan dan menimbulkan hukuman.*"¹¹

Dengan menempatkan Masyarakat Adat sebagai entitas yang statis dan hukum adatnya sebagai sistem yang represif, NA BK DPR secara implisit membenarkan peran negara sebagai pihak yang perlu "membina" dan "mengembangkan" Masyarakat Adat. Inilah yang menjadi landasan konsep "pemberdayaan" yang mendominasi seluruh arah pengaturan BK DPR.

NA Koalisi KAWAL mengambil posisi yang sepenuhnya berlawanan: *hukum adat adalah living law yang dinamis dan adaptif, dan kodifikasi oleh negara justru akan "menghilangkan karakter dinamisnya.*"¹² Masyarakat Adat bukan objek pembinaan melainkan *self-regulating community* yang memiliki kapasitas mengatur dirinya sendiri.¹³

A.3. Tafsir Konstitusi: Tekstual-Positivistik vs. Historis-Teleologis

NA BK DPR menafsirkan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 secara tekstual dan kontekstual-sempit.¹⁴ Pasal ini berada dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, pengakuan Masyarakat Adat semata-mata merupakan urusan penyelenggaraan pemerintahan: "*Ketentuan Pasal 18B ayat (2) yang termasuk dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, memberikan penekanan bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan Masyarakat Hukum Adat berada dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan.*"¹⁵

⁹ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 28

¹⁰ Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1981); bandingkan dengan rujukan dalam: Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: ELSAM & HuMa, 2002), hlm. 28-30.

¹¹ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 29-30.

¹² Naskah Akademik RUU Masyarakat Adat, Koalisi KAWAL RUU MA, 30 Juni 2025, hlm. 36

¹³ Konsep *living law* dikembangkan oleh Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (Cambridge: Harvard University Press, 1936 [1913]). Untuk konteks Indonesia, lihat Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum dalam Masyarakat: Perkembangan dan Masalah* (Malang: Bayumedia, 2008).

¹⁴ Untuk penafsiran tekstual-positivistik terhadap Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, lihat Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001). Tentang metode tafsir historis-teleologis, lihat Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: ELSAM & HuMa, 2002), hlm. 143-177.

¹⁵ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 134.

Tafsir ini mereduksi pengakuan Masyarakat Adat menjadi urusan administratif, dan menutup mata terhadap dimensi HAM yang lebih fundamental. NA Koalisi KAWAL menggunakan metode penafsiran historis-teleologis. Menelusuri risalah BPUPKI dan membaca Pasal 18B ayat (2) bersama Pasal 28I ayat (3) yang menyatakan bahwa "identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati."

Dari pembacaan yang lebih utuh ini, Koalisi KAWAL menyimpulkan:

***"UUD 1945 mengakui keberadaan Masyarakat Adat sebagai subjek-subjek hukum dan pemangku hak tradisional... merupakan pertanda sekaligus menegaskan pengakuan bahwa Masyarakat Adat dan hak-hak yang melekat pada keberadaannya telah eksis sebelum Negara Indonesia diproklamakan."*¹⁶**

Perbedaan metode tafsir ini menentukan siapa yang berkewajiban dan kepada siapa kewajiban itu ditujukan. Dalam tafsir BK DPR, negara adalah pemberi pengakuan dan Masyarakat Adat adalah pihak yang memohon. Dalam tafsir Koalisi KAWAL, negara adalah pihak yang berutang pengakuan dan Masyarakat Adat adalah pihak yang berhak menagihnya.

A.4. Konsep Hak: Hak Bawaan vs. Hak Berian

Menariknya, kedua NA menggunakan terminologi yang sama dan mendefinisikannya dengan cara yang hampir identik. NA BK DPR menyatakan:

"Hak asal-usul berasal dan diciptakan sendiri oleh komunitas-komunitas *autochthon* yang sudah ada sebelum negara dilahirkan. Karena sudah ada sebelum negara lahir, hak asal-usul dinamai juga sebagai hak bawaan untuk membedakannya dengan hak berian. Hak berian merupakan hak yang muncul karena pemberian oleh negara atau pemerintah melalui desentralisasi, dekonsentrasi atau tugas pembantuan."¹⁷

¹⁶ Naskah Akademik RUU Masyarakat Adat, Koalisi KAWAL RUU MA, 30 Juni 2025, hlm. 19.

¹⁷ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 47.

Kesamaan rumusan ini justru membuat perbedaan selanjutnya menjadi sangat mencolok. Koalisi KAWAL konsisten: jika hak itu bawaan—lahir dari eksistensi—bukan dari pemberian negara, BK DPR sebaliknya mengakui konsep hak bawaan di tataran teoritis, namun merancang mekanisme pengakuan konstitutif di tataran normatif. Inkonsistensi inilah yang menjadi salah satu kesesatan logis paling mendasar yang akan diurai di Sub-bab C.

A.5. Konsep Pengakuan: Rekognisi Deklaratif vs. Rekognisi Konstitutif

Kedua NA sama-sama membahas teori pengakuan dan membedakan antara pengakuan konstitutif dan deklaratif.¹⁸ NA BK DPR mendefinisikannya dengan tepat: "*Pengakuan konstitutif bertujuan mengadakan atau memberikan hak kepada seseorang yang dilakukan oleh suatu otoritas (baca: negara). Dalam pengakuan model ini, hak muncul karena penetapan oleh negara. Adapun pengakuan deklaratif merupakan tindakan meneguhkan atau menegaskan hak-hak yang sudah ada.*"¹⁹

Dan NA BK DPR sendiri menegaskan bahwa model yang tepat bagi Masyarakat Adat adalah deklaratif:²⁰ "*masyarakat (hukum) adat tidak memerlukan pemberian atau penetapan*". NA Koalisi KAWAL tiba pada kesimpulan yang sama.²¹ Namun—dan inilah jantung dari seluruh analisis Bab III ini—ketika sampai pada rancangan normatifnya, NA BK DPR justru merancang mekanisme pengakuan yang sepenuhnya konstitutif: melalui identifikasi, verifikasi dan validasi, hingga penetapan oleh Menteri, dengan kemungkinan evaluasi ulang setiap 25 dan 10 tahun.

Negara yang seharusnya hanya mencatat, dirancang untuk menetapkan. Mengapa argumen yang benar menghasilkan kesimpulan yang salah? Jawabannya ada di Sub-bab C—setelah kita terlebih dahulu memahami mengapa paradigma BK DPR bermasalah bukan hanya dibandingkan dengan Koalisi KAWAL, melainkan juga diukur dari tradisi ilmu hukum yang lebih luas.

B. Paradigma NA RUU MHA versi BK DPR

Sub-bab A memetakan di mana kedua NA berbeda. Sub-bab ini mengajukan pertanyaan yang berbeda: apakah paradigma yang dipilih BK DPR dapat dipertahankan secara ilmiah? Untuk menjawabnya, paradigma BK DPR diuji bukan lagi terhadap NA Koalisi KAWAL, melainkan terhadap empat teori yang sudah mapan dalam ilmu hukum. Hasilnya akan menunjukkan bahwa kelemahan NA BK DPR bukan sekadar soal berbeda pilihan, melainkan soal tertinggal dari perkembangan teori.

¹⁸ Tentang perbedaan antara pengakuan konstitutif dan deklaratif dalam teori hukum, lihat H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961), hlm. 50-78; dan dalam konteks hak MA: S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004), hlm. 97-130.

¹⁹ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 58.

²⁰ Naskah Akademik RUU Masyarakat Adat, Koalisi KAWAL RUU MA, 30 Juni 2025, hlm. 60

²¹ Naskah Akademik RUU Masyarakat Adat, Koalisi KAWAL RUU MA, 30 Juni 2025, hlm. 38 dan 111

B.1. Teori Kewajiban Positif Negara

Doktrin negara hukum (*rechtsstaat*) dalam perkembangannya tidak berhenti pada prinsip bahwa negara tunduk pada hukum. Sejak pertengahan abad ke-20, tradisi HAM internasional telah mengembangkan doktrin kewajiban positif: negara tidak hanya wajib tidak melanggar hak (kewajiban negatif), tetapi juga wajib secara aktif menghormati, melindungi, dan memenuhi hak—*to respect, to protect, to fulfill*.²²

NA Koalisi KAWAL secara eksplisit menempatkannya sebagai landasan normatif:²³ "*Negara berkewajiban menghormati, memenuhi dan melindungi hak-hak tersebut... RUU tentang Masyarakat Adat, akan memberi penegasan bahwa 'hak Masyarakat Adat' adalah Hak Asasi Manusia ."*

NA BK DPR tidak mengadopsi kerangka ini. Dalam desainnya, negara adalah pemberi pengakuan dan Masyarakat Adat (MA) adalah pemohon yang harus membuktikan kelayakannya. Dalam kerangka kewajiban positif, beban ada pada negara untuk membuktikan bahwa ia telah memenuhi kewajibannya. Dalam kerangka pemberian, beban ada pada MA untuk membuktikan bahwa ia layak menerima.

Perbedaan ini bukan semantis melainkan struktural.

Konsekuensinya paling jelas dalam pengaturan kewajiban. NA BK DPR merancang daftar panjang kewajiban MA terhadap negara, termasuk: "*...menjaga keberlanjutan program dan hasil pembangunan nasional; dan mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.*"²⁴

Namun jika ditelusuri di seluruh NA BK DPR, tidak ditemukan satu pun kewajiban negara yang setara dan mengikat terhadap MA. Misal, tidak ada kewajiban memberikan pengakuan dalam jangka waktu tertentu, tidak ada kewajiban memulihkan hak yang sudah dilanggar, tidak ada sanksi bagi negara yang gagal melindungi MA.

MA diwajibkan menjaga keberlanjutan pembangunan nasional, sementara negara tidak diwajibkan menjaga keberlanjutan eksistensi dan hak-hak MA. Doktrin kewajiban positif juga menuntut negara secara aktif mencegah pelanggaran hak oleh pihak ketiga, termasuk korporasi.

Dalam desain NA BK DPR, ketika pemerintah atau korporasi hendak mengelola sumber daya alam di wilayah adat:²⁵ "*Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau korporasi dapat melakukan pengelolaan sumber daya alam di Wilayah Adat yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak berdasarkan pertimbangan Masyarakat Hukum Adat melalui musyawarah.*"

²² Asbjorn Eide, "Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach," *Human Rights Law Journal* 10 (1989): 35-51; Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1980), hlm. 51-64; UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 (1990), UN Doc. E/1991/23.

²³ Naskah Akademik RUU Masyarakat Adat, Koalisi KAWAL RUU MA, 30 Juni 2025, hlm. 102.

²⁴ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 159.

²⁵ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 158.

Frasa "berdasarkan pertimbangan... melalui musyawarah" di atas bukan FPIC. FPIC atau *free, prior, and informed consent* mensyaratkan persetujuan, bukan sekadar pertimbangan. Persetujuan berarti ada hak untuk menolak yang tidak ada dalam pertimbangan. Rumusan BK DPR memfasilitasi pengambilalihan wilayah adat dengan memberikan ilusi partisipasi dan ini bertentangan langsung dengan kewajiban positif negara untuk melindungi hak MA dari pelanggaran oleh pihak ketiga.²⁶

B.2. Teori Pluralisme Hukum

Salah satu perkembangan paling signifikan dalam teori hukum abad ke-20 adalah pergeseran dari *legal centralism* ke *legal pluralism*. *Legal centralism*, yang berakar dari positivisme hukum, memandang negara sebagai sumber tunggal hukum yang sah. John Griffiths dalam "What is Legal Pluralism?" (1986) menunjukkan bahwa pandangan ini adalah "mitos".²⁷ Dalam kenyataannya, masyarakat mana pun hidup di bawah beberapa sistem normatif yang beroperasi secara bersamaan—hukum negara, hukum adat, hukum agama—masing-masing dengan legitimasinya sendiri.

NA BK DPR beroperasi sepenuhnya dalam logika *legal centralism*. Hukum adat diakui keberadaannya, namun status dan kekuatan mengikatnya bergantung sepenuhnya pada penetapan oleh negara. Tugas dan kewenangan Lembaga Adat, termasuk sengketa apa yang boleh diselesaikan dan kapan putusnya dapat dinyatakan mengikat, semuanya didefinisikan oleh undang-undang negara.

Sally Engle Merry tentang *legal consciousness* dan Franz von Benda-Beckmann tentang *property in social continuity*,²⁸ justru menunjukkan bahwa vitalitas hukum adat terletak pada kemandiriannya. Setiap upaya menjadikan hukum adat sebagai subkategori yang harus memperoleh legitimasi dari negara berpotensi mematikan kedinamisannya. Ini persis hal yang dikhawatirkan NA Koalisi KAWAL ketika menyatakan bahwa kodifikasi akan "menghilangkan karakter dinamisnya."

B.3. Hak Menentukan Nasib Sendiri

Indonesia telah menandatangani UNDRIP pada 2007.²⁹ Meskipun UNDRIP bukan perjanjian internasional yang mengikat, UNDRIP adalah pernyataan konsensus negara-negara anggota PBB tentang standar minimum perlindungan MA. Sebuah RUU yang dirancang tanpa mengacu pada standar minimum ini sulit dipertahankan secara akademis.

²⁶ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), UN Doc. A/RES/61/295, 13 September 2007, Pasal 10, 11, 19, 28, dan 32. Tentang FPIC sebagai standar internasional, lihat juga: UN Permanent Forum on Indigenous Issues, "Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-based Approach," UN Doc. E/C.19/2005/3.

²⁷ John Griffiths, "What is Legal Pluralism?" *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24 (1986): 1-55; lihat juga Gordon R. Woodman, "Ideological Combat and Social Observation: Recent Debate about Legal Pluralism," *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 42 (1998): 21-59

²⁸ Sally Engle Merry, "Legal Pluralism," *Law & Society Review* 22, no. 5 (1988): 869-896; Franz von Benda-Beckmann, *Property in Social Continuity: Continuity and Change in the Maintenance of Property Relationships through Time in Minangkabau, West Sumatra* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1979); Masaji Chiba, ed., *Asian Indigenous Law in Interaction with Received Law* (London: KPI, 1986).

²⁹ Indonesia mendukung UNDRIP pada Sidang Umum PBB tanggal 13 September 2007 (UN Doc.A/RES/61/295). Meskipun UNDRIP bukan perjanjian internasional yang mengikat (non-binding), ia merupakan pernyataan konsensus 143 negara anggota PBB dan merupakan standar minimum perlindungan MA yang diakui secara internasional. Indonesia juga telah meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 29).

UNDRIP³⁰ Pasal 4 menegaskan bahwa MA “berhak atas otonomi atau pemerintahan mandiri dalam hal-hal yang berkaitan dengan urusan internal dan lokal mereka.” Ini adalah hak untuk mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI.

NA BK DPR tidak menolak hak ini secara eksplisit, tetapi secara sistematis mendesainnya menjadi kosong. Identifikasi MA dilakukan bukan oleh MA sendiri melainkan oleh Panitia yang dibentuk pemerintah. Sengketa yang melibatkan pihak luar bermuara pada pengadilan negara. FPIC—manifestasi paling langsung dari *self-determination* dalam konteks pembangunan—direduksi menjadi pertimbangan tanpa hak veto.

Yang paling ironis: NA BK DPR sendiri mengutip Putusan MK 35 yang mengamanatkan FPIC sebagai syarat setiap kebijakan yang melibatkan wilayah adat, namun dalam norma pengaturannya kata “persetujuan” diganti dengan “pertimbangan.” Pengakuan atas hak di satu bagian, pengurangan hak di bagian lain.

B.4. Keadilan Restoratif dan Transisional

Teori keadilan transisional memberikan kerangka yang relevan untuk memahami konflik agraria, terutama yang dialami oleh MA. Pelanggaran hak yang sistematis dan didukung oleh negara membutuhkan respons yang juga sistematis, mencakup empat pilar: kebenaran (*truth*), keadilan (*justice*), pemulihan (*reparation*), dan jaminan ketidakberulangan (*guarantee of non-recurrence*).³¹

Konflik agraria yang dialami MA adalah konflik historis yang sistematis akibat dari serangkaian kebijakan negara yang secara konsisten mengeksklusi MA dari wilayahnya sendiri: dari asas *domein verklaring* yang diadopsi UU Kehutanan, hingga pemberian izin konsesi korporasi di atas wilayah adat.

Data yang dikutip NA Koalisi KAWAL mengkuantifikasi skala kerugian ini:

687 konflik agraria dalam 10 tahun terakhir di wilayah adat seluas 11,07 juta hektar, lebih dari 925 orang dikriminalisasi, dan 60 mendapat kekerasan dari aparat negara.

NA BK DPR tidak memiliki satupun dari empat pilar keadilan transisional. Ia tidak mengakui bahwa pengaturan hukum di masa lalu telah merugikan MA secara sistematis. Ia tidak merancang mekanisme untuk membuka dan mendokumentasikan kerugian historis.

³⁰ UNDRIP, UN Doc. A/RES/61/295, Pasal 4: “Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs.” Lihat juga Konvensi ILO No. 169 tentang Masyarakat Adat dan Suku di Negara-negara Merdeka (1989), Pasal 7.

³¹ Ruti G. Teitel, *Transitional Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 3–30; Pablo de Greiff, ed., *The Handbook of Reparations* (Oxford: Oxford University Press, 2006); UN Secretary-General, “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies,” UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004, para. 8.

la tidak menyediakan restitusi. Dan ia mempertahankan regulasi sektoral yang menjadi sumber masalah dengan klausul “*tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan,*” alih-alih mencabutnya secara aktif.

Filipina melalui IPRA 1997 mengakui hak kepemilikan *ancestral domain* secara retroaktif—mengakui bahwa wilayah adat yang sudah diambil melalui mekanisme hukum sebelumnya tetap merupakan hak MA. Kedua model ini bertumpu pada pengakuan atas kesalahan historis dan kewajiban pemulihan.³²

NA BK DPR mengutip kedua contoh tersebut dalam bagian perbandingan hukum, tetapi hanya mengadopsi aspek prosedural yaitu mekanisme pendaftaran dan pengakuan formal, sambil meninggalkan intinya: pengakuan atas kesalahan historis dan kewajiban pemulihan. Ini adalah sikap yang terwujud dalam pilihan norma, bukan keterbatasan teknis.

B.5. Hak Menguasai Negara

Keempat kerangka teoritik yang telah diuraikan bertemu pada satu titik simpul yang paling menentukan dalam konteks hukum Indonesia: bagaimana Hak Menguasai Negara (HMN) atas sumber daya alam ditafsirkan dan dioperasionalkan.

Dalam lanskap hukum agraria Indonesia, HMN adalah mekanisme konstitusional yang paling langsung menentukan apakah hak ulayat Masyarakat Adat atas wilayahnya dapat dipertahankan atau dilangkahi—dan karena itu, cara pandang tentang HMN yang dianut oleh NA BK DPR bukan persoalan teoritis yang netral.

Notonagoro telah menegaskan bahwa penguasaan negara atas bumi dan kekayaan alam sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 bukanlah pemilikan dalam pengertian perdata, melainkan *publiekrechtelijke bevoegdheid*: kewenangan publik yang diemban untuk kepentingan seluruh rakyat.³³

Sebagai kewenangan publik, Bagir Manan menegaskan konsekuensinya: negara wajib melindungi hak rakyat untuk menikmati kekayaan alam, dan wajib mencegah segala tindakan yang menyebabkan rakyat kehilangan hak tersebut.³⁴

Dua putusan Mahkamah Konstitusi mengukuhkan batas-batas konstitusional HMN ini secara operasional. Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 menetapkan bahwa pelaksanaan HMN yang sah mensyaratkan, antara lain, penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.³⁵

³² Treaty of Waitangi Act 1975 (New Zealand), sebagaimana diubah pada 1985, yang memberi Waitangi Tribunal yurisdiksi untuk memeriksa klaim historis suku Māori; Philippines Republic Act No. 8371 (Indigenous Peoples Rights Act/IPRA, 1997), Pasal 5 dan 7 tentang *ancestral domain*; lihat analisis komparatif dalam: Bartholomew Dean & Jerome Levi, eds., *At the Risk of Being Heard: Identity, Indigenous Rights and Postcolonial States* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003).

³³ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 100-102.

³⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001), hlm. 57-59.

³⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010, hlm. 76-77.

Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 mempertegas bahwa terhadap wilayah yang berada dalam cakupan hak ulayat, kewenangan negara dibatasi oleh isi kewenangan yang terkandung dalam hak ulayat itu sendiri, dan Masyarakat Adatlah yang memiliki kewenangan penuh.³⁶ Relasi antara HMN dan hak ulayat dengan demikian bukan relasi hierarkis di mana yang satu mengatasi yang lain—HMN dibatasi oleh keberadaan hak ulayat, bukan sebaliknya.

NA BK DPR menunjukkan paradigma yang terbalik. Rumusan bahwa "*Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau korporasi dapat melakukan pengelolaan sumber daya alam di Wilayah Adat... berdasarkan pertimbangan Masyarakat Hukum Adat melalui musyawarah*" menempatkan pengelolaan wilayah adat sebagai hak yang melekat pada otoritas negara, bukan sebagai pengecualian yang membutuhkan justifikasi konstitusional khusus.

Kata "pertimbangan" yang menggantikan persetujuan secara efektif mengosongkan syarat partisipasi rakyat dalam *menentukan* manfaat sumber daya alam sebagaimana dituntut Putusan MK 3/PUU-VIII/2010—dan frasa "peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak" diserahkan sepenuhnya kepada penafsiran sepihak negara, tanpa standar minimal yang dapat diuji.³⁷

Dalam konstruksi ini, HMN yang menurut yurisprudensi konstitusional seharusnya dibatasi oleh hak ulayat, justru bekerja sebagai instrumen untuk mengkondisikan hak ulayat pada kehendak negara. Pola pembalikan konstitusional inilah yang akan ditelusuri jejaknya dalam pasal-pasal konkret RUU pada Bab III.

Kelima kerangka teoritik di atas yaitu kewajiban positif negara, pluralisme hukum, self-determination, keadilan transisional, dan hak menguasai negara berujung pada satu diagnosis:

NA BK DPR beroperasi dalam paradigma yang sudah ditinggalkan oleh perkembangan ilmu hukum dan teori keadilan dalam beberapa dekade terakhir.

Paradigma yang menempatkan negara sebagai pemberi tunggal pengakuan, hukum adat sebagai subkategori hukum negara, hak MA sebagai anugerah yang dapat dievaluasi, dan konflik agraria sebagai sengketa yang cukup diselesaikan ke depan tanpa menyentuh akumulasi ketidakadilan masa lalu. Dari paradigma inilah lahir seluruh kelemahan normatif yang didokumentasikan dalam Sub-bab C berikut.

³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 35/PUU-X/2012, 16 Mei 2013, hlm. 178.

³⁷ Untuk hubungan antara reduksi FPIC menjadi "pertimbangan" dengan kerangka self-determination, lihat uraian pada Sub-bab B.3 di atas; dan James S. Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004), hlm. 143-14

C. Kesesatan Logis dalam NA RUU MHA versi Badan Keahlian DPR RI

Keempat kerangka teoritik yang telah diuraikan bertemu pada satu titik simpul yang paling menentukan dalam konteks hukum Indonesia: bagaimana Hak Menguasai Negara (HMN) atas sumber daya alam ditafsirkan dan dioperasionalkan. Sub-bab A menunjukkan bahwa paradigma BK DPR berbeda dari Koalisi KAWAL. Sub-bab B menunjukkan bahwa paradigma BK DPR tertinggal dari perkembangan teori hukum. Sub-bab ini menunjukkan sesuatu yang lebih problematik: NA BK DPR tidak konsisten dengan dirinya sendiri. Ia secara berulang membangun argumentasi yang mengarah pada satu kesimpulan, lalu menarik kesimpulan yang sebaliknya.

Dalam kajian ilmiah, kesesatan semacam ini dikenal sebagai *non-sequitur*. Istilah dari bahasa Latin "tidak berkaitan", di mana kesimpulan yang diambil tidak mengikuti dari premis yang dibangun. Kesesatan logis dalam sebuah NA bukan sekadar masalah kualitas penulisan. Ia mencerminkan ambivalensi paradigma yang bermasalah dan yang lebih berbahaya berpotensi melahirkan norma yang keliru dalam batang tubuh undang-undang. Berikut lima kesesatan yang ditemukan, semuanya berpola sama.

C.1. Inkonsistensi Penggunaan Istilah: Membedakan MHA dan MA, lalu Menggunakannya Bergantian

NA BK DPR mengakui bahwa penggunaan istilah Masyarakat Hukum Adat telah menjadi objek kritik karena terlalu menonjolkan aspek hukum dan mengabaikan dimensi budaya, spiritual, dan politik dari identitas MA. Merespons kritik itu, BK DPR membangun argumentasi pembelaan:

"Istilah Masyarakat Hukum Adat memang memberi penekanan pada aspek hukum tetapi bukan menjadikannya sebagai satu-satunya... Penekanan aspek hukum pada istilah tersebut tidak lepas dari misi advokasi di balik penggunaannya yaitu menolak rencana pemerintah kolonial Hindia Belanda untuk memberlakukan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat untuk golongan Bumiputera pada akhir abad ke-19." ³⁸

Sejauh ini argumentasi itu dapat diikuti. Namun BK DPR kemudian menambahkan satu klausul yang justru membuktikan sebaliknya:

"Namun, adanya penekanan pada aspek hukum juga dapat menunjukkan perbedaan antara konsep Masyarakat Hukum Adat dengan masyarakat adat. Untuk menjadi Masyarakat Hukum Adat, maka suatu masyarakat adat harus memiliki otoritas atau tertib hukum yang menjadi ciri tambahan. Dengan demikian, konsepsi Masyarakat Hukum Adat yang memiliki spesifikasi khusus menjadi lebih tepat untuk menjadi bagian dari konsep masyarakat adat yang dinilai lebih umum." ³⁹

³⁸ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 25-26.

³⁹ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 26-27.

Klausul ini bukan pembelaan, melainkan pengakuan atas kritik. Jika MHA adalah subhimpunan dari MA yang memiliki "ciri tambahan", maka ada Masyarakat Adat yang tidak memenuhi kualifikasi MHA dan karenanya tidak terlindungi oleh undang-undang ini. Istilah MHA, alih-alih lebih inklusif, justru lebih eksklusif.

Kesesatan ini lebih parah dalam tubuh NA BK DPR sendiri, kedua istilah digunakan secara bergantian tanpa konsistensi, termasuk dalam bagian-bagian yang sedang membahas perbedaan antara keduanya. Jika penyusun NA sendiri tidak dapat konsisten membedakan keduanya, bagaimana norma yang lahir dari NA ini akan diterapkan secara konsisten dalam praktik?

C.2. Mengakui Relevansi Diskursus Global, lalu Menutup Diri darinya

NA BK DPR mengakui adanya keterkaitan antara konsep Masyarakat Adat dengan *indigenous peoples* dalam hukum internasional. Ia menyebut Konvensi ILO No. 169 dan elemen-elemen yang diusulkan oleh akademisi dan aktivis untuk mendefinisikan *indigenous peoples*, termasuk unsur sejarah kolonialisme dan pengalaman diskriminasi. Namun setelah mengakui keterkaitan itu, NA BK DPR menutup diri dari kerangka HAM internasional yang telah dibangun selama puluhan tahun untuk melindungi MA.

UNDRIP, yang telah ditandatangani Indonesia, hampir tidak pernah disebut dalam NA BK DPR sebagai rujukan normatif. Konvensi ILO No. 169 hanya dikutip sebatas deskripsi, bukan sebagai landasan prinsip.

Right to self-determination yang menjadi jantung seluruh kerangka perlindungan MA internasional tidak satu kali pun muncul sebagai prinsip pengaturan. Ketidakhadiran ini bukan kebetulan melainkan pilihan yang sadar. Pilihan itu menghasilkan dokumen yang—meski mengakui dimensi historis dari marginalisasi MA—tidak memiliki perangkat normatif untuk menyelesaikan warisan historis tersebut. Diagnosis diakui, resep ditolak.

Konsekuensi dari penutupan diri ini terlihat langsung dalam asas-asas yang dipilih. NA Koalisi KAWAL memasukkan prinsip Hak Asasi Manusia sebagai asas yang menegaskan kewajiban negara untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi MA agar tidak kehilangan martabatnya sebagai manusia. NA BK DPR tidak memuat prinsip ini sama sekali.

Sebagai gantinya, ia memasukkan Asas Kepentingan Nasional dan Asas Keselarasan yang secara eksplisit mengaitkan pengakuan MA dengan "kelanjutan Pembangunan Nasional". Dengan kata lain, bukan HAM yang menjadi dasar pengakuan MA dalam NA BK DPR, melainkan kemanfaatannya bagi pembangunan nasional.

C.3. Membangun Teori Pengakuan yang Tepat, lalu Mengabaikannya dalam Penorma

Ini adalah kesesatan yang paling nampak dan paling berdampak. Dalam Sub-bab A.5 tentang Pengakuan dan Personalitas Hukum, NA BK DPR membangun argumentasi yang sangat kuat dan sepenuhnya benar:

"Dengan ciri seperti itu maka model pengakuan yang paling tepat untuk masyarakat (hukum) adat adalah yang fungsinya menegaskan atau meneguhkan yang sudah ada. Dalam kaitannya dengan kewenangan atau hak, masyarakat (hukum) adat tidak memerlukan pemberian atau penetapan karena dua alasan mendasar yaitu, pertama, Masyarakat Hukum Adat telah memilikinya dan sudah digunakan selama bergenerasi untuk menjalankan dan menegakkan aturan serta membagi sumber daya. Kedua, pemberian hak dapat melahirkan pengabaian bahkan menghilangkan personalitas hukum masyarakat hukum adat." ⁴⁰

Premis ini sempurna: MA tidak memerlukan penetapan karena sudah memiliki hak; dan yang lebih kuat lagi, pemberian hak justru berpotensi menghilangkan personalitas hukum yang hendak dilindungi. Lalu apa yang dirancang BK DPR dalam ketentuan umumnya?

"Pengakuan adalah keputusan tertulis yang diberikan oleh Negara atas penerimaan dan penghormatan kepada Masyarakat Hukum Adat beserta seluruh hak dan identitas yang melekat pada Masyarakat Hukum Adat melalui serangkaian proses yang dimulai dari tahap identifikasi, verifikasi dan validasi, sampai dengan penetapan oleh Menteri." ⁴¹

Diikuti dengan mekanisme evaluasinya: "Evaluasi pertama dilakukan 25 tahun sejak ditetapkan pengakuan Masyarakat Hukum Adat dan dievaluasi kembali setiap 10 tahun."⁴²

Ini adalah *non-sequitur* yang sempurna. Premis: MA tidak memerlukan penetapan dan pemberian hak justru menghilangkan personalitas hukumnya. Kesimpulan normatif: MA memerlukan penetapan Menteri dan evaluasi setiap 25 dan 10 tahun. Jika argumen teoritisnya sendiri mengatakan bahwa pemberian hak "dapat menghilangkan personalitas hukum MA," maka desain normatif BK DPR—yang sepenuhnya bersandar pada pemberian dan evaluasi oleh negara—adalah mekanisme yang oleh teorinya sendiri berpotensi menghancurkan apa yang hendak dilindunginya.

C.4. Mengakui Sektoralisme sebagai Masalah, lalu Menambahkan Satu Lapisan Baru

Salah satu justifikasi utama perlunya RUU ini adalah mengatasi pengakuan MA yang selama ini bersyarat, berlapis, dan sektoral. NA BK DPR mengakui masalah ini:⁴³

"Pengaturan mengenai Masyarakat Hukum Adat dan hak-haknya saat ini tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral dan parsial sehingga tidak memberikan kepastian hukum yang komprehensif bagi Masyarakat Hukum Adat."

⁴⁰ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 60.

⁴¹ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 151.

⁴² Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 157.

⁴³ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 55

Solusi yang logis dari diagnosis ini adalah undang-undang yang secara aktif mencabut atau mengharmoniskan regulasi sektoral yang ada. Inilah yang dilakukan Koalisi KAWAL: menjadikan harmonisasi dan pencabutan regulasi sektoral yang bertentangan sebagai salah satu sasaran strategis utama RUU MA.

NA BK DPR memilih jalan yang berbeda. Ketentuan penutupnya berbunyi:⁴⁴ *"Semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai atau berkaitan dengan Masyarakat Hukum Adat sebelum diundangkannya Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini."*

Formula *"tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan"* adalah klausul standar setiap undang-undang Indonesia, bukan solusi atas sektoralisme. Ia tidak mencabut satu regulasi sektoral pun secara aktif. Ia tidak menunjuk secara konkret norma mana yang bertentangan. Ia menyerahkan pertanyaan itu kepada penafsir di masa depan, yang berarti konflik norma akan terus berlanjut, kini dengan satu undang-undang tambahan di dalam tumpukan.

Lebih jauh, mekanisme pengakuan yang dirancang BK DPR nyaris tidak berbeda dari Permendagri 52 Tahun 2014. Hanya memindahkan kewenangan penetapan dari kepala daerah ke Menteri. BK DPR menyadari masalah sektoralisme, lalu menghasilkan undang-undang yang tidak menyelesaikannya.

C.5. Mengakui Dinamisme Hukum Adat, lalu Menyebutnya Tidak Asli dan Represif

Kesesatan kelima menyentuh fondasi sosiologis dari seluruh NA ini. Di satu sisi, NA BK DPR mendefinisikan hukum adat sebagai peraturan yang tidak bersumber dari kekuasaan negara dan mengakui bahwa hukum adat bersifat dinamis. Namun dari pengakuan atas dinamisme itu, BK DPR menarik kesimpulan yang mengejutkan:⁴⁵ *"Karena proses-proses tersebut berlangsung secara alamiah tanpa bisa dielakkan maka mendefinisikan hukum adat sebagai hukum yang asli, sebenarnya tidak didukung oleh fakta-fakta sejarah."*

Ini adalah *non-sequitur*. Bahwa hukum adat menerima pengaruh eksternal tidak membuktikan bahwa ia tidak otentik, sebaliknya, itu membuktikan bahwa ia dinamis dan adaptif, tanda vitalitas bukan kelemahan.

Tidak ada sistem hukum di dunia yang berkembang dalam vakum. Dengan logika yang sama, hukum nasional Indonesia yang mewarisi tradisi hukum Belanda pun bisa dinyatakan "tidak otentik". Yang lebih berbahaya adalah ketika kesimpulan tentang ketidakotentikan hukum adat ini dibaca bersama pandangan BK DPR bahwa masyarakat tradisional adalah masyarakat yang statis dan hukum adatnya bersifat represif.⁴⁶

⁴⁴ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 168.

⁴⁵ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, hlm. 39.

⁴⁶ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, NA BK DPR, hlm. 28-30

Dua pandangan ini, yaitu hukum adat tidak asli dan hukum adat represif, secara bersama-sama menyediakan justifikasi implisit bagi intervensi negara: jika hukum adat tidak otentik dan represif, negara memiliki alasan untuk “membina,” “mengembangkan,” dan “memberikan pemberdayaan.” Konsep pemberdayaan yang mendominasi arah pengaturan BK DPR—dan tidak ada dalam NA Koalisi KAWAL berakar langsung dari cara pandang ini.

Ironisnya, di bagian yang berbeda NA BK DPR sendiri mencatat bahwa pilihan forum pengadilan adat dibandingkan pengadilan negara “*berdampak pada penyempingan hak-hak Masyarakat Hukum Adat.*”⁴⁷ Ini berarti ia mengakui nilai dan fungsi hukum adat dalam satu bagian, lalu mereduksinya sebagai hukum yang tidak asli dan represif di bagian lain. Inkonsistensi internal yang demikian mencerminkan ambivalensi mendasar dalam posisi BK DPR terhadap Masyarakat Adat: antara mengakuinya sebagai subjek hukum yang otonom, dan mempertahankannya sebagai objek pembinaan oleh negara.

C.6. Mengabaikan Perspektif Gender: Kekosongan yang Sistematis

Kesesatan keenam berbeda dari lima kesesatan sebelumnya: bukan soal argumen yang ada namun menghasilkan kesimpulan yang salah, melainkan soal argumen yang sama sekali tidak ada. NA BK DPR tidak memuat satu pun pembahasan tentang relasi gender dalam Masyarakat Adat, kedudukan perempuan adat dalam struktur komunitas, atau implikasi gender dari mekanisme pengakuan yang dirancang. Ini bukan sekadar kekosongan redaksional melainkan kekosongan yang sistematis dan berimplikasi langsung pada efektivitas perlindungan yang hendak diberikan.

Standar internasional yang menjadi rujukan minimum sebuah NA tentang MA tidak bisa mengabaikan dimensi gender. UNDRIP Pasal 22 ayat (1) secara eksplisit menyatakan bahwa perhatian khusus harus diberikan pada hak-hak dan kebutuhan khusus perempuan adat dalam penerapan seluruh ketentuan deklarasi tersebut.

Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, menegaskan bahwa negara berkewajiban menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam semua bidang kehidupan, termasuk dalam komunitas-komunitas adat. Keduanya diakui oleh Indonesia. Namun tidak satu pun dari standar ini membekas dalam NA BK DPR.

Keenam poin di dalam Sub-bab C.1 hingga C.6 tidak berdiri sendiri-sendiri. Dibaca bersama dengan Sub-bab A dan B, mereka membentuk satu gambar yang utuh: NA BK DPR memulai dengan premis-premis yang mengarah pada pengakuan deklaratif, hak bawaan, otonomi MA, dan kewajiban negara, lalu secara konsisten menarik kesimpulan normatif yang berlawanan, sambil membiarkan dimensi perlindungan gender tidak tersentuh sama sekali.

⁴⁷ Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, NA BK DPR, hlm. 67

Pola ini terlalu sistematis untuk disebut kekeliruan teknis. Ia mencerminkan pilihan paradigma yang dari awal tidak menempatkan pemulihan dan penghormatan hak Masyarakat Adat, termasuk anggotanya yang paling rentan sebagai tujuan utamanya.

Temuan-temuan di bab ini menjadi landasan bagi analisis di selanjutnya:

Jika NA-nya bermasalah pada tataran paradigma, logika, dan perspektif gender, sejauh mana masalah itu ikut terbawa ke dalam norma-norma konkret draf RUU MHA?



FOTO: AMAN

■ BAB III ANALISIS NORMATIF RANCANGAN UNDANG-UNDANG MASYARAKAT HUKUM ADAT VERSI BADAN KEAHLIAN DPR RI

Bab II telah menunjukkan bahwa NA RUU MHA versi BK DPR bermasalah pada tataran paradigma dan logika. Paradigmanya tertinggal dari perkembangan ilmu hukum yang sudah mapan, dan argumentasi yang dibangun BK DPR sendiri tidak menghasilkan kesimpulan yang seharusnya. Di penghujung bab tersebut, sebuah pertanyaan diajukan: apakah masalah itu ikut terbawa ke dalam norma-norma konkret yang dirumuskan dalam batang tubuh RUU?

Bab ini menjawab pertanyaan itu. Jawabannya bukan sekadar ya, melainkan bahwa sejumlah ketentuan dalam RUU MHA tidak hanya mencerminkan kelemahan paradigmatis NA-nya, tetapi secara aktif memperparahnya. Kesesatan logis yang ada di tataran akademik telah menjelma menjadi norma. Inkonsistensi argumentatif dalam NA, oleh RUU dinormakan menjadi mekanisme yang berpotensi menindas.

Analisis dalam bab ini tidak mengikuti urutan pasal demi pasal. Pendekatan itu akan menghasilkan daftar kritik yang panjang namun kehilangan benang merah. Sebaliknya, analisis diorganisasikan secara tematik: setiap sub-bab mengangkat satu cacat normatif yang spesifik, melacak bagaimana ia terwujud dalam pasal-pasal konkret, dan menghubungkannya dengan cacat paradigmatis yang telah diidentifikasi di Bab II. Dengan cara ini, Bab III berfungsi sebagai pembuktian empiris atas tesis yang sudah dibangun sebelumnya.

Lima tema yang dianalisis adalah: *Pertama*, bagaimana pengakuan yang seharusnya deklaratif berubah menjadi perlindungan yang bersyarat; *Kedua*, bagaimana evaluasi didesain sebagai mekanisme penghapusan identitas kolektif; *Ketiga*, bagaimana hak partisipasi dikosongkan dari isinya yang paling substansial; *Keempat*, bagaimana lembaga adat diintegrasikan ke dalam hierarki negara alih-alih diperkuat otonominya; dan *Kelima*, bagaimana asas Kepentingan Nasional bekerja sebagai klausul pembatas yang mewarnai seluruh penafsiran RUU. Kelima tema ini adalah ekspresi normatif dari satu paradigma tunggal yang bekerja di seluruh RUU.

Selanjutnya, naskah ini juga melakukan perbandingan normatif antara RUU versi koalisi KAWAL dan versi BK DPR dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang terlampir. DIM tersebut memuat perbandingan pasal per pasal beserta status perubahan dan keterangan analitisnya, dan dimaksudkan untuk dibaca secara paralel dengan uraian dalam bab ini.

A. Dari Pengakuan Deklaratif ke Perlindungan Bersyarat (Pasal 1 angka 3, Pasal 4-5, Pasal 16, Pasal 30)

Bab II Sub-bab C.3 telah mendokumentasikan kesesatan logis yang paling nampak dalam NA BK DPR: setelah membangun argumentasi yang sempurna tentang perlunya pengakuan deklaratif, NA menyimpulkan mekanisme pengakuan yang sepenuhnya konstitutif. RUU mengonfirmasi kesesatan itu dan kemudian melangkah lebih jauh dengan konsekuensi yang belum terlihat di tingkat NA.

Mulai dari fondasi. Definisi "Pengakuan" dalam Pasal 1 angka 3 berbunyi:

"Pengakuan adalah keputusan tertulis yang diberikan oleh Negara atas penerimaan dan penghormatan kepada Masyarakat Hukum Adat beserta seluruh hak dan identitas yang melekat pada Masyarakat Hukum Adat melalui serangkaian proses yang dimulai dari tahap identifikasi, verifikasi dan validasi, sampai dengan penetapan oleh Menteri." ⁴⁸

Definisi ini menempatkan pengakuan sebagai keputusan yang diberikan, bukan keberadaan yang dikonfirmasi. Penetapan Menteri bukan sekadar formalitas administratif: ia adalah prasyarat mutlak bagi terbitnya hak dan identitas hukum MA. Tanpa penetapan itu, MA secara hukum belum ada. Ini adalah konstitutivisme yang dituangkan langsung dalam definisi pada pasal pertama angka tiga.

Pasal 4 ayat (2) menegaskan hal ini: pengakuan hanya dilakukan terhadap MA "yang memenuhi persyaratan dan melalui tahapan yang ditentukan dalam undang-undang ini." Pasal 5 merinci tahapannya: identifikasi, verifikasi dan validasi, dan penetapan. Struktur ini identik dengan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014—hanya memindahkan kewenangan penetapan dari bupati/walikota ke Menteri. Persis seperti yang diidentifikasi dalam Sub-bab C.4 Bab II: BK DPR mengakui sektoralisme sebagai masalah, lalu menambahkan satu lapisan birokrasi baru di atasnya tanpa mencabut yang lama.

Namun konsekuensi paling serius dari desain konstitutif ini baru terlihat di Pasal 30 ayat (1): "Masyarakat Hukum Adat yang telah memperoleh penetapan berhak atas Pelindungan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah."⁴⁹ Frasa "yang telah memperoleh penetapan" bukan sekadar klausul teknis.

Ia berarti MA yang belum melewati seluruh tahapan hingga penetapan Menteri—termasuk MA yang sedang dalam proses, MA yang wilayahnya diperebutkan, atau MA yang tidak memiliki kapasitas administratif untuk mengikuti prosedur—tidak berhak atas perlindungan. Pengakuan yang konstitutif, pada tataran NA, sudah bermasalah karena menggantungkan hak pada penetapan negara. Di tataran RUU, masalah itu berlipat ganda: bukan hanya pengakuan yang digantungkan pada penetapan, melainkan perlindungan pun bersyarat.⁵⁰

⁴⁸ RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 1 angka 3.

⁴⁹ RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 30 ayat 1.

⁵⁰ RUU Masyarakat Hukum Adat versi Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 30 ayat (1). Bandingkan dengan desain perlindungan yang tidak bergantung pada status penetapan dalam: RUU Masyarakat Adat versi Koalisi KAWAL, 2025, Pasal 6 dan 8; S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004), hlm. 49-71

Ini adalah eskalasi yang signifikan dari apa yang tertulis di NA. NA BK DPR sendiri membangun argumen bahwa “pemberian hak dapat melahirkan pengabaian bahkan menghilangkan personalitas hukum masyarakat hukum adat”—sebuah peringatan yang tepat. Namun RUU justru merancang pemberian perlindungan yang bergantung penuh pada penetapan administratif.

MA yang sedang menghadapi pengurusan atau perampasan wilayah, namun belum memiliki status penetapan, tidak memiliki landasan hukum untuk menuntut perlindungan berdasarkan undang-undang ini dan tidak bisa mengakses hak-hak mereka sebagaimana harusnya.

RUU MA versi Koalisi KAWAL membangun desain yang berbeda secara fundamental. Pengakuan bersifat deklaratif-administratif: MA melakukan identifikasi diri sendiri (*self-identification*), dan negara hanya mencatatkan, bukan menetapkan.

Yang lebih penting, perlindungan tidak digantungkan pada pencatatan. Ia melekat pada keberadaan MA itu sendiri. Perbedaan ini bukan sekadar teknis: ia mencerminkan perbedaan paradigma tentang dari mana hak berasal — dari penetapan negara, atau dari eksistensi MA sebagai subjek hukum.⁵¹

■ B. Negara sebagai Evaluator, MA sebagai Terperiksa (Pasal 18–19, Pasal 35 huruf f)

Bab II mengidentifikasi bahwa NA BK DPR tidak mengadopsi kerangka kewajiban positif negara. Dalam kerangka itu, negara adalah pihak yang berutang kewajiban terhadap MA dan harus dipertanggungjawabkan atas pemenuhannya.

Yang dirancang BK DPR justru sebaliknya: MA-lah yang harus membuktikan kelayakannya kepada negara. Pasal 18 dan 19 adalah norma paling eksplisit dari logika itu dan ia mengandung implikasi yang jauh lebih serius dari sekadar prosedur administratif.

Pasal 18 ayat (4) menetapkan: evaluasi pertama dilakukan 25 tahun sejak ditetapkannya pengakuan MHA, dan dievaluasi kembali setiap 10 tahun. Yang dievaluasi adalah MA berdasarkan persyaratan dalam Pasal 6 ayat (2), yaitu persyaratan yang sama yang digunakan untuk pengakuan awal: kewarganegaraan, wilayah adat, pranata hukum, dan lembaga adat.

Objek evaluasinya bukan kinerja negara dalam memenuhi hak MA, bukan efektivitas undang-undang dalam meningkatkan kesejahteraan MA, melainkan apakah MA masih memenuhi syarat untuk diakui.⁵²

⁵¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 35/PUU-X/2012, 16 Mei 2013, hlm. 175–180. MK menegaskan bahwa hutan adat adalah hutan yang berada di wilayah MA berdasarkan keberadaan MA itu sendiri, bukan penetapan negara. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Pasal 4–8.

⁵² UNDRIP, UN Doc. A/RES/61/295, Pasal 8 ayat (1): “Indigenous peoples and individuals have the right not to be subjected to forced assimilation or destruction of their culture.” Tidak ada standar hukum internasional yang membenarkan mekanisme evaluasi berkala atas keberadaan MA sebagai subjek hukum. Bandingkan: Konvensi ILO No. 169 (1989), Pasal 8–9 tentang penerapan hukum adat dan hak komunal.

Konsekuensi dari evaluasi itu diatur dalam Pasal 19 ayat (3): "*Dalam hal pembinaan telah dilaksanakan dan persyaratan Masyarakat Hukum Adat tetap tidak dapat dipenuhi, Menteri menetapkan penghapusan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat.*"⁵³

Pasal ini mengandung sesuatu yang tidak ada dalam seluruh tradisi pengakuan MA di Indonesia maupun dalam standar internasional yaitu kemungkinan penghapusan identitas kolektif MA oleh satu keputusan Menteri.⁵⁴ Sebuah komunitas yang telah ada jauh sebelum NKRI berdiri dapat, secara hukum, dinyatakan tidak ada lagi oleh birokrasi negara.

Yang memperburuk ini adalah kombinasi yang terbentuk ketika Pasal 19 dibaca bersama Pasal 2 huruf f dan Pasal 29 huruf h. Asas Kepentingan Nasional (Pasal 2 huruf f) mendefinisikan pengakuan MA sebagai sesuatu yang harus selaras dengan "kelanjutan Pembangunan Nasional."

Kewajiban MA (Pasal 29 huruf h) mewajibkan MA "menjaga keberlanjutan program dan hasil pembangunan nasional." Jika MA menolak sebuah proyek di wilayah adatnya, sebagai ekspresi hak yang seharusnya dilindungi, ia berpotensi dinilai tidak mematuhi kewajibannya, membuka jalan bagi evaluasi, pembinaan, dan pada akhirnya penghapusan pengakuan.⁵⁵

Kewenangan evaluasi ini diperkuat oleh Pasal 35 huruf f yang menempatkan "*mengevaluasi secara berkala keberadaan Masyarakat Hukum Adat*" sebagai salah satu wewenang Pemerintah Pusat. Kata "*keberadaan*" dipilih secara signifikan. Bukan "*evaluasi atas pelaksanaan hak MA*," bukan "*evaluasi atas pemenuhan kewajiban negara*," melainkan evaluasi atas keberadaan MA itu sendiri.

Dalam kerangka kewajiban positif negara yang diuraikan di Bab II, ini adalah pembalikan total:

bukan negara yang diperiksa atas pemenuhannya, melainkan MA yang diperiksa atas keberadaannya.

RUU MA Koalisi KAWAL menempatkan evaluasi pada tempat yang seharusnya: bukan pada MA, melainkan pada implementasi undang-undang. Evaluasi pertama dilakukan di akhir tahun ketiga sejak berlakunya undang-undang, dan setiap tahun sesudahnya, bukan untuk memeriksa apakah MA masih ada, melainkan untuk mengukur sejauh mana negara telah memenuhi kewajibannya.

⁵³ RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 19 ayat 3.

⁵⁴ Tidak ada preseden dalam hukum internasional maupun hukum perbandingan yang membenarkan pencabutan status hukum MA sebagai komunitas oleh keputusan administratif. Lihat: Siegfried Wiessner, "Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis," *Harvard Human Rights Journal* 12 (1999): 57-128; Patrick Thornberry, *Indigenous Peoples and Human Rights* (Manchester: Manchester University Press, 2002), hlm. 340-380.

⁵⁵ RUU MHA BK DPR, Pasal 2 huruf f (Asas Kepentingan Nasional), Pasal 18 ayat (4) (evaluasi 25 tahun dan 10 tahun), Pasal 19 ayat (3) (penghapusan pengakuan), dan Pasal 29 huruf h (kewajiban MA menjaga pembangunan nasional). Tentang konflik antara asas kepentingan nasional dan standar perlindungan MA internasional, lihat: Noer Fauzi Rachman, *Land Reform dari Masa ke Masa* (Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2012), hlm. 87-120.

C. Partisipasi tanpa Persetujuan: FPIC yang Dikosongkan (Pasal 23, Pasal 25, Pasal 48)

Bab II Sub-bab B.1 telah menunjukkan bahwa RUU BK DPR menggunakan frasa "*berdasarkan pertimbangan... melalui musyawarah*" sebagai pengganti FPIC—*free, prior, and informed consent*. Bedanya bukan semantis: pertimbangan tidak mengandung hak veto, persetujuan mengandungnya. Bab ini menelusuri bagaimana struktur itu bekerja di dalam pasal-pasal konkret, termasuk kontradiksi internal yang tercipta dalam satu bab yang sama.

Pasal 23 ayat (1) adalah norma paling langsung yang mengatur hubungan antara MA dan pihak-pihak yang hendak masuk ke wilayah adat: "*Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau korporasi dapat melakukan pengelolaan sumber daya alam di Wilayah Adat yang mempunyai peranan penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak berdasarkan pertimbangan Masyarakat Hukum Adat melalui musyawarah.*"⁵⁶

Tiga kata perlu dicermati: "dapat," "pertimbangan," dan "musyawarah." Kata "dapat" berarti ini adalah hak negara/korporasi, bukan kewajiban yang membutuhkan izin. Kata "pertimbangan" berarti pendapat MA didengar, tanpa harus disetujui.

Kata "musyawarah" tidak mendefinisikan prosedur, tidak menetapkan batas waktu, dan tidak menyebutkan apa yang terjadi jika musyawarah tidak mencapai kesepakatan. Kombinasi ketiganya menciptakan norma yang memungkinkan negara atau korporasi masuk ke wilayah adat selama sudah ada proses dialog—tanpa perlu persetujuan MA.

Pasal 23 ini membuka kontradiksi internal yang serius dengan Pasal 25 yang berada dalam bab yang sama. Pasal 25 ayat (1) menyatakan MA "*berhak berpartisipasi dalam kebijakan program pembangunan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Wilayah Adat mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan.*"

Hak partisipasi ini terdengar kuat—dari perencanaan hingga pengawasan. Namun ketika Pasal 25 dibaca bersama Pasal 23, ia kehilangan kekuatannya: berpartisipasi dalam perencanaan tidak berarti berhak menghentikan atau menolak rencana itu. Kontradiksi ini bukan kebetulan. Ia adalah cerminan dari ambivalensi mendasar yang sudah diidentifikasi di Bab II: RUU BK DPR mengakui hak MA di satu bagian, lalu mengosongkan hak itu di bagian lain.

Pasal 25 memberikan hak partisipasi yang tampak luas; Pasal 23 mendefinisikan secara konkret apa yang terjadi ketika hak itu berhadapan dengan kepentingan pembangunan — dan hasilnya adalah hak veto tidak pernah diberikan. Pasal 48 tentang partisipasi masyarakat menutup gambaran ini. Mekanisme partisipasi yang tersedia adalah "memberikan saran, pertimbangan, dan pendapat" serta "melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan Pengakuan."

⁵⁶ RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 23 ayat 1.

Tidak ada mekanisme veto, tidak ada kewajiban negara untuk merespons penolakan, tidak ada sanksi bagi negara yang mengabaikan saran MA. Partisipasi dalam RUU ini adalah partisipasi tanpa konsekuensi—sebuah hak prosedural yang tidak mengubah keseimbangan kekuasaan antara MA dan negara.

UNDRIP Pasal 32 ayat (2) yang telah ditandatangani Indonesia menyatakan bahwa negara harus berkonsultasi dan bekerja sama dengan MA guna mendapatkan persetujuan bebas dan terinformasi sebelum menyetujui proyek apapun yang berdampak pada tanah atau wilayah dan sumber daya mereka.

RUU BK DPR bukan hanya tidak mengadopsi standar ini—ia membangun norma yang secara aktif bergerak ke arah berlawanan: dari persetujuan menjadi pertimbangan, dari hak veto menjadi hak didengar.⁵⁷

■ D. Lembaga Adat dalam Hierarki Negara (Pasal 38–41, Pasal 45)

Bab II Sub-bab B.2 menunjukkan bahwa NA BK DPR beroperasi dalam logika *legal centralism*: hukum adat diakui keberadaannya, namun status dan kekuatan mengikatnya bergantung sepenuhnya pada penetapan negara. Bab ini menunjukkan bagaimana logika itu diwujudkan secara spesifik dalam pengaturan Lembaga Adat dan mengungkap satu pasal yang merupakan temuan terpenting dalam seluruh analisis normatif ini.

Pasal 38 mendefinisikan Lembaga Adat sebagai penyelenggara Hukum Adat yang “*tumbuh dan berkembang bersamaan dengan sejarah Masyarakat Hukum Adat.*” Definisi ini sebenarnya baik. Ia mengakui bahwa Lembaga Adat bukan bentukan negara melainkan institusi organik yang tumbuh dari dalam MA. Namun ketika definisi ini dikontraskan dengan pasal-pasal yang mengatur fungsi dan kewenangannya, kontradiksinya menjadi nyata.

Pasal 39 mendaftar tugas-tugas Lembaga Adat. Tugas pertama yang disebut adalah: “*memfasilitasi pendapat atau aspirasi Masyarakat Hukum Adat kepada pemerintah desa dan Pemerintah Daerah.*”⁵⁸ Menempatkan fasilitasi aspirasi ke atas dalam hierarki negara sebagai tugas pertama Lembaga Adat adalah pilihan yang mencerminkan orientasi dasar dari seluruh RUU ini. Lembaga Adat tidak pertama-tama dilihat sebagai institusi yang mengatur kehidupan internal MA, mempertahankan hak-hak MA dari ancaman eksternal, atau menyelenggarakan hukum adat secara otonom—ia pertama-tama dilihat sebagai saluran komunikasi ke atas.

⁵⁷ UNDRIP, UN Doc. A/RES/61/295, Pasal 32 ayat (2): negara wajib berkonsultasi dan bekerja sama dengan MA guna mendapatkan persetujuan bebas, didahulukan, dan terinformasi (*free, prior, and informed consent*/FPIC) sebelum menyetujui proyek yang berdampak pada tanah dan sumber daya mereka. Lihat juga: UN Permanent Forum on Indigenous Issues, “Free, Prior and Informed Consent,” UN Doc. E/C.19/2005/3; Mahkamah Konstitusi RI, Putusan No. 35/PUU-X/2012, hlm. 177 (kewajiban FPIC dalam konteks Indonesia).

⁵⁸ RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 39 huruf a.

Pasal 41 memperkuat ini: Lembaga Adat “bekerjasama secara sinergis dengan pemerintah desa dan/atau Pemerintah Daerah.” Pemerintah desa adalah institusi negara di level terbawah. Menempatkan Lembaga Adat dalam hubungan “kerjasama sinergis” dengan pemerintah desa menempatkan dua institusi dalam hubungan yang secara hierarkis tidak setara, karena pemerintah desa berada dalam rantai komando negara sementara Lembaga Adat secara formal tidak.

Namun temuan yang paling signifikan ada di Pasal 45, sebuah pasal yang pendek namun berdampak besar:

“Dalam hal penyelesaian sengketa tidak melalui Musyawarah Adat antar-Lembaga Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2) dan Lembaga Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1), gugatan tidak dapat diterima di pengadilan.”⁵⁹

Pasal ini mewajibkan *exhaustion of remedies*: sebelum ke pengadilan, sengketa harus lebih dulu melalui forum adat. Pada pandangan pertama, ini terlihat seperti penguatan peradilan adat—memberi forum adat prioritas sebelum pengadilan negara campur tangan. Namun ketika dibaca bersama Pasal 44 ayat (3), logikanya terbalik.

Pasal 44 mengatur sengketa antara MA dan pihak lain, termasuk negara dan korporasi. Ayat (3) menyatakan: *“Dalam hal terdapat keberatan terhadap putusan Lembaga Adat... sengketa diselesaikan di pengadilan.”* Artinya: pihak luar—korporasi atau pemerintah—yang tidak puas dengan putusan Lembaga Adat dapat membawa perkara ke pengadilan negara.

Kombinasi Pasal 45 dan Pasal 44 ayat (3) menciptakan struktur berikut: MA wajib melewati forum adat terlebih dahulu (Pasal 45), namun putusan forum adat itu tidak pernah final terhadap pihak luar yang kuat, karena mereka selalu bisa mengajukan keberatan ke pengadilan negara (Pasal 44 ayat 3).⁶⁰

RUU MA Koalisi KAWAL merancang relasi yang sangat berbeda antara peradilan adat dan pengadilan negara. Putusan Lembaga Adat bersifat final dan mengikat dalam sengketa internal. Yang lebih penting, dalam hal suatu perkara dibawa ke pengadilan negara padahal sudah pernah diputus oleh Lembaga Adat, hakim wajib mempertimbangkan putusan Lembaga Adat tersebut. Ini bukan hanya perbedaan prosedural.

Ini adalah perbedaan paradigmatis tentang di mana otoritas hukum sesungguhnya berada dalam masyarakat yang pluralis secara hukum.

⁵⁹ RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 45.

⁶⁰ Tentang doktrin *exhaustion of local remedies* dalam hukum internasional, lihat: Christine Chinkin, *Third Parties in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1993), hlm. 209-245. Untuk konteks penguatan peradilan adat yang sejalan dengan standar internasional, bandingkan: Philippines Republic Act No. 8371 (IPRA, 1997), Pasal 65 tentang posisi peradilan adat; New Zealand Waitangi Tribunal Act 1975.

■ E. Asas Kepentingan Nasional sebagai Klausul Pembatas Sistemik (Pasal 2 huruf f, Pasal 29 huruf h, Pasal 53)

Keempat temuan sebelumnya—perlindungan bersyarat, mekanisme penghapusan, FPIC yang dikosongkan, dan absorpsi lembaga adat—tidak berdiri sendiri. Mereka adalah ekspresi normatif dari satu paradigma tunggal yang bekerja di seluruh RUU. Paradigma itu paling terlihat dalam tiga ketentuan yang—ketika dibaca bersama—membentuk sebuah struktur yang koheren dan bermasalah.

Yang pertama adalah asas Kepentingan Nasional dalam Pasal 2 huruf f. Penjelasan berunyi: *"Yang dimaksud dengan asas 'kepentingan nasional' adalah Pengakuan dan Pelindungan seluruh keberagaman Masyarakat Hukum Adat beserta hak-haknya sebagai pengikat dan pemersatu NKRI serta terjaminnya kelanjutan Pembangunan Nasional."*⁶¹

Dua klausa penting hadir bersamaan di sini: MA diakui karena fungsinya sebagai "pengikat dan pemersatu NKRI" dan karena pengakuan itu harus menjamin "kelanjutan Pembangunan Nasional." Ini bukan asas perlindungan HAM, ini adalah asas instrumentalisasi. MA dilindungi karena berguna, bukan karena ia memiliki hak yang melekat dari eksistensinya. Ketika keberadaan atau perlawanan MA dianggap mengancam persatuan nasional atau menghambat pembangunan, asas ini menyediakan legitimasi untuk membatasi atau mencabut pengakuannya.

Bahwa ini bukan bacaan yang berlebihan terlihat dari kewajiban yang dibebankan kepada MA dalam Pasal 29 huruf h: *"menjaga keberlanjutan program dan hasil pembangunan nasional."*⁶² Ini adalah kewajiban MA terhadap pembangunan. Tidak ada kewajiban setara yang dibebankan kepada negara. Tidak ada kewajiban negara untuk menjaga keberlanjutan eksistensi MA, tidak ada kewajiban negara untuk memulihkan hak MA yang telah dilanggar, tidak ada sanksi bagi negara yang gagal memenuhi kewajibannya terhadap MA. Bab II Sub-bab B.1 sudah mengidentifikasi ketidakseimbangan ini di tataran NA; Pasal 29 huruf h mengukuhkannya dalam norma positif.

Ketiga ketentuan ini membentuk sebuah struktur lingkaran yang tertutup: MA diakui sepanjang mendukung dan berguna bagi pembangunan nasional (Asas Kepentingan Nasional, Pasal 2f); MA diwajibkan secara hukum untuk mendukung pembangunan (Pasal 29h); dan jika MA tidak memenuhi kewajibannya—termasuk jika MA menolak proyek pembangunan di wilayahnya—pintu evaluasi dan penghapusan pengakuan terbuka (Pasal 18-19). Lingkaran ini menutup ruang bagi MA untuk menjalankan haknya yang paling fundamental: hak untuk menolak.

Pasal 53 sebagai Ketentuan Penutup menutup seluruh konstruksi ini dengan cara yang sudah diidentifikasi di Bab II Sub-bab C.4. Klausul "tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan" tidak mencabut satupun regulasi sektoral.

⁶¹ RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Penjelasan Pasal 2 huruf f.

⁶² RUU Masyarakat Hukum Adat, Badan Keahlian DPR RI, 21 Januari 2026, Pasal 29 huruf h.

Seluruh tumpukan regulasi yang selama ini menjadi sumber konflik agraria dan marginalisasi MA—dari UU Kehutanan hingga berbagai regulasi pertambangan dan perkebunan—tetap berlaku bersisian dengan RUU MHA. Dengan tidak adanya mekanisme harmonisasi aktif, RUU MHA akan menjadi satu lapisan tambahan di atas tumpukan yang sudah ada, bukan solusi atas sektoralisme yang menjadi justifikasi utama kehadirannya.⁶³

Absennya prinsip HAM dalam RUU ini adalah kebalikan dari apa yang ada dalam RUU MA Koalisi KAWAL. Koalisi KAWAL menempatkan HAM sebagai asas utama yang menegaskan kewajiban negara untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi MA agar tidak kehilangan martabatnya sebagai manusia.

Ketika prinsip HAM absen dan digantikan asas Kepentingan Nasional, orientasi seluruh undang-undang bergeser: dari instrumen pemenuhan hak menjadi instrumen pengelolaan kelompok yang perlu ditertibkan agar selaras dengan kepentingan pembangunan.

F. Kekosongan Gender: Dari Titik Buta Akademik ke Kekosongan Normatif (Pasal 2, Pasal 7, Pasal 40-41, Pasal 44-45)

Bab II Sub-bab C.6 mengidentifikasi bahwa NA BK DPR tidak memuat satu pun pembahasan tentang perspektif gender.

Penelusuran atas seluruh 55 pasal RUU MHA BK DPR beserta penjelasannya tidak menemukan satu pun ketentuan yang secara spesifik menyebut perempuan, kesetaraan gender, atau perlindungan khusus bagi anggota komunitas yang rentan akibat relasi gender. Ini bukan kekosongan yang tidak bermakna.

Dalam konteks di mana banyak komunitas adat di Indonesia masih memiliki struktur kepemimpinan yang didominasi laki-laki dan sistem hukum adat yang menempatkan perempuan pada posisi yang lebih lemah dalam hal hak waris, hak atas tanah, dan hak bersuara dalam pengambilan keputusan, ketiadaan klausul perlindungan gender dalam sebuah RUU yang hendak mengakui dan menguatkan sistem adat adalah pilihan yang berdampak.

⁶³ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 tentang hierarki dan harmonisasi; Noer Fauzi Rachman, *Land Reform dari Masa ke Masa* (Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2012); Arizona Yance et al., *Modul Pembaruan Hukum: Masyarakat Hukum Adat* (Jakarta: HuMa, 2011), hlm. 45-67.

Tiga kekosongan normatif paling kritis perlu diidentifikasi. **Pertama**, soal komposisi Lembaga Adat. Pasal 40 dan 41 mengatur tugas dan kewenangan Lembaga Adat, termasuk dalam menyelesaikan sengketa, tanpa satu pun klausul yang mensyaratkan keterwakilan perempuan atau keterlibatan perempuan dalam proses musyawarah adat.

Dalam komunitas adat di mana perempuan secara tradisional tidak menduduki posisi kepemimpinan formal, RUU yang diam soal ini secara efektif melanggengkan eksklusi perempuan dari forum pengambilan keputusan yang paling penting bagi kehidupan mereka.⁶⁴

Kedua, soal putusan Lembaga Adat yang diskriminatif. Pasal 44 dan 45 merancang mekanisme penyelesaian sengketa melalui Lembaga Adat sebagai syarat pra-ajudikasi yang wajib, namun tidak dilengkapi dengan klausul pengecualian untuk putusan yang bertentangan dengan prinsip HAM atau yang bersifat diskriminatif terhadap perempuan.

Ini berarti seorang perempuan anggota MA yang menjadi korban putusan adat yang diskriminatif—misalnya terkait hak waris atas tanah ulayat atau hak asuh anak—tetap diwajibkan melewati forum adat yang menghasilkan putusan itu sebelum dapat mengakses pengadilan negara. Mekanisme yang dirancang untuk memperkuat otonomi adat berpotensi menjadi penghalang akses keadilan bagi perempuan.⁶⁵

Ketiga, soal komposisi Panitia MHA. Proses pengakuan MA sepenuhnya dikendalikan oleh Panitia MHA yang dibentuk pemerintah. Tidak ada satu pun ketentuan yang mensyaratkan keterwakilan perempuan dalam komposisi Panitia MHA di tingkat kabupaten/kota, provinsi, maupun pusat.

Perempuan adat berpotensi menjadi pihak yang paling terdampak dari pengakuan atau pencabutan pengakuan MA, namun tidak memiliki jaminan keterlibatan formal dalam proses yang menentukan nasib tersebut.⁶⁶

Kekosongan ini kontras langsung dengan kewajiban Indonesia berdasarkan CEDAW yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, dan dengan desain yang dipilih RUU MA Koalisi KAWAL yang secara eksplisit memuat klausul bahwa putusan Lembaga Adat tidak boleh bertentangan dengan prinsip HAM termasuk kesetaraan gender.

⁶⁴ RUU MHA BK DPR, Pasal 40 (tugas Lembaga Adat) dan Pasal 41 (kewenangan Lembaga Adat): tidak ada klausul keterwakilan gender. Bandingkan dengan: CEDAW General Recommendation No. 34 (2016), UN Doc. CEDAW/C/GC/34, para. 54–60 (tentang hak perempuan pedesaan atas partisipasi dalam pengambilan keputusan komunitas); Yance Arizona, "Masyarakat Adat dalam Kebijakan dan Hukum Indonesia: Refleksi Kritis," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47, no. 1 (2017): 1–30.

⁶⁵ CEDAW General Recommendation No. 33 (2015), UN Doc. CEDAW/C/GC/33, para. 14–16 (tentang akses perempuan terhadap keadilan); UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, Report A/HRC/30/41 (2015), para. 70–85 (tentang hak-hak perempuan adat dan mekanisme keadilan tradisional). Lihat juga: Naila Kabeer, "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment," *Development and Change* 30, no. 3 (1999): 435–464.

⁶⁶ RUU MHA BK DPR, Pasal 7 tentang komposisi Panitia MHA: tidak memuat persyaratan keterwakilan gender. Untuk standar keterlibatan perempuan adat dalam proses pengakuan, lihat: CEDAW, UN Doc.A/RES/34/180, Pasal 7 (partisipasi dalam kehidupan publik dan politik); UNDRIP Pasal 22 ayat (2): "States shall take measures, in conjunction with indigenous peoples, to ensure that indigenous women and children enjoy the full protection and guarantees against all forms of violence and discrimination."

Yang membuat kekosongan ini lebih berbahaya dari sekadar ketidaksempurnaan redaksional adalah konteksnya:

NA BK DPR memandang MA sebagai komunitas yang homogen, dan cara pandang itu menghasilkan RUU yang mengakui MA sebagai satu kesatuan tanpa membedakan relasi kuasa internal di dalamnya.

Perempuan adat tidak mendapatkan perlindungan tambahan—mereka dianggap cukup terlindungi oleh pengakuan atas komunitas secara keseluruhan. Premis ini keliru secara empiris, dan kekeliruan itu kini menjadi norma positif.⁶⁷

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan CEDAW (Lembaran Negara 1984 No. 29); CEDAW Committee, Concluding Observations on Indonesia, UN Doc. CEDAW/C/IDN/CO/6-7 (2012), para. 38-39 (catatan komite tentang diskriminasi terhadap perempuan dalam hukum adat). RUU MA Koalisi KAWAL, 2025, Pasal 19 ayat (3): "Putusan Lembaga Adat tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia termasuk kesetaraan dan keadilan gender."

G. Sintesis: Perbandingan Normatif

Enam tema yang dianalisis dalam bab ini tidak berdiri sendiri-sendiri. Ketika dibaca bersama, mereka membentuk gambaran yang utuh tentang paradigma yang bekerja di seluruh RUU MHA versi BK DPR: MA adalah objek pengaturan yang diakui sejauh berguna, dilindungi setelah ditetapkan, dan dapat dihapus ketika tidak lagi memenuhi standar yang ditetapkan negara. Tabel berikut merangkum perbedaan normatif antara kedua RUU pada lima isu utama.

Isu	RUU MHA BK DPR	RUU MA Koalisi KAWAL
Pengakuan	Konstitutif: melalui identifikasi, verifikasi, validasi, penetapan Menteri (Pasal 1 angka 3, Pasal 5)	Deklaratif: MA melakukan <i>self-identification</i> , negara mencatatkan secara administratif
Perlindungan	Bersyarat: hanya berlaku bagi MA yang telah memperoleh penetapan (Pasal 30 ayat 1)	Melekat: berlaku karena eksistensi MA sebagai subjek hukum, tidak bergantung pada penetapan negara
Evaluasi	Atas keberadaan MA: berdasarkan persyaratan pengakuan, berujung pada kemungkinan penghapusan (Pasal 18-19)	Atas implementasi UU: mengukur kinerja negara dalam memenuhi hak MA, bukan memeriksa MA
Persetujuan (FPIC)	Direduksi menjadi pertimbangan: negara/korporasi dapat masuk wilayah adat berdasarkan pertimbangan MA melalui musyawarah, tanpa hak veto (Pasal 23 ayat 1)	FPIC: persetujuan bebas, awal, dan terinformasi; MA memiliki hak untuk menolak
Lembaga Adat	Saluran aspirasi ke hierarki negara; putusan dapat dibawa ke pengadilan negara oleh pihak luar (Pasal 39a, 44 ayat 3, 45)	Otoritas mandiri; putusan final dan mengikat; hakim pengadilan negara wajib mempertimbangkan putusan Lembaga Adat
Perspektif gender	Tidak ada: tidak satu pun pasal menyebut perempuan, keterwakilan gender, atau klausul anti-diskriminasi gender dalam putusan adat; mekanisme <i>exhaustion of remedies</i> Pasal 45 berpotensi menjadi penghalang akses keadilan bagi perempuan adat	Ada: klausul eksplisit bahwa putusan Lembaga Adat tidak boleh bertentangan dengan prinsip HAM termasuk kesetaraan gender; kewajiban negara melindungi Hak Asasi Perempuan sebagai asas

Analisis dalam Bab ini mengonfirmasi dan memperdalam tesis yang dibangun di Bab III. Kesestatan paradigmatik yang diidentifikasi di tataran NA, yaitu: pengakuan konstitutif yang menggantikan deklaratif, absennya kewajiban positif negara, penutupan diri dari standar internasional, dan inkonsistensi sistemik, tidak berhenti di halaman-halaman naskah akademik. Mereka terbawa masuk ke dalam pasal-pasal RUU, di mana konsekuensinya menjadi lebih konkret dan lebih berbahaya.⁶⁸

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 11: Naskah Akademik harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Tentang standar paradigmatik pembentukan hukum MA, lihat: Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 198-215.

Perlindungan yang digantungkan pada penetapan administratif berarti MA yang paling rentan justru yang paling tidak terlindungi. Mekanisme penghapusan pengakuan mengubah identitas kolektif yang sudah ada sebelum NKRI berdiri menjadi status yang dapat dicabut oleh birokrasi negara.

FPIC yang direduksi menjadi pertimbangan membuat hak MA atas wilayah adatnya menjadi hak yang tidak dapat dipertahankan ketika berhadapan dengan kepentingan pembangunan. Absorpsi Lembaga Adat ke dalam hierarki negara dan pasal *exhaustion of remedies* yang asimetris menempatkan MA pada posisi yang lebih lemah dalam sengketa dengan pihak-pihak yang lebih kuat.

Asas Kepentingan Nasional sebagai klausul pembatas sistemik menyediakan legitimasi bagi pembatasan atau pencabutan hak MA kapan pun kepentingan pembangunan dianggap terancam. Yang membuat semua ini berbeda dari sekadar kelemahan teknis adalah kohesinya. Lima cacat normatif yang didokumentasikan di sini bukan kesalahan-kesalahan yang tersebar acak dalam proses *drafting*.

Mereka adalah ekspresi yang konsisten dari satu pilihan paradigma: MA adalah objek yang perlu dikelola, bukan subjek yang memiliki hak. Pilihan paradigma itu, seperti ditunjukkan Bab II, sudah ada sejak halaman-halaman pertama Naskah Akademik. RUU hanya menyelesaikan apa yang NA mulai.

Implikasinya bagi langkah selanjutnya menjadi jelas. Revisi parsial—mengubah kata “pertimbangan” menjadi “persetujuan” di sana-sini, menghapus pasal evaluasi, menambahkan klausul perlindungan—tidak akan cukup.

Persoalannya bukan redaksional, melainkan paradigmatis. Selama paradigma yang menempatkan MA sebagai objek pengaturan tidak diubah, perbaikan-perbaikan teknis akan terus berhadapan dengan logika yang lebih dalam yang bergerak ke arah berlawanan.

Yang dibutuhkan adalah perubahan orientasi yang mendasar: dari undang-undang yang mengelola MA untuk kepentingan pembangunan nasional, menjadi undang-undang yang memastikan negara memenuhi hutang pengakuan dan perlindungan yang telah lama tertunggak kepada MA.



FOTO: BETAHITA

■ BAB IV PENUTUPAN

Analisis yang dipaparkan dalam Bab II dan Bab III menghasilkan satu temuan yang konsisten:

Permasalahan yang melekat pada Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat versi Badan Keahlian DPR RI bersifat paradigmatis, bukan teknis-normatif.

Ia berakar pada cara pandang mendasar tentang posisi Masyarakat Adat dalam relasi hukum dengan negara. Dalam kerangka yang dibangun NA BK DPR, Masyarakat Adat dikonstruksi sebagai objek pengaturan: entitas yang keberadaannya hukumnya bergantung pada penetapan administratif, yang hak-haknya muncul dari pemberian dan dapat ditarik kembali melalui evaluasi, yang partisipasinya diakui sebagai prosedur tetapi tidak sebagai kewenangan substantif.

Konstruksi ini bukan akibat dari keterbatasan teknis dalam proses penyusunan, melainkan konsekuensi logis dari premis awal yang menempatkan negara sebagai pusat tunggal legitimasi hukum. Keenam kesesatan logis dalam NA dan keenam cacat normatif dalam RUU tidak merupakan sekumpulan kelemahan yang bersifat insidental. Keduanya membentuk satu pola yang koheren:

NA BK DPR secara berulang membangun argumentasi yang mengarah pada pengakuan deklaratif, hak bawaan, otonomi Masyarakat Adat, dan kewajiban aktif negara—kemudian secara konsisten menghasilkan kesimpulan normatif yang berlawanan.

Yang paling ironis, inkonsistensi ini tidak membutuhkan kritik dari luar untuk terlihat: NA BK DPR menyediakan sendiri argumentasi terkuat untuk mempersoalkan desain normatif yang ia hasilkan. Dokumen yang merancang pengakuan konstitutif adalah dokumen yang sama yang menyatakan bahwa Masyarakat Adat tidak memerlukan penetapan dan bahwa pemberian hak justru berpotensi menghilangkan personalitas hukumnya.

Jarak antara premis yang diakui kebenarannya dan norma yang dirancang atas dasar premis yang berlawanan hanya dapat dijelaskan sebagai cerminan dari ambivalensi paradigmatik yang mendasar. Ambivalensi ini paling jelas terlihat dalam cara NA BK DPR memperlakukan Hak Menguasai Negara. Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi yang dikutip dokumen ini sendiri telah menegaskan bahwa HMN dibatasi oleh keberadaan hak ulayat, bukan sebaliknya.

Namun norma yang dihasilkan, dari Pasal 23 tentang akses korporasi atas wilayah adat, hingga Asas Kepentingan Nasional dan mekanisme evaluasi berkala, membangun konstruksi yang membalik relasi itu: hak ulayat dikondisikan pada kehendak negara, dan penolakan terhadap proyek pembangunan berpotensi menjadi dasar pencabutan pengakuan. Dalam konstruksi ini, HMN yang seharusnya menjadi batas konstitusional atas kewenangan negara justru bekerja sebagai instrumen legitimasi atas pembatasan hak ulayat.

Penilaian atas sebuah rancangan undang-undang tidak dapat dibatasi pada kualitas norma yang ia hasilkan secara langsung—ia harus mencakup pula preseden normatif yang ia tetapkan bagi perkembangan hukum selanjutnya. Inilah yang membuat persoalan paradigmatik ini memiliki taruhan yang lebih besar dari sekadar satu undang-undang.

Apabila mekanisme pengakuan konstitutif diterima sebagai model, ia akan membentuk kerangka acuan bagi penafsiran seluruh regulasi sektoral yang bersinggungan dengan Masyarakat Adat. Apabila reduksi *free, prior, and informed consent* menjadi pertimbangan tanpa konsekuensi hukum diterima sebagai standar partisipasi yang memadai, ia akan melemahkan posisi Masyarakat Adat dalam setiap proses konsultasi di sektor kehutanan, pertambangan, dan perkebunan.

Apabila ketiadaan klausul perlindungan gender diterima sebagai norma yang tidak bermasalah, ia akan menyediakan justifikasi bagi pengabaian serupa dalam regulasi lain.

Undang-undang yang seharusnya menjadi instrumen pengakuan dan perlindungan berpotensi, dalam konfigurasi yang ada sekarang, memberikan legitimasi legislatif yang lebih kuat bagi pembatasan hak Masyarakat Adat dibandingkan regulasi sektoral yang tersebar sebelumnya—karena ia hadir dengan otoritas undang-undang, bukan sekadar peraturan menteri atau peraturan daerah.

Berdasarkan tolok ukur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan Indonesia sendiri—bahwa Naskah Akademik harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019—NA BK DPR tidak memenuhi standar yang menjadi landasannya sendiri.

Standar itu mensyaratkan konsistensi antara premis dan kesimpulan, kesesuaian antara teori yang diacu dan norma yang dihasilkan, serta keterbukaan terhadap perkembangan ilmu hukum yang relevan. Ketiga ukuran tersebut tidak terpenuhi.

Sebuah Naskah Akademik yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah tidak dapat menjadi landasan yang sah bagi undang-undang yang hendak dihasilkannya—dan sebuah undang-undang yang membangun mekanisme yang bertentangan dengan premis-premis yang diakuinya sendiri tidak dapat dikatakan telah memenuhi tujuan perlindungan yang menjadi justifikasi kehadirannya [.]



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan CEDAW
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 35/PUU-X/2012, 16 Mei 2013
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang

- Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat, 21 Januari 2026
Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat, 21 Januari 2026
Koalisi KAWAL Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat, Naskah Akademik RUU Masyarakat Hukum Adat, 30 Juni 2025

Dokumen Internasional

- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, UN Doc. A/RES/34/180
United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), UN Doc. A/RES/61/295, 13 September 2007
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 (1990), UN Doc. E/1991/23
UN Permanent Forum on Indigenous Issues, "Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-based Approach," UN Doc. E/C.19/2005/3
UN Secretary-General, "The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies," UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004
UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, Report A/HRC/30/41 (2015)
Konvensi ILO No. 169 tentang Masyarakat Adat dan Suku di Negara-negara Merdeka (1989)

Buku

- Anaya, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004)
Arizona, Yance et al., *Modul Pembaruan Hukum: Masyarakat Hukum Adat* (Jakarta: HuMa, 2011), hlm. 45-67.
Chiba, Masaji, ed., *Asian Indigenous Law in Interaction with Received Law* (London: KPI, 1986)
Chinkin, Christine, *Third Parties in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1993)
de Greiff, Pablo, ed., *The Handbook of Reparations* (Oxford: Oxford University Press, 2006)
Dean, Bartholomew & Levi, Jerome, eds., *At the Risk of Being Heard: Identity, Indigenous Rights and Postcolonial States* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003)

- Ehrlich, Eugen, *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (Cambridge: Harvard University Press, 1936 [1913])
- Hart, H.L.A., *The Concept of Law* (Oxford: Clarendon Press, 1961)
- Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH FH UII, 2001)
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003)
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1984)
- Rachman, Noer Fauzi, *Land Reform dari Masa ke Masa* (Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2012)
- Shue, Henry, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1980)
- Soemardjan, Selo, *Perubahan Sosial di Yogyakarta* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981)
- Teitel, Ruti G., *Transitional Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2000)
- Ter Haar, Bernard, *Beginnelsen en stelsel van het adatrecht* (Groningen: Wolters, 1939); terjemahan Bahasa Inggris: *Adat Law in Indonesia* (New York: Institute of Pacific Relations, 1948)
- Thornberry, Patrick, *Indigenous Peoples and Human Rights* (Manchester: Manchester University Press, 2002)
- van Vollenhoven, Cornelis, *Het adatrecht van Nederlandsch Indië* (Leiden: Brill, 1918-1933)
- von Benda-Beckmann, Franz, *Property in Social Continuity: Continuity and Change in the Maintenance of Property Relationships through Time in Minangkabau, West Sumatra* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1979)
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum dalam Masyarakat: Perkembangan dan Masalah* (Malang: Bayumedia, 2008)
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: ELSAM & HuMa, 2002)

Jurnal

- Arizona, Yance, "Masyarakat Adat dalam Kebijakan dan Hukum Indonesia: Refleksi Kritis," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47, no. 1 (2017).
- Eide, Asbjørn, "Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach," *Human Rights Law Journal* 10 (1989)
- Griffiths, John, "What is Legal Pluralism?" *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24 (1986)
- Kabeer, Naila, "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment," *Development and Change* 30, no. 3 (1999): 435-464.
- Merry, Sally Engle, "Legal Pluralism," *Law & Society Review* 22, No. 5 (1988)
- Wiessner, Siegfried, "Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis," *Harvard Human Rights Journal* 12 (1999)
- Woodman, Gordon R., "Ideological Combat and Social Observation: Recent Debate about Legal Pluralism," *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 42 (1998)

Internet

- <https://sahkanruumasyarakatadat.id/tentang-kami/>, diakses pada 26 Februari 2026.

DAFTAR INVENTARISASI MASALAH (DIM)

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG MASYARAKAT ADAT / MASYARAKAT HUKUM ADAT

Draf RUU Koalisi (10 Juni 2025) berbanding Draf RUU Pemerintah (21 Januari 2026)

Keterangan Status: **TETAP** tidak ada perubahan substansi **BERBEDA** pendekatan/filosofi berbeda mendasar **DIUBAH** ada perubahan substansi **DIHAPUS** ada di Koalisi, tidak ada di Pemerintah **DITAMBAH** ada di Pemerintah, tidak ada di Koalisi

Catatan: Nomor pasal ditulis tebal berwarna biru (Koalisi) atau hijau (Pemerintah) di bagian atas masing-masing sel. Tanda 'Tidak Diatur' menunjukkan ketentuan tidak ada dalam RUU tersebut.

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
JUDUL UNDANG-UNDANG					
1	Nama & Judul UU	Judul TENTANG MASYARAKAT ADAT (mencakup Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Tradisional)	Judul TENTANG MASYARAKAT HUKUM ADAT (hanya Masyarakat Hukum Adat)	BERBEDA	Koalisi lebih inklusif. Pemerintah membatasi cakupan hanya pada satu kategori.
KONSIDERANS (MENIMBANG)					
2	Dasar Filosofis	Menimbang huruf a Masyarakat Adat sebagai fondasi terbentuknya NKRI; Bhinneka Tunggal Ika menunjukkan penghormatan terhadap kemajemukan dan keberagaman Masyarakat Adat di seluruh Nusantara	Menimbang huruf a Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika	BERBEDA	Koalisi: peran historis MA sebagai fondasi negara. Pemerintah: menekankan kondisionalitas pengakuan.
3	Belum Optimalnya Pengakuan	Menimbang huruf b NKRI mengakui dan melindungi hak tradisional dan/atau hak asal-usul masyarakat adat guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur (UUD 1945)	Menimbang huruf b Pengakuan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat belum dilaksanakan secara optimal sehingga hak dan kesejahteraan MHA belum terpenuhi	BERBEDA	Koalisi: afirmatif. Pemerintah: diagnostik (mencatat masalah).

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
4	Dampak Belum Optimalnya Pelindungan	Menimbang huruf c Pelindungan hak MA belum optimal; melahirkan konflik sosial, ancaman stabilitas nasional, dan menghalangi kesejahteraan MA secara berkelanjutan	Menimbang huruf c Pengaturan masih bersifat parsial dan sektoral; perlu dibentuk UU yang komprehensif	BERBEDA	Koalisi lebih eksplisit soal dampak konflik sosial dan ancaman stabilitas.
5	Sifat Parsial Peraturan & Perintah UU	Menimbang huruf d-e (2 poin) Huruf d: peraturan masih sektoral, parsial, tidak konsisten Huruf e: berdasarkan pertimbangan a-d, perlu membentuk UU tentang Masyarakat Adat	Menimbang huruf d (1 poin) Berdasarkan pertimbangan a, b, c perlu membentuk UU tentang Masyarakat Hukum Adat	BERBEDA	Koalisi: 5 poin konsiderans (a-e) Pemerintah: 4 poin (a-d)
DASAR HUKUM (MENINGAT)					
6	Dasar Hukum	Mengingat Pasal 18B ayat (2), Pasal 20, 21, 28I ayat (3), Pasal 32, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria; Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 71 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM	Mengingat Pasal 18B ayat (2), Pasal 20, 21, dan 28I ayat (3) UUD 1945	BERBEDA	Koalisi lebih luas: menambahkan TAP MPR Agraria dan UU HAM Pemerintah hanya UUD 1945
BAB I – KETENTUAN UMUM (Pasal 1-3)					
7	Definisi Masyarakat Adat / Hukum Adat	Pasal 1 Angka 1 Masyarakat Adat: sekelompok orang yang sebagian/seluruhnya memiliki identitas budaya yang sama, hidup turun-temurun di wilayah geografis tertentu, memiliki hubungan kuat dengan wilayah adatnya dan sistem nilai. Terdiri dari: Masyarakat Hukum Adat DAN Masyarakat Tradisional	Pasal 1 Angka 1 Masyarakat Hukum Adat: sekelompok warga negara Indonesia yang hidup turun-temurun dalam bentuk kesatuan ikatan asal usul leluhur dan kesamaan tempat tinggal, identitas budaya, hukum adat yang masih ditaati, hubungan kuat dengan tanah dan lingkungan hidup	BERBEDA	Koalisi: inklusif (2 kategori) Pemerintah: menekankan status WNI dan hukum adat yang 'masih ditaati'
8	Definisi Wilayah Adat	Pasal 1 Angka 7 Satu kesatuan teritorial berupa tanah, hutan, perairan, pesisir, laut dan pulau-pulau kecil beserta SDA, yang diperoleh turun-temurun ATAU berdasarkan kesepakatan dengan pihak lain	Pasal 1 Angka 6 Satu kesatuan wilayah berupa tanah, hutan, perairan, beserta SDA yang diperoleh secara turun-temurun dan memiliki batas-batas tertentu, yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup MHA	BERBEDA	Koalisi lebih luas: menambahkan pesisir, laut, pulau kecil, dan kemungkinan perolehan melalui kesepakatan

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
9	Definisi Hak Kolektif	Pasal 1 Angka 9 Hak penguasaan wilayah dan SDA serta pengetahuan dan kebudayaan secara bersama-sama yang utuh sebagai kesatuan dari sebuah kelompok Masyarakat Adat	— Tidak diatur	DIHAPUS	Konsep Hak Kolektif hanya dikenal dalam RUU Koalisi
10	Definisi Komnas MA	Pasal 1 Angka 16 Komisi Nasional Masyarakat Adat: badan khusus di tingkat pusat, bersifat permanen dan independen, untuk melindungi dan mempromosikan kepentingan dan kesejahteraan Masyarakat Adat	— Tidak diatur	DIHAPUS	Lembaga independen hanya ada dalam RUU Koalisi
11	Definisi Jumlah & Cakupan MA	Pasal 1 (29 definisi) Mencakup tambahan: Pengadministrasian, Pemenuhan, Hak Kolektif, Komnas MA, Identifikasi Diri Sendiri, HAM, Pelanggaran HAM, Restitusi, Kompensasi, Dana Bantuan Korban, Rehabilitasi, Penyelesaian Sengketa Alternatif, Perwakilan MA, Peradilan Adat	Pasal 1 (14 definisi) Mencakup tambahan: Tanah Ulayat (tidak ada di Koalisi). Tidak mengatur: Hak Kolektif, Komnas MA, Restitusi, Kompensasi, Rehabilitasi, Peradilan Adat	BERBEDA	Koalisi 29 definisi vs Pemerintah 14. Perbedaan cerminkan perbedaan cakupan substantif
12	Asas	Pasal 2 (10 asas) (a) Rekognisi; (b) Penghargaan harkat & martabat MA; (c) Kenusantaraan; (d) Partisipasi; (e) Keadilan; (f) Kemanfaatan; (g) Kepastian hukum; (h) Kemandirian; (i) Kesetaraan & tanpa diskriminasi; (j) Kelestarian & keberlanjutan lingkungan hidup	Pasal 2 (10 asas) (a) Partisipatif; (b) Keadilan; (c) Kesetaraan & tanpa diskriminasi; (d) Transparansi; (e) Kemanusiaan; (f) Kepentingan nasional; (g) Keselarasan; (h) Keberagaman; (i) Kearifan lokal; (j) Kelestarian & keberlanjutan fungsi lingkungan hidup	BERBEDA	Jumlah sama (10). Koalisi: Rekognisi, Kenusantaraan, Kepastian Hukum, Kemandirian. Pemerintah: Transparansi, Kepentingan Nasional, Keselarasan, Keberagaman
13	Tujuan UU	Pasal 3 (4 tujuan) (a) jamin penghormatan kedudukan hukum MA sebagai subjek hukum; (b) jamin penghormatan, perlindungan, pemenuhan hak; (c) jamin partisipasi penuh dalam hukum, politik, ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, budaya, lingkungan; (d) melestarikan tradisi & adat istiadat	Pasal 3 (6 tujuan) (a) kepastian hukum kedudukan MHA; (b) jaminan pelaksanaan hak; (c) ruang partisipasi; (d) melestarikan tradisi & adat; (e) meningkatkan ketahanan sosial budaya sebagai bagian ketahanan nasional; (f) menjadikan MHA sebagai penerima manfaat SDA, sumber daya genetik, dan pengetahuan tradisional	BERBEDA	Pemerintah 6 tujuan vs Koalisi 4. Pemerintah menambahkan ketahanan nasional dan manfaat SDA/genetik

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
BAB II - KEDUDUKAN, HAK, DAN KEWAJIBAN (Pasal 4–8 Koalisi Pasal 20–29 Pemerintah)					
14	Kedudukan sebagai Subjek Hukum	Pasal 4–5 Pasal 4: Masyarakat Adat berkedudukan sebagai SUBJEK HUKUM. Pasal 5: berhak menikmati semua HAM, menikmati penuh hak berdasarkan asal usul termasuk hak kolektif perempuan adat, mengajukan gugatan untuk kepentingan diri sendiri dan/atau MA	Pasal 31 huruf b (dalam Bab V Pelindungan) Pelindungan sebagai subyek hukum — disebutkan sebagai salah satu bentuk pelindungan, bukan sebagai ketentuan tersendiri	BERBEDA	Koalisi: bab tersendiri, eksplisit. Pemerintah: hanya disebut dalam konteks Pelindungan yang bersyarat
15	Hak atas Identitas Budaya & Spiritual	Pasal 6 ayat (2) huruf a & ayat (3) Hak menganut kepercayaan & ritual leluhur; mengembangkan pengetahuan, bahasa, tradisi, adat istiadat; menggunakan & melindungi pengetahuan tradisional & kekayaan intelektual; pengetahuan pengelolaan benih, SDA, pengobatan; mengekspresikan budaya di dalam maupun luar wilayah adat	Pasal 26–27 Pasal 26: menganut dan menjalankan kepercayaan, upacara spiritual, ritual sesuai peraturan perundang-undangan. Pasal 27: melindungi, mengembangkan, memanfaatkan unsur kebudayaan; merupakan bagian HKI; mengajarkan kepada generasi pewarisnya	BERBEDA	Koalisi: lebih komprehensif termasuk pengetahuan benih, SDA, pengobatan. Pemerintah: lebih ringkas dan merujuk peraturan lain
16	Hak atas Penyelenggaraan Pemerintahan & Hukum Adat	Pasal 6 ayat (2) huruf b, c & ayat (4) Dapat membentuk Desa Adat; mengatur tata tertib berdasarkan hukum adat; mengatur & mendistribusikan hak; menyelesaikan sengketa; mengatur hubungan keperdataan; melakukan tindakan hukum publik dan privat	Pasal 38–41 (Bab VIII - Lembaga Adat) Diatur sebagai fungsi Lembaga Adat: mengatur, mengurus, menyelesaikan permasalahan; mediasi sengketa; putusan sengketa; pemberdayaan & pelestarian adat; menjaga hubungan demokratis dengan pemerintah desa/daerah	BERBEDA	Koalisi: sebagai HAK MA. Pemerintah: sebagai FUNGSI Lembaga Adat — pergeseran subjek yang signifikan
17	Hak atas Wilayah Adat	Pasal 6 ayat (2) huruf d & ayat (5) Menguasai, mengatur, mengurus, mengelola bumi-air-ruang angkasa; menentukan prioritas & strategi pembangunan; pemanfaatan oleh pihak lain harus melalui persetujuan bersama MA; berhak KEMBALI ke wilayah jika terpindahkan secara paksa	Pasal 20–21 Pasal 20: berhak atas Wilayah Adat turun-temurun; bersifat KOMUNAL dan TIDAK DAPAT DIALIHKAN kepada pihak lain. Pasal 21: berpartisipasi dalam perencanaan, pengembangan, dan pemanfaatan berkelanjutan sesuai kearifan lokal	BERBEDA	Koalisi: lebih luas, termasuk hak kembali ke wilayah. Pemerintah: menegaskan sifat komunal dan tidak dapat dialihkan

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
18	Hak atas Sumber Daya Alam	Pasal 6 ayat (2) huruf d (tercakup dalam hak wilayah) Tercakup dalam hak atas wilayah adat: menguasai, mengurus, mengelola bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya	Pasal 22-23 Pasal 22: berhak mengelola & memanfaatkan SDA sesuai Hukum Adat & kearifan lokal. Pasal 23: Pemerintah/korporasi dapat mengelola SDA di Wilayah Adat berdasarkan pertimbangan MHA melalui musyawarah, dengan kompensasi: uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain	BERBEDA	Pemerintah mengatur kompensasi SDA lebih rinci termasuk opsi kepemilikan saham
19	Hak atas Status Kewarganegaraan	Pasal 6 ayat (2) huruf e & ayat (6) Mendapat identitas kewarganegaraan; jaminan kesehatan & sosial; bebas dari diskriminasi & kekerasan; STATUS HUKUM atas perkawinan berdasarkan hukum adat beserta anak yang dilahirkan	— Tidak diatur	DIHAPUS	Koalisi secara khusus mengakui perkawinan adat dan status hukum anak. RUU Pemerintah tidak mengatur
20	Hak atas Pembangunan & FPIC	Pasal 6 ayat (2) huruf f & ayat (7) Terlibat penuh sejak perencanaan-pelaksanaan-pengawasan; mendapat informasi awal lengkap; berhak MENERIMA ATAU MENOLAK program pembangunan berdasarkan informasi awal yang jelas tanpa paksaan (FPIC); mengusulkan program; kelompok rentan terlibat	Pasal 24-25 Pasal 24: berhak mendapat manfaat pembangunan nasional. Pasal 25: berpartisipasi sejak perencanaan-pelaksanaan-pengawasan; mendapat informasi awal; menyampaikan USULAN PERUBAHAN berdasarkan kesepakatan bersama; mengusulkan pembangunan	BERBEDA	KRUSIAL: Koalisi memberikan HAK MENOLAK (FPIC) secara eksplisit. Pemerintah menghapus hak menolak — hanya memberi hak usulan perubahan
21	Hak atas Lingkungan Hidup	Pasal 6 ayat (2) huruf g & ayat (8) Melaksanakan pengetahuan tradisional & kearifan lokal dalam pengelolaan LH; akses informasi LH; berpartisipasi dalam perlindungan & pengelolaan LH; PEMULIHAN LH yang rusak; mendapat manfaat adil atas JASA LINGKUNGAN di wilayah adat	Pasal 28 Berhak atas LH yang baik & sehat, diwujudkan melalui: pengajuan usul/keberatan terhadap rencana usaha; pengaduan dugaan pencemaran/perusakan LH; penerimaan keuntungan dari pemanfaatan pengetahuan tradisional terkait LH	BERBEDA	Koalisi lebih luas: pemulihan LH dan jasa lingkungan. Pemerintah lebih prosedural (pengaduan/keberatan)
22	Hak Kolektif Perempuan Adat	Pasal 6 ayat (2) huruf h & ayat (9) Hak menentukan nasib sendiri bagi perempuan adat; berpartisipasi dalam pengambilan keputusan; mengatur, mengelola, memanfaatkan, merawat wilayah kelola perempuan adat; menggunakan, mengontrol, melestarikan, mengembangkan pengetahuan tradisional	— Tidak diatur	DIHAPUS	Perlindungan khusus perempuan adat sebagai hak kolektif tersendiri hanya ada dalam RUU Koalisi

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
23	Kewajiban Masyarakat Adat	Pasal 8 (7 kewajiban) (a) melindungi keutuhan wilayah; (b) berpartisipasi dalam pembangunan yang telah disetujui; (c) mengembangkan & melestarikan nilai budaya dalam kerangka NKRI; (d) memastikan pelibatan kelompok rentan dalam pengambilan keputusan; (e) berpartisipasi dalam penyelesaian konflik; (f) bekerja sama dalam identifikasi & verifikasi; (g) memanfaatkan SDA secara berkelanjutan	Pasal 29 (9 kewajiban) (a) menjaga keutuhan Wilayah Adat dalam kerangka NKRI; (b) mengembangkan & melestarikan budaya; (c) bertoleransi antar-MHA dan masyarakat lain; (d) memelihara kelestarian LH; (e) mengelola SDA berkelanjutan; (f) bekerjasama dalam identifikasi & verifikasi; (g) menjaga & TIDAK MENGALIHKAN harta kekayaan MHA kepada pihak luar; (h) menjaga keberlanjutan program pembangunan nasional; (i) mematuhi peraturan perundang-undangan	BERBEDA	Pemerintah menambahkan: toleransi, larangan mengalihkan harta kekayaan, menjaga hasil pembangunan, dan tunduk pada perundang-undangan
KELEMBAGAAN (Pasal 9–16 Koalisi Bab III Pasal 7–10 Pemerintah Bab II)					
24	Komisi Nasional Masyarakat Adat	Pasal 10–13 (Bab III) Dibentuk dalam 1 tahun; permanen & INDEPENDEN; 9 anggota: akademisi (2), perempuan (2), ormas (2), MA (3); masa jabatan 5 tahun; bertanggung jawab kepada Presiden & lapor ke DPR. Tugas: kajian, pemetaan, pemantauan, mediasi, PENYELIDIKAN PELANGGARAN HAM, penetapan pemulihan/ganti rugi/rehabilitasi, evaluasi peraturan	— Tidak diatur	DIHAPUS	PERBEDAAN FUNDAMENTAL: Koalisi membentuk lembaga independen dengan kewenangan HAM; Pemerintah tidak memiliki lembaga independen — semua di bawah Menteri
25	Panitia Masyarakat Adat / Hukum Adat	Pasal 14–15 (2 tingkatan: Kab/Kota & Provinsi) Dibentuk Bupati (Kab/Kota) dan Gubernur (Provinsi). Komposisi: OPD, perwakilan MA, ormas kompeten, akademisi, ATR/BPN. Fungsi Panitia: membantu & mendampingi MA yang berinisiatif melakukan identifikasi sendiri (<i>bottom-up</i>)	Pasal 7–9 (3 tingkatan: Kab/Kota, Provinsi, Pusat) Dibentuk di 3 tingkatan: Bupati (Kab/Kota), Gubernur (Provinsi), dan MENTERI (Pusat). Komposisi: kementerian terkait, perwakilan MHA, ormas, akademisi. Panitia Pusat: untuk MHA yang berada di 2+ provinsi. Pasal 10: tata cara diatur Perpres	BERBEDA	Pemerintah menambahkan Panitia tingkat Pusat di bawah Menteri; Koalisi menggantikan peran nasional dengan Komnas MA independen
26	Inisiator & Mekanisme Identifikasi	Pasal 17 MA melakukan IDENTIFIKASI DIRI SENDIRI (<i>self-identification</i>) dan menyampaikan laporan kepada Panitia MA sesuai tingkatan. Berbasis HAK dan inisiatif MA sendiri. Panitia bersifat membantu. Laporan memuat minimal: (a) identitas budaya; (b) wilayah adat	Pasal 6 ayat (2) & Pasal 11–12 Identifikasi dilakukan OLEH Panitia MHA (<i>top-down</i>). MHA harus memenuhi 4 syarat: (a) WNI berkelompok, kesamaan keturunan & teritorial (SEBELUM BERDIRINYA NKRI); (b) mendiami Wilayah Adat turun-temurun; (c) memiliki pranata/perangkat hukum yang ditaati; (d) mempunyai Lembaga Adat	BERBEDA	PERBEDAAN FUNDAMENTAL: Koalisi = <i>self-identification</i> (hak MA, <i>bottom-up</i>). Pemerintah = <i>top-down</i> oleh pemerintah dengan 4 syarat ketat. Klausul 'sebelum NKRI' berpotensi menghambat pengakuan

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
27	Proses Verifikasi & Batas Waktu	Pasal 19 Verifikasi oleh Panitia MA atau Komnas MA; batas waktu 60 HARI KERJA sejak laporan diterima. Pasal 19 ayat (4): jika Panitia/Komnas melampaui batas waktu, verifikasi DIANGGAP SUDAH DILAKUKAN (presumsi positif pro-MA)	Pasal 13 & Pasal 15 Pasal 13: pengumuman hasil identifikasi di kantor desa selama 45 HARI; masyarakat dapat mengajukan keberatan dengan bukti. Pasal 15: verifikasi & validasi (pemeriksaan lapangan + administrasi) paling lama 45 HARI. Total proses: 90+ hari ditambah alur rekomendasi ke Menteri	BERBEDA	Koalisi: 60 hari, presumsi positif. Pemerintah: alur panjang (90+ hari). Koalisi lebih pro-MA dalam presumsi jika pemerintah lalai
28	Mekanisme Keberatan	Pasal 20 Pemohon yang tidak menerima hasil verifikasi Panitia Kab/Kota atau Provinsi dapat mengajukan KEBERATAN KEPADA KOMNAS MA. Komnas MA membentuk Tim Independen untuk memproses keberatan	Pasal 15 ayat (5)-(8) Panitia menyampaikan berita acara verifikasi ke Pemerintah Daerah → Pemda menerbitkan surat rekomendasi kepada Menteri → Menteri menetapkan. Tidak ada mekanisme keberatan yang eksplisit di tahap ini	BERBEDA	Koalisi: keberatan ke lembaga independen (Komnas MA). Pemerintah: alur rekomendasi birokrasi tanpa mekanisme keberatan eksplisit
29	Penetapan / Pencatatan	Pasal 21 Hasil verifikasi diajukan ke Mendagri (2+ provinsi), Gubernur (provinsi), atau Bupati/Walikota (Kab/Kota) untuk DICATATKAN dalam database MA (bersifat deklaratif/administratif)	Pasal 16 Menteri MENETAPKAN MHA beserta Wilayah Adat dan Tanah Ulayat dalam bentuk KEPUTUSAN MENTERI, paling lambat 30 hari sejak menerima surat rekomendasi dan berita acara (bersifat konstitutif)	BERBEDA	Koalisi = pencatatan deklaratif. Pemerintah = penetapan konstitutif oleh Menteri. Perbedaan mendasar: konstitutif berarti hak baru lahir setelah penetapan
30	Kondisionalitas Pelindungan	Pasal 22 (KRUSIAL) Pencatatan TIDAK MENJADI SYARAT dari kewajiban Negara untuk memenuhi hak-hak MA sebagaimana Pasal 6 ayat (2). HAK BERLAKU TERLEPAS DARI PENCATATAN	Pasal 30 (KRUSIAL) Masyarakat Hukum Adat yang TELAH MEMPEROLEH PENETAPAN berhak atas Pelindungan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	BERBEDA	PERBEDAAN KRUSIAL: Koalisi menjamin hak MA terlepas dari pendaftaran; Pemerintah membuat pelindungan BERSYARAT pada penetapan Menteri
31	Evaluasi & Pencabutan Pengakuan	— Tidak diatur	Pasal 18-19 (Bab III) Evaluasi PERTAMA setelah 25 TAHUN, lalu setiap 10 tahun. Jika MHA tidak memenuhi syarat: pembinaan → jika tetap tidak terpenuhi, Menteri menetapkan PENGHAPUSAN PENGAKUAN MHA (Pasal 19 ayat 3)	DITAMBAH	Pemerintah memungkinkan pencabutan pengakuan. Koalisi tidak mengatur — RUU Pemerintah berpotensi mengancam keberadaan komunitas adat

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
RESTITUSI DAN REHABILITASI (Pasal 23–24 Koalisi Bab V Tidak Ada dalam RUU Pemerintah)					
32	Hak Restitusi & Rehabilitasi atas Pelanggaran HAM Masa Lalu	Pasal 23–24 (Bab V) MA berhak mendapat Restitusi dan Rehabilitasi akibat pelanggaran HAM oleh Negara dan/atau pihak lain di MASA LALU. Komnas MA melakukan penyelidikan & membuat keputusan. Bentuk (11): permintaan maaf; monumen peringatan; pemulihan nama baik; konseling & pendampingan korban; pengembalian & pemulihan ruang hidup; perawatan medis; kompensasi luka; penggantian kerugian situs adat; janji ketidakberulangan; akses tempat ritual/situs; revitalisasi budaya & tradisi	— Tidak diatur	DIHAPUS	Koalisi mengakui pelanggaran HAM historis dan menyediakan 11 bentuk pemulihan yang komprehensif. RUU Pemerintah tidak mengatur — potensi impunitas atas pelanggaran masa lalu
PEMBERDAYAAN (Pasal 25–26 Koalisi Bab VI Pasal 32–33 Pemerintah Bab VI)					
33	Subjek & Penyelenggara Pemberdayaan	Pasal 25 Termasuk PEMUDA ADAT dan PEREMPUAN ADAT secara eksplisit; dilakukan secara terencana, terkoordinasi, dan terpadu DENGAN MELIBATKAN MA; memperhatikan kearifan lokal dan adat istiadat	Pasal 32 Masyarakat Hukum Adat secara umum; dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; memperhatikan kearifan lokal dan adat istiadat MHA	BERBEDA	Koalisi secara eksplisit menargetkan pemuda & perempuan adat dan menekankan pelibatan MA dalam proses pemberdayaan
34	Program Pemberdayaan	Pasal 26 5 bidang: (a) peningkatan SDM (pendidikan termasuk penguatan SEKOLAH ADAT, kursus, pendampingan); (b) pelestarian budaya & LH (festival, penghargaan, fasilitasi HKI, memperkuat hak kolektif perempuan atas pengetahuan & SDA); (c) fasilitasi akses; (d) usaha produktif; (e) kerjasama & kemitraan (termasuk memperkuat hukum adat yang menghormati HAM & hak perempuan)	Pasal 33 5 bidang serupa: (a) peningkatan kualitas SDM; (b) pelestarian unsur kebudayaan & kekayaan intelektual (termasuk PENDAFTARAN HKI sebagai program tersendiri); (c) fasilitasi akses; (d) usaha produktif; (e) kerjasama & kemitraan	BERBEDA	Koalisi: penguatan sekolah adat, hak kolektif perempuan atas SDA, penguatan hukum adat pro-HAM. Pemerintah: pendaftaran HKI lebih eksplisit

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
TUGAS & WEWENANG PEMERINTAH (Pasal 28–31 Koalisi Bab VIII Pasal 34–37 Pemerintah Bab VII)					
35	Tugas Pemerintah Pusat	Pasal 28 (14 tugas) Termasuk: konsolidasi kebijakan dalam RPJMN; membentuk Komnas MA; integrasi wilayah adat ke tata ruang nasional; fasilitasi pemetaan; kebijakan karya seni & budaya; pendaftaran wilayah adat dalam administrasi pertanahan; informasi geospasial tematik; integrasi pengetahuan MA dalam KURIKULUM PENDIDIKAN NASIONAL; PADIATAPA & pengarusutamaan gender; melaksanakan RESTITUSI & REHABILITASI; fasilitasi desa adat; menghormati pengetahuan MA	Pasal 34 (7 tugas) Membentuk Panitia MHA Pusat; menetapkan MHA; menyusun kebijakan perlindungan MHA; menyusun kebijakan pemberdayaan MHA; sosialisasi pembangunan; menyusun rencana tata ruang; menyusun sistem data nasional (SDA genetik, pengetahuan tradisional, budaya tradisional)	BERBEDA	Koalisi jauh lebih detail (14 tugas) termasuk kewajiban restitusi & integrasi dalam kurikulum Pemerintah lebih ringkas (7 tugas)
36	Wewenang Pemerintah Pusat	Pasal 29 (5 wewenang) Menetapkan kebijakan: Pemberdayaan MA; sosialisasi; integrasi wilayah adat ke tata ruang nasional; pemberdayaan MA; Pelindungan karya seni, budaya, dan pengetahuan tradisional MA	Pasal 35 (6 wewenang) Menetapkan kebijakan: Pelindungan MHA; Pemberdayaan MHA; sosialisasi; PEMBINAAN MHA; rencana tata ruang wilayah nasional; MENGEVALUASI SECARA BERKALA keberadaan MHA	BERBEDA	Pemerintah menambahkan wewenang pembinaan MHA dan evaluasi berkala keberadaan MHA — orientasi supervisi dan kontrol lebih kuat
37	Tugas Pemerintah Daerah	Pasal 30 (14 tugas) Termasuk: membentuk Panitia MA; program Pemberdayaan; penyediaan sarana & prasarana; sosialisasi; mediasi sengketa; program pembangunan dengan kearifan lokal; melindungi karya seni & budaya; fasilitasi peta partisipatif; membentuk unit organisasi; fasilitasi pemetaan; menetapkan tata ruang; konsolidasi dalam RPJMD; PROMOSI KEARIFAN LOKAL; MENERIMA PENDAFTARAN MA	Pasal 36 (12 tugas serupa +) Serupa + tambahan: membentuk WADAH KOMUNIKASI antara MHA dan masyarakat lokal sekitarnya; menyusun dan mengesahkan INFORMASI GEOSPASIAL TEMATIK tanah MHA; melakukan PENATAAN KESATUAN WILAYAH MHA	BERBEDA	Koalisi: promosi kearifan lokal dan penerimaan pendaftaran MA. Pemerintah: wadah komunikasi masyarakat lokal, informasi geospasial, dan penataan kesatuan wilayah

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
PENYELESAIAN SENGKETA (Pasal 32–36 Koalisi Bab X Pasal 42–45 Pemerintah Bab IX)					
38	Sengketa Internal MA	<p>Pasal 32 Diselesaikan melalui Lembaga Adat; musyawarah mufakat; bersifat final & mengikat; TIDAK MENGHILANGKAN HAK melapor ke mekanisme negara. Pasal 32 ayat (5): putusan Lembaga Adat dapat menjadi ALASAN PENGHENTIAN PENYIDIKAN/PENUNTUTAN untuk: tindak pidana ringan, delik aduan, tindak pidana denda, tindak pidana anak, dan pelanggaran hukum adat yang tidak bertentangan HAM</p>	<p>Pasal 42 Diselesaikan oleh Lembaga Adat melalui musyawarah mufakat; bersifat final & mengikat</p>	BERBEDA	Koalisi lebih rinci: mengatur efek putusan adat terhadap proses pidana negara; memberikan kekuatan hukum lebih besar kepada putusan Lembaga Adat
39	Sengketa Antar MA	<p>Pasal 33 Pelanggaran diselesaikan melalui Lembaga Adat tempat pelanggaran; sengketa antar-MA melalui musyawarah antar-Lembaga Adat; jika tidak sepakat → pengadilan</p>	<p>Pasal 43 & Pasal 45 Pasal 43: struktur serupa; jika musyawarah gagal → pengadilan. Pasal 45: GUGATAN TIDAK DAPAT DITERIMA di pengadilan jika tidak melalui Musyawarah Adat antar-Lembaga Adat terlebih dahulu</p>	BERBEDA	Pemerintah menambahkan ketentuan gugatan tidak dapat diterima tanpa mekanisme adat — memperkuat peradilan adat sebagai prasyarat wajib
40	Sengketa MA vs Pihak Lain	<p>Pasal 34–36 Pasal 34: diselesaikan melalui Lembaga Adat. Pasal 35: Majelis Hakim 3 orang yang HARUS MEMILIKI KEAHLIAN tentang MA; wajib memperhatikan Hukum Adat, putusan Lembaga Adat, kepentingan strategis nasional. Pasal 36: putusan Lembaga Adat HARUS SESUAI HAM; tidak mendiskriminasi kelompok rentan termasuk perempuan; putusan yang melanggar HAM tidak memiliki kekuatan mengikat</p>	<p>Pasal 44 & Pasal 45 Pasal 44: diselesaikan oleh Lembaga Adat melalui musyawarah mufakat; jika ada keberatan → pengadilan. Pasal 45: gugatan TIDAK DAPAT DITERIMA di pengadilan jika tidak melalui Lembaga Adat terlebih dahulu</p>	BERBEDA	Koalisi: kualifikasi hakim dan jaminan HAM dalam putusan adat. Pemerintah: menekankan mekanisme adat sebagai prasyarat prosedural gugatan

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
SISTEM INFORMASI (Pasal 27 Koalisi Bab VII Pasal 46 Pemerintah Bab X)					
41	Pusat Data & Sistem Informasi MA	Pasal 27 Pemerintah Pusat & Daerah wajib mendokumentasikan & memutakhirkan data sosial, ekonomi, wilayah, dll. tentang profil MA. Berisi: data MA, program pemberdayaan, hasil pengawasan, evaluasi. Dikelola akuntabel, sistematis, mudah diakses. Diatur lebih lanjut dengan PERATURAN PEMERINTAH	Pasal 46 Serupa + ketentuan tambahan: WAJIB TERINTEGRASI dengan SATU DATA INDONESIA (ayat 5). Diatur lebih lanjut dengan PERATURAN MENTERI (lebih teknis/operasional)	BERBEDA	Pemerintah: integrasi wajib dengan Satu Data Indonesia dan diatur Peraturan Menteri. Koalisi diatur PP
PENDANAAN (Pasal 37 Koalisi Bab XI Pasal 47 Pemerintah Bab XI)					
42	Pendanaan	Pasal 37 Pemerintah Pusat & Daerah WAJIB menyediakan anggaran yang MEMADAI bagi Pengakuan, Pelindungan, dan Pemberdayaan MA. Bersumber dari: APBN, APBD, sumber lain yang sah & tidak mengikat	Pasal 47 Serupa. Tambahan: sumber lain yang sah dan tidak mengikat dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 3)	TETAP	Substansi sama. Pemerintah menambahkan klausul tata kelola sumber dana lain
PENDANAAN (Pasal 37 Koalisi Bab XI Pasal 47 Pemerintah Bab XI)					
43	Bentuk Partisipasi Masyarakat	Pasal 38 (9 cara) a) memberi informasi keberadaan MA; (b) memberi saran & pendapat; (c) menjaga kelestarian LH di Wilayah Adat; (d) melaporkan ancaman LH; (e) memantau & mendampingi MA dalam pembangunan; (f) memberi dukungan SDM & fasilitas; (g) melestarikan adat istiadat; (h) mendorong lingkungan kondusif; (i) melaporkan kekerasan & ancaman KONFLIK SOSIAL akibat tindakan/kebijakan publik	Pasal 48 (11 cara) Serupa + tambahan: (c) melakukan PENGAWASAN terhadap seluruh tahapan Pengakuan MHA; (k) membantu Pemerintah Pusat & Daerah dalam SOSIALISASI pentingnya Pengakuan-Pelindungan-Pemberdayaan MHA kepada MHA	BERBEDA	Pemerintah menambahkan peran pengawasan publik atas proses pengakuan dan kewajiban membantu sosialisasi program pemerintah

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
KETENTUAN PIDANA (Pasal 40–44 Koalisi Bab XIV Pasal 49–50 Pemerintah Bab XIII)					
44	Peradilan Adat sebagai Prasyarat Pidana	Pasal 40 Tindak pidana dalam UU ini HARUS diselesaikan melalui pengadilan adat terlebih dahulu (ayat 2). Para pihak yang tidak puas dengan putusan pengadilan adat dapat menempuh prosedur hukum negara (ayat 3)	— Tidak diatur	DIHAPUS	Koalisi mewajibkan mekanisme peradilan adat sebelum pengadilan negara. Pemerintah tidak mengatur — langsung ke sanksi pidana.
45	Tindak Pidana & Ancaman Sanksi	Pasal 41–42 SENGAJA Pasal 41: Dasar: penjara min. 1 tahun ATAU denda min. Rp1 M Dengan luka/bahaya kesehatan: 2–6 tahun + Rp2–6 M Dengan luka berat/mati: 3–9 tahun + Rp3–9 M KELALAIAN Pasal 42: Dasar: min. 3 tahun atau min. Rp1 M Dengan luka: 4–12 tahun + Rp4–12 M Dengan luka berat/mati: 5–15 tahun + Rp5–15 M	Pasal 49–50 Pasal 49: menguasai/memiliki wilayah adat tanpa hak: penjara maks. 9 tahun ATAU denda maks. Rp5 M Pasal 50: menghalangi MHA mengelola SDA: penjara maks. 5 tahun ATAU denda maks. Rp2 M	BERBEDA	Koalisi: komprehensif, gradasi berdasarkan dampak, ada minimum & maksimum, ada delik kelalaian. Pemerintah: hanya 2 jenis, hanya batas maksimum, formula alternatif (ATAU bukan DAN).
46	Tindak Pidana Korporasi	Pasal 43–44 Pasal 43: pidana dijatuhkan kepada badan usaha DAN/ATAU pemberi perintah/pemimpin; ancaman diperberat 1/3 untuk pimpinan. Pasal 44: pidana TAMBAHAN badan usaha: perampasan keuntungan, penutupan usaha, perbaikan kerusakan, pengawasan negara, pengampunan min. 3 tahun, pembekuan kegiatan, PEMBUBARAN	— Tidak diatur	DIHAPUS	Koalisi mengatur pertanggungjawaban pidana korporasi secara rinci termasuk kemungkinan pembubaran. Pemerintah tidak mengatur.
KETENTUAN LAIN-LAIN (Pasal 51 Pemerintah Bab XIV Tidak Ada Koalisi)					
47	Wilayah Keistimewaan / Kekhususan	— Tidak diatur	Pasal 51 (Bab XIV) Pengakuan, Pelindungan, dan Pemberdayaan MHA di wilayah keistimewaan atau kekhususan (antara lain Aceh, Papua, DIY) yang telah diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tetap DIAKUI DAN DILINDUNGI menurut UU ini	DITAMBAH	Pemerintah secara eksplisit mengakui otonomi khusus dan keistimewaan daerah sebagai <i>lex specialis</i> .

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
KETENTUAN PERALIHAN (Pasal 45–47 Koalisi Bab XV Pasal 52 Pemerintah Bab XV)					
48	Batas Waktu Pembentukan Kelembagaan	Pasal 45 ayat (1)–(2) Komnas MA dibentuk paling lambat 1 TAHUN setelah UU disahkan. Gubernur/Bupati/Walikota wajib membentuk Panitia MA paling lambat 2 TAHUN setelah UU disahkan	— Tidak diatur	DIHAPUS	Koalisi menetapkan batas waktu tegas. Pemerintah tidak mengatur batas waktu dalam ketentuan peralihan.
49	Hak Pihak Ketiga di Wilayah Adat	Pasal 45 ayat (3)–(4) Hak pihak ketiga di atas wilayah adat tetap diakui sampai MASA HAKNYA BERAKHIR. Pemerintah hanya dapat memperpanjang hak pihak ketiga SETELAH MA menyatakan persetujuan melalui proses KONSULTASI YANG TERBUKA	— Tidak diatur	DIHAPUS	Koalisi memberikan kepastian hukum sekaligus perlindungan MA atas perpanjangan hak pihak ketiga.
50	Status MA yang Telah Ditetapkan Pemda	Pasal 46–47 Pasal 46: MA yang telah ditetapkan Pemda melalui produk hukum daerah tetap DIAKUI sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini. Pasal 47: dinyatakan TELAH TERDAFTAR menurut UU ini — langsung berlaku TANPA PROSES ULANG	Pasal 52 MHA yang telah ditetapkan Pemda melalui Peraturan Daerah, selanjutnya diakui dan DITETAPKAN KEMBALI OLEH MENTERI berdasarkan ketentuan UU ini. Proses yang sedang berjalan diselesaikan sesuai UU baru	BERBEDA	PERBEDAAN SIGNIFIKAN: Koalisi langsung mengakui tanpa syarat ulang. Pemerintah mewajibkan penetapan ulang oleh Menteri — berpotensi mempersulit komunitas yang sudah diakui.
KETENTUAN PENUTUP (Pasal 48–51 Koalisi Bab XVI Pasal 53–55 Pemerintah Bab XVI)					
51	Harmonisasi Istilah	Pasal 48 Huruf a: semua istilah Masyarakat Hukum Adat DAN Masyarakat Tradisional dalam peraturan sebelumnya dimaknai sebagai MASYARAKAT ADAT. Huruf b: peraturan terkait MA tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan. Huruf c: semua tata cara pengakuan harus mengikuti ketentuan UU ini	Pasal 53 Huruf a: semua istilah Masyarakat Hukum Adat dalam peraturan sebelumnya tetap dimaknai sebagai MHA. Huruf b: peraturan terkait MHA tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan	BERBEDA	Koalisi mengharmonisasikan DUA istilah (MHA + Masyarakat Tradisional) menjadi satu; Pemerintah hanya mempertahankan satu istilah (MHA).

No.	Materi/Topik	Rumusan RUU Koalisi (10 Juni 2025)	Rumusan RUU Pemerintah (21 Januari 2026)	Status	Keterangan
52	Evaluasi Pelaksanaan UU	Pasal 49 Pelaksanaan UU dievaluasi SETIAP TAHUN; untuk pertama kalinya dilakukan di akhir TAHUN KETIGA setelah UU berlaku	Pasal 54 ayat (2) Pemerintah Pusat dan DPR DAPAT melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap pelaksanaan UU berdasarkan mekanisme yang diatur dalam UU pembentukan peraturan perundang-undangan	BERBEDA	Koalisi: evaluasi periodik WAJIB (tahunan). Pemerintah: pemantauan sesuai mekanisme legislatif umum (tidak wajib periodik).
53	Peraturan Pelaksana & Akuntabilitas	Pasal 50 Peraturan pelaksana ditetapkan paling lambat 1 TAHUN sejak UU diundangkan. Pemerintah Pusat WAJIB MELAPORKAN pelaksanaan UU kepada DPR paling lambat 3 TAHUN	Pasal 54 ayat (1) Peraturan pelaksana ditetapkan paling lambat 1 TAHUN sejak UU diundangkan	BERBEDA	Koalisi menambahkan kewajiban laporan pelaksanaan kepada DPR dalam 3 tahun — mekanisme akuntabilitas yang lebih kuat.

HuMa

Perkumpulan HuMa Indonesia

Maret 2026