



**HuMa**

KERTAS  
KEBIJAKAN

PENGATURAN DAN  
PERLINDUNGAN  
HAK MASYARAKAT  
HUKUM ADAT  
DALAM OMNIBUS LAW  
RUU CIPTA KERJA

**Disusun oleh:**

Erwin Dwi Kristianto,  
Nadya Demadevina,  
Nora Hidayati, dan  
Mega Dwi Yulyandini

**Pembaca akhir:**

Dr. Kurnia Warman, S.H., M.Hum.

## I. PENDAHULUAN

### I.1. Latar Belakang

Pemerintah telah menyerahkan Naskah Akademik dan RUU Cipta Kerja ke DPR RI pada 12 Februari 2020. RUU Cipta Kerja sebetulnya hanya berisi 174 pasal, tetapi karena RUU ini mengubah pasal-pasal dari 79 undang-undang maka totalnya menjadi 1.224 pasal. Sesuai dengan judulnya RUU "Cipta Kerja", maka semua isinya sudah dapat diprediksi yakni berorientasi pada kemudahan dan percepatan investasi yang dianggap mampu menciptakan lapangan kerja. Sayangnya, usaha memuluskan investasi ini dilakukan dengan mengabaikan perlindungan lingkungan hidup dan hak asasi manusia termasuk hak masyarakat hukum adat. Tendensi ini tampak dari pernyataan Presiden Jokowi di media (bbc.com, 2020), "*Prioritas yang saya ambil memang di bidang ekonomi terlebih dahulu. Tapi memang bukan saya tidak senang dengan urusan HAM, atau tidak senang dengan lingkungan, tidak, kita juga kerjakan itu,*" kata Presiden Jokowi. "*Tapi memang, kita baru memberikan prioritas yang berkaitan dengan ekonomi karena rakyat memerlukan pekerjaan. Rakyat perlu ekonominya tambah sejahtera,*" tambahnya.

Karena mengubah banyak sekali undang-undang sektoral, tertumpang harapan pada RUU Cipta Kerja untuk menyelesaikan tumpang tindih pengaturan terkait dengan pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia sebagaimana diamanatkan UUD 1945. RUU Cipta Kerja juga diharapkan untuk dapat menghapuskan status "tertuduh" yang secara tersirat dilekatkan oleh berbagai undang-undang sektoral pada "pundak" masyarakat hukum adat yang ringkih, yakni sebagai penghambat investasi. Harapan ini ternyata hampa, karena di tengah proses perumusan RUU Cipta Kerja, urusan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya terlupakan. Tumpang tindih pengaturan mengenai pengakuan masyarakat hukum adat dan hak atas wilayah adat tetap dilanggengkan dalam RUU ini.

RUU ini menyebutkan 23 frasa Masyarakat Hukum Adat, 5 frasa Masyarakat Adat, 5 frasa Masyarakat Lokal, 6 frasa Masyarakat Tradisional, 10 frasa kearifan lokal, 3 frasa Hak Ulayat, 2 frasa hak tradisional, 2 frasa Wilayah Adat, 2 frasa Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat, 1 frasa Desa Adat, 4 frasa Tanah Hak Ulayat, 2 frasa Tanah Ulayat, 1 frasa Lahan Hak Ulayat, 1 frasa Tanah Milik Adat, 1 frasa Hak Milik Adat, 1 frasa Kawasan Adat, dan 3 frasa Bangunan Gedung Adat. Perbedaan frasa-frasa tersebut terjadi karena berbagai undang-undang sektoral yang diubah oleh RUU ini memang menyebutkan istilah yang berbeda tentang masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya, dan ternyata persoalan itu dilanggengkan oleh RUU ini. RUU ini tidak memanfaatkan momentum untuk mengurangi ego sektoral pengelolaan sumber daya alam dalam pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat. Justeru penyebutan frasa-frasa tersebut hanya ditujukan untuk kepentingan investasi.

Di balik alasan percepatan berinvestasi dan upaya menyelesaikan persoalan tumpang tindih regulasi, RUU ini justru cenderung memperumit pengakuan dan perlindungan berbagai hak atas tanah terkait dengan masyarakat hukum adat melalui frasa-frasa tersebut. Selain itu RUU juga tidak memperjelas tata cara pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat di Indonesia.



**Tabel 1.**  
**'Penyebutan Frasa Masyarakat Hukum Adat dan Hak Tradisionalnya dalam RUU Cipta Kerja**

No	Jumlah frasa	Pasal dalam RUU Cipta Kerja
<b>1</b>	<b>Masyarakat hukum adat</b>	
	23	Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 32), Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 33), Pasal 19 angka 17 (Pasal 22 ayat (1), Pasal 19 angka 17 (Pasal 22 ayat (2)), Pasal 19 angka 24 (Pasal 60 ayat (1), Pasal 23 angka 1 (Pasal 1 angka 31), Pasal 23 angka 24 (Pasal 63), Pasal 25 angka 1 (Pasal 1 angka 12), Pasal 30 angka 4 (Pasal 17 ayat (1)), Pasal 30 angka 4 (Pasal 17 ayat (2)), Pasal 30 angka 35 (Pasal 103), Pasal 32 angka 5 (Pasal 86 ayat (2)), Pasal 32 angka 5 (Pasal 86 ayat (3)), Pasal 32 angka 9 (Pasal 111), Pasal 55 angka 1 (Pasal 1 angka 22), Penjelasan Pasal 38 angka 2 (Pasal 7), dan Penjelasan Pasal 121 angka 10 (Pasal 40).
<b>2</b>	<b>Masyarakat adat</b>	
	5	Pasal 41 angka 3 (Pasal 4A ayat (7)), Pasal 55 angka 1 (Pasal 1 angka 22), Pasal 55 angka 1 (Pasal 1 angka 23), Pasal 55 angka 3 (Pasal 9 ayat (2), dan Pasal 70 angka 1 (pasal 1 angka 17)
<b>3</b>	<b>Masyarakat lokal</b>	
	5	Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 32), Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 34), Pasal 19 angka 16 (Pasal 20 ayat (1), Pasal 19 angka 16 (Pasal 20 ayat (2), dan Pasal 19 angka 18 (Pasal 22A ayat (1)
<b>4</b>	<b>Masyarakat tradisional</b>	
	6	Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 32), Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 35), Pasal 19 angka 16 (Pasal 20 ayat (1), Pasal 19 angka 16 (Pasal 20 ayat (2), Pasal 55 angka 1 (Pasal 1 angka 22), dan Penjelasan Pasal 38 angka 2 (Pasal 7)
<b>5</b>	<b>Kearifan lokal</b>	
	10	Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 36), Pasal 20 angka 3 (Pasal 42 ayat (1), Pasal 23 angka 1 (Pasal 1 angka 30), Pasal 23 angka 24 (Pasal 63), Pasal 47 angka 21 (Pasal 60 ayat (3), Pasal 66 angka 1 (Pasal 1 angka 3), Pasal 47 angka 21 (Pasal 60 ayat (3), Pasal 66 angka 1 (Pasal 1 angka 15), Pasal 66 angka 1 (Pasal 1 angka 17), Pasal 115 angka 1 (Pasal 1 angka 5), dan Pasal 115 angka 1 (Pasal 1 angka 28)
<b>6</b>	<b>Hak ulayat</b>	
	3	Pasal 32 angka 9 (Pasal 111), Pasal 55 angka 1 (Pasal 1 angka 23), dan Pasal 55 angka 3 (Pasal 9 ayat (2).
<b>7</b>	<b>Hak tradisional</b>	
	2	Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 35) dan Pasal 117 angka 1 (Pasal 1 angka 1)
<b>8</b>	<b>Wilayah adat</b>	
	2	Pasal 19 angka 1 (Pasal 1 angka 33) dan Pasal 55 angka 1 (Pasal 1 angka 22)
<b>9</b>	<b>Wilayah kelola masyarakat hukum adat</b>	
	2	Pasal 19 angka 17 (Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 19 angka 24 (Pasal 60 ayat (1)

<b>10</b>	<b>Desa adat</b>	
	1	Pasal 117 angka 1 (Pasal 1 angka 1)
<b>11</b>	<b>Tanah hak ulayat</b>	
	4	Pasal 30 angka 4 (Pasal 17 ayat (1), Pasal 30 angka 35 (Pasal 103), Pasal 32 angka 5 (Pasal 86 ayat (2), dan Penjelasan Pasal 121 angka 10 (Pasal 40)
<b>12</b>	<b>Tanah ulayat</b>	
	2	Pasal 42 angka 18 (Pasal 42) dan Pasal 43 angka 21 (Pasal 30 ayat (6)
<b>13</b>	<b>Lahan hak ulayat</b>	
	1	Pasal 32 angka 9 (Pasal 111)
<b>14</b>	<b>Tanah milik adat</b>	
	1	Penjelasan Pasal 121 angka 10 (Pasal 40)
<b>15</b>	<b>Hak milik adat</b>	
	1	Penjelasan Pasal 121 angka 10 (Pasal 40)
<b>16</b>	<b>Kawasan adat</b>	
	1	Penjelasan Pasal 18 angka 2 (Pasal 5 ayat (5)
<b>17</b>	<b>Bangunan gedung adat</b>	
	3	Pasal 25 angka 4 (Pasal 7 ayat (3), Pasal 26 angka 4 (Pasal 6A), dan Penjelasan Pasal 25 angka 4 (Pasal 7 ayat (3)

Padahal, salah satu persoalan mendasar mengenai masalah agraria di Indonesia adalah lemahnya pengakuan dan perlindungan hukum terhadap keberadaan hak masyarakat hukum adat atas tanah. Permasalahan hak masyarakat hukum adat atas tanah sudah dibahas oleh penyusun UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Kala itu penyusun UUPA menggantikan konsepsi *domein verklaring* dengan konsepsi hak menguasai negara yang diambil dari konsepsi hak ulayat pada masyarakat hukum adat. Hak ulayat kemudian diakui di dalam UUPA (Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 3) dan disadari bahwa hukum agraria yang berlaku adalah hukum adat (Pasal 5).

Pengaturan tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya dalam UUPA belum memadai. Dibutuhkan peraturan operasionalnya. Pengaturan yang operasional baru dibuat pada 1999 melalui Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini tidak terimplementasi dengan baik, salah satunya karena proses pengakuan terhadap hak ulayat yang rumit melalui penelitian dan penetapan dalam bentuk Peraturan Daerah. Berturut-turut peraturan ini diganti dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN 9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada di Kawasan Tertentu, kemudian dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN 18/2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

Berbagai penelitian Perkumpulan HuMa Indonesia (Mumu Muhajir *et.,al* 2018; Agung Wibowo *et.al.* 2015) telah menunjukkan muatan berbagai peraturan perundangan nasional mengenai pengakuan masyarakat hukum adat tidak sepenuhnya saling sinkron. Ketidak-sinkronan tersebut meliputi perbedaan bentuk peraturan dan proses pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat dan perbedaan proses penetapan hutan adat.

Dengan pengaturan dan mekanisme pengakuan yang berbeda di dalam masing-masing peraturan perundang-undangan itu maka masyarakat hukum adat kerepotan untuk melakukan proses pengakuan. Hal yang kemudian dilakukan adalah memilih proses pengakuan yang disesuaikan dengan lingkungan masyarakat hukum adat. Contohnya, ketika yang akan dituju adalah pengakuan atas wilayah adat yang berkesesuaian lokasi dengan kawasan hutan, maka jalur yang ditempuh adalah sebagaimana yang diatur berdasarkan UU Kehutanan.

Kertas kebijakan ini dibuat dengan latar belakang seperti di atas. Tujuannya adalah memberikan gambaran mengenai tingkat pengakuan dan pemenuhan hak masyarakat hukum adat dalam RUU Cipta Kerja. Pengakuan dan pemenuhan hak yang dimaksud dalam hal ini adalah tindakan hukum yang membolehkan masyarakat hukum adat sebagai kelompok, untuk memiliki, memanfaatkan dan menggunakan sumberdaya agraria.

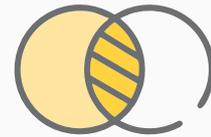


## 1.2. Cakupan Isi

Kertas Kebijakan ini secara garis besar terbagi atas tiga bagian. Bagian *pertama* berisi uraian mengenai omnibus sebagai konsep. Bagian *kedua* adalah analisa hukum mengenai pengakuan masyarakat hukum adat dalam RUU Cipta Kerja. Adapun bagian *ketiga* berupa analisa hukum mengenai hak atas tanah masyarakat hukum adat di RUU Cipta Kerja.



## II. OMNIBUS LAW SEBAGAI KONSEP TIDAK COCOK UNTUK MENYELESAIKAN TUMPANG TINDIH PENGATURAN MASYARAKAT HUKUM ADAT



Dalam Naskah Akademik (NA) RUU Cipta Kerja dinyatakan, penciptaan Lapangan Kerja harus dilakukan melalui teknik Legislasi *omnibus law*. Perumus NA berdalih bahwa Undang-Undang *Omnibus* mencerminkan sebuah integrasi, kodifikasi peraturan di mana tujuan akhirnya adalah untuk mengefektifkan penerapan peraturan tersebut (Naskah Akademik, 2020: 212).

Namun dari sejumlah tulisan mengenai konsep *omnibus law* dapat disimpulkan bahwa *omnibus law* lebih berkedudukan sebagai teknik/strategi dalam politik legislasi ketimbang sebagai prosedur baru penyusunan perundang-undangan. *Omnibus law* bukanlah prosedur baru yang secara formil prosedur penyusunannya berbeda dengan penyusunan undang-undang lainnya. Secara formil, prosedur penyusunan *omnibus law* tunduk pada ketentuan tentang penyusunan undang-undang. Artinya, penyusunan *omnibus law* untuk konteks Indonesia harus sesuai dengan UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penyusunan undang-undang yang bertentangan dengan UU 12/2011 dapat dikatakan mengandung cacat formil.

Krutz (2001: 2-36) mendalihkan bahwa di Amerika Serikat saja yang menganut *common law system*, *omnibus* sebagai strategi penyusunan legislasi jarang digunakan karena presiden dan anggota lembaga legislatif sendiri merasa *omnibus* adalah teknik yang jahat. Kendati tidak menabrak ketentuan formil penyusunan undang-undang, *omnibus law* sebagai strategi tidak memenuhi tujuan substantif dari demokrasi. Di Amerika Serikat misalnya, Krutz mengidentifikasi beberapa karakteristik dari praktik-praktik *omnibus law*, di antaranya: (a) biasanya pasal-pasal kontroversial akan lengah dari perhatian jika disisipkan dalam *omnibus law*. Hal ini karena pasal-pasal yang diatur dalam *omnibus* terlalu banyak dan kompleks, sehingga banyak aturan detail yang berbahaya bagi kepentingan masyarakat luput dari perhatian; (b) *omnibus law* yang memuat berbagai pasal membatasi pilihan anggota legislatif. Karena sifat pengaturannya yang detail dan kompleks, ada pasal-pasal kontroversial yang terpaksa disetujui anggota legislatif karena ada pasal-pasal lainnya yang memenuhi kepentingan anggota; (c) meskipun secara formil mematuhi prosedur penyusunan undang-undang, namun tendensi penyusun *omnibus law* yang berorientasi waktu selalu membatasi partisipasi publik dalam memberikan masukan. Hal ini terbukti dengan praktik-praktik *omnibus* di Amerika Serikat yang beberapa kali menyingkalkan/menghindari proses pertimbangan komisi di Senat.

Selanjutnya, walaupun *omnibus law* menuai banyak kritikan di negara *common law* seperti Amerika Serikat, namun negara-negara tersebut relatif sudah menuntaskan pengaturan fundamental untuk demokrasi dan perlindungan HAM. Sehingga walaupun kontroversial, setidaknya standar-standar minimal HAM di negara tersebut tidak terlanggar. Hal ini berbeda dengan Indonesia, yang sampai saat ini belum terlalu serius dalam menyelesaikan *safeguard* terkait perlindungan HAM, sehingga substansi *omnibus law* yang kontroversial berpotensi melanggar hak-hak dasar warga negara. (Bernadinus Steni, 2019: 1).

Di samping itu, sebagai penganut tradisi *civil law* yang mengandalkan pembentukan hukum pada pembentuk undang-undang, penerapan *omnibus law* sangat berisiko harus menabrak sangat banyak undang-undang yang sudah dibentuk sebelumnya. Oleh karena itu, secara konseptual *omnibus law* hanya relevan dengan negara-negara yang menganut tradisi *common law* saja karena mengandalkan pembentukan hukum pada putusan hakim, bukan pada undang-undang. Jadi, pembentukan suatu undang-undang dengan memakai metode *omnibus law* dalam tradisi *common law* diperkirakan tidak akan merombak banyak undang-undang.

Secara substansi, RUU Cipta Kerja sebagai *omnibus law* tidak dimaksudkan untuk menjadi kodifikasi. RUU Cipta Kerja tidak pernah ditujukan untuk mengharmonisasi tumpang tindih peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan tujuan bernegara di Indonesia, terlebih menyelesaikan sektoralisme pengaturan masyarakat hukum adat. Melihat substansi RUU Cipta Kerja, juga pernyataan pemerintah di media, RUU Cipta Kerja hanya dimaksudkan untuk memotong regulasi, menjadi jalan pintas dari aturan berbagai sektor untuk memudahkan masuknya investasi. Sedangkan tumpang tindih peraturan tidak akan diselesaikan. Tujuan kodifikasi modern selain untuk mengkompilasi ketentuan perundang-undangan, juga untuk membentuk suatu sistem hukum baru berdasarkan fundamental politik hukum untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat (Bernhard Ruben Fritz Sumigar, 2015: 3). Pengelolaan sumber daya alam dan politik hukum perburuhan terlebih urusan masyarakat hukum adat tidak dibahas dalam RUU ini.

Sementara dari sisi proses, RUU Cipta Kerja sebagai *omnibus law* secara formil harus tetap tunduk pada UU 12/2011 jo. UU 15/2019 serta peraturan pelaksanaannya. Namun, faktanya proses penyusunan Naskah Akademik dan RUU Cipta Kerja tertutup dari publik. Proses konsultasi publik sebagaimana diatur Perpres 87/2014 tidak efektif. Ruang partisipasi masyarakat dalam penyusunan RUU Cipta Kerja hampir tidak ada, sementara Presiden Jokowi sudah meminta Ketua DPR RI untuk menyelesaikan pembahasan RUU Cipta Kerja dalam 3 (tiga) bulan.



Penyerahan draf RUU Cipta Kerja dari Pemerintah ke DPR (Mery Handayani/VOI)

### III. PENGAKUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM RUU CIPTA KERJA

Di dalam RUU Cipta Kerja terdapat 3 frasa mengenai tata cara pengakuan masyarakat hukum adat di Indonesia. Deskripsinya adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.**  
**Perbedaan Frasa Mengenai Tata Cara**  
**Pengakuan Masyarakat Hukum Adat di Dalam RUU Cipta Kerja**

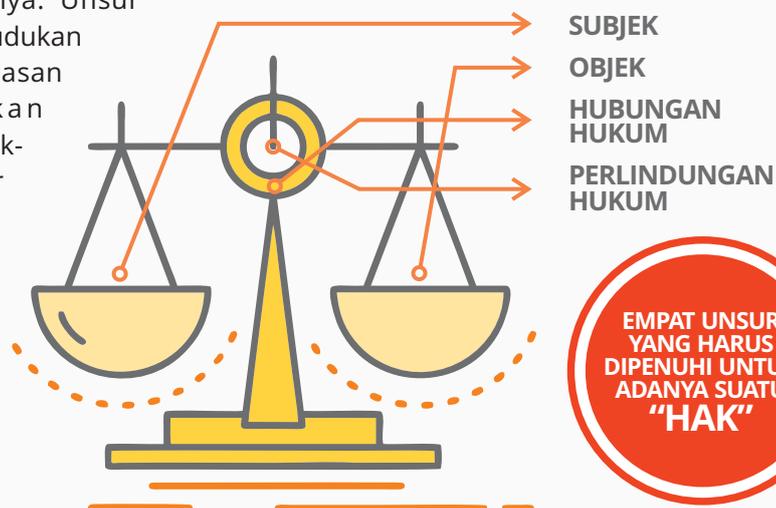
Pasal dalam UU yang diubah/dihapus	Pasal dalam RUU Cipta Kerja
<b>Tata cara pengakuan masyarakat hukum adat</b>	
<p>UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)</p> <p style="text-align: center;">Pasal 63</p> <p>Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang:</p> <p>t. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup</p>	<p>Pasal 23 angka 24 (Pasal 63 ayat (1))</p> <p>Tetap</p>
<b>Masyarakat Hukum Adat ditetapkan pengakuannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</b>	
<p>UU 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K)</p> <p style="text-align: center;">Pasal 22</p> <p>HP-3 tidak dapat diberikan pada Kawasan Konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan, dan pantai umum.</p>	<p>Pasal 19 angka 17</p> <p>Pasal 22</p> <p>(1) Kewajiban memenuhi Perizinan Berusaha terkait Pemanfaatan di Laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat di wilayah kelola Masyarakat Hukum Adat.</p> <p>(2) Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan pengakuannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
<b>Masyarakat Hukum Adat yang keberadaannya dikukuhkan dengan Peraturan Daerah</b>	
<p>UU 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan (P3H)</p> <p style="text-align: center;">Penjelasan: Pasal 7</p> <p>... Masyarakat hukum adat adalah masyarakat tradisional yang masih terkait dalam bentuk paguyuban, memiliki kelembagaan dalam bentuk pranata dan perangkat hukum adat yang masih ditaati, dan masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya yang keberadaannya dikukuhkan dengan Peraturan Daerah ...</p>	<p>Penjelasan Pasal 38 angka 2</p> <p>Tetap</p>

Berdasarkan tabel di atas, tata cara pengakuan masyarakat hukum adat dalam RUU Cipta Kerja adalah: *pertama*, Penetapan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, *kedua* Pemerintah pusat bertugas dan berwenang menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum ada, dan *ketiga* keberadaan masyarakat hukum adat dikukuhkan dengan Peraturan Daerah.

Penetapan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak akan memperjelas pengakuan masyarakat hukum adat. Persoalan utamanya adalah mengenai “pengakuan bersyarat”. Pengakuan bersyarat mempersulit masyarakat hukum adat untuk menikmati hak tradisionalnya, yang sebenarnya adalah hak bawaan/hak asal-usul mereka. Seluruh peraturan perundang-undangan mengatur pengakuan bersyarat melalui Peraturan Daerah dan/atau Produk Hukum Daerah. Sementara menugaskan Pemerintah Pusat untuk menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat selalu berujung dengan menyerahkan kepada daerah. Permen LHK 34/2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Kearifan Lokal dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup, Pasal 9 dan Pasal 10 menyerahkan tata cara pengakuan ke Daerah. Permen ini dalam konsiderannya menyebutkan Pasal yang dimaksud dalam RUU Cipta Kerja.

Menyerahkan urusan pengakuan ke Daerah tidak menjamin pemenuhan hak tradisional masyarakat hukum adat. Perkumpulan HuMa Indonesia (Malik, 2019: 1) mencatat setidaknya dalam kurun waktu Mei 2013-Juli 2019 terdapat 161 produk hukum daerah tersebar di 19 provinsi dan 37 kabupaten/kota dari total 297 produk hukum daerah dan 110 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Namun seluruh produk hukum daerah tersebut tidak menjamin masyarakat hukum adat dapat menikmati hak tradisionalnya. Faktanya dapat dilihat dari jumlah luasan hutan adat yang sudah diakui Pemerintah sejak 2016-2019. Hingga Februari 2019, Direktur Jenderal Perhutanan Sosial dan Kemitraan Lingkungan (PSKL), Bambang Supriyanto menyatakan bahwa jumlah hutan adat yang secara definitif ditetapkan sejumlah 34 hutan adat dengan luas total 17.659 hektar (Bisnis.com, 2019). Jumlah ini relatif sangat kecil apabila dibandingkan dengan capaian perhutanan sosial hingga Maret 2019, yaitu 2.566.708,15 hektar (Mongabay, 2019) Hal ini membuktikan bahwa meskipun sudah diakui melalui produk hukum daerah, namun tidak menjamin bahwa hak tradisional masyarakat dapat dipenuhi.

Ada empat unsur yang harus dipenuhi untuk adanya suatu “hak”, yakni subjek, objek, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, dan perlindungan hukumnya. Unsur subjek menempati kedudukan terpenting. Ketidak-jelasan tentang subyek akan berimbas pada ketidak-jelasan tiga unsur lainnya.



#### IV. HAK ATAS WILAYAH ADAT MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM RUU CIPTA KERJA

RUU Cipta Kerja menyebutkan 3 frasa terkait Hak Ulayat, 2 Frasa Wilayah Adat, 2 frasa Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat, 2 frasa Tanah Ulayat, 4 frasa Tanah Hak Ulayat, 1 frasa Kawasan Adat, 1 frasa Tanah Milik Adat, 1 frasa Hak Milik Adat, 1 frasa Lahan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat dan 1 frasa hak tradisional. Deskripsinya adalah sebagai berikut:

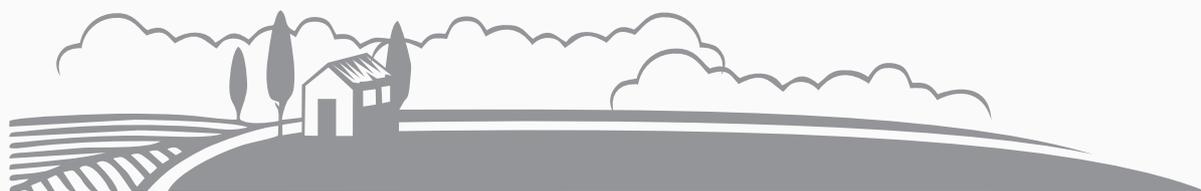
**Tabel 3.**  
**Perbedaan Frasa Mengenai Hak Ulayat  
di Dalam RUU Cipta Kerja**

Pasal dalam UU yang diubah/dihapus	Pasal dalam RUU Cipta Kerja
<b>Hak ulayat</b>	
<p>UU 17/2019 tentang Sumber Daya Air</p> <p>Pasal 1</p> <p>23. <b>Hak Ulayat</b> adalah hak persekutuan yang dimiliki oleh Masyarakat Adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan Air beserta isinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Pasal 55 angka 1</p> <p>Tetap</p>
<p>UU 17/2019 tentang Sumber Daya Air</p> <p>Pasal 9</p> <p>(2) Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui <b>hak ulayat</b> masyarakat adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Pasal 55 angka 3</p> <p>Pasal 9</p> <p>(2) Penguasaan Sumber Daya Air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dengan tetap mengakui <b>Hak Ulayat</b> Masyarakat Adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
<p>UU 22/2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan</p> <p>Pasal 111</p> <p>Pelaku Usaha yang menggunakan Lahan hak ulayat yang tidak melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang <b>hak ulayat</b> untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p>	<p>Pasal 32 angka 9</p> <p>Pasal 111</p> <p>1) Pelaku Usaha yang menggunakan Lahan hak ulayat yang tidak melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang <b>hak ulayat</b> untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, dikenakan sanksi administratif berupa denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)</p>

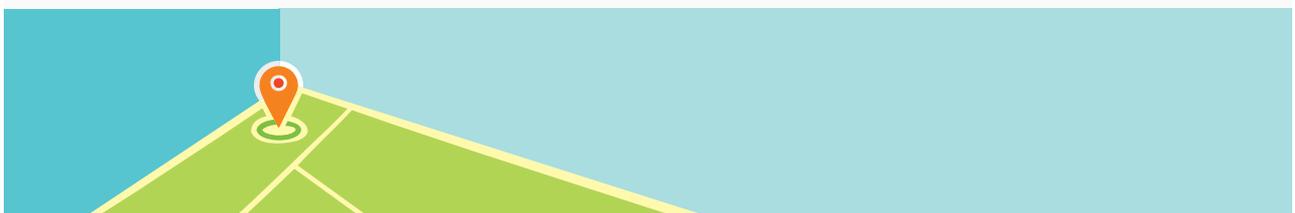
<b>Wilayah adat</b>	
<p>UU 17/2019 tentang Sumber Daya Air</p> <p>Pasal 1</p> <p>22. Masyarakat adat adalah masyarakat hukum adat dan/atau masyarakat tradisional yang hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu dan diikat oleh identitas budaya, hubungan yang kuat dengan tanah, serta wilayah dan sumber daya alam di <b>wilayah adatnya</b></p>	<p>Pasal 55 angka 1</p> <p>Tetap</p>
<b>Wilayah kelola masyarakat hukum adat</b>	
<p>UU 27/2007 tentang PWP3K</p> <p>Pasal 1</p> <p>33. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, dan tatanan hukum adat di <b>wilayah adatnya</b> sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>	<p>Pasal 19 angka 1</p> <p>Tetap</p>
<p>UU 27/2007 tentang PWP3K</p> <p>Pasal 22</p> <p>HP-3 tidak dapat diberikan pada kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan dan pantai umum.</p>	<p>Pasal 19 angka 17</p> <p>Pasal 22</p> <p>(1) Kewajiban memenuhi Perizinan Berusaha terkait Pemanfaatan di Laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dikecualikan bagi Masyarakat Hukum Adat <b>di wilayah kelola Masyarakat Hukum Adat.</b></p>
<p>UU 27/2007 tentang PWP3K</p> <p>Pasal 60</p> <p>(1) Dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, Masyarakat mempunyai hak untuk:</p> <p>c. Melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Pasal 19 Angka 24</p> <p>Pasal 60</p> <p>(1) Dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau – pulau kecil, Masyarakat mempunyai hak untuk:</p> <p>c. Mengusulkan <b>wilayah kelola Masyarakat hukum</b> adat ke dalam RZWP-3-K</p>



<b>Tanah ulayat</b>	
<p>UU 21/2014 tentang Panas Bumi</p> <p style="text-align: center;">Pasal 42</p> <p>(1) Dalam hal akan menggunakan bidang-bidang tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, dan/atau Kawasan Hutan di dalam Wilayah Kerja, pemegang Izin Pemanfaatan Langsung atau pemegang Izin Panas Bumi harus terlebih dahulu melakukan penyelesaian penggunaan lahan dengan pemakai tanah di atas tanah negara atau pemegang hak atau izin di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Pasal 42 angka 18</p> <p>Pasal 42</p> <p>Dalam hal pelaku usaha pemanfaatan langsung atau pelaku usaha Panas Bumi akan menggunakan bidang tanah negara, hak atas tanah, <b>tanah ulayat</b>, dan/atau Kawasan Hutan di dalam Wilayah Kerja, harus terlebih dahulu melakukan penyelesaian penggunaan lahan dengan pemakai tanah di atas tanah negara atau pemegang hak atau izin di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
<p>UU 30/2009 tentang Ketenagalistrikan</p> <p style="text-align: center;">Pasal 30</p> <p>(6) Dalam hal tanah yang digunakan pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik terdapat <b>tanah ulayat</b>, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan memperhatikan ketentuan hukum adat setempat.</p>	<p>Pasal 43 angka 21</p> <p>Tetap</p>
<b>Tanah hak ulayat</b>	
<p>UU 39/2014 tentang Perkebunan</p> <p style="text-align: center;">Pasal 17</p> <p>(1) Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan Perizinan Berusaha Perkebunan di atas <b>Tanah Hak Ulayat</b> Masyarakat Hukum Adat.</p>	<p>Pasal 30 Angka 4</p> <p>Tetap</p>
<p>UU 39/2014 tentang Perkebunan</p> <p style="text-align: center;">Pasal 103</p> <p>Setiap pejabat yang menerbitkan Perizinan Berusaha terkait Perkebunan di atas <b>Tanah Hak Ulayat</b> Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p>	<p>Pasal 30 angka 35</p> <p>Setiap pejabat yang menerbitkan izin Usaha Perkebunan di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sebagaimana di maksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)</p>



<p>UU 22/2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan</p> <p>Pasal 86</p> <p>(2) pemerintah pusat dilarang memberikan perizinan berusaha terkait usaha budi daya pertanian sebagaimana pada ayat (1) di atas <b>tanah hak ulayat</b> masyarakat hukum adat</p>	<p>Pasal 32 angka 5</p> <p>Pasal 86</p>
<p>UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum</p> <p>Penjelasan Pasal 40</p> <p>... Ganti Kerugian atas <b>tanah hak ulaya</b> t diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan ...</p>	<p>Penjelasan Pasal 121 angka 10</p> <p>Tetap</p>
<b>Kawasan adat</b>	
<p>UU 26/2007 tentang Penataan Ruang</p> <p>Penjelasan Pasal 5 ayat (5)</p> <p>Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan sosial dan budaya, antara lain, adalah <b>kawasan adat</b> tertentu, kawasan konservasi warisan budaya, termasuk warisan budaya yang diakui sebagai warisan dunia, seperti Kompleks Candi Borobudur dan Kompleks Candi Prambanan.</p>	<p>Penjelasan Pasal 18 angka 2</p> <p>Tetap</p>
<b>Tanah milik adat</b>	
<p>UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum</p> <p>Penjelasan Pasal 40</p> <p>Pemberian Ganti Kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada Pihak yang Berhak atas ganti kerugian... Yang berhak antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. pemegang hak atas tanah;</li> <li>b. pemegang hak pengelolaan;</li> <li>c. nadzir, untuk tanah wakaf;</li> <li>d. pemilik <b>tanah bekas milik adat</b>.</li> </ol>	<p>Penjelasan Pasal 121 angka 10</p> <p>Tetap</p>



<b>Lahan hak ulayat</b>	
<p>UU 22/2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan</p> <p style="text-align: center;">Pasal 111</p> <p>(1) Pelaku Usaha yang menggunakan <b>Lahan hak ulayat</b> yang tidak melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p>	<p>Pasal 32 angka 9</p> <p>Pasal 111</p> <p>(1) Pelaku Usaha yang menggunakan <b>Lahan hak ulayat</b> yang tidak melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, dikenakan sanksi administratif berupa denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)</p>
<b>Hak tradisional</b>	
<p>UU 6/2014 tentang Desa</p> <p style="text-align: center;">Pasal 1</p> <p>1. Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau <b>hak tradisional</b> yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p>	<p>Psasal 117 angka 1</p> <p>Tetap</p>
<p>UU 27/2007 tentang PWP3K</p> <p style="text-align: center;">Pasal 1</p> <p>35. Masyarakat Tradisional adalah Masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui <b>hak tradisionalnya</b> dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.</p>	<p>Pasal 19 angka 1</p> <p>Tetap</p>



<b>Hak milik adat</b>	
<p>UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum</p> <p>Yang dimaksud dengan "pemegang dasar penguasaan atas tanah" adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas Hak atas Tanah yang belum dibalik nama, pemegang akta jual beli atas <b>hak milik adat</b> yang belum diterbitkan sertipikat, dan pemegang surat izin menghuni.</p>	<p>Penjelasan Pasal 121 angka 10</p>

Dalam perbincangan sehari-hari, penggunaan frasa-frasa itu bisa lebih bebas karena tidak ada implikasi hukum. Namun karena istilah tersebut digunakan dalam RUU, maka harus jelas konsepsinya karena ada konsekuensi hukum. Dengan mengadopsi tulisan Prof. Maria SW Sumardjono, (2015: 4), Kertas Kebijakan ini memetakan beraneka frasa tersebut kaitannya dengan hak ulayat. Dengan pertanyaan mendasar yang diajukan: (1) beranjak dari pengertian teknis yuridis, apakah frasa-frasa tersebut sama atau dipersamakan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat (MHA)? (2) di mana tempat frasa-frasa tersebut dalam sistem hukum pertanahan nasional?

**Tabel 4.**  
**Penjelasan Frasa Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Isu	Penjelasan
<p><b>Apakah frasa-frasa tersebut sama atau disamakan dengan hak ulayat MHA?</b></p>	<p><b>Hak ulayat itu berdimensi publik sekaligus perdata.</b> Dimensi publiknya tampak dalam kewenangan MHA untuk mengatur: (1) tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharannya; (2) hubungan hukum antara MHA dan tanahnya; dan (3) perbuatan hukum terkait dengan tanah MHA. Dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat sebagai kepunyaan bersama. Hak ulayat itu bukan hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 4 jo Pasal 16 UUPA.</p> <p>Sebaliknya, <b>Hak milik adat</b> misalnya dimaknai sebagai hak atas tanah (Penjelasan Pasal 121 angka 10), ditandai dengan frasa "...pemegang akta jual beli atas hak milik adat."</p>
<p><b>Di mana tempat frasa-frasa tersebut dalam sistem hukum pertanahan nasional?</b></p>	<p>Mengacu Penjelasan Umum II (2) UUPA, dalam hubungan antara negara dan tanah terdapat tiga entitas tanah: (1) tanah negara yang kewenangannya beraspek publik; (2) tanah hak yang dipunyai orang perorangan atau badan hukum yang kewenangannya beraspek perdata; dan (3) tanah ulayat MHA yang kewenangannya beraspek publik dan perdata.</p> <p>Frasa selain hak ulayat tidak bisa ditemukan dalam berbagai peraturan pertanahan nasional</p>

Lebih lanjut, UUD 1945 mengatur dan menjamin pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya, khususnya Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Ruang ruang lingkup “hak tradisional” dibahas dalam Putusan MK 35/PUU-X/2012. Pemohon mengutip pendapat Mahadi (1991) yang menyatakan “Bahwa yang menjadi objek dari hak masyarakat hukum adat adalah hak atas wilayah adatnya (hak ulayat) yang meliputi air, tumbuh-tumbuhan (pepohonan), dan binatang, bebatuan yang memiliki nilai ekonomis (di dalam tanah), bahan galian, dan juga sepanjang pesisir pantai, juga di atas permukaan air, di dalam air, maupun bagian tanah yang berada di dalamnya.”

Selanjutnya, menurut Maruarar Siahaan, masyarakat hukum adat dalam sejarahnya memiliki hak dan kewenangan publik dalam mengelola masyarakat di bidang hukum adat, sosial, kultural, dan ekonomi (MK 35/PUU-X/2012, 2012: 83). Hak tradisional yang bersifat kewilayahan dengan otoritas yang berhubungan dengan yurisdiksi, preskriptif, dan adjudikatif perlu dihormati dan diposisikan kembali dalam konsep NKRI yang berdaulat (MK 35/PUU-X/2012, 2012: 84).

Terdapat 10 frasa hak atas tanah masyarakat hukum adat dalam RUU Cipta Kerja yang sebelumnya sudah tersebar di dalam pengaturan berbagai undang-undang sektoral, di antaranya hak ulayat, tanah ulayat, tanah hak ulayat, lahan hak ulayat, wilayah adat, wilayah kelola masyarakat hukum adat, kawasan adat, hak tradisional, tanah milik adat, dan hak milik adat.

Membandingkan dengan definisi ideal hak tradisional masyarakat hukum adat atas wilayah adat yang dicita-citakan UUD 1945, Putusan MK 35/PUU-X/2012, dan pendapat para sarjana, terdapat beberapa masalah terkait pengaturan yang berhubungan dengan wilayah adat dalam RUU Cipta Kerja.

Pertama, penggunaan frasa 'hak ulayat' tanpa disertai definisi pada ketentuan umum. Misalnya dalam pasal-pasal yang terkait UU 22/2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan dan UU 21/2014 tentang Panas Bumi. Tidak dicantumkan definisi hak ulayat dalam ketentuan umum, sehingga tidak jelas apakah definisi hak ulayat dalam ketentuan-ketentuan ini sama dengan definisi sesuai UUPA atau berbeda.

Kedua, terdapat penggunaan frasa 'hak ulayat' yang definisinya berbeda dari yang diatur Konstitusi dan Putusan MK 35/PUU-X/2012. Misalnya dalam pasal-pasal terkait UU 17/2019 tentang Sumber Daya Air. Dalam ketentuan umumnya, hak ulayat hanya didefinisikan sebagai kewenangan untuk memanfaatkan. Padahal, hak ulayat masyarakat hukum adat atas wilayah adatnya juga termasuk kewenangan mengatur dan menguasai. Dari contoh di atas dapat dilihat tidak sinkronnya pengertian hak ulayat dalam peraturan-peraturan sektoral.



Ketiga, kewenangan yang terbatas bagi masyarakat hukum adat. Frasa-frasa yang berkaitan dengan wilayah adat dalam RUU Cipta Kerja hanya disinggung sebatas hubungannya dengan investasi. Sehingga hak-hak yang diatur sangat terbatas. Misalnya frasa 'wilayah kelola masyarakat hukum adat' yang berkaitan dengan UU 27/2007 tentang PWP3K sebagaimana telah diubah dengan UU 1/2014. Frasa tersebut hanya disinggung berkaitan dengan perizinan berusaha di perairan pesisir. Sehingga, hak masyarakat hukum adat yang diatur hanya sebatas hak untuk memanfaatkan ruang di perairan pesisir tanpa membutuhkan perizinan berusaha. Contoh lain adalah peraturan mengenai 'kawasan adat' berkaitan dengan penataan ruang. Tidak diatur kewenangan masyarakat hukum adat dalam kawasan adat. Bahkan, karena kewenangan penataan ruang merupakan kewenangan pemerintah, kedudukan masyarakat hukum adat di kawasan adat lebih bersifat pasif.

Keempat, walaupun terdapat beberapa pasal yang seolah-olah melindungi kepentingan masyarakat hukum adat, namun pasal-pasal tersebut tidak akan menyelesaikan perampasan wilayah adat akibat konflik penguasaan tanah dan sumberdaya alam. Bahkan, pasal-pasal tersebut berpotensi kontraproduktif apabila dilaksanakan secara formalistik. Misalnya Pasal 30 angka 4 dan Pasal 35 RUU Cipta Kerja yang melarang pemerintah menerbitkan Izin Usaha Perkebunan di atas tanah hak ulayat. Dalam konteks ini, sampai sekarang masih terdapat ketidakjelasan mengenai mekanisme pengakuan dan pendaftaran tanah hak ulayat. Apalagi, dengan terbitnya Permen ATR 18/2019 yang melarang penetapan hak ulayat di atas tanah yang melekat hak atas tanah atau tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan. Amanah TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam untuk menyelesaikan konflik penguasaan tanah yang merugikan masyarakat hukum adat dan lokal pun tidak pernah dijalankan. Dengan ketidakjelasan peraturan pertanahan berkaitan dengan hak ulayat, diprediksi tanah-tanah yang sudah dikuasai oleh masyarakat hukum adat secara turun temurun tidak diakui karena secara formil belum didaftarkan sebagai hak ulayat. Mengingat kebanyakan pengaturan hak ulayat di RUU Cipta Kerja adalah berkaitan dengan penggunaan tanah untuk investasi, diprediksi ketidakjelasan aturan mengenai hak ulayat malah akan memudahkan perampasan wilayah adat demi kemudahan investasi.

Terakhir, pengaturan mengenai wilayah adat dalam RUU Cipta Kerja masih sangat sektoral. Hal ini mencederai semangat penghargaan hak tradisional masyarakat hukum adat yang harusnya bersifat holistik. Sebelumnya telah dibahas, sifat holistik hak tradisional bisa dilihat dari segi kewenangan dan objek hak. Dari segi kewenangan, sektoralisme membuat kewenangan masyarakat hukum adat dibatasi dalam berbagai aturan sektoral. Misalnya dalam satu undang-undang, kewenangan hanya sebatas pemanfaatan ruang, dan lain-lain. Dari segi objek hak, muatan RUU Cipta Kerja yang masih commodity-oriented membuat hak masyarakat hukum adat atas hutan, misalnya, masih terpisah dengan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya air. Penguatan hak masyarakat hukum adat atas tanah yang merupakan ruang hidupnya merupakan keniscayaan. Beraneka frasa dalam RUU Cipta Kerja justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Saat ini yang diperlukan adalah pengaturan tentang hak ulayat dengan menjalankan amanat konstitusi dan mengakomodasi putusan MK yang relevan. Memperkenalkan dan/atau mempertahankan frasa-frasa dalam RUU Cipta Kerja tanpa disertai landasan filosofis, yuridis dan sosiologis yang kuat, maka tujuan RUU Cipta Kerja sebagai kodifikasi tidak tercapai.



## V. PENUTUP

Melihat substansi RUU Cipta Kerja sejauh ini, dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, RUU Cipta Kerja yang digadag-gadag akan menyelesaikan tumpang tindih peraturan ternyata sama sekali tidak menyelesaikan sektoralisme pengaturan masyarakat hukum adat di Indonesia. Terbukti dengan masih digunakannya beragam frasa terkait masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum, dan hak atas wilayah adatnya. Keberagaman frasa ini bukan hanya memiliki pengertian hukum yang berbeda, namun menyebabkan pengakuan dan kewenangan masyarakat hukum adat atas wilayah adat masih terpisah-pisah tergantung aturan sektoral yang mengaturnya. Perbedaan istilah masyarakat hukum adat ini juga disebabkan karena berbagai undang-undang yang diubah oleh RUU Cipta Kerja ini pun menyebutnya dengan istilah yang berbeda, masyarakat hukum adat, masyarakat adat, masyarakat lokal, masyarakat tradisonal, dan sebagainya. Tampaknya RUU Cipta Kerja tidak memanfaatkan momentum ini untuk menyelesaikan sektoralisme dan disharmoni pengaturan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisonalnya. Dengan mencermati latar belakang dan pertimbangan penyusunannya, RUU Cipta Kerja ini memang tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan tumpang tindih pengaturan, apalagi hanya di bidang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat. Maksud RUU ini utamanya adalah untuk mengatasi berbagai hambatan investasi yang dianggap mampu menciptakan lapangan kerja. Namun, apabila dilihat dari beberapa pernyataan Pemerintah, salah satu tujuan dibentuknya omnibus law RUU Cipta Kerja ini adalah untuk menghilangkan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan dan menghilangkan ego sektoral yang terkandung dalam berbagai peraturan perundang-undangan. ([www.menpan.go.id](http://www.menpan.go.id), 2020) Berarti, pernyataan pemerintah soal penghilangan ego sektoral hanyalah hipokrisi. Karena sektoralisme pengaturan masyarakat hukum adat dilanggengkan oleh RUU Cipta Kerja.

Kedua, ketidakjelasan pengaturan mengenai pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak ulayat di Indonesia menyebabkan masyarakat hukum adat rentan menjadi korban perampasan tanah dalam pelaksanaan investasi berdasarkan RUU ini nantinya. Berbagai pengaturan mengenai hak ulayat dalam RUU Cipta Kerja hanya ditujukan untuk kepentingan investasi dalam perolehan tanahnya. Pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah dan sumberdaya alam di dalam wilayah adat tampaknya masih dianggap tidak bisa berkontribusi memberikan peluang bekerja kepada warga negara untuk mendapatkan penghasilan yang layak. Dengan demikian, nasib masyarakat hukum adat yang selama ini menjadi tumbal pembangunan, sehingga selalu mendapat tekanan dari pemerintah dan aparat penegak hukum, masih belum berubah. RUU ini masih belum beranjak dari paradigma UU sektoral yang diubahnya, bahwa peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak dapat dicapai melalui pengakuan hak masyarakat hukum adat.

Ketiga, akibatnya ialah bahwa RUU ini tidak bisa diharapkan untuk mendorong penyelesaian konflik penguasaan tanah dan pengelolaan sumberdaya alam yang senantiasa merugikan masyarakat hukum adat.



## V. PUSTAKA

- Krutz , Glen S, Hitching a Ride Omnibus Legislating in the US Congress, The Ohio State University Press, 2001.
- Malik, Analisis Atas Produk Hukum Daerah Mengenai Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat Pasca Putusan Mk35, Jakarta, 2019.
- Muhajir, Mumu et.,al, Kerangka Hukum Hutan Adat, Perkumpulan HuMa Indonesia, 2019.
- Sumardjono, Maria SW, Ihwal Hak Komunal Atas Tanah, Harian Kompas, 6 Juli 2015.
- Sumigar, Bernhard Ruben Fritz, Kodifikasi dalam RKUHP dan Implikasi terhadap Tatahan Hukum Pidana Indonesia, ICJR, 2015.
- Wibowo, Agung et.,al, 2015, Penetapan Hutan Adat Menuju Pengakuan Hak Masyarakat Adat, Jakarta: Huma-Djojodigoeno Institute FH UGM, 2015.
2019. Omnibus Law: Mengapa Tahapan Sosial Berinvestasi Perlu. Makalah dipresentasikan oleh Bernadinus Steni pada Konsolidasi CSO Penyikapan Omnibus Hukum, 18 Desember 2019, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Pemerintah Indonesia. 1960. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)
- <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51382305>, Presiden Jokowi dalam wawancara eksklusif dengan BBC: 'Prioritas saya ekonomi, tapi bukan saya tidak senang HAM dan Lingkungan', 13 Februari 2020.
- <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190304/99/895784/klhk-tetapkan-7-hutan-adat-baru>, KLHK tetapkan 7 Hutan Adat Baru, 4 Maret 2019.
- <https://www.mongabay.co.id/2019/03/27/penetapan-hutan-adat-hanya-1-dari-realisisi-perhutanan-sosial/>, Penetapan Hutan Adat Hanya 1% Dari Realisasi Perhutanan Sosial, 27 Maret 2019.
- <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/dari-istana/ruu-omnibus-law-upaya-perkuat-perekonomian-nasional-melalui-penciptaan-lapangan-kerja-dan-fasilitas-perpajakan>, RUU Omnibus Law Upaya Perkuat Perekonomian Nasional Melalui Penciptaan Lapangan Kerja dan Fasilitas Perpajakan, 27 Desember 2019.



OMNIBUSWHAT ?  
TAMBAH ?



***“Prioritas yang  
saya ambil memang  
di bidang ekonomi  
terlebih dahulu. Tapi  
memang bukan saya  
tidak senang dengan  
urusan HAM, atau  
tidak senang dengan  
lingkungan, tidak,  
kita juga kerjakan itu,”***

**Presiden Joko Widodo**