

LAPORAN PEMANTAUAN GLOBAL SEBAGAI ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN HAK-HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT

(*The Global Monitoring Report as an Analysis and Evaluation of
Regulation in Indigenous People Right*)

Muhamad Nafi Uz Zaman

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Jl. dr. Antonius Suroyo, Tembalang Semarang

e-mail: mnafiuzzaman@live.undip.ac.id

Abstrak

Pernyataan dukungan Indonesia terhadap *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP), berdampak adanya laporan pemantauan global terhadap pelaksanaan pemenuhan hak masyarakat hukum adat. Persoalannya adalah analisis dan evaluasi perundang-undangan, khususnya dalam masyarakat hukum adat masih belum memperhatikan pemantauan global tersebut. Melalui pendekatan doktriner dan kajian konseptual tentang hubungan hukum internasional dengan hukum domestik, menunjukkan bahwa berdasarkan *annual report International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGIA), Indonesia dinilai masih negatif dan mendapatkan berbagai catatan serta rekomendasi tentang pelaksanaan pemenuhan hak masyarakat hukum adat. Adanya laporan pemantauan global tersebut seharusnya dapat dijadikan bahan analisis dan evaluasi regulasi. Harapannya dapat meningkatkan reputasi dan citra positif di dunia internasional. Namun disisi lain, terdapat berbagai pertimbangan negara dalam menindaklanjuti hasil pemantauan internasional, misalnya persoalan *political will, national interest* dan sifat perjanjian atau deklarasi internasional itu sendiri.

Kata kunci: Pemantauan, Global, Analisis dan Evaluasi, dan Masyarakat Hukum Adat.

Abstract

Indonesia's statement of support for the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) impacts the existence of a global monitoring report on the implementation of the fulfillment of the rights of indigenous peoples. The problem is that the analysis and evaluation of legislation, especially for indigenous peoples, still needs to pay attention to this global monitoring. A doctrinal approach and conceptual study of the relationship between international law and domestic law shows that based on the annual report of the International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Indonesia is still considered harmful and has received various notes and recommendations on the implementation of the fulfillment of the rights of indigenous peoples. The existence of this global monitoring report should be used as material for the analysis and evaluation of regulations. It is hoped that it can improve the reputation and positive image in the international world. However, there are various considerations for countries in following up on the results of global monitoring, such as the issue of political will, national interest, and the nature of the international agreement or declaration itself.

Keywords: Monitoring, Global, Analysis and Evaluation, and Indigenous Peoples.

A. Pendahuluan

Analisis dan evaluasi perundang-undangan memegang peranan penting dalam siklus regulasi. Sebab *good legislation* bukan hanya berbicara tentang teknik penyusunan undang-undang, melainkan juga menyangkut kemampuan untuk melakukan monitoring dan evaluasinya.¹ Berbagai variabel² digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi, salah satunya adalah pemantauan global (*global monitoring*) yang berasal dari komitmen internasional. Variabel ini tidak dapat terlepas dari proses analisis dan evaluasi di Indonesia, sebab sebagai secara normatif, salah satu bahan yang digunakan untuk analisis dan evaluasi sebagaimana yang ditetapkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah perjanjian internasional.³ Selain itu, terikatnya Indonesia terhadap perjanjian atau menyatakan dukungan terhadap deklarasi internasional juga berdampak pada tunduknya Indonesia terhadap pengawasan internasional, salah satunya dalam pemenuhan hak masyarakat hukum adat.

Sebagai salah satu negara dengan jumlah masyarakat hukum adat terbesar di dunia, dengan 2.366 komunitas adat dan lebih dari 18 juta orang,⁴ Indonesia telah menyatakan dukungan (*in favor*) terhadap *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* 61/295 (selanjutnya disebut UNDRIP) yang

diadopsi oleh *General Assembly United Nation* pada 13 September 2007, bersama 143 negara lainnya. Konsekuensi logisnya adalah Indonesia harus memenuhi *international standart* tentang *indigenous peoples* dan dilakukan pemantauan secara internasional oleh badan atau organisasi baik ditunjuk langsung oleh suatu perjanjian internasional maupun yang dilakukan oleh *international non-governmental organization*. Pemantauan global ini tentunya akan menilai sejauh mana tingkat kepatuhan Indonesia dalam melakukan pemenuhan hak masyarakat hukum adat.

Berdasarkan data pemantauan yang dilakukan oleh *International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGIA) – organisasi internasional yang aktif dalam mempromosikan prinsip-prinsip UNDRIP dan memberikan rekomendasi kepada negara-negara, menyatakan bahwa Indonesia masih dinilai negatif dan mempunyai banyak pekerjaan rumah dalam pemenuhan hak masyarakat hukum adat.⁵ Misalnya masih banyak terjadi konflik agraria dan kriminalisasi masyarakat hukum adat, problem regulasi yang belum menemui titik temu tentang status masyarakat hukum adat, isu tentang *women indigenous*, serta persoalan spesifik di Papua dan Papua Barat. Selain itu *UN Special Rapporteur on The Rights of Indigenous Peoples* sebagai mandat pelaksanaan dari konvensi

¹ Ahmad Yani, "Perodic Review Terhadap Undang-Undang Untuk Mewujudkan Good Legislation," *Jurnal Civic Hukum* 7, no. 2 (2022): h. 138-139, <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/jurnalcivichukum/article/view/22555>.

² Terdapat berbagai bahan yang digunakan dalam analisis dan evaluasi undang-undang antara lain: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung mengenai *judicial review* suatu peraturan perundang-undangan; Perjanjian internasional yang terkait; Hasil penelitian hukum dan/atau non hukum; Kebijakan Pemerintah; Masukan masyarakat (hasil seminar, lokakarya, focus group discussion, diskusi publik, serta media massa baik cetak atau elektronik). Semua variabel tersebut dipertimbangkan untuk merekomendasikan apakah undang-undang tersebut layak untuk dipertahankan, diubah atau dicabut.

³ Badan Pembinaan Hukum Nasional. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Analisis Dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019* (Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2019).

⁴ Data yang didapat dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) tahun 2022-2023.

⁵ Dwayne Mamo et al., *The Indigenous World 2023*, 37th ed. (Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, 2023).

HAM PBB, mencatat adanya pelanggaran serius terhadap masyarakat hukum adat di Papua pada rentang tahun 2021-2023,⁶ seperti kekerasan, marginalisasi dalam kegiatan ekonomi hingga akses pelayanan kesehatan. Catatan lain datang dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang mengidentifikasi terdapat 687 konflik agraria di wilayah adat seluas 11,07 juta hektar dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, yang mengakibatkan lebih dari 925 orang warga masyarakat hukum adat dikriminalisasi.⁷

Berbagai catatan pemantauan internasional tersebut telah menggambarkan bagaimana kondisi pemenuhan hak masyarakat hukum adat dari kacamata global, yang semestinya bisa menjadi bahan evaluasi Indonesia dalam memperbaiki regulasi masyarakat hukum adat. Namun persoalannya selama ini proses analisis dan evaluasi regulasi terkait masyarakat hukum adat hanya sebatas evauasi internal, dan belum menyentuh pada kemauan global. Retno Kusniati dalam risetnya menyebut bahwa regulasi masyarakat hukum adat di Indonesia⁸ belum mencantumkan beberapa prinsip dalam UNDRIP seperti FPIC (*Free, Prior and Informed Consent*)⁹ dan *self determination*, dimana keduanya menjadi jantung dari pemenuhan hak masyarakat hukum adat.

Kajian tentang implementasi pemantauan internasional dalam analisis dan evaluasi regulasi khususnya dalam bidang masyarakat hukum adat masih belum banyak dibahas. Sebab kajian ini mempertemukan 2 (dua) topik yang berbeda yaitu *pertama* kajian pemenuhan hak masyarakat hukum adat dari kacamata internasional, misalnya oleh Retno Kusniati yang menyoroti bahwa regulasi di Indonesia masih belum mengadopsi FPIC.¹⁰ Kemudian riset Abdul Yakin yang menyatakan tingkat kepatuhan Indonesia terhadap UNDRIP masih pada level *passive-compliance*,¹¹ serta tulisan dari Rahadian Suwartono dan Vania yang menerangkan bahwa konstitusi Indonesia masih “diam” dalam menentukan hubungan antara hukum domestik dengan hukum internasional,¹² sehingga berdampak pada kebingungan apakah Indonesia harus patuh terhadap komitmen internasional, termasuk dalam pemenuhan hak masyarakat hukum adat. *Kedua* kajian analisis dan evaluasi regulasi di Indonesia yang masih berada pada tataran teknis dan mencari metode apa yang paling tepat. Misalnya tulisan Gunardi yang berkutat pada desain strategi pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan,¹³ serta riset Ahmad Yani yang mengusulkan dilakukannya periodic review

⁶ Mamo et al, h. 694-703.

⁷ Nandito Putra, “DPR Janji Sahkan RUU Masyarakat Adat Pada 2025,” *Tempo.Co*, November 20, 2024, <https://www.tempo.co/politik/dpr-janji-sahkan-ruu-masyarakat-adat-pada-2025-1170686>.

⁸ Hingga saat ini, belum ada regulasi khusus tentang masyarakat hukum adat. Pengaturannya masih terpencar dalam beberapa regulasi seperti Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang tentang Kehutanan, Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Undang-Undang tentang Perkebunan

⁹ Retno Kusniati, “Free , Prior , and Informed Consent Principles as Indigenous Peoples’ Right: Soft Law or Hard Law?,” *Jambe Law Journal*, 7, no. 1 (2024): h. 169–193, <https://doi.org/10.22437/jlj.7.1.169-193>.

¹⁰ Kusniati.

¹¹ Muhammad Abdul Yakin, “Kepatuhan Indonesia Kepada United Nations Declaration on The Rights of Indigenous People Dalam Perlindungan Suku Sakai Di Riau” (Universitas Sriwijaya, 2021).

¹² Rahadian Diffaul Barraq Suwartono and Vania Lutfi Safira Erlangga, “Dilema Pengaturan Kedudukan Hukum Internasional Di Dalam Konstitusi Indonesia,” *Jurnal Mimbar Hukum* 36, no. 1 (2024): h. 54.

¹³ Gunardi SA Lumbantoruan, “Gagasan Mekanisme Pemantauan Dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Agenda Penataan Regulasi,” *Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): h. 283-301.

dalam pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Oleh sebab itu, berdasarkan kajian *literatur review* tersebut, tulisan ini menggabungkan dua topik tersebut, agar apa yang sudah dievaluasi secara internasional dalam bidang masyarakat hukum adat dapat dijadikan bahan untuk evaluasi regulasi di Indonesia. Tulisan ini mengangkat dua permasalahan yaitu, bagaimana mekanisme pengawasan organisasi internasional (*global monoitoring*) dalam pelaksanaan pemenuhan hak masyarakat hukum adat sebagai hak asasi manusia dan bagaimana global monitoring dapat digunakan sebagai bahan evaluasi regulasi pemenuhan hak masyarakat hukum adat.

B. Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian doktriner dengan menggunakan kajian konseptual mengenai masyarakat hukum adat, hak asasi manusia dan peraturan perundang-undangannya di Indonesia. Konsep hubungan antara hukum internasional dan hukum domestik juga digunakan untuk melihat penggunaan standar internasional dalam hukum nasional. Analisis didasarkan atas pemahaman beberapa teori regulasi dan hukum internasional misalnya tentang analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, teori perjanjian internasional dan studi kepustakaan lainnya.

Sedangkan bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang berkaitan dengan ketentuan instrumen internasional dan peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti kajian kepustakaan misalnya buku dan artikel ilmiah yang membahas mengenai pemenuhan hak masyarakat hukum adat jika ditinjau dari pemantauan global. Semua bahan hukum tersebut diolah, dianalisis dan digunakan untuk menentukan bagaimana pemantauan global dapat digunakan sebagai bahan evaluasi regulasi pemenuhan hak masyarakat hukum adat.

C. Pembahasan

1. Mekanisme Pengawasan Organisasi Internasional (*Global Monoitoring*) dalam Pelaksanaan Pemenuhan Hak Masyarakat Hukum Adat sebagai Hak Asasi Manusia

Pemenuhan hak atas masyarakat hukum adat¹⁵ atau dalam terminologi internasional disebut sebagai *indigenous people* dilatarbelakangi atas keprihatinan terhadap kondisi yang menderita akibat ketidakadilan historis (*historic injustices*). Penjajahan, perampasan tanah, wilayah dan sumber daya menyebabkan terdesaknya eksistensi kehidupan masyarakat hukum adat. Secara prinsip, negara mempunyai tanggung jawab dalam melakukan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan

¹⁴ Yani, "Perodic Review Terhadap Undang-Undang Untuk Mewujudkan Good Legislation."

¹⁵ Dalam tulisan ini akan menggunakan terminologi Masyarakat Hukum Adat sebagai terjemahan dari *Indigenous People*. Istilah Masyarakat Hukum Adat dipilih dengan alasan bahwa istilah ini telah digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup, dan berbagai kajian penelitian untuk merujuk pada kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum. Istilah Masyarakat Hukum Adat merupakan bentuk yang lebih formal dan berhubungan erat dengan hukum negara, sedangkan masyarakat adat memiliki cakupan lebih luas yang mencakup aspek budaya dan identitas, serta sering kali dilindungi oleh hukum internasional terkait hak-hak budaya dan tradisi.

(*to respect, to fulfill, to protect*) terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Hal inilah yang melatarbelakangi adanya deklarasi *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* 61/295 (selanjutnya disebut UNDRIP) yang diadopsi oleh *General Assembly United Nation* pada 13 September 2007.

UNDRIP merupakan deklarasi internasional yang sifatnya *non-legally binding* (tidak mengikat secara hukum), namun menjadi komitmen moral dan politik serta standar internasional yang memberikan panduan bagi negara-negara. Meskipun statusnya sebagai *soft law* atau tidak mengikat secara hukum bagi negara-negara, namun perjanjian tersebut mendapatkan dukungan yang luas, diakui dan dipraktikkan oleh negara-negara, sehingga asas-asas deklarasi tersebut dianggap sebagai *customary international law*.¹⁶ Hal ini diperkuat oleh pola hukum domestik, keputusan pengadilan, dan praktik administratif yang berkembang di berbagai negara yang secara umum sejalan dengan prinsip-prinsip di deklarasi tersebut. Misalnya Putusan *Supreme Court* Negara Belize, menegaskan bahwa masyarakat adat Maya di negara itu memiliki hak atas tanah berdasarkan penguasaan tanah adat mereka, dan meneguhkan hak-hak atas properti dan perlindungan yang setara dalam Konstitusi Belize.¹⁷ Mengacu pada putusan *Supreme Court of Belize* tersebut menegaskan bahwa pemenuhan pada masyarakat hukum adat pada UNDRIP bukan saja *customary international law*, tetapi juga mencerminkan asas-asas yang dipraktikkan luas oleh internasional atau

dapat dikatakan sebagai *general principles of international law*.

Secara umum UNDRIP bertujuan untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak masyarakat hukum adat dan menjadi acuan dalam advokasi hak masyarakat adat di seluruh dunia. Beberapa standar pemenuhan hak masyarakat hukum adat diatur pada 46 pasal di dalam UNDRIP. Misalnya tentang pengakuan atas identitas (*Article 1-5*), hak atas tanah, wilayah, dan sumber daya (*Article 10-30*), hak atas budaya, tradisi, dan pengetahuan (*Article 11-16*), hak atas pembangunan dan partisipasi (*Article 17-23*), hak atas otonomi dan pemerintahan sendiri (*Article 3, 4, 18, 19*), serta implementasi dan pemantauan (*Article 38-46*). Berbagai prinsip dari pemenuhan masyarakat hukum adat dalam UNDRIP:

- a. Penentuan Nasib Sendiri (*self-determination*),
- b. Hak atas tanah (*right of the land*),
- c. Ganti rugi atas perampasan hak milik budaya, intelektual, dan spiritual,
- d. Penerapan FPIC (*Free, Prior, and Informed Consent*) dalam langkah-langkah legislatif / administratif yang berdampak pada masyarakat hukum hukum adat,
- e. Hak atas ganti rugi atas tanah,

Selain UNDRIP, instrumen internasional lainnya yang mengikat secara hukum (*legally binding*) adalah *International Labour Organization (ILO) Convention* (No. 169) tentang Masyarakat Adat dan Suku di Negara-negara Merdeka (*Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*) tahun 1989.¹⁸ Konvensi tersebut merupakan perubahan dari

¹⁶ S James Anaya, "The Human Rights of Indigenous Peoples: United Nations Developments," *University of Hawai'i Law Review* 35, no. 1 (2013): h. 983-1011.

¹⁷ Supreme Court of Belize, Aurelio Cal v. Basilio Teul et al., consolidate claims of Nos. 171 and 172 (2007).

¹⁸ Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (ILO No. 169), June 27, 1989, 28 I.L.M. 1382. Selanjutnya disebut sebagai ILO Convention No. 169.

ILO Convention No. 107 yang sebelumnya justru menitikberatkan pada proses “asimilasi” atau integrasi masyarakat adat ke dalam masyarakat umum (majoritas).¹⁹ Dalam ILO Convention No. 169, diatur tentang pengakuan dan pemenuhan hak atas identitas dan budaya, partisipasi dan representasi, hak atas tanah dan sumber daya, hak atas pekerjaan dan kondisi kerja, pengakuan terhadap institusi adat serta *state responsibility*.

Terhadap dua instrumen internasional tersebut, Indonesia menjadi salah satu negara yang mendukung (*voted in favor*) UNDRIP, disamping mayoritas negara anggota PBB. Komposisinya adalah 144 negara mendukung seperti Brazil, Indonesia, Jepang, Jerman, Spanyol, Prancis dan negara-negara lain di Uni Eropa. 4 negara menolak seperti Australia, Kanada, New Zealand, Amerika Serikat,²⁰ serta 11 negara abstain seperti Azerbaijan, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Kolumbia, Georgia, Kenya, Nigeria, Federasi Rusia, Samoa, dan Ukraina. Meskipun dalam Majelis Umum PBB tersebut, Indonesia melalui perwakilannya memberikan catatan terhadap pemaknaan definisi *Indigenous Peoples* dan *Tribal Peoples*.²¹ Sedangkan terhadap ILO Convention No. 169, Indonesia sampai saat ini belum meratifikasinya. Berbagai alasannya ditulis oleh Tom Eddy, misalnya persoalan definisi yang belum tepat dalam konteks hukum nasional Indonesia. Kemudian persoalan nasionalisme dan ruang lingkup *indigenous peoples* serta implikasi terhadap kedaulatan dan kebijakan

pertanahan.²² Berbeda dengan UNDRIP yang *morally binding*, ILO Convention No. 169 ini bersifat *legally binding*, sehingga Indonesia memiliki untuk mempertimbangkan dan mengkaji terlebih dahulu sebelum melakukan ratifikasi.

Meskipun secara formal-mengikat, UNDRIP tidak menyebutkan lembaga spesifik yang melakukan pengawasan setiap negara, namun berdasarkan Article 42, UNDRIP menyebut berbagai badan internasional umum yang bertugas mempromosikan dan berupaya untuk menerapkan secara penuh (*full application*) serta melakukan *follow up*.

Article 42

The United Nations, its bodies, including the Permanent Forum on Indigenous Issues, and specialized agencies, including at the country level, and States shall promote respect for and full application of the provisions of this Declaration and follow up the effectiveness of this Declaration.

Misalnya UN Human Rights Committee, UN Permanent Forum on Indigenous Issues (forum diskusi antar negara dalam menanggapi isu-isu aktual tentang *indigenous peoples*), Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples (pelapor khusus yang bertugas mengumpulkan informasi tentang pelaksanaan pemenuhan hak *indigenous peoples* serta memberikan rekomendasi pada negara), serta Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (forum pakar yang memberikan saran tematik kepada Dewan Hak Asasi Manusia PBB dan

¹⁹ Perbandingan antara ILO Convention No. 169 dengan ILO Convention No. 107

²⁰ Meskipun pada akhirnya keempat negara tersebut mendukung UNDRIP dengan rincian Australia mendukung pada 2009, Kanada memberikan dukungan penuh pada 2016 setelah sebelumnya memberikan dukungan bersyarat pada 2010, New Zealand mendukung pada 2010, Amerika Serikat mendukung pada 2010, tetapi tetap memberikan interpretasi khusus terkait pengakuan kedaulatan adat.

²¹ General Assembly United Nations, “General Assembly Adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples; ‘Major Step Forward’ towards Human Rights for All, Says President” (London, n.d.), <https://press.un.org/en/2007/ga10612.doc.htm>.

²² Tom Eddy, “Indigenous Land Rights and The ILO,” *Inside Indonesia*, September 30, 2007, <https://www.insideindonesia.org/editions/edition-4760/indigenous-land-rights-and-the-ilo>.

menganalisis implementasi UNDRIP di negara-negara).

Pengawasan yang dilakukan badan internasional umum ini dapat mengikat jika organ atau badan tersebut lahir dari perjanjian internasional yang bersifat *legally binding* misalnya *Human Rights Committee* yang merupakan badan pengawas pelaksanaan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Misalnya dalam kasus Ominayak, *Chief of the Lubicon Lake Band* (Kepala Suku Masyarakat Adat Lubicon Lake Band) v. Canada, *Human Rights Committee* memutuskan bahwa Kanada telah melanggar Article 27 ICPPR yang intinya negara wajib menghormati dan melakukan pemenuhan terhadap hak-hak anggota kelompok minoritas, dalam komunitas dengan anggota lain dari kelompok mereka, hak atas budaya, agama, dan bahasa mereka sendiri. Hal ini disebabkan Kanada mengizinkan pemerintah provinsi Alberta memberikan izin untuk eksplorasi minyak dan gas serta untuk pengembangan kayu di wilayah leluhur Lubicon Lake Band.²³ Human Rights Committee menemukan bahwa aktivitas pengembangan sumber daya alam memperparah ketidakadilan historis yang mengancam cara hidup dan budaya masyarakat Lubicon Lake Band, dan merupakan pelanggaran Article 27 ICCPR selama aktivitas tersebut terus berlanjut.²⁴ Melihat kasus tersebut, tentu menjadikan pelajaran bagi negara untuk melakukan pemenuhan terhadap hak *indigenous peoples* dan menjadi bukti bahwa pengawasan internasional sangat menentukan pelaksanaan hak tersebut.

Selain melalui pengawasan organisasi internasional secara formal, pelaksanaan

pemenuhan terhadap hak *indigenous peoples* juga dilakukan oleh masyarakat global (*global monitoring*) melalui berbagai *International Non-Governmental Organization* (INGO), misalnya *International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGIA), Amnesty International dan Forest Peoples Programme (FPP). Tujuannya untuk melakukan pemantauan, penelitian, laporan, advokasi serta memastikan negara-negara memenuhi kewajiban internasionalnya terkait pelaksanaan pemenuhan hak *indigenous peoples*, khususnya dalam kerangka UNDRIP dan ILO Convention No. 169. INGO tersebut aktif melakukan pengawasan global dengan menerbitkan laporan secara berkala atau laporan tahunan (*annual report*) serta memberikan data lengkap tentang pelaksanaan di seluruh negara. Dalam tulisan ini akan lebih membahas pengawasan yang dilakukan oleh IWGIA terhadap Indonesia, sebab IWGIA melakukan monitoring aktif untuk mempromosikan UNDRIP, dimana Indonesia mendukung deklarasi tersebut.

Dikutip dari profil organisasinya, IWGIA secara aktif melakukan kajian dan penelitian terhadap negara-negara dan mengeluarkan *annual report* secara berkala. Selain itu IWGIA juga melakukan dokumentasi advokasi serta kemitraan dengan organisasi lokal. Berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh IWGIA dan kajian terhadap *annual report*-nya, Indonesia masih dinilai negatif dalam pelaksanaan pemenuhan hak *indigenous peoples*, meskipun sudah ada beberapa perkembangan ke arah yang lebih baik. Secara keseluruhan catatan yang diberikan adalah terkait hak atas tanah, gesekan dengan sumber daya alam dan pembangunan, konflik agraria dan pengakuan hukum yang lebih kuat.

²³ Human Rights Comm., Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada Mar. 26, 1990, CCPR/C/38/D/167/1984

²⁴ Bernard Ominayak, Chief of the Lubicon Lake Band v. Canada, Communication No. 167/1984, 33, Vol. 2, U.N. Doc. A/45/40, GAOR, 45th Sess. (1990).

Tabel 1 Catatan IWGIA terhadap Indonesia tentang *Indigenous People's Right*

Tahun	Catatan
2021	<p>Isu</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Konflik agraria dan kriminalisasi masyarakat hukum adat <p>Catatan IWGIA menyatakan terdapat berbagai kasus telah terjadi sepanjang tahun 2021. Misalnya konflik antara Laman Kinipan di Kalimantan Tengah v. PT Sawit Mandiri Lestari (SML), Rakyat Penunggu Durian Selemak di Sumatera Utara v. PT Perkebunan Nusantara II (PTPN) dan Besipae-Pubabu di Pulau Timor yang dikriminalisasi karena menentang penebangan untuk dijadikan lahan perkebunan jagung dan peternakan sapi. Ketiga kasus tersebut menggambarkan bagaimana, meskipun terjadi pandemi, sektor swasta dan pihak pemerintah Indonesia terus melakukan <i>violation</i> dan kriminalisasi terhadap masyarakat hukum adat untuk merampas tanah mereka.²⁵</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Legislasi <p>Terbitnya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dikhawatirkan semakin memarjinalkan masyarakat hukum adat. Mulai dari tidak dilibatkannya masyarakat hukum adat dalam proses penyusunan, hingga esensi RUU tersebut yang menekankan investasi khusus di sektor sumber daya alam yang dapat menciptakan lapangan kerja. Masyarakat adat Indonesia khawatir bahwa UU Cipta Kerja akan memicu kekerasan dan kriminalisasi yang lebih luas dan masif terhadap masyarakat hukum adat.²⁶</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. <i>Women Indigenous</i> <p>Topik ini merinci situasi perempuan adat di Indonesia, termasuk pekerjaan, partisipasi dalam pengambilan keputusan adat, dan akses ke sumber daya alam. Laporan IWGIA menekankan bahwa meskipun peran perempuan dalam pengelolaan sumber daya berkelanjutan sangat tinggi, namun partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan adat masih rendah. Akibatnya, mereka tetap rentan terhadap praktik diskriminatif dan kekerasan.²⁷</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Papua Barat <p>IWGIA mencatat setidaknya terdapat 3 (tiga) isu besar di tahun 2020-2021 terkait masyarakat hukum adat di Papua Barat, yaitu keputusan pemerintah untuk memblokir internet dan disinformasi daring, yang bertujuan untuk memengaruhi opini internasional tentang situasi di Papua dan aktivis yang terlibat dalam perjuangan untuk penentuan nasib sendiri. Kemudian kekerasan terhadap warga sipil di Intan Jaya, serta pembatalan rapat dengar pendapat Majelis Rakyat Papua (MRP) pada bulan November 2021. Pihak berwenang Indonesia mengganggu serangkaian sidang dengar pendapat tentang kepuasan orang Papua terhadap status khusus wilayah tersebut yang diberikan oleh pemerintah Indonesia sekitar 20 tahun yang lalu.²⁸</p>

Rekomendasi: kepada Pemerintah dan DPR untuk segera mengesahkan RUU Masyarakat Hukum Adat sebagai penyeimbang dari UU Cipta Kerja.²⁹

²⁵ David Nathaniel Berger et al., *The Indigenous World 2021*, 35th ed. (Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, 2021), h.222.

²⁶ Berger et al, h. 224.

²⁷ Berger et al, h. 224.

²⁸ Berger et al, h. 225-228.

²⁹ Berger et al, h. 228.

Tahun	Catatan
2022	<p>Pada <i>annual report</i> tahun 2022, IWGIA secara khusus menyoroti tentang <i>indigenous people</i> di Papua dan Papua Barat, utamanya tentang <i>West Papuan Women</i>. Beberapa isu dibahas antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Partisipasi dalam politik. Terdapat perbedaan partisipasi perempuan dalam politik di beberapa wilayah Papua. Meskipun secara regulasi terdapat <i>affirmative action</i> sejumlah 30% kursi legislatif, namun tetap belum sepenuhnya terisi. Keterbatasan partisipasi perempuan Papua dalam politik dan pemerintahan lokal disebabkan oleh struktur patriarki.³⁰ 2. Marjinalisasi kegiatan ekonomi perempuan Papua Perempuan memainkan peran kunci di pasar tradisional Papua. Namun, tidak seperti perempuan migran, yang biasanya menjual berbagai produk, termasuk makanan olahan, perempuan Papua cenderung mengkhususkan diri dalam perdagangan skala kecil, menjual kacang pahit, sayuran, dan umbi-umbian. Ketimpangan ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti rendahnya tingkat pendidikan formal hingga tindakan monopoli terhadap komoditas tertentu oleh sekelompok orang non-Papua.³¹ 3. Kekerasan terhadap perempuan adat Sebuah studi komprehensif tentang situasi perempuan adat di Papua mengungkapkan bahwa lebih dari 26% responden pernah mengalami kekerasan. Sebagian besar pelanggaran terjadi selama operasi militer terhadap Organisasi Papua Merdeka (OPM) di pegunungan tengah. Namun, hingga kini belum ada satu pun kasus kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh aparat keamanan yang diadili melalui pengadilan. Kekerasan seksual merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh aparat keamanan Indonesia untuk meneror masyarakat adat dan memaksa mereka meninggalkan rumah dan tanah mereka.³² 4. Akses terhadap pelayanan kesehatan bagi perempuan dan anak Fasilitas perawatan kesehatan di Papua sebagian besar berlokasi di dalam dan di sekitar kota, sehingga perempuan adat yang tinggal di daerah pedesaan tidak memiliki banyak pilihan. IWGIA mencatat pada bulan November, dilaporkan bahwa penduduk Kampung Miami di Kabupaten Jayawijaya harus menyewa helikopter sendiri untuk mengangkut pasien kritis. Namun dalam kebanyakan kasus, masyarakat adat tidak akan mampu membayar biaya transportasi tersebut ke rumah sakit. Bahkan perawatan kesehatan dasar merupakan tantangan, meskipun ada skema kesehatan nasional dan lokal.³³ <p>Rekomendasi : pemerintah Indonesia sudah seharusnya mempunyai perhatian lebih terhadap <i>indigenous People of Papuan Women</i> melalui berbagai kebijakan dan pelayanan dasar.</p>

³⁰ Dwayne Mamo et al., *The Indigenous World 2022*, 36th ed. (Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, 2022), h. 320.

³¹ Mamo et al, h. 320-322.

³² Mamo et al, h. 322.

³³ Mamo et al, h. 322-333.

Tahun	Catatan
2023	<p>Isu</p> <p>1. Agraria</p> <p>IWGIA mencatat selama lima tahun terakhir, setidaknya telah terjadi 301 kasus perampasan wilayah adat seluas 8,5 juta hektare beserta kriminalisasi terhadap 672 orang masyarakat adat. Secara umum, konflik yang terjadi di wilayah masyarakat adat terkait dengan sektor perkebunan, kawasan hutan negara, pertambangan, dan pembangunan proyek infrastruktur. Sementara itu, pada tahun 2022 saja telah terjadi 19 kasus perampasan wilayah adat beserta kriminalisasi dan kekerasan terhadap masyarakat adat. Para individu masyarakat adat yang gigih memperjuangkan hak atas wilayahnya, termasuk pemuda dan perempuan, menjadi korban. Sementara itu, konflik-konflik tersebut melibatkan wilayah adat yang luasnya hampir 600.000 hektare.³⁴ Selain itu, ancaman Proyek Strategis Nasional (PSN) juga menjadi faktor utama dalam perampasan wilayah adat.</p> <p>2. KUHP baru</p> <p>IWGIA juga menyoroti masuknya hukum adat sebagai <i>living law</i> dalam KUHP baru (UU Nomor 1 Tahun 2023). Berdasarkan risetnya, implementasi <i>living law</i> yang akan diatur oleh peraturan daerah masing-masing akan berakibat pada matinya sifat dinamis hukum adat dan mencabut hak asal-usul masyarakat hukum adat untuk menjalankan hukum adat sebagaimana yang telah dilakukan secara turun-temurun. Sebab kewenangan untuk menegakkan hukum adat tidak lagi berada di tangan masyarakat hukum adat, tetapi lebih bersifat formalistik berada di bawah kewenangan negara. Niat untuk memperkuat hukum adat melalui KUHP telah salah kaprah.³⁵</p> <p>3. Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di tingkat daerah.</p> <p>Hingga Oktober 2022, beberapa daerah telah berhasil menetapkan 161 Peraturan Daerah (provinsi) dan Peraturan Daerah (kabupaten/kota). Peraturan tersebut difokuskan pada pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dan hak-haknya, termasuk atas wilayahnya. Saat ini, telah terpetakan wilayah 968 masyarakat adat seluas 12,4 juta hektare. Baru sebagian kecil masyarakat adat yang telah memperoleh pengakuan hukum dan sertifikat tanah dari pemerintah. Hal ini menunjukkan sedikit tren positif, tetapi sekaligus memperlihatkan situasi riil pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Indonesia yang masih bertumpu pada peraturan perundang-undangan sektoral.³⁶</p> <p>Rekomendasi : pemerintah harus meningkatkan pemetaan dan pengakuan yang semakin luas dan masif terhadap masyarakat hukum adat, sehingga mereka mempunyai status yang jelas dengan segala hak-haknya.</p>

³⁴ Dwayne Mamo et al., *The Indigenous World 2023*, 37th ed. (Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, 2023), h. 208-209.

³⁵ Mamo et al, h. 210.

³⁶ Mamo et al, h. 211-213.

Selain IWGIA, terdapat pula pengawasan yang dilakukan oleh UN Special Rapporteur on The Rights of Indigenous Peoples sebagai mandat pelaksanaan dari konvensi HAM PBB. Biasanya akan ada perwakilan yang ditunjuk khusus oleh Human Right Committee untuk melakukan penelitian, kajian hingga memberikan rekomendasi kepada negara. Dalam hal *indigenous peoples*, ditemukan laporan dari Special Rapporteur dengan *specific topic*, dimana telah dilakukan konsultasi regional di Bangkok pada bulan November 2019 yang dihadiri oleh lebih dari 100 perwakilan Masyarakat Adat dari Bangladesh, Kamboja, India, Indonesia, Republik Demokratik Rakyat Laos, Malaysia, Myanmar, Nepal, Filipina, Timor-Leste, Thailand, dan Vietnam, serta Provinsi Taiwan di Tiongkok. Selama konsultasi, diskusi dan pertukaran pendapat dilakukan seputar tantangan terkini yang dihadapi Masyarakat Adat di Asia. Laporan dari konsultasi tersebut berfokus pada isu-isu yang berkaitan dengan penentuan nasib sendiri (*self determination*), tata kelola, dan sistem peradilan; tanah, wilayah, dan sumber daya, konservasi, perubahan

iklim, bisnis dan hak asasi manusia, *human right defender*, dan *sustainable development*. Indonesia sendiri sempat mendapatkan sorotan dari Special Rapporteur terkait pelanggaran serius terhadap masyarakat Papua di tahun 2021-2023.³⁷

Berkaitan dengan pengawasan global yang telah dijelaskan, kajian kepatuhan (*compliance studies*) juga menjadi salah satu aspek dalam melihat apakah suatu perjanjian atau komitmen internasional sudah diterapkan oleh suatu negara. Berdasarkan riset Abdul Yakin, kepatuhan Indonesia terhadap UNDRIP berada di level *passive compliance*, sebab sudah ditemukan di beberapa regulasi yang mengatur tentang hak masyarakat hukum adat, namun terdapat aspek kelemahan yang menyebabkan statusnya menjadi *passive*. Riset tersebut disandarkan atas penelitian Sarah McLaughlin Mitchell dan Paul R. Hensel yang mencoba mengklasifikasikan kepatuhan negara terhadap perjanjian internasional,³⁸ serta mengkaji dalam penerapan kepatuhan Indonesia terhadap UNDRIP. Dalam penelitian tersebut terdapat matriks dan indikator untuk menentukan kategori kepatuhan.

Tabel 2 Klasifikasi Kepatuhan Negara terhadap Perjanjian Internasional

Klasifikasi	Active	Passive
<i>Compliance</i>	Menjalankan dan mematuhi komitmen atau perjanjian dengan segala hak dan kewajiban, serta aktif menginformasikan (<i>state report</i>) terkait pelaksanaan perjanjian di negara. Tingkat kepatuhan tinggi	Sudah menjalankan dan mematuhi komitmen atau perjanjian dengan segala hak dan kewajiban, namun tidak secara aktif melaporkan update pelaksanaan perjanjian, serta kurang memberikan pengaruh terhadap kondisi yang ada.
<i>Non-Compliance</i>	Tidak mematuhi dan melaksanakan komitmen atau perjanjian, namun memberikan alternatif lain dalam penyelesaian masalah.	Tidak melakukan upaya apapun untuk melaksanakan, menjalankan dan mematuhi komitmen atau perjanjian. Tingkat kepatuhan rendah

³⁷ Mamo et al, h. 694-703.

³⁸ Sarah McLaughlin Mitchell and Paul R. Hensel, "International Institutions and Compliance with Agreements," *American Journal of Political Science* 51, no. 4 (2007): h. 721-737.

Melihat bagaimana *global monitoring* terhadap pelaksanaan pemenuhan hak masyarakat hukum adat dan matriks klasifikasi tersebut, maka semakin menegaskan riset yang dilakukan Abdul Yakin bahwa Indonesia masih menghadapi pekerjaan rumah yang besar dalam menyelesaikan persoalan masyarakat hukum adat.

Dalam konteks nasional, pengawasan global tersebut telah mengevaluasi bahwa terdapat kelemahan regulasi di Indonesia yang disebabkan karena kekosongan hukum yang mengatur tentang masyarakat hukum adat. Evaluasi ini semestinya menjadi dorongan untuk menyempurnakan dari aspek regulasi. Sebab regulasi khusus yang mengatur tentang masyarakat hukum adat sampai saat ini belum ada. Regulasi tersebut masih terpencar ke dalam berbagai undang-undang antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- b. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- c. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

- f. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

Terakhir tahun 2010, pemerintah bersama DRP mengeluarkan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Masyarakat Hukum Adat yang sampai saat ini RUU tersebut masih belum disahkan. RUU tersebut sebelumnya sudah masuk dalam daftar Prolegnas sebanyak tiga kali periode DPR, yakni dari 2010 hingga 2024.³⁹ Berbagai alasan RUU tersebut belum disahkan misalnya karena kurangnya kemauan politik antara Presiden dan DPR untuk menyelesaikan persoalan masyarakat hukum adat.⁴⁰ Selain itu terdapat persinggungan kepentingan investasi dan pembangunan serta berpotensi menghambat Proyek Strategis Nasional (PSN), salah satunya pembangunan Ibu Kota Negara (IKN).⁴¹

Adanya desakan internasional hasil dari pengawasan global serta pertanyaan komitmen Indonesia terhadap UNDRIP, sudah sepatutnya menjadi dorongan moril, politik dan hukum untuk melakukan analisis dan evaluasi terhadap segala peraturan perundang-undangan yang mengatur masyarakat hukum adat serta segera mengesahkan RUU Masyarakat Hukum Adat. Hal ini tentunya harus dikaji lebih mendalam tentang bagaimana pengawasan global tersebut dapat menjadi bahan dalam melakukan analisis dan evaluasi terhadap pengaturan masyarakat hukum adat, dengan memperhatikan konteks hubungan hukum nasional dengan hukum internasional.⁴²

³⁹ Putra, "DPR Janji Sahkan RUU Masyarakat Adat Pada 2025."

⁴⁰ Fathiyah Wardah, "Mengapa RUU Masyarakat Hukum Adat Tak Kunjung Disahkan?," *VOA Indonesia*, November 24, 2021, <https://www.voaindonesia.com/a/mengapa-ruu-masyarakat-hukum-adat-tak-kunjung-disahkan-/6324774.html>.

⁴¹ Arga Sumantri, "RUU Masyarakat Hukum Adat Tak Kunjung Disahkan Karena Berpotensi Menghambat IKN," *Metrotvnews*, August 12, 2024, <https://www.metrotvnews.com/read/N0BCvMRQ-ruu-masyarakat-hukum-adat-tak-kunjung-disahkan-karena-berpotensi-menghambat-ikn>.

⁴² Tim Redaksi Tempo, "Mengapa RUU Masyarakat Adat Perlu Segera Disahkan," *Tempo.Co*, March 24, 2024, <https://www.tempo.co/kolom/gugatan-ruu-masyarakat-adat-26882>.

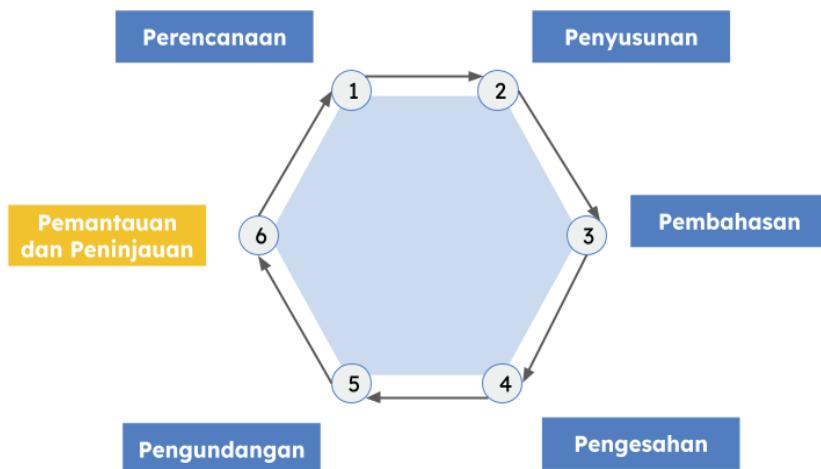
2. Global Monitoring sebagai Bahan Evaluasi Regulasi Pemenuhan Hak Masyarakat Hukum Adat

Secara normatif, pemantauan dan peninjauan sebagai bagian dari evaluasi peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 95A dan 95B UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴³ Pemantauan dan peninjauan dimaknai sebagai suatu tahapan dalam P3 untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas

diundangkan, sehingga membentuk *cycle* atau siklus berkelanjutan.

Praktiknya setiap lembaga pembentuk undang-undang, mempunyai pedoman masing-masing dalam pemantauan dan peninjauan. Misalnya di DPR, dibentuk Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, yang bertugas sebagai *supporting system* DPR dalam melakukan fungsi pengawasan undang-undang. Kemudian pemerintah, melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM,

Gambar 1 Siklus Pembentukan Perundang-Undangan



pelaksanaan undang-undang yang berlaku. Tujuannya agar mengetahui ketercapaian target, dampak hingga manfaat dari suatu undang-undang. Prosesnya dilakukan setelah undang-undang berlaku, dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah, serta hasilnya dapat menjadi usulan dalam penyusunan prolegnas. Dalam alur pembentukan undang-undangan, pemantauan dan peninjauan menjadi tindak lanjut setelah undang-undang disahkan dan

mengaturnya dalam Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019. Terminologi yang digunakan dalam pedoman ini adalah analisis dan evaluasi, yang mempunyai persamaan makna dengan pemantauan dan peninjauan. Mengutip pedoman tersebut, beberapa tahapan dalam analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

⁴³ Diubah dalam UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Poin yang membedakan adalah *breakdown* pemantauan dan peninjauan dapat dilakukan oleh Presiden dan DPD.

Tabel 3. Tahapan Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan⁴⁴

Tahapan	Keterangan
Inventarisasi Bahan	<ul style="list-style-type: none"> a. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung mengenai mengenai judicial review; b. Perjanjian internasional yang terkait; c. Hasil penelitian hukum dan/atau non hukum; d. Kebijakan Pemerintah; e. Masukan masyarakat (hasil seminar, lokakarya, <i>focus group discussion</i>, diskusi publik, serta media massa baik cetak atau elektronik)
Analisis	<p>Analisis menggunakan beberapa variabel antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Dimensi Pancasila; b. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan; c. Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan; d. Dimensi Kejelasan Rumusan; e. Dimensi Kesesuaian Norma dengan Asas Materi Muatan; dan f. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang- Undangan.
Perumusan Simpulan	Berisi rangkuman dari semua variabel yang telah dianalisis
Rekomendasi	Berisi tentang tindak lanjut dari analisis dan evaluasi, berupa rekomendasi umum maupun khusus, yang spesifik berisi solusi dari permasalahan perundang-undangan. Rekomendasi khusus ini dapat berupa usulan terhadap pasal tertentu atau undang-undang tertentu untuk dicabut, diganti, diubah, dan/atau tindakan lain dalam rangka efektivitas pelaksanaan norma dalam peraturan perundang-undangan yang dianalisis. Selain itu dalam rekomendasi juga dinilai urgensinya apakah pasal tertentu atau undang-undang tertentu layak untuk diubah dalam waktu tertentu, atau terdapat pertimbangan lain.

Berdasarkan berbagai tahapan tersebut, yang akan dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini adalah penggunaan perjanjian internasional dan aspek relevansinya terhadap hukum nasional. Apakah hukum nasional (peraturan perundang-undangan) di Indonesia sudah sesuai dengan perjanjian internasional atau tidak. Hal ini bertitik tumpu pada tingkat kepatuhan suatu negara terhadap perjanjian internasional. Caranya melihat berbagai pengaturan yang terkait dengan ratifikasi, konvensi, perjanjian, traktat, kebiasaan internasional. Sebab pada prinsipnya ketika suatu negara mengikatkan diri pada perjanjian internasional yang *legally binding* atau setidaknya tidak menyatakan

penolakan terhadap perjanjian internasional yang *non-legally binding*, maka negara juga terikat terhadap segala konsekuensinya, salah satunya tentang pengawasan internasional (*international/global monitoring*). Negara dengan segala konsekuensinya dapat diawasi pelaksanaan terhadap komitmen yang sudah disetujuinya.

Namun berdasarkan penelusuran terhadap beberapa analisis dan evaluasi Undang-Undang yang dilakukan oleh DPR, belum terdapat pertimbangan pengawasan internasional. Misalnya dalam dokumen analisis dan evaluasi terhadap pelaksanaan Undang-Undang 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah pada Januari

⁴⁴ Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2023, aspek yang menjadi bahan analisis adalah tentang pengaturan, pendanaan, teknologi, kelembagaan dan peran serta masyarakat. Data-data yang ditunjukkan masih bersifat normatif-deskriptif, dengan rekomendasi revisi UU Pengelolaan Sampah, terutama terkait leading sector dalam pengelolaan sampah, pengelolaan sampah di kawasan laut dan pesisir, pengelolaan sampah di kawasan aglomerasi, kewajiban bagi pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pengelolaan sampah di tingkat desa/kelurahan.⁴⁵ Disisi lain terdapat catatan global yang menyatakan bahwa Indonesia saat ini menjadi salah satu penyumbang limbah plastik terbesar di dunia, dengan perkiraan 4,8-12,7 juta ton plastik masuk ke lautan setiap tahun secara global. Hal tersebut disebabkan karena pengelolaan sampah masih kurang optimal.⁴⁶ Tentu data-data global lain tentang pengelolaan sampah di Indonesia masih banyak.

Kemudian berbagai catatan global tentang pelaksanaan pemenuhan hak masyarakat hukum adat sebagaimana pembahasan sebelumnya sudah sepatutnya menjadi landasan dalam mengevaluasi berbagai peraturan perundang-undangan terkait. Namun aspek tersebut masih belum dipertimbangkan. Hal ini tercermin dari perumusan naskah akademik dan RUU yang belum mencantumkan beberapa prinsip dalam UNDRIP seperti FPIC⁴⁷ dan *self determination*. Oleh sebab itu, sudah menjadi kewajiban bagi Indonesia untuk memperhatikan global

monitoring sebagai konsekuensi dari dukungan terhadap komitmen internasional. Selain itu penggunaannya ditujukan agar analisis dan evaluasi lebih komprehensif.

Pertanyaan selanjutnya adalah seberapa penting suatu negara memperhatikan *global monitoring* dalam pelaksanaan hukum nasionalnya, disamping karna keterkaitannya dengan perjanjian internasional. Pertanyaan tersebut dapat dielaborasi dalam dua poin jawaban. *Pertama*, penilaian atas kepatuhan negara dapat menyebabkan persepsi positif di ranah global, yang berimplikasi pada manfaat strategis lain. Philip Moremen menyebutkan bahwa kepatuhan suatu negara untuk melaksanakan komitmen internasional dipengaruhi oleh adanya keinginan negara untuk menjaga reputasi, citra positif dan kredibilitas, yang pada akhirnya dapat meningkatkan hubungan diplomatik maupun kerja sama dengan negara lain.⁴⁸ Selain itu dalam konteks pemenuhan hak *indigenous people*, stabilitas negara akan terjaga sepanjang negara mampu memberikan pemenuhan hak kepada masyarakat hukum adat. Disisi lain, Roda Mushkat dalam riset tentang kepatuhan negara terhadap komitmen internasional, mampu menghindari suatu negara dari catatan negatif global dan justru menjadi pintu masuk pembagunan. Dia mencontohkan China sebagai negara yang mengalami perubahan drastis pasca reformasi tahun 1978 dibawah Presiden Deng Xiaoping. Sebelum itu, China tertutup terhadap

⁴⁵ Badan Legislasi DPR RI, *Laporan Hasil Pemantauan Dan Peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah* (Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2023).

⁴⁶ "Open Burning of Waste a Critical Issue in Indonesia, According to Global Report," *World Risk Poll*, November 17, 2024, <https://wrp.lrfoundation.org.uk/news/open-burning-of-waste-a-critical-issue-in-indonesia-according-to-global-report>.

⁴⁷ Retno Kusniati, "Free , Prior , and Informed Consent Principles as Indigenous Peoples' Right: Soft Law or Hard Law?," *Jambe Law Journal*, 7, no. 1 (2024): h. 169–193, <https://doi.org/10.22437/jlj.7.1.169-193>.

⁴⁸ Philip Moremen, "State Compliance with International Law," in *Perceptions of State: The US State Department and International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024), h. 65-103.

komitmen internasional dan sebaliknya pasca 1978, berbagai investasi dengan China mulai berdatangan sebab China mulai memperhatikan pergaulan dunia.⁴⁹

Kedua, menjadi data pembanding dari pelaksanaan di setiap negara, khususnya tentang pemenuhan hak *indigenous people*. Dalam *annual report* yang dikeluarkan oleh IWGI misalnya, tercatat hampir 50 lebih negara yang telah dilakukan *monitoring*. Setiap negara menghadapi permasalahan masing-masing dengan mendapatkan rekomendasi. Hal ini tentunya berguna bagi setiap negara untuk melihat *trend* atau pola global dalam menghadapi tantangan pemenuhan hak *indigenous people*. Selain itu dengan adanya laporan tersebut, negara dapat menemukan *best practices* (*benchmarking*) tentang pemenuhan standar instrumen internasional, yang nantinya bisa diterapkan dalam hukum nasionalnya.

Berdasarkan penelusuran *literatur review*, terdapat beberapa poin yang menjadi pertimbangan bagi pembentuk undang-undang dalam memperhatikan *global monitoring*. Hal ini sangat berkaitan dengan status perjanjian atau deklarasi internasional itu sendiri serta bagaimana negara tersebut mengikatkan diri terhadap perjanjian atau deklarasi internasional. 3 (tiga) hal itu antara lain:

Pertama persoalan *political will* atau komitmen setiap negara untuk menjalankan *global monitoring*. Negara yang mempunyai komitmen tinggi terhadap kepatuhan standar internasional cenderung akan mengharmonisasikan dengan hukum domestiknya,

sebab akan digunakan sebagai peningkatan reputasi internasional. Sedangkan negara yang *political will* yang rendah sering kali menyebabkan keterlambatan atau pengabaian implementasi hukum internasional.⁵⁰ Kedua persoalan *national interest*. Setiap negara dapat mengutamakan kepentingan nasional dalam menjalankan hubungan internasional dengan mendasarkan 4 (empat) kepentingan dasar. Jika negara tidak menjalankan 4 (empat) kepentingan dasar sebagai hal esensial, maka negara tidak akan bisa bertahan dalam menjalankan hubungan di masyarakat internasional, antara lain:⁵¹

1. Kepentingan pertahanan dalam melindungi negara dan penduduknya dari ancaman negara lain.
2. Kepentingan ekonomi yang berkaitan dengan sistem ekonomi untuk menjamin stabilitas dan hajat hidup warga negara.
3. Kepentingan tatanan dunia yang berhubungan dengan upaya mempertahankan stabilitas politik internasional, sehingga dapat menjalin interaksi yang damai.
4. Kepentingan ideologi suatu negara untuk melindungi nilai-nilai yang dianutnya

Dalam konteks pemenuhan terhadap hak *indigenous people*, 4 (empat) negara menolak (*againsts*) UNDRIP seperti Australia, Kanada, New Zealand, Amerika Serikat, karena alasan yang hampir sama yaitu terkait kepentingan nasional. Meskipun dalam perkembangannya negara-negara tersebut pada akhirnya beralih mendukung UNDRIP. Secara umum, keempatnya

⁴⁹ Roda Mushkat, "State Reputation and Compliance with International Law: Looking Through a Chinese Lens," *Chinese Journal of International Law* 10, no. 4 (2011): h. 703-737.

⁵⁰ Saki Kuzushima, Kenneth Mori McElwain, and Yuki Shiraito, "Public Preferences for International Law Compliance: Respecting Legal Obligations or Conforming to Common Practices?," *The Review of International Organizations* 19 (2024): h. 63-93, <https://doi.org/10.1007/s11558-023-09487-3>.

⁵¹ Ibnu Mardiyanto, "Problematika Kepentingan Nasional Sebagai Alasan Pengakhiran Perjanjian Internasional," *Jurnal Hukum Dan Etika Kesehatan* 2, no. 1 (2022): h. 32-55.

mengkhawatirkan adanya *self determination* yang dimiliki oleh *indigenous people*, karna berpotensi mereduksi kedaulatan negara. Lebih spesifik, Kadana dan Amerika Serikat juga menyatakan adanya potensi ancaman terhadap kepentingan domestik dan menghambat pembangunan, karna dalam UNDRIP dikenal prinsip FPIC (*Free, Prior and Informed Consent*). Namun dalam keterangannya pada General Assembly GA/10612 (pengambilan keputusan UNDIRP), Amerika tetap menyatakan akan selalu mempromosikan hak-hak masyarakat adat seperti suku Indian.⁵² Argumen lain datang dari Selandia Baru yang mendasarkan konteks hukum nasionalnya, dimana sudah terdapat Perjanjian Waitangi antara Kerajaan Inggris dengan Suku Maori,⁵³ sehingga tidak merasa perlu mendukung UNDRIP.

Penggunaan argumentasi *national interest* untuk menolak/tidak terikat/tidak mendukung suatu deklarasi atau perjanjian internasional memang diperbolehkan dalam hukum internasional dengan syarat tertentu. Hal ini juga berpengaruh pada apakah negara tersebut akan memperhatikan pengawasan global terhadap penerapan hukum domestiknya. Tentunya jika substansi dari deklarasi atau perjanjian internasional tersebut berisi norma-norma *ius cogens* (norma yang mengikat/memaksa secara universal/*preemptory norm*, maka setiap negara wajib menghormati dan memperhatikan norma tersebut.

Ketiga persoalan sifat perjanjian internasional, terutama yang sifatnya *non-legally binding (soft law)* seperti UNDRIP. Daya ikatnya cenderung lebih lemah dibanding *legally binding*. Sehingga deklarasi semacam itu hanya bersifat komitmen moril dan politik bagi setiap negara, termasuk lembaga-lembaga yang akan melakukan pengawasan pelaksanaan hak masyarakat hukum adat. Sebaliknya dalam perjanjian yang bersifat *legally binding*, terdapat metode penyelesaian yang mengikat untuk setiap pihak, sehingga pelaksanaannya lebih efektif dibandingkan dengan perjanjian yang bersifat *non-legally binding*. Tesis ini merujuk pada penelitian Sarah McLaughlin dan Paul R. Hensel yang memetakan tingkat kepatuhan negara-negara dalam perjanjian internasional terutama bidang territorial, maritim dan sumber daya.⁵⁴ Risetnya telah membuktikan adanya korelasi sifat perjanjian internasional dengan tingkat kepatuhan setiap negara. Semakin kuat daya ikat atau daya paksanya dengan segala kompleksitas kewenangan organisasi internasional untuk selalu mengawasi pelaksanaan perjanjian, maka semakin tinggi tingkat kepatuhan negara peserta perjanjian.

Berbicara tentang bagaimana negara dapat terikat (*consent to bound*) terhadap perjanjian internasional, maka akan sangat berkaitan dengan praktik penerapan hukum internasional terhadap hukum nasional yang bergantung pada sistem hukum dan doktrin atau teori monisme dan dualisme yang tercermin dalam hubungan

⁵² General Assembly United Nations, "General Assembly Adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples; 'Major Step Forward' towards Human Rights for All, Says President" (London, n.d.), <https://press.un.org/en/2007/ga10612.doc.htm>.

⁵³ Perjanjian Waitangi (*Treaty of Waitangi*) adalah perjanjian yang ditandatangani pada tahun 1840 antara Kerajaan Inggris dan berbagai suku Māori di Selandia Baru. Perjanjian ini berfungsi sebagai dasar hukum untuk hubungan antara pemerintah Inggris dan penduduk asli Māori. Tujuan utamanya adalah untuk mengamankan kedaulatan Inggris di Selandia Baru sambil melindungi hak-hak Māori atas tanah, sumber daya, dan otonomi mereka.

⁵⁴ Mitchell and Hensel, "International Institutions and Compliance with Agreements."

antara hukum nasional dengan hukum internasional.⁵⁵ Mengenai hal ini, Indonesia masih belum mempunyai politik hukum yang jelas tentang pilihan monisme atau dualisme. Alasannya sampai saat ini, pembahasan konstruktif tentang hubungan keduanya masih terhambat dengan warisan kelompok nationalist sentiment. Akibatnya konstitusi Indonesia belum secara jelas pilihkan hubungan antara hukum nasional dan internasional. Diamnya konstitusi ini telah menyebabkan inkonsistensi dalam memakani pola hubungan keduanya,⁵⁶ termasuk dalam hal apakah Indonesia akan selalu terikat dengan *pengawasan global* atau tidak.

Oleh sebab itu, perlu adanya harmonisasi antara hukum internasional dan hukum nasional dengan menekankan pendekatan koordinasi. Para pengamat teori harmonisasi beranggapan bahwa tidak ada pertentangan antara sistem hukum nasional dengan hukum internasional sehingga keduanya perlu diharmonisasikan. *Soft law* dapat menjadi hukum kebiasaan internasional melalui adopsi atau transformasi. Praktik ini terjadi melalui tindakan legislatif dan preseden serta peradilan yang sering mengutip prinsip dan perjanjian internasional.⁵⁷

D. Penutup

Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlangsung di Indonesia, khususnya dalam pemenuhan hak masyarakat hukum adat, masih belum memperhatikan pemantauan global yang dilakukan oleh organisasi atau lembaga internasional. Indonesia yang menyatakan dukungannya terhadap

UNDIP, masih dinilai negatif oleh IWGIA dalam pemenuhan hak masyarakat hukum adat. Buktinya terlihat baik dari aspek regulasi yang belum memperhatikan prinsip-prinsip UNDIP maupun dari aspek pelaksanaannya. Adanya hasil pemantauan global tersebut seharusnya dapat dijadikan bahan analisis dan evaluasi regulasi, meskipun dalam kajian yang lebih mendalam terdapat beberapa pertimbangan negara untuk menindaklanjuti hasil pemantauan tersebut. Misalnya persoalan *political will* atau komitmen setiap negara untuk menjalankan *global monitoring*, persoalan *national interest* sebagaimana yang pernah dilakukan oleh Amerika Serikat, Selandia Baru, Kanada dan Australia dalam pernyataan awalnya untuk tidak mendukung UNDIP, serta persoalan sifat perjanjian atau deklarasi internasional, seperti UNDIP yang bersifat *non-legally binding*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Legislasi DPR RI. *Laporan Hasil Pemantauan Dan Peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sampah*. Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2023.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Pedoman Analisis Dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01. HN.01.03 Tahun 2019*. Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2019.
- Berger, David Nathaniel, Nikita Bulanin, Lola García-alix, Marianne Wiben Jensen, Signe Leth, Ena Alvarado, Dwayne Mamo, et al. *The Indigenous World 2021*. 35th ed. Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, 2021.
- Mamo, Dwayne, Alejandro Parellada, Geneviève Rose, Sofia Pedersen Sierra, and Stefan Thorsell. *The Indigenous World 2023*. 37th ed.

⁵⁵ Dinah Shelton, *International Law and Domestic Legal Systems in Corporation, Transformation and Persuasion* (New York: Oxford University Press, 2011), h. 2.

⁵⁶ Suwartono and Erlangga, "Dilema Pengaturan Kedudukan Hukum Internasional di Dalam Konstitusi Indonesia."

⁵⁷ Kusniati, "Free , Prior , and Informed Consent Principles as Indigenous Peoples' Right: Soft Law or Hard Law?"

- Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, 2023.
- Mamo, Dwayne, Alejandro Parellada, Geneviève Rose, Stefan Thorsell, and Kathrin Wessendorf. *The Indigenous World 2022*. 36th ed. Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs, 2022.
- Moremen, Philip. "State Compliance with International Law." In *Perceptions of State: The US State Department and International Law*, h. 65-103. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.
- Shelton, Dinah. *International Law and Domestic Legal Systems in Corporation, Transformation and Persuasion*. New York: Oxford University Press, 2011.

Artikel/Makalah/Hasil Penelitian

- Anaya, S James. "The Human Rights of Indigenous Peoples: United Nations Developments." *University of Hawai'i Law Review* 35, no. 1 (2013): h. 983-1011.
- Kusniati, Retno. "Free , Prior , and Informed Consent Principles as Indigenous Peoples' Right: Soft Law or Hard Law?" *Jambe Law Journal*, 7, no. 1 (2024): 169–93. <https://doi.org/10.22437/jlj.7.1.169-193>.
- Kuzushima, Saki, Kenneth Mori McElwain, and Yuki Shiraito. "Public Preferences for International Law Compliance: Respecting Legal Obligations or Conforming to Common Practices?" *The Review of International Organizations* 19 (2024): h. 63-93. <https://doi.org/10.1007/s11558-023-09487-3>.
- Lumbantoruan, Gunardi SA. "Gagasan Mekanisme Pemantauan Dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mendukung Agenda Penataan Regulasi." *Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): h. 283-301.
- Mardiyanto, Ibnu. "Problematika Kepentingan Nasional Sebagai Alasan Pengakhiran Perjanjian Internasional." *Jurnal Hukum Dan Etika Kesehatan* 2, no. 1 (2022): h. 32-55.
- Mitchell, Sarah McLaughlin, and Paul R. Hensel. "International Institutions and Compliance with Agreements." *American Journal of Political Science* 51, no. 4 (2007): h. 721-737.
- Mushkat, Roda. "State Reputation and Compliance with International Law: Looking Through a Chinese Lens." *Chinese Journal of International Law* 10, no. 4 (2011): h. 703-737.

- Suwartono, Rahadian Diffaul Barraq, and Vania Lutfi Safira Erlangga. "Dilema Pengaturan Kedudukan Hukum Internasional Di Dalam Konstitusi Indonesia." *Jurnal Mimbar Hukum* 36, no. 1 (2024): h. 54.
- Yakin, Muhammad Abdul. "Kepatuhan Indonesia Kepada United Nations Declaration on The Rights of Indigenous People Dalam Perlindungan Suku Sakai Di Riau." Universitas Sriwijaya, 2021.
- Yani, Ahmad. "Perodic Review Terhadap Undang-Undang Untuk Mewujudkan Good Legislation." *Jurnal Civic Hukum* 7, no. 2 (2022): h. 138-139. <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/jurnalcivichukum/article/view/22555>

Internet

- Etty, Tom. "Indigenous Land Rights and The ILO." *Inside Indonesia*. September 30, 2007. <https://www.insideindonesia.org/editions.edition-4760/indigenous-land-rights-and-the-ilo>.
- General Assembly United Nations. "General Assembly Adopts Declaration on Rights of Indigenous Peoples; 'Major Step Forward' towards Human Rights for All, Says President." London, n.d. <https://press.un.org/en/2007/ga10612.doc.htm>.
- "Open Burning of Waste a Critical Issue in Indonesia, According to Global Report." *World Risk Poll*, November 17, 2024. <https://wrp.lrfoundation.org.uk/news/open-burning-of-waste-a-critical-issue-in-indonesia-according-to-global-report>.
- Putra, Nandito. "DPR Janji Sahkan RUU Masyarakat Adat Pada 2025." *Tempo.co*. November 20, 2024. <https://www.tempo.co/politik/dpr-janji-sahkan-ruu-masyarakat-adat-pada-2025-1170686>.
- Sumantri, Arga. "RUU Masyarakat Hukum Adat Tak Kunjung Disahkan Karena Berpotensi Menghambat IKN." *Metrotvnews*. August 12, 2024. <https://www.metrotvnews.com/read/NOBCvMRQ-ruu-masyarakat-hukum-adat-tak-kunjung-disahkan-karena-berpotensi-menghambat-ikn>.
- Tim Redaksi Tempo. "Mengapa RUU Masyarakat Adat Perlu Segera Disahkan." *Tempo.co*. March 24, 2024. <https://www.tempo.co/kolom/gugatan-ruu-masyarakat-adat-26882>.

Wardah, Fathiyah. "Mengapa RUU Masyarakat Hukum Adat Tak Kunjung Disahkan?" *VOA Indonesia*. November 24, 2021. <https://www.voaindonesia.com/a/mengapa-ruu-masyarakat-hukum-adat-tak-kunjung-disahkan-/6324774.html>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.