

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN EKONOMI MASIH BELUM TEPAT SASARAN DAN BELUM SESUAI DATA LAPANGAN

Pandangan Perkumpulan HuMa Indonesia
dalam pertemuan yang dihadiri oleh Presiden Joko Widodo dan LSM lingkungan/masyarakat adat

Jakarta, 23 November 2020

I. PENDAHULUAN

Sejak awal reformasi, MPR, akademisi, dan segenap masyarakat sipil telah mengidentifikasi masalah dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam (LH-SDA), serta hubungannya dengan pembangunan ekonomi. MPR RI sudah mengakui bahwa masalah utama dalam pengelolaan LH-SDA adalah eksploitasi berlebihan yang menyebabkan penurunan kualitas lingkungan dan ketimpangan struktur penguasaan kepemilikan SDA dalam TAP MPR IX/2001.¹ Perumus RUU PSDA juga telah mendalilkan bahwa orientasi kebijakan pemerintah terkait pengelolaan LH-SDA tidak tepat sasaran, karena melihat SDA sebagai komoditas dan pemanfaatannya tidak diimbangi oleh kehati-hatian dalam melindungi lingkungan hidup, sehingga terlalu memberi keutamaan terhadap pemodal secara timpang.² Dokumen PBB dalam World Summit 2005 menyatakan pembangunan berkelanjutan terdiri tiga pilar, yaitu: pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, dan pelestarian lingkungan yang saling berkaitan dan memperkuat.

Di awal reformasi, juga MPR RI juga telah merumuskan masalah utama pembangunan ekonomi nasional adalah penumpukan aset, pemusatan kekuatan ekonomi pada sekelompok orang, dan pemerataan.³ Ketimpangan ekonomi Indonesia berada di posisi ke-6 terburuk di dunia,⁴ 1 persen orang

kaya di Indonesia menguasai 50 persen aset nasional.⁵ Dengan demikian, sejak awal masalah utama dalam pengelolaan LH-SDA maupun pembangunan ekonomi nasional adalah sama, bukannya saling menegasikan, yakni: ketimpangan penguasaan dan manfaat, serta keistimewaan yang terlalu berlebihan terhadap sekelompok pengusaha besar.

Dua dekade kemudian, masalah-masalah di atas masih jadi masalah utama pengelolaan SDA di Indonesia.⁶ Malahan diperparah di periode 2 Presiden Joko Widodo, dengan disahkannya UU Cipta Kerja (UU CK), UU Minerba, dan sedang disusunnya berbagai peraturan pelaksana terkait. **Arah kebijakan di sektor SDA dan pembangunan ekonomi ini makin tidak tepat sasaran**, karena: *Pertama*, masalah-masalah yang dari awal diketahui sebagai masalah inti pengelolaan SDA tidak diatasi, justru diperparah. Pembukaan dan aktivitas usaha ekstraktif semakin mudah, yang berujung kerusakan/pencemaran lingkungan hidup dan meningkatnya ketimpangan penguasaan tanah dan sumber daya alam.

Kedua, dalam mencapai tujuan pembangunan ekonomi pemerintah (pertumbuhan ekonomi, pengurangan angka pengangguran, pengentasan kemiskinan, dsb) **pemerintah terlalu cepat berasumsi bahwa investasi**

¹ Dalam konsiderans TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

² Kartodihardjo, Hariadi. *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Suara Bebas, 2005.

³ Dalam TAP MPR XVI/1998.

⁴ Berdasarkan laporan Oxfam dan INFID (2017). Lihat <https://www.infid.org/gallery/read/lebarnya-ketimpangan-ekonomi-di-indonesia>.

⁵ Data Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (2019).

⁶ Sumardjono, Maria S.W. *Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018.

pasti akan berdampak baik. Misalnya dilihat dari Dokumen Naskah Akademik RUU Cipta Kerja (lampiran Surpres) yang tidak mengelaborasi hubungan antara investasi dan tujuan pembangunan ekonomi nasional, juga tidak dicantumkan *regulatory impact assessment* yang memadai. Diungkapkan BKPM sendiri bahwa di 2019 peningkatan investasi tidak selalu berujung penyerapan tenaga kerja,⁷ apalagi dalam UU CK dibarengi juga dengan liberalisasi pangan, kemudahan tenaga kerja asing, pengurangan kewajiban perusahaan asing, dan kemudahan PHK. **Kerugian dari kerusakan lingkungan akibat berkurangnya instrumen kontrol tidak diperhitungkan** dalam naskah akademik. Misalnya, kerugian akibat kebakaran hutan 2019 mencapai USD 5.2 miliar,⁸ tahun 2015 bahkan mencapai USD 8.8 miliar,⁹ sementara *non-tax revenue* negara dari pemanfaatan hutan hanya USD 266 juta.¹⁰

Yang paling penting adalah, **pemerintah belum menghitung peran ekonomi subsisten dan pengelolaan tradisional masyarakat adat dan lokal atas LH-SDA.** Makin mudahnya perusahaan masuk dan merampas tanah masyarakat akan berujung hilangnya pengelolaan tradisional masyarakat atas LH-SDA. Masyarakat yang tadinya bisa mandiri dengan ekonomi subsisten malah harus tergusur dan menjadi pengangguran yang tidak terserap sektor formal. Ongkos-ongkos ini sama sekali tidak diperhitungkan pemerintah. Angka 109 ribu KK masyarakat adat dan lokal yang terlibat konflik agraria pada 2019 perlu diperhitungkan pemerintah,¹¹ bagaimana jika 109 ribu KK ini jadi kehilangan akses atas LH-SDA, dan menambah angkatan kerja yang perlu diserap sektor formal? Contohnya saja pada komunitas dampingan salah satu mitra, Wallacea, yaitu masyarakat adat Seko yang berkonflik dengan Seko Power Prima. Dalam data HuMaWin disebutkan jumlah jiwa yang terdampak sebanyak 4.263 jiwa. Sebelumnya masyarakat adat mengelola tanahnya secara subsisten, sementara aktivitas

⁷ Diungkapkan oleh Kepala BKPM. Lihat <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200203/9/1196601/realisasi-investasi-dan-serapan-tenaga-kerja-tak-selaras-ini-kata-bahlil>.

⁸ The World Bank, *Indonesia Economic Quarterly: Investing In People*. Desember 2019, p. 7.

⁹ The World Bank, *The Cost of Fire: An Economic Analysis of Indonesia's 2015 Fire Crisis*. Februari 2016, p. 4.

perusahaan akan berdampak pada tanah adat, lahan pertanian, kebun, dan sungai. Dalam satu proyek saja sebanyak 4.263 jiwa terancam kehilangan pencaharian tradisionalnya, ongkos-ongkos ini yang tidak diperhitungkan pemerintah.

Apalagi, pengelolaan tradisional tidak hanya baik dari sisi ekonomi. **Pengetahuan tradisional masyarakat adat sudah terbukti selaras dengan perlindungan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan.** Misalnya penelitian HuMa dan RMI di Kasepuhan Karang yang mengidentifikasi norma-norma hukum adat yang ketat dan dipatuhi dalam melestarikan hutan,¹² dan ternyata terbukti saat banjir di Lebak wilayah Kasepuhan tidak terkena dampak. Pengelolaan tradisional ini sama sekali tidak diakomodasi dalam kebijakan periode 2 Joko Widodo: pengakuan masyarakat adat dibiarkan tidak jelas, penetapan hutan adat sulit, dan perampasan tanah masyarakat adat dan lokal dipermudah.

Dengan demikian, dalam hal pengelolaan SDA dan pengentasan kemiskinan, ***omnibus law* dan segenap peraturan pengelolaan LH-SDA di jaman Jokowi bukanlah kebaruan, melainkan justru instrumen untuk melestarikan arah kebijakan pengelolaan LH-SDA dan pembangunan ekonomi yang selama ini sudah terbukti salah sasaran, bahkan memperparah dampak buruknya.**

II. PERMASALAHAN MASYARAKAT HUKUM ADAT

Tabel di bawah ini berisi deskripsi mengenai fakta, analisa dan tindakan Presiden. Bagian tindakan Presiden dibagi menjadi kebijakan, kelembagaan dan penegakan hukum.

¹⁰ Kementerian Lingkungan Hidup, *The State of Indonesia's Forest 2018*, (Jakarta: KLHK, 2018), p. 122.

¹¹ Data KPA (2019).

¹² Sisilia Nurmala Dewi, *et. al.*, *Fungsi Konservasi di dalam Hutan Adat Studi Kasus Kasepuhan Karang*, (Jakarta: HuMa, 2019).

Fakta	Analisa	Tindakan Presiden		
		Kebijakan	Kelembagaan	Penegakan Hukum
Masyarakat Hukum Adat terkena dampak pengesahan UU 11/2020 tentang Cipta Kerja dan rancangan peraturan pelaksanaannya.	Pengakuan wilayah adat di UU Cipta Kerja dibiarkan tidak jelas. Masyarakat adat di seluruh Indonesia masih kesulitan mendapat kepastian hukum atas wilayah adatnya. Di sisi lain, UU CK memudahkan perampasan tanah masyarakat oleh perusahaan. Masyarakat yang secara formal tidak bisa membuktikan penguasaan tanahnya (karena negara tidak memenuhi tanggung jawabnya untuk mengakui wilayah adat) akan semakin terusir dan kehilangan pengelolaan tradisional mereka atas LH-SDA. Hal ini akan berdampak juga pada kerusakan lingkungan hidup di wilayah adat mereka.	Mengeluarkan Peraturan Presiden Pengganti Undang-undang untuk membatalkan UU 11/2020 tentang Cipta Kerja		
Revisi UU 41/1999 tentang Kehutanan tidak berjalan.	Mahkamah konstitusi telah melakukan koreksi terhadap UU 41/1999 tentang kehutanan melalui putusan No. 45/ PUU-IX/ 2011, No. 34/ PUU-IX/ 2011, No. 35/ PUUX/ 2012 dan No. 95/PUU-XII/2014. Beberapa Pasal dalam putusan tersebut dinyatakan masih berlaku untuk menghindari kekosongan hukum, misal Pasal 67.	Mengusulkan revisi UU 41/1999 tentang Kehutanan sebagai Program Legislasi Nasional Prioritas	Menugaskan KLHK untuk segera membuat naskah akademis revisi UU 41/1999 tentang Kehutanan	
UU 18/2013 tentang pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan mengkriminalkan masyarakat adat dan/atau petani, yang dilanggengkan oleh UU CK	UU banyak mengkriminalkan masyarakat adat dan/atau petani, alih-alih korporasi sebagaimana semangat pembentukan UU. KPA mencatat 2016-2020, sekurangnya 50 masyarakat adat dan/atau petani yang dikriminalisasi. Memang dalam UU CK terdapat penambahan pasal yang mengecualikan masyarakat lokal. Namun hal ini tidak akan menyelesaikan masalah karena secara formil penguasaan masyarakat masih ditafsirkan secara limitatif hanya yang telah “diakui” oleh pemerintah. Padahal faktanya, sampai 2020 dari ribuan komunitas adat saja baru sekitar 66 hutan adat yang ditetapkan.	Membuat eksekutif review terhadap UU 18/2013 atau mengeluarkan Peraturan Presiden Pengganti Undang-undang untuk membatalkan UU 11/2020 tentang Cipta Kerja	Menugaskan KLHK untuk segera membuat naskah akademis eksekutif review atau review UU 18/2013 tentang pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan	
RUU Masyarakat Adat belum disahkan.	Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus 2 Juli 2018 masa persidangan V 2017-2018 memutuskan RUU Masyarakat Adat dibahas Badan Legislasi. Namun, sampai akhir masa Jabatan DPR 2014-2019, Pemerintah tidak menyerahkan daftar inventarisasi masalah (DIM) kepada DPR. Padahal Presiden telah mengeluarkan Surat Perintah Presiden (Surpres) melalui Kementerian Sekretariat Negara No B-186 yang mengatur tentang pembentukan tim pemerintah yang akan membahas RUU Masyarakat Adat bersama DPR	Mengusulkan RUU Masyarakat Adat sebagai Program Legislasi Nasional Prioritas	Melakukan koordinasi intensif dengan Menteri Dalam Negeri karena tidak menindaklanjuti surat presiden.	

Pelambatan penetapan Hutan Adat.	Selama periode pertama pemerintahan presiden Joko Widodo, dari total 12,7 juta hektar komitmen yang dijanjikan pemerintah dalam RPJMN untuk Perhutanan Sosial, hanya 35.150 hektar hutan adat yang telah ditetapkan hingga akhir 2019. Dari total tersebut, tidak semuanya berada di kawasan hutan, melainkan sebagian besar berada di APL. Salah satu penyebab lambatnya penetapan hutan adat ini adalah karena adanya pengakuan bersyarat. Selama 5 (lima) tahun terakhir, kebijakan tentang penetapan hutan adat telah berganti sebanyak 3 kali. Mulai dari P.32/2015, P.21/2019, hingga P.17/2020. Dari ketiganya, semuanya mensyaratkan adanya produk hukum pengakuan keberadaan masyarakat adat sebelum melakukan permohonan hutan adat.	Mengusulkan revisi UU 41/1999 tentang Kehutanan sebagai agenda prioritas di DPR, khususnya Pasal 67 ayat (2).	Mengubah organisasi tata laksana KLHK. Urusan Hutan Adat harus dipegang oleh sebuah direktorat.	
Pengakuan bersyarat Masyarakat Hukum Adat	Ketentuan pasal 67 ayat (2) UU 41/1999 tentang Kehutanan menegaskan pengakuan keberadaan atau hapusnya sebuah masyarakat hukum adat ditetapkan melalui peraturan daerah. Dengan begitu pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat harus diawali dengan penetapan secara formal.	Mengusulkan revisi UU 41/1999 tentang Kehutanan sebagai agenda prioritas di DPR, khususnya Pasal 67 ayat (2).		
Tumpang tindih klaim tenurial, terutama antara masyarakat adat/lokal dengan korporasi dan/atau Pemerintah	Hingga Desember 2019, Perkumpulan HuMa Indonesia mendokumentasikan 346 konflik sumber daya alam dan agraria. Konflik berlangsung di 166 kabupaten/kota di 32 provinsi. Dari total 346 konflik tersebut, luas areanya adalah 2.322.669,325 hektar, melibatkan 1.164.175 jiwa masyarakat adat dan lokal.	<ul style="list-style-type: none"> Melaksanakan rekomendasi KPK - GNPSDA yaitu mengharmoniskan peraturan terkait SDA. Mengusulkan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai Program Legislasi Nasional Prioritas 	Presiden membentuk Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) melalui peraturan presiden.	Mereview dan melakukan penegakan hukum terhadap izin dan/atau hak di atas wilayah adat dan/atau kelola masyarakat.
Kriminalisasi masyarakat adat dan lokal yang hidup di kawasan hutan	Hanya selama pandemi berlangsung hingga September 2020, telah terjadi 35 letusan konflik agraria. Adanya konflik tersebut juga diiringi dengan 39 kasus kriminalisasi dan intimidasi, serta 2 petani tewas di wilayah konflik agraria karena mempertahankan wilayah hidupnya. ¹³ Kasus terbaru adalah kasus dengan No perkara No.89/Pid.B/LH/2020/PN Bls a/n Bongku, yang didakwa dengan menggunakan UU 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Padahal dalam Pasal 1 UU P3H telah diatur bahwa fokus UU ini adalah untuk kejahatan yang terorganisir, tapi dalam prakteknya penegak hukum (polisi, jaksa, hakim) justru menafsirkan secara eksekutif dan mengkriminalisasi masyarakat. Selain itu sudah terdapat Putusan MK No. 95/PUU-XII/2014. Dalam putusannya MK telah memutuskan bahwa masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan memanfaatkan hasil hutan selama tidak ditunjukkan	<ul style="list-style-type: none"> Melaksanakan putusan MK 95/PUU-XII/2014 yang telah mengecualikan masyarakat yang hidup dalam hutan dan tidak mengkomersialkan hasil hutan, dari pidana. Membentuk peraturan yang mengakui keberadaan masyarakat adat beserta wilayah adatnya. Salah satu alasan dilakukannya kriminalisasi adalah ketiadaan pengakuan.(UU MA) 		<ul style="list-style-type: none"> Menafsirkan UU P3H secara sistematis dan sesuai tujuan awalnya, yaitu mengatasi kejahatan yang terorganisir dan kejahatan korporasi. Memperhatikan berbagai hal sebelum melakukan kriminalisasi misalnya dengan juga melihat pada putusan MK atau pada aturan lain yang bisa jadi melindungi/mengecualikan korban yang

¹³ CNN Indonesia, "KNPA Sebut Korporasi Kian Agresif Rebut Lahan di Masa Pandemi", 25 September 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200924170552-20-550602/knpa-sebut-korporasi-kian-agresif-rebut-lahan-di-masa-pandemi>

	untuk kepentingan komersial, tidak dapat dipidana.			dikriminalisasi.
Kriminalisasi terhadap masyarakat yang melakukan kearifan lokalnya	Kasus terbaru lainnya, atas nama terdakwa Rustam dengan nomor perkara No.187/Pid.B/LH/2020/PN BJs a/n Rustam, yang didakwa menggunakan Pasal 69 ayat (1) UUPPLH tentang larangan pembakaran lahan. Padahal dalam UU yang sama telah diatur juga mengenai pengecualian pembakaran lahan apabila dilakukan berdasarkan kearifan lokal masyarakat.	Membentuk peraturan yang mengakui keberadaan masyarakat adat beserta wilayah adatnya. Salah satu alasan dilakukannya kriminalisasi adalah ketiadaan pengakuan. (UU MA)		