

Legislative Dynamics of the Draft Law on Indigenous Communities: AMAN's Lobbying and Negotiation Strategies

Cindy Kartika Sari^{1*}, Dhara Fatimah Azzahra², Nava Nur Alianinggrum³, Lia Wulandari⁴

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

¹cindykartikaaas@gmail.com, ²dharaftmh@gmail.com,

³navanur08@gmail.com, ⁴liawulandari@upnvj.ac.id

Abstract

The constitutional recognition of indigenous communities under Articles 18B(2) and 28I(3) of the 1945 Constitution has not yet been followed by comprehensive legal protection, as the Draft Law on Indigenous Communities (RUU MHA) remains unenacted despite having been proposed since the second term of President Susilo Bambang Yudhoyono. This study examines the legislative process of the RUU MHA, the lobbying and negotiation strategies employed by the Indigenous Peoples' Alliance of the Archipelago (AMAN), and the factors hindering its enactment. Using a descriptive qualitative approach with a case study design, the research relies on secondary data from legislation, official AMAN publications, journal articles, and online media, analyzed through content analysis. The findings show that the legislative process has spanned more than a decade and three parliamentary terms without enactment, reflecting the gradual bargaining pattern described by Lindblom's incrementalism theory. AMAN applies collaborative negotiation through national consultation forums, parliamentary hearings, persuasive communication, and legal advocacy. Major obstacles include overlapping customary territories with business concessions, weak political will, and limited public participation. The study recommends accelerating enactment while strengthening civil-society advocacy and public political education.

Keywords: *Indigenous Communities, Legislation, Collaborative Negotiation, Policy Advocacy, Incrementalism*

Dinamika Legislasi Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat: Strategi Lobi dan Negosiasi AMAN

Abstrak

Pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 belum diikuti oleh perlindungan hukum yang utuh, karena Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat (RUU MHA) belum juga disahkan meski telah diusulkan sejak periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Penelitian ini bertujuan menganalisis proses legislasi RUU MHA di Indonesia, strategi lobi dan negosiasi yang dilakukan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dalam mendorong pengesahannya, serta faktor-faktor yang menghambat proses tersebut. Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan desain studi kasus, dengan data sekunder yang bersumber dari dokumen peraturan perundang-undangan, publikasi resmi AMAN, serta artikel jurnal dan media daring, yang dianalisis melalui teknik analisis isi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses legislasi RUU MHA telah berjalan lebih dari satu dekade melalui tiga periode keanggotaan DPR RI tanpa mencapai pengesahan, mencerminkan pola tawar menawar bertahap sebagaimana dijelaskan dalam teori incrementalism Lindblom. AMAN menerapkan strategi negosiasi kolaboratif melalui forum Konsultasi Nasional, audiensi dengan fraksi DPR, serta advokasi hukum berupa gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara ketika negosiasi mengalami kebuntuan. Faktor penghambat utama meliputi tumpang tindih wilayah adat dengan izin usaha di sektor pertambangan, perkebunan, dan kehutanan, lemahnya political will elite politik, serta partisipasi publik yang belum menjangkau masyarakat secara luas. Penelitian ini merekomendasikan percepatan pengesahan RUU MHA disertai penguatan advokasi masyarakat sipil dan pendidikan politik publik.

Kata Kunci: *Legislasi, Masyarakat Hukum Adat, Negosiasi Kolaboratif, Advokasi Kebijakan, Incrementalism*

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan yang majemuk, dengan ratusan kelompok masyarakat adat yang tersebar di berbagai wilayah dan hingga kini masih memperjuangkan pengakuan hukum yang utuh atas keberadaan mereka. Urgensi pengakuan ini semakin mendesak karena, meskipun status masyarakat hukum adat telah dijamin secara konstitusional, implementasinya di lapangan masih jauh dari memadai.¹

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat pertama kali ditegaskan dalam UUD 1945. Pasal 18B ayat (2) menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 28I ayat (3), yang menegaskan penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional sejalan dengan perkembangan zaman.

Ketentuan konstitusional tersebut

kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai peraturan sektoral. Pasal 1 ayat (33) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, misalnya, mendefinisikan masyarakat hukum adat sebagai kelompok masyarakat yang secara turun temurun menetap di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan leluhur, keterikatan kuat dengan tanah dan sumber daya alam, serta memiliki sistem pemerintahan adat dan norma hukum adat sendiri. Pengakuan serupa juga dimuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.²

Namun demikian, kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan kenyataan di lapangan (*das sein*) masih terus terjadi. Thontowi (2015) menjelaskan bahwa masyarakat hukum adat kerap mengalami marginalisasi, konflik agraria, perampasan wilayah adat, serta minimnya perlindungan hukum yang konkret.³ Salah satu penyebab

¹ A. Junaedi Karso, "Natural Resources Governance and the Vulnerability of Indigenous Communities in Indonesia," *Frontiers in Political Science* 7 (November 13, 2025), <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480>; Chairul Fahmi et al., "The State's Business upon Indigenous Land in Indonesia: A Legacy from Dutch Colonial Regime to Modern Indonesian State," *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga Dan Hukum Islam* 8, no. 3 (August 24, 2024): 1566, <https://doi.org/10.22373/sjhk.v8i3.19992>.

² Takwim Azami, "Dinamika Perkembangan Dan Tantangan Implementasi Hukum Adat Di Indonesia," *QISTIE* 15, no. 1 (May 1, 2022): 42, <https://doi.org/10.31942/jqi.v15i1.6487>; Irpan Suriadiata, "Reconceptualization of the Recognition of the Unity of Customary Law Communities in Indonesian Legislation," *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 23, no. 1 (June 24, 2024): 2634–45, <https://doi.org/10.31941/pj.v23i3.4785>.

³ Jawahir Thontowi, "Pengaturan Masyarakat

utamanya adalah karena norma pengakuan tersebut bersifat fakultatif, bukan imperatif, sehingga pelaksanaannya bergantung pada terpenuhinya sejumlah syarat yang berat, seperti keberadaan yang masih hidup, kesesuaian dengan kehidupan modern, dan tidak bertentangan dengan NKRI.

Kondisi ini terlihat nyata dalam konflik antara Suku Anak Dalam dan PT Asiatic Persada, di mana lahan adat mereka dirampas tanpa pengakuan hak yang sah, dan perlawanan mereka justru dibalas dengan kekerasan oleh aparat yang berpihak pada perusahaan. Pengadilan pun kerap menolak legal standing masyarakat hukum adat sehingga upaya hukum mereka nyaris tidak pernah berhasil.

Upaya memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat sesungguhnya telah dilakukan melalui penyusunan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat (RUU MHA). Sayangnya, meski sudah beberapa kali masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sejak periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, RUU ini

belum juga berhasil disahkan hingga saat ini.⁴

Kompleksitas ini mendorong pentingnya kehadiran aktor non pemerintah yang mengawal proses legislasi. Salah satu aktor yang konsisten melakukan advokasi adalah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), organisasi masyarakat sipil yang selama lebih dari satu dekade memperjuangkan hak hak masyarakat adat melalui strategi lobi dan negosiasi kepada pemerintah dan DPR RI (Najib & Permatasari, 2023).⁵ Namun, upaya AMAN tidak lepas dari berbagai hambatan, terutama dari pihak pihak di dalam pemerintahan yang memiliki kepentingan politik dan ekonomi tertentu, mulai dari kurangnya kesepahaman antar kementerian/lembaga hingga dominasi perspektif pembangunan yang eksploitatif terhadap sumber daya alam.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan desain studi kasus, yang difokuskan pada

Hukum Adat Dan Implementasi Perlindungan Hak-Hak Tradisionalnya,” *Pandecta: Research Law Journal* 10, no. 1 (June 30, 2015), <https://doi.org/10.15294/pandecta.v10i1.4190>.

⁴ Shafira Puteri Nazhiva, “Problematisasi Hukum Atas Peran Presiden Dalam Proses Persetujuan Bersama Pembentukan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Pada Masa Keanggotaan DPR RI Tahun 2014–2023” (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2023), <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/74372>; Ade Bagus Saswoyo and Margo Hadi Pura, “Urgensi Pengundangan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Sebagai Bentuk

Kesetaraan Warga Negara,” *Jurnal Suara Hukum* 5, no. 1 (August 19, 2023): 19–43, <https://doi.org/10.26740/jsh.v5n1.p19-43>.

⁵ Abdul Najib and Diah Ayu Permatasari, “Bargaining Power Sebagai Strategi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Dalam Melakukan Advokasi Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat (Studi Komunikasi Politik Masyarakat Adat),” in *Bunga Rampai Manusia, Medium, Dan Pesan-Pesan Kompleksnya* (Widina Media Utama, 2023), <http://repository.ubharajaya.ac.id/25834/1/BUNGA-RAMPAI-MANUSIA-MEDIUM-DAN-PESAN-PESAN-KOMPLEKSNYA.pdf#page=64>.

strategi lobi dan negosiasi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dalam mendorong pengesahan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat (RUU MHA). Menurut Fitrah & Luthfiah (2017), pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menggunakan data deskriptif dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, baik berupa kata-kata tertulis maupun lisan.⁶ Desain studi kasus dipilih karena penelitian ini bertujuan menelaah secara mendalam satu unit analisis tertentu, yaitu AMAN sebagai aktor non pemerintah dalam proses legislasi RUU MHA, sehingga dinamika dan konteksnya dapat dipahami secara utuh.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder, yang terdiri atas tiga kategori. Pertama, dokumen peraturan perundang-undangan, meliputi UUD 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, dan sejumlah regulasi sektoral lain yang berkaitan dengan pengakuan masyarakat hukum adat. Kedua, publikasi resmi dan pemberitaan pada laman situs Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (aman.or.id), yang memuat rekam jejak audiensi dan advokasi AMAN kepada pemerintah dan

DPR RI. Ketiga, artikel jurnal ilmiah serta pemberitaan media daring seperti Mongabay dan Gatra yang membahas dinamika legislasi RUU MHA.

Analisis data dilakukan dengan teknik analisis isi (*content analysis*), yaitu dengan mengidentifikasi, mengategorikan, dan menginterpretasikan informasi dari dokumen, berita, dan publikasi yang telah dikumpulkan,⁷ kemudian menghubungkannya dengan kerangka konsep negosiasi kolaboratif dan teori *incrementalism Lindblom* untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

Pembahasan

Proses Legislasi RUU Masyarakat Hukum Adat di Indonesia

Proses legislasi RUU Masyarakat Hukum Adat di Indonesia menempuh perjalanan panjang dan berbelit, yang berakar pada berbagai persoalan mendasar yang dihadapi masyarakat adat, mulai dari konflik pengelolaan sumber daya alam hingga belum optimalnya perlindungan hukum atas hak-hak mereka. Secara konstitusional, masyarakat hukum adat telah mendapatkan pengakuan dan perlindungan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.⁸ Namun

⁶ Muh. Fitrah and Luthfiah, *Metodologi Penelitian: Penelitian Kualitatif, Tindakan Kelas, Dan Studi Kasus* (CV Jejak, 2017).

⁷ Klaus Krippendorff, *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (2455 Teller Road,

Thousand Oaks California 91320: SAGE Publications, Inc., 2019), <https://doi.org/10.4135/9781071878781>.

⁸ Aditya Ardiansyah and Izzatusholekha, "Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan

kenyataannya, masih terdapat kesenjangan antara norma konstitusional tersebut dengan implementasinya di lapangan. Banyak masyarakat adat yang masih menghadapi konflik agraria, perampasan wilayah adat, marginalisasi, dan pengabaian hak hak mereka dalam proses pembangunan. Regulasi yang tersebar dalam berbagai peraturan sektoral juga belum mampu memberikan jaminan hukum yang utuh dan efektif, sehingga masyarakat adat tetap berada dalam posisi rentan terhadap tekanan kepentingan ekonomi, politik, dan hukum.⁹

Berdasarkan informasi pada laman resmi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) di aman.or.id, dorongan AMAN kepada DPR RI untuk mengesahkan RUU ini didasari tiga alasan utama.¹⁰ Pertama, ketimpangan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang dialami masyarakat adat akibat kebijakan investasi pemerintah yang kerap melibatkan pihak swasta atau asing, khususnya dalam pengelolaan sumber daya alam. Situasi ini memicu berbagai konflik sekaligus mendorong kesadaran kritis masyarakat adat untuk menuntut perbaikan

regulasi. Kedua, sejumlah aturan sektoral yang telah ada dinilai belum mampu menjamin pengakuan dan perlindungan hukum secara utuh terhadap hak hak masyarakat adat, sehingga RUU Masyarakat Adat dipandang sebagai solusi untuk menghadirkan payung hukum yang komprehensif. Ketiga, masih banyak hak sosial, budaya, dan pengetahuan masyarakat adat yang belum terpenuhi, padahal negara secara konstitusional berkewajiban menjamin kesejahteraan mereka melalui kebijakan yang berkeadilan.

RUU Masyarakat Hukum Adat telah dibahas sejak periode kedua pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan proses legislasinya telah berjalan melewati tiga periode keanggotaan DPR RI hingga saat ini.¹¹ Terakhir, pada 14 Januari 2021, RUU ini masih tercantum dalam daftar Prolegnas prioritas yang ditetapkan oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR dalam rapat kerja bersama Menteri Hukum dan HAM serta DPD RI.¹²

RUU ini memiliki peran penting dalam menjamin perlindungan,

Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat,” *Journal of Administrative and Social Science* 5, no. 1 (January 30, 2024): 253–62, <https://doi.org/10.55606/jass.v5i1.1066>.

⁹ Forest Watch Indonesia, “Pentingnya Peran Media Memperkuat Dan Mendukung Pengakuan, Keadilan, Juga Penghormatan Hak Masyarakat Adat Melalui Pengesahan RUU Masyarakat Adat,” Forest Watch Indonesia, 2025, <https://fwi.or.id/pentingnya-peran-media-memdukung-ruu-masyarakat-adat/>.

¹⁰ Najib and Permatasari, “Bargaining Power Sebagai Strategi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara

(AMAN) Dalam Melakukan Advokasi Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat (Studi Komunikasi Politik Masyarakat Adat).”

¹¹ Nazhiva, “Problematisa Hukum Atas Peran Presiden Dalam Proses Persetujuan Bersama Pembentukan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Pada Masa Keanggotaan DPR RI Tahun 2014–2023.”

¹² Ardiansyah and Izzatusholekha, “Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat.”

pemenuhan, dan penghormatan terhadap hak hak masyarakat hukum adat di Indonesia. Namun, muncul ambiguitas dari pihak pemerintah. Meskipun secara formal fungsi legislasi lebih menonjol di DPR, proses pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 tetap harus dilakukan bersama antara DPR dan pemerintah, sehingga fungsi legislasi DPR tidak selalu berjalan optimal. Salah satu penyebabnya adalah ketidaksepakatan antara pemerintah dan DPR yang menghambat tercapainya target Prolegnas.¹³

Nazhiva (2023), dalam kajiannya yang berjudul "Problematika Hukum Atas Peran Presiden dalam Proses Persetujuan Bersama Pembentukan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Pada Masa Keanggotaan DPR RI Tahun 2014-2023",¹⁴ mengutip argumen Arrista Trimaya, Perancang Peraturan Perundang-undangan yang tergabung dalam Tim Asistensi Panitia Khusus (Pansus) RUU Masyarakat Hukum Adat. Menurutnya, proses perumusan dan pembahasan RUU ini telah melalui berbagai tahapan selama tiga periode masa jabatan anggota DPR RI, yaitu sebagai berikut.

1. RUU ini pertama kali masuk dalam Prolegnas pada masa jabatan DPR RI 2010 sampai 2014, dengan nama RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan

Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (RUU PPHMHA).

2. Pada 2012, Badan Legislasi DPR RI menetapkan RUU ini sebagai prioritas tahunan dalam Prolegnas 2013.
3. RUU tersebut sempat dibahas dalam Panitia Khusus (Pansus) pada 2013, masih dengan nama RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat.
4. Berdasarkan Surat Presiden Nomor R-20/Pres/05/2013 tertanggal 27 Mei 2013, pemerintah menugaskan lima menteri untuk membahas RUU ini bersama DPR, yakni Menteri Kehutanan, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Dalam Negeri, Menteri ESDM, dan Menteri Sekretaris Negara.
5. Menteri Kehutanan selaku koordinator menyerahkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) melalui dua surat tertanggal 24 Juni dan 28 Mei 2013.
6. Pembahasan RUU tidak dapat diselesaikan hingga akhir masa jabatan DPR RI periode 2009 sampai 2014 tanpa alasan yang jelas.
7. RUU ini kembali diajukan dalam Prolegnas 2015 sampai 2019 dengan nama RUU Masyarakat Hukum Adat.
8. Pada 2017, RUU tersebut menjadi prioritas, dan Fraksi NasDem bersama Badan Keahlian DPR RI serta AMAN

¹³ Nazhiva, "Problematika Hukum Atas Peran Presiden Dalam Proses Persetujuan Bersama Pembentukan Undang-Undang Masyarakat Hukum

Adat Pada Masa Keanggotaan DPR RI Tahun 2014–2023."

¹⁴ Nazhiva.

- dan Koalisi Masyarakat Sipil menyusun draf dan naskah akademik.
9. Proses harmonisasi berjalan cepat dan disepakati dalam rapat pleno Baleg, lalu diajukan ke Badan Musyawarah dan disahkan sebagai RUU usulan inisiatif DPR RI pada 14 Februari 2018.
 10. Presiden Joko Widodo pada 9 Maret 2018 menerbitkan Surat Presiden Nomor B-186 melalui Kementerian Sekretariat Negara untuk membentuk tim pemerintah guna membahas RUU ini bersama DPR.
 11. Tim ini terdiri dari enam kementerian dan dikoordinasikan oleh Kementerian Dalam Negeri.
 12. Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus pada 2 Juli 2018 memutuskan bahwa pembahasan RUU dilakukan oleh Badan Legislasi DPR.
 13. Meski telah dilakukan rapat kerja antara Baleg dan pemerintah, pembahasan terhenti karena pemerintah tidak mengirimkan DIM hingga berakhirnya masa jabatan DPR periode 2014 sampai 2019.
 14. RUU ini kembali masuk daftar Prolegnas Prioritas 2020 sebagai usulan anggota DPR, dengan urutan ke-31.
 15. Baleg DPR melalui Panitia Kerja (Panja) melakukan pembahasan intensif secara luring dan daring, dan hasilnya disetujui oleh 8 dari 9 fraksi

dalam rapat pleno Baleg pada 4 September 2020.

16. Hingga kini, pembahasan RUU Masyarakat Hukum Adat masih tertahan di tingkat pimpinan DPR dan belum dijadwalkan masuk ke Rapat Paripurna guna disahkan sebagai RUU usulan inisiatif DPR RI.¹⁵

Melihat kompleksitas proses legislasi tersebut, jelas bahwa dinamika politik dan hukum turut memengaruhi upaya pengakuan serta perlindungan terhadap hak hak masyarakat adat. Meskipun secara konstitusional keberadaan masyarakat hukum adat telah diakui, implementasinya di lapangan masih jauh dari harapan. Perjalanan panjang RUU ini, yang telah melewati berbagai periode keanggotaan DPR RI serta perubahan nama dan substansi, menunjukkan adanya tarik menarik kepentingan antar lembaga negara dan masih lemahnya komitmen politik dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat adat. Padahal, RUU ini sangat krusial untuk memberikan landasan hukum yang komprehensif, tidak hanya sebagai bentuk penghormatan terhadap identitas dan hak masyarakat adat, tetapi juga sebagai upaya konkret mewujudkan keadilan sosial.

¹⁵ Nazhiva.

Strategi Lobi dan Negosiasi AMAN

Meskipun RUU Masyarakat Hukum Adat (MHA) sudah melewati beberapa dekade proses legislasi dan berkali kali masuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas), hingga kini belum ada kejelasan mengenai pengesahannya. Proses yang berbelit ini membutuhkan dukungan aktor di luar jalur formal pemerintah, salah satunya Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) yang ikut mendesak agar RUU MHA segera disahkan. Kondisi ini sejalan dengan teori incrementalism yang dikemukakan Lindblom dan dikutip dari buku "Who Wins, Who Loses, and Why", Baumgartner (2008), yang menempatkan politik sebagai inti dari proses pemerintahan. Menurut teori ini, pembuatan kebijakan bukan sekadar prosedur teknis yang disempurnakan agar pemerintah bertindak rasional, melainkan proses tawar menawar dan negosiasi bertahap antara kelompok kepentingan dan pejabat pemerintah, yang bergerak inkremental dari titik kebijakan yang sudah berjalan, bukan dari perubahan besar sekaligus.¹⁶ Dalam konteks RUU MHA, teori ini relevan untuk menjelaskan mengapa proses legislasinya berjalan sangat lambat dan bertahap selama lebih dari satu dekade, sebagaimana diuraikan

pada sub-bab sebelumnya: setiap periode DPR hanya menghasilkan kemajuan kecil (draf, naskah akademik, atau harmonisasi), bukan lompatan langsung menuju pengesahan, karena kebijakan baru harus dinegosiasikan ulang dari titik kesepakatan yang sudah ada.

Salah satu aktor kunci non pemerintah yang secara konsisten mengawal proses ini adalah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). AMAN dan masyarakat adat lainnya melakukan sejumlah teknik advokasi, baik tidak langsung seperti kampanye publik, maupun langsung dengan menemui aktor pemerintah untuk melakukan lobi dan negosiasi menggunakan strategi negosiasi kolaboratif (*collaborative negotiation*). Strategi ini menekankan solusi yang menguntungkan semua pihak yang terlibat, bukan hanya salah satu pihak, dan berorientasi pada hubungan jangka panjang, bukan sekadar kesepakatan jangka pendek.¹⁷

Secara operasional, AMAN menerapkan negosiasi kolaboratif dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam forum Konsultasi Nasional RUU MHA, yang mulai digelar sejak 2012 untuk membuka ruang partisipasi bagi masyarakat sipil dan

¹⁶ Frank R. Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why* (University of Chicago Press, 2008).

¹⁷ Khidayat Muslim and Hade Yustika Prayoga, "Analisis Teori Konflik: Strategi Negosiasi Sebagai

Solusi Efektif Dalam Manajemen Organisasi Di SD IT An-Nahar," *Benchmarking: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam* 8, no. 2 (2024): 86–94, <https://jurnal.uinsu.ac.id/index.php/benchmarking/article/view/23035/9477>.

pemangku kepentingan lain, sebelum pendapat mereka disampaikan kepada pemerintah.¹⁸ Selain forum konsultasi, AMAN memperkuat pendekatannya melalui audiensi langsung dengan fraksi DPR. Pada 2024, misalnya, AMAN mengadakan audiensi dengan Fraksi PKB pada 30 Oktober 2024 untuk membahas strategi komunikasi politik,¹⁹ serta dengan Fraksi NasDem pada 18 November 2024 untuk menyampaikan urgensi RUU MHA melalui komunikasi persuasif.²⁰

Selain jalur audiensi dan konsultasi, AMAN juga menempuh jalur formal lain ketika negosiasi berjalan buntu. Pada Agustus 2023, AMAN mengirimkan surat resmi kepada Presiden dan DPR RI untuk menagih kembali komitmen pembentukan RUU MHA, namun surat tersebut tidak mendapat tindak lanjut dalam tenggat waktu yang ditentukan. Ketika upaya tersebut tidak direspons, pada Maret 2024 AMAN bersama delapan komunitas adat lain mengajukan gugatan terhadap Presiden dan DPR RI ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta, menuntut keduanya menjalankan kewajiban konstitusional sesuai Pasal 5 dan Pasal 20

UUD 1945.²¹ Langkah ini menunjukkan bahwa strategi AMAN tidak berhenti pada lobi dan negosiasi semata, tetapi berkembang menjadi advokasi hukum ketika saluran negosiasi kolaboratif belum membuahkan hasil, sekaligus memperlihatkan pola tawar menawar bertahap sebagaimana dijelaskan dalam teori *incrementalism Lindblom*, yaitu setiap kebuntuan mendorong munculnya instrumen advokasi baru, bukan perubahan drastis pada keseluruhan proses.

Strategi ini menunjukkan bahwa AMAN tidak hanya memikirkan kemenangan sepihak, melainkan bagaimana advokasi yang dilakukan memberikan pemahaman kepada seluruh pemangku kepentingan, mengingat advokasi ini merupakan advokasi kebijakan publik yang memengaruhi masyarakat sipil secara luas dan membutuhkan waktu panjang. AMAN dan masyarakat adat lainnya diuntungkan dengan lahirnya UU Masyarakat Adat yang lebih mensejahterakan mereka, sementara pemerintah diuntungkan dengan berkurangnya konflik, terciptanya pembangunan berkelanjutan tanpa

¹⁸ Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, "Konsultasi Nasional Rancangan Undang-Undang Pengakuan Dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat," Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2015, <https://aman.or.id/news/read/156>.

¹⁹ Apriadi Gunawan, "AMAN Dan Fraksi PKB Bahas Strategi Komunikasi Politik Untuk Mensahkan UU Masyarakat Adat," Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2024, <https://aman.or.id/news/read/1947>.

²⁰ Shinta Aprillia and Melani Dwi Khotimah,

"AMAN Menemui Fraksi Nasdem Bahas Urgensi UU Masyarakat Adat," Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2024, <https://aman.or.id/news/read/1965>.

²¹ Richaldo Hariandja, "RUU Masyarakat Adat Tak Ada Kejelasan, AMAN Gugat Presiden Dan DPR," Mongabay, 2024, <https://www.mongabay.co.id/2024/03/14/ruu-masyarakat-adat-tak-ada-kejelasan-aman-gugat-presiden-dan-dpr/>.

merugikan salah satu pihak, dan terjaminnya hak konstitusional warga negara secara lebih baik.

Faktor-faktor Penghambat

RUU Masyarakat Adat bukanlah rancangan yang baru disusun. Dalam perjalanannya, RUU ini sudah beberapa kali masuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas, bahkan pernah didorong melalui surat presiden untuk percepatan pengesahan pada periode pertama pemerintahan Presiden Joko Widodo, namun hasilnya tetap nihil hingga saat ini. Mengutip Chandra & Syahni (2023) dalam artikel Mongabay berjudul "Menanti UU Masyarakat Adat, Belasan Tahun Proses Tak Ada Kejelasan", terdapat sekitar lima penyebab RUU Masyarakat Adat belum disahkan, yaitu kepentingan yang beragam, perbedaan pengalaman dan pengetahuan antar pemangku kepentingan, komitmen yang terbatas, hambatan komunikasi, dan partisipasi publik yang belum efektif.²²

Di antara kelima faktor tersebut, kepentingan ekonomi di sektor sumber daya alam menjadi salah satu penghambat paling nyata. Analisis spasial Madani Berkelanjutan (2021) menemukan bahwa dari 9,3 juta hektare wilayah adat yang teridentifikasi, sekitar 8,5 juta hektare di

antaranya tumpang tindih dengan izin dan konsesi, dengan tumpang tindih terluas terjadi antara wilayah adat dan izin perkebunan sawit seluas 1,1 juta hektare, disusul konsesi minyak dan gas seluas 1 juta hektare.²³ Kondisi ini menunjukkan bahwa pengakuan hak masyarakat adat berpotensi berbenturan langsung dengan kepentingan bisnis di sektor pertambangan, perkebunan, dan kehutanan, sehingga pihak-pihak yang memiliki akses politik kuat ke DPR dan pemerintah cenderung menghambat pengesahan RUU MHA. Kajian Madani Berkelanjutan (2021) turut mencatat bahwa mayoritas anggota DPR RI, yakni sekitar 55 persen atau 318 dari 575 anggota, berlatar belakang pebisnis, sebuah kondisi yang memperbesar potensi konflik kepentingan dalam pembahasan RUU yang berkaitan langsung dengan tata kelola sumber daya alam.²⁴

Dalam catatan akhir tahun 2023 yang dirilis Aliansi Pengajar Hukum Adat (APHA) Indonesia, lemahnya political will untuk RUU ini juga menjadi hambatan utama. APHA menilai pemahaman pemerintah mengenai keberadaan, kondisi, dan hak masyarakat adat perlu diperbarui agar pemerintah menggunakan hati nurani dan pikiran yang jernih dalam melihat keberadaan masyarakat adat. Lemahnya

²² Wahyu Chandra and Della Syahni, "Menanti UU Masyarakat Adat, Belasan Tahun Proses Tak Ada Kejelasan," Mongabay, 2023.

²³ M. Arief Virgy et al., "Menakar Perkembangan

RUU Masyarakat Hukum Adat," 2021, <https://madaniberkelanjutan.id/menakar-perkembangan-ruu-masyarakat-hukum-adat/>.

²⁴ Virgy et al.

political will ini juga dipengaruhi kepentingan sebagian elite politik. Salah satu contohnya adalah anggota fraksi dari Partai Gerindra yang menilai RUU Masyarakat Adat akan menghalangi masuknya investor dan menghambat pembangunan. Para elite politik dan negara secara keseluruhan terkesan belum sepenuhnya berpihak kepada masyarakat adat, padahal hak hak masyarakat adat sedang terancam dan berhak mendapat perlindungan negara.²⁵

Merujuk kembali pada teori *incrementalism Lindblom* yang digunakan dalam pembahasan sebelumnya, kelima faktor penghambat di atas, terutama dominasi kepentingan ekonomi dan lemahnya political will, menjelaskan mengapa proses tawar menawar dalam legislasi RUU MHA berjalan sangat lambat dan bertahap. Setiap upaya negosiasi AMAN dan koalisi masyarakat sipil hanya mampu menggeser posisi kebijakan secara kecil dari titik yang sudah disepakati sebelumnya, bukan mendorong perubahan besar sekaligus, karena kelompok kepentingan yang berlawanan, baik dari sektor bisnis maupun sebagian elite politik, turut aktif mempertahankan status quo kebijakan sumber daya alam yang

menguntungkan mereka.

Mengenai partisipasi masyarakat dalam proses legislasi RUU Masyarakat Adat, tingkat keterlibatannya dinilai sudah cukup, namun kurang efektif. Menurut Ardiansyah dan Izzatusholekha (2024), berbagai agenda seperti pengumuman, penyebaran pamflet, laporan tahunan survei sikap, temu warga, dan dengar pendapat publik telah melibatkan masyarakat dalam komite pembuatan RUU Masyarakat Adat, tetapi upaya tersebut belum menjangkau audiens masyarakat awam secara luas.²⁶ Mantan Dewan AMAN, Abdon, juga mengakui adanya kegagalan mobilisasi dan alokasi sumber daya manusia organisasi yang memadai untuk mengawal pengesahan RUU ini, sekaligus mengusulkan advokasi yang lebih intensif dan sistematis, misalnya melalui kerja sama dengan berbagai universitas di Indonesia untuk menjangkau audiens masyarakat yang lebih luas.

Kesimpulan

Proses legislasi RUU Masyarakat Hukum Adat di Indonesia telah berlangsung selama tiga periode keanggotaan DPR RI, sejak 2010 hingga saat ini, dan masih terhambat karena belum tercapainya kesepakatan yang tuntas antara

²⁵ Iwan Sutiawan, "Catatan Akhir Tahun APHA: Political Will DPR Dan Pemerintah Hambatan Utama RUU Masyarakat Adat," Gatra.com, 2023, [https://www.gatra.com/news-588871-nasional-catatan-akhir-tahun-apha-political-will-dpr-dan-pemerintah-hambatan-utama-ruu-masyarakat-](https://www.gatra.com/news-588871-nasional-catatan-akhir-tahun-apha-political-will-dpr-dan-pemerintah-hambatan-utama-ruu-masyarakat-adat.html)

[adat.html](https://www.gatra.com/news-588871-nasional-catatan-akhir-tahun-apha-political-will-dpr-dan-pemerintah-hambatan-utama-ruu-masyarakat-adat.html).

²⁶ Ardiansyah and Izzatusholekha, "Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat."

DPR dan pemerintah. Sepanjang periode tersebut, RUU ini berulang kali masuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas), namun berpindah pindah nama dan substansi tanpa pernah sampai pada tahap pengesahan, mencerminkan pola tawar menawar bertahap sebagaimana dijelaskan dalam teori *incrementalism Lindblom*.

Dalam mendorong pengesahan RUU tersebut, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menggunakan strategi negosiasi kolaboratif melalui forum Konsultasi Nasional sejak 2012, audiensi dan komunikasi persuasif dengan fraksi fraksi DPR, serta advokasi hukum berupa surat resmi dan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara ketika saluran negosiasi mengalami kebuntuan. Pendekatan ini menunjukkan bahwa AMAN, sebagai aktor non pemerintah, tidak menempuh cara anarkis, melainkan pendekatan damai dan terstruktur yang mengutamakan solusi bagi semua pihak yang terlibat. Faktor penghambat utama dalam proses legislasi ini adalah lemahnya political will dari sebagian elite politik, tumpang tindihnya wilayah adat dengan izin usaha di sektor pertambangan, perkebunan sawit, dan kehutanan, serta partisipasi publik yang meski sudah cukup luas namun belum efektif menjangkau masyarakat awam. Kombinasi faktor ini memperlihatkan bahwa dominasi kepentingan ekonomi dan politik masih menjadi penghalang utama terwujudnya pengakuan hukum yang

komprehensif bagi masyarakat adat.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan tiga hal. Pertama, pemerintah dan DPR perlu segera menuntaskan dan mengesahkan RUU Masyarakat Hukum Adat sebagai bentuk pemenuhan hak konstitusional masyarakat adat yang telah lama tertunda. Kedua, diperlukan penguatan partisipasi publik dan advokasi berkelanjutan oleh organisasi masyarakat sipil seperti AMAN, agar tekanan politik untuk pengesahan RUU ini tetap terjaga dari waktu ke waktu. Ketiga, perlu dilakukan sosialisasi dan pendidikan politik yang lebih luas kepada masyarakat, khususnya di tingkat akar rumput, tentang urgensi perlindungan hukum bagi masyarakat adat, agar dukungan publik terhadap RUU ini semakin kuat dan merata.

Daftar Pustaka

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. "Konsultasi Nasional Rancangan Undang-Undang Pengakuan Dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat." Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2015. <https://aman.or.id/news/read/156>.
- Aprillia, Shinta, and Melani Dwi Khotimah. "AMAN Menemui Fraksi Nasdem Bahas Urgensi UU Masyarakat Adat." Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2024. <https://aman.or.id/news/read/1965>.
- Ardiansyah, Aditya, and Izzatusholekha. "Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat." *Journal of Administrative and Social Science* 5, no. 1 (January 30, 2024): 253–62.

- <https://doi.org/10.55606/jass.v5i1.1066>.
- Azami, Takwim. "Dinamika Perkembangan Dan Tantangan Implementasi Hukum Adat Di Indonesia." *QISTIE* 15, no. 1 (May 1, 2022): 42. <https://doi.org/10.31942/jqi.v15i1.6487>.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball, and Beth L. Leech. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. University of Chicago Press, 2008.
- Chandra, Wahyu, and Della Syahni. "Menanti UU Masyarakat Adat, Belasan Tahun Proses Tak Ada Kejelasan." Mongabay, 2023.
- Fahmi, Chairul, Peter-Tobias Stoll, Shabarullah Shabarullah, Malahayati Rahman, and Syukri Syukri. "The State's Business upon Indigenous Land in Indonesia: A Legacy from Dutch Colonial Regime to Modern Indonesian State." *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga Dan Hukum Islam* 8, no. 3 (August 24, 2024): 1566. <https://doi.org/10.22373/sjkh.v8i3.19992>.
- Fitrah, Muh., and Luthfiyah. *Metodologi Penelitian: Penelitian Kualitatif, Tindakan Kelas, Dan Studi Kasus*. CV Jejak, 2017.
- Forest Watch Indonesia. "Pentingnya Peran Media Memperkuat Dan Mendukung Pengakuan, Keadilan, Juga Penghormatan Hak Masyarakat Adat Melalui Pengesahan RUU Masyarakat Adat." Forest Watch Indonesia, 2025. <https://fwi.or.id/pentingnya-peran-media-memdukung-ruu-masyarakat-adat/>.
- Gunawan, Apriadi. "AMAN Dan Fraksi PKB Bahas Strategi Komunikasi Politik Untuk Mensahkan UU Masyarakat Adat." Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), 2024. <https://aman.or.id/news/read/1947>.
- Hariandja, Richaldo. "RUU Masyarakat Adat Tak Ada Kejelasan, AMAN Gugat Presiden Dan DPR." Mongabay, 2024. <https://www.mongabay.co.id/2024/03/14/ruu-masyarakat-adat-tak-ada-kejelasan-aman-gugat-presiden-dan-dpr/>.
- Karso, A. Junaedi. "Natural Resources Governance and the Vulnerability of Indigenous Communities in Indonesia." *Frontiers in Political Science* 7 (November 13, 2025). <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1601480>.
- Krippendorff, Klaus. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 2455 Teller Road, Thousand Oaks California 91320: SAGE Publications, Inc., 2019. <https://doi.org/10.4135/9781071878781>.
- Muslim, Khidayat, and Hade Yustika Prayoga. "Analisis Teori Konflik: Strategi Negosiasi Sebagai Solusi Efektif Dalam Manajemen Organisasi Di SD IT An-Nahar." *Benchmarking: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam* 8, no. 2 (2024): 86–94. <https://jurnal.uinsu.ac.id/index.php/benchmarking/article/view/23035/9477>.
- Najib, Abdul, and Diah Ayu Permatasari. "Bargaining Power Sebagai Strategi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Dalam Melakukan Advokasi Rancangan Undang-Undang Masyarakat Adat (Studi Komunikasi Politik Masyarakat Adat)." In *Bunga Rampai Manusia, Medium, Dan Pesan-Pesan Kompleksnya*. Widina Media Utama, 2023. [http://repository.ubharajaya.ac.id/25834/1/BUNGA RAMPAI MANUSIA MEDIUM DAN PESAN-PESAN KOMPLEKSNYA.pdf#page=64](http://repository.ubharajaya.ac.id/25834/1/BUNGA%20RAMPAI%20MANUSIA%20MEDIUM%20DAN%20PESAN-PESAN%20KOMPLEKSNYA.pdf#page=64).
- Nazhiva, Shafira Puteri. "Problematisasi Hukum Atas Peran Presiden Dalam Proses Persetujuan Bersama Pembentukan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Pada Masa Keanggotaan DPR RI Tahun 2014–2023." UIN Syarif Hidayatullah

- Jakarta, 2023.
<https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/74372>.
- Saswoyo, Ade Bagus, and Margo Hadi Pura. "Urgensi Pengundangan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Sebagai Bentuk Kesetaraan Warga Negara." *Jurnal Suara Hukum* 5, no. 1 (August 19, 2023): 19–43.
<https://doi.org/10.26740/jsh.v5n1.p19-43>.
- Suriadiata, Irpan. "Reconceptualization of the Recognition of the Unity of Customary Law Communities in Indonesian Legislation." *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 23, no. 1 (June 24, 2024): 2634–45.
<https://doi.org/10.31941/pj.v23i3.4785>.
- Sutiawan, Iwan. "Catatan Akhir Tahun APHA: Political Will DPR Dan Pemerintah Hambatan Utama RUU Masyarakat Adat." Gatra.com, 2023.
<https://www.gatra.com/news-588871-nasional-catatan-akhir-tahun-apha-political-will-dpr-dan-pemerintah-hambatan-utama-ruu-masyarakat-adat.html>.
- Thontowi, Jawahir. "Pengaturan Masyarakat Hukum Adat Dan Implementasi Perlindungan Hak-Hak Tradisionalnya." *Pandecta: Research Law Journal* 10, no. 1 (June 30, 2015).
<https://doi.org/10.15294/pandecta.v10i1.4190>.
- Virgy, M. Arief, Anggalia Putri, Fadli Ahmad Naufal, and Adhi Wardhana. "Menakar Perkembangan RUU Masyarakat Hukum Adat," 2021.
<https://madaniberkelanjutan.id/menakar-perkembangan-ruu-masyarakat-hukum-adat/>.