

RINGKASAN

Penelitian ini berjudul Inklusi Sosial Dalam *Agenda Setting* Rancangan Undang-Undang (RUU) Masyarakat Hukum Adat. Judul tersebut dilatarbelakangi ketika Indonesia sudah berkomitmen untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat melalui regulasi dan peran aktifnya dalam pertemuan atau organisasi internasional. Namun pada kenyataannya praktik tersebut belumlah terpenuhi dengan masih banyak bentuk upaya kriminalisasi, diskriminasi, dan marginalisasi terhadap masyarakat adat. Sebagian besar komunitas masyarakat adat menjadi tertindas dan miskin karena ketimpangan penguasaan sumber-sumber kehidupan. Kriminalisasi dari era orde baru hingga kini masih terus berlanjut bagi masyarakat hukum adat, dalam mengakses sumber daya yang merupakan haknya. Bahkan mereka diusir dengan alasan merambah yang bukan haknya. Masyarakat adat, baik di sekitar hutan maupun di pesisir dan pulau-pulau kecil diperlakukan seolah tamu dan pendatang di wilayah adatnya sendiri.

Arti penting inklusi sosial bagi masyarakat adat ialah partisipasi lokal dalam pengambilan keputusan, serta kesejahteraan sosial dan budaya. Saat ini, isu inklusi sosial telah menjadi agenda politik di kalangan pemimpin politik, menjadi bahan wacana akademis di kalangan intelektual dan bidang prioritas pembangunan di kalangan praktisi pembangunan. Hal tersebut berimplikasi dengan adanya RUU (Rancangan Undang-Undang) Masyarakat Hukum Adat terdiri dari 17 bab dan 58 pasal yang sedang dibahas oleh Pemerintah dan DPR RI guna mendorong adanya inklusi sosial bagi masyarakat adat. Namun, RUU Masyarakat Hukum Adat sudah gagal ketuk palu atau disahkan dalam dua periode jabatan DPR dan dari era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhono hingga era Presiden Joko Widodo. Pada tahun 2020 dan 2021, rancangan ini kembali masuk menjadi agenda prolegnas (program legislasi nasional) prioritas.

Penelitian ini menggunakan model *the streams metaphor* (metafora aliran) dari John Kingdon (2013) yang terdiri dari *problem stream*, *policy stream*, dan *politics stream* yang digabungkan dengan dua aliran selanjutnya, yaitu *process stream* dan *programme stream* dalam *five stream 'confluence' model* oleh Howlett, Mcconell dan Perl (2015) sebagai fokus penelitian dalam suatu masalah mendapatkan status agenda dan solusi alternatif dipilih, ketika elemen dari kelima “aliran” bersatu. *Agenda setting* ialah suatu proses di mana masalah dan solusi alternatif mendapatkan atau kehilangan perhatian publik dan elit. *Agenda setting* sangat memengaruhi keputusan kebijakan, karena agenda memberikan gambaran sekilas yang tidak sempurna tentang opsi kebijakan yang dapat diadopsi.

Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui tahapan *agenda setting* dalam RUU Masyarakat Hukum Adat di Indonesia guna mendorong inklusi sosial dan mengetahui peran para aktor pada tahapan *agenda setting* dalam RUU Masyarakat Hukum Adat di Indonesia guna mendorong inklusi sosial. Metode pada penelitian ini yaitu metode kualitatif. Pemilihan informan yang digunakan adalah *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan isu dan masalah kebijakan didefinisikan melalui indikator yang terdapat dalam RUU Masyarakat Hukum Adat sangat

kompleks mengingat masalah dan isu ini sangat beragam dan pelik, juga masih terdapat isu dan masalah yang diperdebatkan dan dipermasalahkan oleh para aktor terkait. Pendefinisian isu dan masalah kebijakan dalam RUU Masyarakat Hukum Adat berakibat pada hal-hal yang lebih baik bagi masyarakat hukum adat. Terdapat beberapa fokus peristiwa yang menyebabkan munculnya masalah dan isu kebijakan yang berpengaruh terhadap kesadaran publik/elit mengenai adanya RUU Masyarakat Hukum Adat. Publik/elit yang kontra memiliki kepentingan dengan sumber daya alam yang ada di wilayah adat. Fokus peristiwa dengan alternatif yang tersedia dalam aliran kebijakan dengan kehadiran RUU Masyarakat Hukum Adat, yaitu mengakomodir penyelesaian permasalahan dan konflik terkait pengakuan, perlindungan, dan pemberdayaan sampai mengenai kelembagaan masyarakat hukum adat. Terdapat umpan balik secara formal (dilihat dari biaya dan progres) dan umpan balik secara informal (keluhan yang masuk ke pemerintah) dalam RUU Masyarakat Hukum Adat. RUU Masyarakat Hukum Adat memiliki kelayakan teknis dan nilai akseptabilitas terlebih draf RUU yang berasal dari Koalisi Pemantau RUU. Antisipasi kendala dalam RUU Masyarakat Hukum Adat terbagi menjadi segi biaya, penerimaan publik, penerimaan politisi, dan pejabat publik. Terdapat kesempatan yang masuk akal untuk Penerimaan RUU Masyarakat Hukum Adat di antara para Pembuat Keputusan terpilih. Namun masih terdapat para politisi, pejabat publik, dan pembuat keputusan terpilih yaitu DPR-RI yang kurang menerima RUU ini dengan menunjukkan sikap *resistance*/penentangan terutama jika berbicara mengenai hak ulayat masyarakat adat seperti wilayah, tanah, dan hutan adat.

Keadaan politik saat ini dikategorikan mendukung untuk disahkannya RUU Masyarakat Hukum Adat yang terindikasi dalam beberapa hal. Meskipun, keadaan politik di parlemen/DPR-RI berkaitan *political will* masih kurang kondusif dan kompleks dalam menentukan sikap pada pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat, seperti lebih memprioritaskan pada pengesahan UU Omnibus Law Cipta Kerja. Opini dan sentimen publik dapat dikategorikan cukup mendukung untuk disahkannya RUU Masyarakat Hukum Adat, meskipun opini dan sentimen tersebut lebih terkait pendekatan untuk menghargai masyarakat hukum adat, bukan dalam konteks substansi RUU yang masih minim. Kemudian pergantian dan perubahan pemerintahan, baik administrasi maupun legislatif ikut mengukuhkan pengesahan terhadap RUU, meskipun terkadang isu pengakuan RUU ini dalam pergantian pemerintahan hanya sebatas seremonial dan alat politik untuk menarik simpati dan dukungan. Juga terdapat permasalahan dalam proses pengesahan RUU ini akibat pergantian pemerintahan, di mana proses pembahasan RUU seharusnya tidak *carry over* tetapi kenyataannya pihak DPR membahas mengenai substansi naskah akademik dan draf RUU dari yang lama yaitu tahun 2014, bukan yang diajukan oleh pengusul tahun 2019. Perihal kampanye tekanan kelompok kepentingan yang dilakukan Koalisi Pemantau mengantarkan posisi RUU Masyarakat Hukum Adat selesai melewati tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan penetapan pada rapat pleno Baleg (Badan Legislasi) 4 September 2020. Kampanye yang dilakukan oleh Koalisi terkendala pandemi, sumber daya manusia, dan pendanaan. Walaupun koalisi sudah berupaya maksimal tetapi masih perlu melakukan upaya-upaya perbaikan dalam kampanye dan advokasi yang dilakukan.

Adanya keterlibatan dan komitmen *stakeholder* dan aktor *terkait* dengan perannya masing-masing sangat menentukan keberhasilan proses pembahasan dan pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat. Tahapan dalam proses pemeriksaan dan pengujian yang dilakukan terhadap RUU Masyarakat Hukum Adat didasarkan pada Peraturan DPR-RI No 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang yang juga berpengaruh terhadap penentuan waktu, karena peraturan tersebut tidak menyebutkan dan mengatur mengenai batasan waktu suatu RUU akan dijadwalkan pada rapat paripurna oleh Bamus (Badan Musyawarah). Proses pemeriksaan dan pengujian oleh *stakeholder* terkait dilaksanakan pada RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) dan rapat lainnya, serta secara independen oleh Koalisi Pemantau. Pelibatan masyarakat secara umum dalam proses pemeriksaan dan pengujian RUU Masyarakat Hukum Adat hanya dapat menilai dan melihat secara transparan melalui siaran *live streaming* dalam *channel* DPR-RI. Kemudian, hasil dari keputusan otoritatif yaitu DPR-RI menunjukkan delapan dari sembilan fraksi yang ada di DPR-RI dalam rapat pleno Baleg pada 4 September 2020 menyepakati pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi draf RUU Masyarakat Hukum Adat. Dalam mendukung hasil dari keputusan otoritatif ini dikaitkan dengan Peraturan DPR-RI No 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Terakhir, jadwal dan jalur umum dalam proses penyusunan dan pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat sudah ditetapkan oleh Fraksi NASDEM selaku pengusul, Baleg, dan DPR-RI mengacu pada Peraturan DPR-RI No 2 Tahun 2020. Bahkan Koalisi Pemantau RUU juga menetapkan jadwal dan jalur umum dalam proses penyusunan dan pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat, namun belum optimal yang terhambat karena adanya pandemi.

Tujuan dari RUU Masyarakat Hukum Adat sesuai dengan yang tertera dalam draf RUU tersebut. Kemudian, instrumen kebijakan potensial dan spesifik yang aktif digunakan dalam penyusunan dan pengesahan RUU Masyarakat Hukum Adat ialah Peraturan DPR-RI No 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Selama proses penyusunan dan pembahasan RUU Masyarakat Hukum Adat dilakukan integrasi dengan peraturan lainnya yang juga mengatur masyarakat hukum adat melalui identifikasi peraturan terkait. Hal ini dilakukan oleh tim pengusul yang terdiri dari tenaga ahli fraksi dan tenaga ahli Baleg. Koalisi Pemantau RUU Masyarakat Hukum Adat juga melakukan pemetaan regulasi. Dalam RUU Masyarakat Hukum Adat juga mengatur perihal integrasi RUU dengan peraturan lainnya yang sudah berlaku sebelum diundangkannya RUU tersebut, melalui Draft RUU Masyarakat Hukum Adat terdapat Bab XV mengenai Ketentuan Lain, Bab XVI mengenai Ketentuan Peralihan, dan Bab XVII mengenai Ketentuan Penutup. Disebabkan RUU ini nantinya ketika disahkan menjadi instrumen untuk integrasi dengan peraturan terkait. Pada akhirnya, kehadiran RUU Masyarakat Hukum Adat dapat memastikan perangkat hukum yang komprehensif dan khusus tentang perlindungan hak masyarakat hukum adat, yang bersifat afirmatif dan menjamin partisipasi masyarakat adat yang pada akhirnya mampu mendorong inklusi sosial.

Kata kunci: *agenda setting*, inklusi sosial, kebijakan, RUU Masyarakat Hukum Adat

SUMMARY

This research is titled Social Inclusion in Agenda Setting of the Bill (RUU) of Indigenous Law Communities. This title is motivated by Indonesian Government commitment on recognizing, respecting, and protecting the rights of indigenous and tribal peoples through regulations and their active role in international meetings and organizations. When in reality, this practice has not been fulfilled by the large amount of criminalization, discrimination, and marginalization on indigenous peoples. Most of the indigenous peoples are oppressed and poor because of the inequality in the control of the sources of life. The Criminalization that has been done since the new order era still persists until now for indigenous peoples, mainly criminalization on accessing their rightful resources. They were even expelled because they are accused of encroaching on what was not their right. Indigenous peoples, both around the forest and on the coast and small islands, are treated as if they were guests and newcomers to their own customary territory.

The importance of social inclusion for indigenous peoples is local participation in decision-making, as well as social and cultural welfare. Currently, the issue of social inclusion has become a political agenda among political leaders, a material for academic discourse among intellectuals and a priority area of development among development practitioners. This has implications on the existence of the Bill of Indigenous Peoples which consists 17 chapters and 58 articles which are being discussed by the Government and the Indonesian Parliament (DPR-RI) to encourage social inclusion for indigenous peoples. However, the Bill of Indigenous Law Community has failed to knock the hammer or legalized at two terms of Indonesian Parliament Office from the era of President Susilo Bambang Yudhono until the era of President Joko Widodo's Administration. In 2020 and 2021, this bill was again included in the priority Prolegnas (national legislation program) agenda. This study uses the streams metaphor model from John Kingdon (2013) which consists of problem streams, policy streams, and politics streams which are combined with the next two streams, namely process streams and program streams in the five stream 'confluence' model by Howlett, McConell and Perl (2015) as the focus of research in getting agenda status and alternative solutions are chosen, when elements of the five "streams" are merged. Agenda setting is a process by which problems and its alternative solutions gain or lose the attention of the public and elites. Agenda setting greatly influences policy decisions, because the agenda provides an imperfect glimpse of the policy options that can be adopted.

The purpose of this study is to determine the stages of the agenda setting in the Bill of Indigenous Law Communities in Indonesia to encourage social inclusion and to find out the role of actors in the agenda setting stages in the Bill of Indigenous Law Communities in Indonesia to encourage social inclusion. This study uses qualitative method. Informants selected by the use of purposive sampling and snowball sampling. Data collection is done by using interviews, observation, and documentation. This study uses interactive data analysis methods.

The results of the study shows that policy issues and policy problems defined through the indicators contained in the Bill of Indigenous Law Communities are very complex considering that these problems and issues are very

diverse and complicated, there are also issues and problems that are debated and disputed by the relevant actors. Defining policy issues and problems in the Bill of Indigenous Law Communities. Peoples will result in better things for indigenous peoples. There are several focus events that cause problems and policy issues that affect public/elite awareness regarding the existence of the Indigenous Law Community Bill. The public/elite who oppose have an interest in the natural resources that the indigenous zone possesses. The focus of events with its available alternatives in the policy stream with the presence of the Indigenous Law Community Bill, accommodates the resolution of problems and conflicts related to recognition, protection, and empowerment to the institutions of indigenous peoples. There is formal feedback (in terms of costs and progress) and informal feedback (complaints submitted to the government) in the Indigenous Law Community Bill. The Indigenous Law Community Bill has technical feasibility and acceptability value, especially the Bill from the Bill Monitoring Coalition. Obstacle anticipation in the Bill of Indigenous Law Community is divided into costs, public acceptance, acceptance of politicians, and public officials. There is a reasonable chance for the Acceptance of the Indigenous Law Community Bill among the elected Decision Makers. However, there are still politicians, public officials, and elected decision makers, namely the DPR-RI who do not accept this Bill by showing an attitude of resistance, especially when it comes to the customary rights of indigenous peoples such as territories, lands and customary forests.

The current political situation is categorized as supporting the ratification of the Indigenous Law Community Bill which is indicated in several ways. Even though, the political situation in the parliament (DPR-RI) mainly its political will is still not conducive and complex on determining attitudes towards the ratification of the Indigenous Law Community Bill, such as prioritizing the ratification of the Omnibus Law on Job Creation. Public opinion and sentiment can be categorized as quite supportive for the ratification of the Indigenous Law Community Bill, although these opinions and sentiments are more related to the approach to respecting customary law communities, not in the context of the substance of the Bill which is still minimal. Then the replacement and change of government, both administrative and legislative, helped to confirm the ratification of the Bill, although sometimes the issue of recognizing this Bill in a change of government was only a ceremonial and political tool to attract sympathy and support. There are also problems in the process of ratifying this Bill due to the change of government, where the process of discussing the Bill should not be carried over but in fact the DPR discusses the substance of the academic text and draft of the old Bill, namely 2014, not the one proposed by the 2019 proposer. The pressure from interest groups carried out by the Monitoring Coalition led to the position of the Indigenous Law Community Bill being completed through the stages of harmonization, unanimity, and determination at the Baleg (Legislation Body) plenary meeting on September 4, 2020. The campaign carried out by the Coalition was constrained by the pandemic, human resources, and funding. Even though the coalition has tried its best, it still needs to make improvements in the campaigns and advocacy carried out.

The involvement and commitment of stakeholders and actors related to their respective roles will determine the success of the process of discussing and ratifying the Indigenous Law Community Bill. The examination process and testing process stage that were implemented to the Indigenous Law Community Bill are based on Regulation DPR-RI No. 2 of 2020 concerning the Formation of Laws which also affects the timing, because the regulation does not mention and regulates the time limit for a bill to be scheduled at a plenary meeting by Bamus (Consultative Body). The inspection and testing process by relevant stakeholders is carried out at the RDPU (Public Hearing Conference) and other meetings, as well as independently by the Monitoring Coalition. Public involvement in the process of examining and testing the Indigenous Law Community Bill can only be assessed and seen transparently through live streaming broadcasts on the DPR-RI channel. Then, the results of the authoritative decision from the DPR-RI, showed that eight of the nine factions in the DPR-RI in the Baleg plenary meeting on September 4, 2020, agreed on harmonization, unanimity, and consolidation of the conception of the Bill of Indigenous Law Communities. In supporting the results of this authoritative decision, it is associated with DPR-RI Regulation No. 2 of 2020 concerning the Formation of Laws. Finally, the general schedule and route set in the process of drafting and ratifying the Bill of Indigenous Law Communities have been determined by the NASDEM Faction as the proposer, Baleg, and DPR-RI by referring to DPR-RI Regulation No. 2 of 2020. Even the Bill Monitoring Coalition also sets the schedule and general path in the process of drafting and ratifying the Indigenous Law Community Bill, but it has not been optimal yet because of the pandemic.

The purpose of this Indigenous Law Community Bill is as stated in the Bill. Then, the potential and specific policy instruments that are actively used in the composing and ratification of the Bill of Indigenous Law Communities are the DPR-RI Regulation No. 2 of 2020 concerning the Formation of Laws. During the process of drafting and discussing the Bill of Indigenous Law Communities, integration was carried out with other regulations that also regulate Indigenous Law Communities through identification of related regulations. This is done by a team of proposer consisting of faction experts and Baleg experts. The Coalition for Monitoring the Bill of Indigenous Law Communities also maps regulations. The Indigenous Law Community Bill also regulates the integration of the Bill with other regulations that were in effect before the legalization of the Bill, through the Bill on Indigenous Peoples there is Chapter XV, Chapter XVI and Chapter XVII. Because when this Bill is ratified, it becomes an instrument for integration with related regulations. In the end, the presence of the Bill on Indigenous Law Communities can ensure a comprehensive and specific legal instrument on the rights protection of indigenous and tribal peoples that is affirmative in nature and guarantees the participation of indigenous peoples which in turn will be able to encourage social inclusion.

Keywords: agenda setting, Bill of Indigenous Law Communities, policy, social inclusion