

# KELEMBAGAAN YANG MENGAYOMI MASYARAKAT ADAT<sup>1</sup>

**Yance Arizona, SH, MH**

Direktur Eksekutif Epistema Institute  
Dosen Ilmu Hukum President University

## PENGANTAR

Hari Internasional Masyarakat Adat Sedunia (*International Day of the World's Indigenous Peoples*) tahun ini mengangkat tema tentang Pendidikan, Kebudayaan, dan Spiritualitas.<sup>2</sup> Peringatan ini perlu dijadikan momentum untuk membahas bagaimana Republik Indonesia memperlakukan masyarakat adat sebagai warga negara yang telah menjaga tradisi dan identitasnya sebagai dasar-dasar pembentukan kebangsaan dan Republik Indonesia dan disematkan dalam lembaran yang dicengkeram oleh Burung Garuda: Bhineka Tunggal Ika.

Seminar kali ini hendak pula dijadikan oleh panitia sebagai penyemaian gagasan untuk menata-ulang hubungan antara negara dengan masyarakat adat melalui pembentukan undang-undang tentang masyarakat adat. Memang benar, UUD 1945 telah memberikan dasar-dasar mengenai hal itu, terutama Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3), dan Pasal 32 ayat (1) dan (2) UUD 1945. Ketentuan konstitusional tersebut belum memadai karena bangunan hukum di bawahnya serta praktik menjalankan hukum belum berubah untuk mengakui, memajukan, melindungi, dan memenuhi hak konstitusional masyarakat adat. RUU mengenai masyarakat adat pernah dibahas oleh DPR RI periode 2009-2014 namun sampai berakhirnya masa sidang tidak pernah disahkan. Saat ini kembali muncul inisiatif untuk membentuk undang-undang khusus mengenai masyarakat adat

Salah satu yang dipandang penting untuk diatur di dalam RUU yang tengah dipersiapkan adalah masalah kelembagaan. Pertanyaan bagaimana model kelembagaan

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam peringatan Hari Internasional Masyarakat Adat Sedunia (HIMAS), diselenggarakan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bersama dengan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Auditorium Museum Nasional

<sup>2</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Sidang Majelis Umum pada tanggal 23 Desember 1994 menetapkan 9 Agustus sebagai Hari Internasional Masyarakat Adat Sedunia (HIMAS). Pada saat itu juga PBB menetapkan Dekade Masyarakat Adat I 1995-2004 dan Dekade II pada 2005-2014.

negara/pemerintah yang tepat dalam mengurus masyarakat adat di Indonesia. Kelembagaan memiliki dua makna: Pertama, kelembagaan sebagai institusi (*institution*) yaitu seperangkat aturan, organ, proses dan praktik menyangkut suatu permasalahan. Kedua kelembagaan sebagai badan (*organ*) atau agen (*agency*) yaitu suatu unit yang memiliki tugas tertentu menangani suatu permasalahan. Dalam makalah ini, kelembagaan yang dibahas pada dimensi yang kedua yaitu mengenai organ atau agen pemerintahan yang perlu dimiliki oleh pemerintah dalam mengurus hak-hak konstitusional masyarakat adat yang perlu dipertimbangkan keberadaannya di dalam undang-undang mengenai masyarakat adat.

Meskipun membahas mengenai masalah kelembagaan, makalah ini tidak mulai dari desain model kelembagaan, melainkan mulai dari permasalahan yang sedang dihadapi oleh masyarakat adat. Setelah mengidentifikasi masalah, maka kemudian dibahas mengenai kewenangan apa yang seharusnya dimiliki oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah tersebut. Dari kewenangan-kewenangan tersebut, baru dibahas model kelembagaan seperti apa yang dapat dipertimbangkan dalam pembentukan undang-undang tentang masyarakat adat. Makalah ini membandingkan pula model kelembagaan yang ada di beberapa negara yang perlu dijadikan rujukan pembelajaran guna pembentukan “lembaga baru” di Indonesia.

## **MASALAH YANG DIHADAPI OLEH MASYARAKAT ADAT**

Saya mengidentifikasi setidaknya ada empat masalah utama yang sedang dihadapi oleh masyarakat adat di Indonesia saat ini. **Pertama**, pengadministrasian wilayah dan tanah adat. Saat ini rezim pertanahan di Indonesia terbagi ke dalam dua rezim undang-undang yaitu rezim pertanahan di bawah UUPA dan rezim kehutanan berdasarkan UU Kehutanan. Statistik menunjukkan luas kawasan hutan yang telah ditujuk sekitar 67-70% daratan Indonesia yang dikuasai oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Selebihnya dikuasai oleh Badan Pertanahan Nasional. Beberapa peraturan operasional yang dibuat belum implementatif. Sementara telah muncul berbagai inisiatif di daerah untuk menetapkan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat dan wilayah adat. Sayangnya, peta-peta wilayah adat yang telah ada tersebut belum masuk dalam administrasi pertanahan nasional, sehingga masih menyisakan kerentanan secara yuridis.

**Kedua**, konflik tenurial dan kekerasan. Ketidakpastian hukum negara dalam mengurus tanah dan wilayah adat menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Masyarakat adat hendak memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya untuk melanjutkan kehidupan dan generasinya. Sementara pemerintah menjauhkan wilayah adat dari jangkauan masyarakat adat dan menetapkan wilayah adatnya tersebut sebagai kawasan konservasi berbasis negara dan kawasan konsesi untuk perusahaan di bidang perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Tidak jarang pemerintah menyelesaikan permasalahan tersebut dengan cara-cara kekerasan dalam bentuk pengusiran, pembakaran, penangkapan, sampai membuat masyarakat mendekam di penjara. AMAN mencatat sampai tahun 2015 terdapat 127 orang anggota masyarakat adat yang mengalami kriminalisasi karena konflik tenurial.

**Ketiga**, program-program pembangunan yang kurang menyentuh masyarakat adat. Hal ini merupakan implikasi lebih lanjut dari pendekatan sektoral dalam mengembangkan program pembangunan terhadap masyarakat adat. Masyarakat adat pun belum seutuhnya menjadi subjek pembangunan yang menentukan apa saja pembangunan yang mereka butuhkan. Sampai saat ini belum ada hitungan mengenai berapa persen anggaran pembangunan yang dialokasikan kepada masyarakat adat baik untuk pemberdayaan pendidikan, pembangunan fisik, mempermudah administrasi kependudukan, pelayanan kesehatan dan program pemerintah lainnya. Selain itu, sumber-sumber pendanaan dari luar negeri pun belum terkoordinasi untuk secara efektif dan efisien memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat adat.

**Keempat**, keputusan mengenai pemanfaatan wilayah hidup masyarakat adat ditentukan dari luar aspirasi masyarakat adat itu sendiri. Sehingga ketika pemerintah hendak menerapkan satu kebijakan, termasuk memberikan konsesi kepada perusahaan di lahan masyarakat adat, sering kali terjadi konflik dan pelanggaran hak dasar masyarakat adat. Oleh karena itu, diperlukan suatu mekanisme yang adil terkait relasi antara masyarakat adat dengan pihak luar. Telah dikembangkan mekanisme *Free Prior and Informed Consent* (FPIC) untuk mengatur hal ini, namun legislasi di Indonesia belum mengadopsinya secara lengkap.

## KEWENANGAN YANG DIPERLUKAN

Menyikapi permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, diperlukan intervensi negara sebagai pengayom warga negaranya, dalam hal ini berkaitan dengan pengakuan, pemajuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat adat. **Pertama**, mempermudah registrasi wilayah adat sebagai kepunyaan masyarakat adat. Saat ini kerangka hukum yang tersedia cukup rumit bagi masyarakat adat untuk memperoleh kepastian hukum dari negara mengenai penguasaan tanah dan wilayah adat yang dikuasai secara bersama. Hal ini implikasi dari ketidakjelasan pembagian urusan bidang pertanahan baik di tingkat pusat antara Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan maupun antara instansi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan masyarakat adat sebagai subjek hukum dan wilayah adatnya, tetapi yang memiliki kewenangan untuk mengadministrasikan wilayah adat adalah pemerintah pusat

Berkaca pada pengalaman Filipina, administrasi wilayah dan tanah adat dilakukan oleh sebuah Komisi Nasional Masyarakat Adat (*National Commission of Indigenous Peoples/NCIP*) yang berada di bawah kantor kepresidenan. NCIP mengeluarkan sertifikat terhadap pendaftaran wilayah adat leluhur dalam bentuk *Ancestral Domain Title* dan *Ancestral Domain Claim*. Prosesnya dimulai dari tingkat bawah sampai kepada NCIP, namun sebelum NCIP mengeluarkan sertifikat dikonfirmasi terlebih dahulu kepada *Department of Environment and Natural Resources* (DENR) dan *Department of Agrarian Reform* (DAR). Model lain dalam bentuk klaim yang diajukan kepada pengadilan, dalam hal ini kepada *Waitangi Tribunal*<sup>3</sup> di Selandia Baru atau *Native Title Tribunal* di Australia.<sup>4</sup> Meskipun dijadikan sebagai lembaga yang independen, kedua tribunal ini menjalankan fungsi peradilan, dan keanggotaan dari tribunal terdiri dari hakim dan ahli di bidang antropologi, linguistik, dan keahlian lain yang relevan. Tribunal mengesahkan klaim permohonan yang diajukan oleh masyarakat adat. Untuk Australia sangat terbatas karena klaim tersebut hanya dapat dilakukan oleh masyarakat adat di atas tanah yang belum ada pemilikinya.

---

<sup>3</sup> <http://www.waitangitribunal.govt.nz/>

<sup>4</sup> <http://www.nntt.gov.au/Pages/Home-Page.aspx>

**Kedua**, kelembagaan penyelesaian konflik. Selama ini terdapat tiga forum penyelesaian konflik tenurial yang tersedia, melalui pengadilan, review kebijakan, dan mediasi yang difasilitasi oleh pihak ketiga. Tidak jarang masyarakat kalah di pengadilan karena pengadilan mengutamakan pembuktian formil tertulis yang jarang dimiliki oleh masyarakat adat karena administrasi pertanahan yang belum memberikan akses terbaik bagi masyarakat adat. Review kebijakan perizinan dan hak yang telah terlanjut diberikan oleh pemerintah kepada perusahaan di atas tanah milik masyarakat adat tidak pula mudah dilakukan. Pemerintah enggan membatalkan izin-izin tersebut karena alasan besarnya biaya ganti rugi maupun pengaruhnya terhadap iklim investasi. Mediasi menjadi salah satu alternatif penyelesaian yang mempertemukan kepentingan para pihak yang bertikai, dari pada penyelesaian berbasis pada hak atas tanah.

Bukanlah perkara mudah bagi masyarakat adat mempergunakan berbagai mekanisme yang tersedia. Seringkali masyarakat dibantu oleh Lembaga Swadaya Masyarakat dalam penyelesaian konflik. Berkaitan dengan hal ini menarik melihat pengalaman di Kolombia melalui *Defensoria del Pueblo* yaitu suatu badan semacam Ombudsman tempat dimana masyarakat dapat mengadukan permasalahan ketidakadilan yang dialaminya.<sup>5</sup> *Defensoria del Pueblo* (Pembela Publik), sebuah unit yang dibuat oleh pemerintah namun dapat mewakili masyarakat adat menggugat pemerintah. Salah satu keberhasilan *Defensoria del Pueblo* ketika mendampingi Komunitas U'wa di bagian Utara Kolombia melawan perusahaan Occidental Petroleum (Oxy) dari Amerika Serikat. Sehingga dibutuhkan badan serupa, dimana masyarakat adat mengadukan permasalahannya dan kemudian diinvestigasi dan diwakili dalam mengajukan tuntutan. Sejauh ini, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang paling sering dihubungi oleh masyarakat adat belum memiliki kewenangan *public defense* tersebut.

**Ketiga**, program pembangunan yang tidak terkoordinasi dan terkonsolidasi merupakan implikasi dari ketidaksejalan unit pemerintahan yang mengurus masyarakat adat. Masing-masing kementerian melihat masyarakat adat secara parsial dan mengembangkan program secara parsial pula. Ketika dilapangan saling berbenturan. Oleh

---

<sup>5</sup> Selengkapnya dapat dilihat di <http://www.defensoria.gov.co/>

karena itu diperlukan suatu lembaga yang dapat mengkoordinasikan berbagai tanggungjawab pemerintah terhadap masyarakat adat.

Koordinasi ini tidak mesti menjadi suatu lembaga atau unit tersendiri, melainkan dapat pula dalam bentuk forum pertemuan multipihak dimana di dalamnya baik dari masyarakat adat dan pemerintah dapat mendiskusikan dan membuat kesepakatan mengenai program pemerintah yang akan dijalankan terhadap masyarakat adat. Di Kolombia forum seperti ini disebut *Mesa Permanente de Concertation con los Pueblos Indigenas*, yaitu forum pertemuan tahunan antara wakil masyarakat adat dan pemerintah untuk membicarakan anggaran dan program pemerintah tahun depan yang akan ditujukan kepada masyarakat adat. Forum seperti ini juga telah berkembang dalam praktik di berbagai tempat di Indonesia. Misalkan *punaliput* di Flores Timur yang digunakan untuk membicarakan mengenai perencanaan kehutanan multi-pihak, atau seperti *Upacara Seba Baduy* yang menyampaikan hasil panen serta menyampaikan aspirasi kepada pemerintah setiap tahunnya. Kegiatan *Seren Taun* Kasepuhan di Banten selatan setiap tahun selain upacara panen, tentu perlu diarahkan menjadi pertemuan yang membahas secara konkret program-program pembangunan yang ditujukan kepada masyarakat adat.

**Keempat**, *Free Prior and Informed Consent* (FPIC) dipandang sebagai satu mekanisme yang adil ketika suatu agenda yang datang dari luar masyarakat adat hendak dilakukan terhadap anggota dan wilayah adat. Di Indonesia FPIC diterjemahkan menjadi PADIATAPA singkatan dari persetujuan yang didahului dengan informasi dan dilaksanakan tanpa paksa. Lembaga yang hendak dibentuk perlu memiliki kewenangan untuk menjadi fasilitator FPIC untuk memastikan prosedurnya berlangsung dengan tepat dan prinsip-prinsip hak asasi manusia terpenuhi. Di Filipina, fasilitasi FPIC ini dilakukan oleh NCIP.

## **SKENARIO KELEMBAGAAN**

Setidaknya ada tiga model kelembagaan yang dapat dikembangkan kedepan untuk mengayomi masyarakat adat di Indonesia. Pengembangan model ini berkaca kepada pengalaman dari beberapa negara. **Pertama**, pembentukan kementerian yang mengurus masyarakat adat. Model ini diterapkan di India melalui Ministry of Tribal Affairs.

Kementerian ini merupakan gabungan dari beberapa kementerian yang sebelumnya mengurus masyarakat adat di India, yaitu Divisi Suku di dalam Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesejahteraan, dan Kementerian Keadilan Sosial dan Pemberdayaan. Model serupa dengan Taiwan melalui *Council of Indigenous Peoples* (CIP).<sup>6</sup> Meskipun disebut *Council* (Dewan), lembaga ini sederajat dengan kementerian dan dipimpin oleh Menteri. Tugas utama dari CIP adalah melakukan pengakuan terhadap masyarakat adat serta melakukan tindakan-tindakan untuk mendukung bahasa dan budaya masyarakat adat.

Untuk konteks Indonesia, hal ini dapat diadopsi dengan pembentukan satu kementerian khusus yang menarik berbagai urusan yang terkait dengan masyarakat adat yang terdapat di berbagai kementerian yang sudah ada. Alternatif lain menjadikan urusan masyarakat adat sebagai salah satu urusan pemerintahan. Sayangnya UU Kementerian belum menentukan bahwa mengurus masyarakat adat adalah salah satu urusan pemerintahan, meskipun di dalam UU Pemerintahan Daerah hal itu telah ditegaskan. Dengan menempatkan masyarakat adat sebagai satu urusan pemerintahan, maka urusan masyarakat adat dapat pula ditempatkan pada salah satu kementerian yang sudah ada, misalkan sebagai pengandaian menjadi Kementerian Desa, Masyarakat Adat, Transmigrasi dan Daerah Tertinggal.

**Kedua**, model *tribunal* yang diterapkan di Australia dan Selandia Baru. Meskipun berbentuk *tribunal* (pengadilan), badan ini bersifat independen dan tidak saja bertugas mengadili, tetapi juga melakukan investigasi, pengawasan, dan pemberdayaan terhadap masyarakat adat. Model seperti ini dapat diterima di negara dimana instansi kehakimannya kuat, bebas korupsi, dan responsif, terutama pada negara yang mengikuti tradisi hukum *anglo-saxon* yang menempatkan peran penting pengadilan dalam perubahan sosial.

**Ketiga**, model komisi khusus seperti di Filipina dengan nama National Commission of Indigenous Peoples (NCIP) yang terpisah dengan Commission on Human Rights (CHR). RUU masyarakat adat sebelumnya yang dibahas di DPR periode 2009-2014 mengikuti model ini. Namun, pembentukan lembaga baru berdasarkan undang-undang mendapatkan banyak tantangan terutama karena alasan anggaran. Sehingga perlu dipikirkan pula berbagai alternatif sepanjang kewenangan yang diperlukan untuk mengayomi masyarakat

---

<sup>6</sup> [http://www.apc.gov.tw/portal/index.html?lang=en\\_US&CID=B20D85423B8EED93](http://www.apc.gov.tw/portal/index.html?lang=en_US&CID=B20D85423B8EED93)

adat tetap bisa diadopsi dalam RUU masyarakat adat meskipun tidak membuat lembaga baru. Salah satu alternatifnya adalah memberikan kewenangan yang diperlukan tersebut kepada lembaga negara yang sudah ada seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Hal ini tidak pula bertentangan dengan Paris Principles yang menjadi pedoman bagi komisi hak asasi manusia di berbagai negara. Paris Principles sejalan pula dengan upaya untuk pemajuan hak-hak masyarakat adat.

Berdasarkan Paris Principles, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia bertanggungjawab untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban negara dalam (a) melindungi dan memajukan hak masyarakat adat; (b) memastikan bahwa kewajiban pemerintah itu sejalan dengan komitmen hak asasi manusia internasional dan domestic; (c) menerima, melakukan investigasi dan menyelesaikan komplain terkait dengan pelanggaran hak asasi manusia yang dialami oleh masyarakat adat; dan (d) meningkatkan kesadaran dan menyediakan pendidikan hak asasi manusia untuk semua kalangan (Matibag 2014:1).

## **PENUTUP**

Makalah ini memberikan gambaran awal untuk membahas desain kelembagaan yang akan dipakai oleh Indonesia dan dimasukkan ke dalam RUU mengenai Masyarakat Adat. Sebagai gambaran awal, maka perlu diikuti dengan penelitian lanjutan yang lebih detail mengkaji kelebihan dan kekurangan masing-masing model yang pernah diterapkan di berbagai negara, serta simulasi proses yang mudah diakses untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adat. Penelusuran lebih lanjut tersebut merupakan salah satu tugas dari Satuan Tugas Masyarakat Adat yang sedang diusulkan untuk segera dibentuk oleh Pemerintah.



## DAFTAR PUSTAKA

Matibag, Julius Garcia, 2014. *Indigenous Peoples and National Human Rights Institutions in Asia: Good practices and challenges*, Chiang Mai; Asia Indigenous Peoples Pact (AIPP).

### Website

<http://www.waitangitribunal.govt.nz/>

<http://www.nntt.gov.au/Pages/Home-Page.aspx>

<http://www.defensoria.gov.co/>

[http://www.apc.gov.tw/portal/index.html?lang=en\\_US&CID=B20D85423B8EED93](http://www.apc.gov.tw/portal/index.html?lang=en_US&CID=B20D85423B8EED93)