



## PENGABAIAN NEGARA ATAS HAK HIDUP MASYARAKAT ADAT

Sri Nurhayati Qodriyatun\*)

### Abstrak

*Keberadaan masyarakat adat masih belum mendapatkan perhatian dari Pemerintah. Beberapa kementerian yang mengatur tentang masyarakat adat tetapi masing-masing memiliki definisi dan kebijakan yang berbeda-beda dan tidak selalu dapat menyentuh seluruh masyarakat adat. Hal ini dikarenakan tidak adanya kesamaan persepsi tentang masyarakat adat dan tidak adanya acuan yang jelas bagaimana mengakui keberadaan masyarakat adat. Oleh karena itu, RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat yang masuk dalam prolegnas 2014-2019 menjadi penting untuk segera dibahas untuk mengelola hal ini.*

### Pendahuluan

Kematian 11 orang Suku Anak Dalam yang ada di Jambi cukup memprihatinkan. Penyebabnya bervariasi, mulai dari kelaparan, kekurangan air bersih, penyakit campak, keteguran (akibat yang harus ditanggung karena melewati batas yang dilarang oleh adat), dan perubahan cuaca. Memburuknya kehidupan masyarakat adat ini bukan yang kali pertama terjadi. Kasus serupa pernah dialami oleh masyarakat adat di 7 distrik di Kabupaten Yahukimo pada tahun 2013, yang menyebabkan 61 warga meninggal. Demikian juga yang terjadi pada masyarakat adat di Distrik Kwoor, Kabupaten Tambrau, Papua Barat pada tahun 2012 dengan 95 warganya meninggal.

Kondisi masyarakat adat yang memprihatinkan itu mengingatkan kita akan rendahnya perhatian pemerintah.

Sebagian besar dari mereka masih hidup terpencil di dalam kawasan hutan dan sering tidak terjangkau berbagai fasilitas publik yang disediakan oleh Pemerintah. Bahkan keberadaan mereka secara administrasi pun sering sekali tidak diakui setelah terbukti dari sebagian besar masyarakat adat yang tinggal di dalam kawasan hutan tersebut tidak mempunyai kartu tanda penduduk (KTP) sebagai bukti mereka merupakan warga dari suatu tempat di wilayah Indonesia.

Kenyataan ini sangat bertentangan dengan apa yang tertuang dalam Pasal 28B ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang

\*) Peneliti Madya Kebijakan Lingkungan pada Bidang Kesejahteraan Sosial, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: qodri96@yahoo.com.



masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Indonesia adalah negara multi-etnis yang kaya akan masyarakat adatnya. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) memperkirakan jumlah masyarakat adat di Indonesia berkisar 70 juta atau sekitar 20% dari jumlah penduduk Indonesia. Jumlah itu merupakan jumlah yang dominan bila dibandingkan dengan perkiraan jumlah indigenous peoples secara regional di Asia dan dunia. Konstitusi mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya, namun dalam kenyataannya kebanyakan mereka masih terpinggirkan, terutama yang tinggal di daerah terpencil dan di hutan. Dari kasus ini, kita perlu mempertanyakan bagaimana sebenarnya negara mengakui dan menghormati masyarakat adat selama ini dan bagaimana seharusnya pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat adat itu dilakukan?

### Siapakah Masyarakat Adat?

Istilah masyarakat adat merupakan padanan dari *indigeneous people*. Istilah tersebut sudah dikenal luas dan telah disebutkan dalam sejumlah kesepakatan internasional. Banyak ahli berpendapat bahwa pengertian masyarakat adat harus dibedakan dengan masyarakat hukum adat. Menurut Taqwaddin (2010), konsep masyarakat adat merupakan pengertian umum untuk menyebut masyarakat tertentu dengan ciri-ciri tertentu. Sedangkan masyarakat hukum adat merupakan pengertian teknis yuridis yang menunjuk sekelompok orang yang hidup dalam suatu wilayah (ulayat) tempat tinggal dan lingkungan kehidupan tertentu, memiliki kekayaan dan pemimpin yang bertugas menjaga kepentingan kelompok (ke luar dan ke dalam), dan memiliki tata aturan (sistem) hukum dan pemerintahan. Menurut Keraf (2010), masyarakat adat atau sering juga disebut sebagai masyarakat tradisional, terikat oleh hukum adat, keturunan dan tempat tinggalnya.

Menurut Martinez Cobo (yang kemudian menjadi rujukan PBB dalam mendefinisikan *indigeneous people*) mendefinisikan masyarakat adat ke dalam empat kriteria, yaitu: (1) memiliki kelanjutan sejarah dari masa masyarakat pra-invasi yang hadir di wilayah mereka; (2) memiliki kekhasan bila dibandingkan dengan kelompok lain di masyarakat; (3) bukan merupakan kelompok dominan di dalam masyarakat; dan (4) memiliki kecenderungan

untuk menjaga, mengembangkan dan melanjutkan wilayah adatnya kepada generasi berikut sebagai identitas mereka yang memiliki pola kebudayaan sendiri, institusi sosial dan sistem hukum. Kemudian *United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues* (UNPFII) menambahkan tiga kriteria pelengkap, yaitu (1) memiliki hubungan yang kuat dengan wilayah dan sumber daya alam di sekitarnya; (2) memiliki perbedaan sistem sosial, ekonomi, dan politik; dan (3) memiliki perbedaan bahasa, budaya, dan kepercayaan.

### Kebijakan pemerintah bagi Masyarakat Adat

Dalam tatanan kebijakan nasional, lembaga-lembaga pemerintahan mengambil istilah yang berbeda untuk program perlindungan masyarakat adat. Ada beberapa kementerian yang memiliki kebijakan tentang masyarakat adat, dengan istilah dan kebijakan yang berbeda-beda.

Kementerian Sosial (Kemensos) menggunakan beberapa istilah seperti suku terasing, masyarakat terbelakang, komunitas masyarakat terpencil, masyarakat adat terpencil, dan yang terakhir dikenal istilah komunitas adat terpencil. Kebijakan ini tertuang dalam Keppres No. 111 tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil dan Kepmensos No. 6/PEGHUK/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil. Komunitas Adat Terpencil (KAT) didefinisikan sebagai kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi, maupun politik. Kemensos mengembangkan kemandirian KAT untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dalam berbagai aspek kehidupannya agar mampu menanggapi perubahan sosial dan lingkungan hidupnya. Namun demikian, kebijakan ini tidak selalu tepat untuk setiap kelompok masyarakat karena ia berusaha merelokasi masyarakat adat terpencil dalam suatu wilayah agar mereka menetap. Hal ini sulit diimplementasikan pada Suku Anak Dalam yang memiliki tradisi *melangun* (berpindah-pindah) dan memiliki ketergantungan mereka terhadap hutan tempat mereka tinggal sangat tinggi. Oleh karenanya, kebijakan Kemensos mendaftarkan masyarakat Suku Anak Dalam ke dalam program KAT kurang tepat. Sebaliknya, kebijakan Kemensos yang mendesak Pemerintah Daerah untuk mengadministrasikan masyarakat Suku Anak Dalam justru akan lebih bermanfaat, karena tidak seluruh masyarakat adat terpencil memiliki KTP. Sementara program-program

dari Kemensos sering sekali diberikan pada masyarakat yang sudah memiliki KTP, sehingga tidak semua masyarakat adat terpengaruh oleh program tersebut.

Sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Kemen LHK) menggunakan istilah masyarakat hukum adat. Kebijakan tentang masyarakat hukum adat tertuang dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan), dengan sedikit perubahan setelah adanya putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013. Dalam UU Kehutanan tidak didefinisikan siapakah masyarakat hukum adat namun disebutkan kriteria masyarakat hukum adatnya, yaitu: (1) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban; (2) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; (3) ada wilayah hukum adat yang jelas; (4) ada pranata hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan (5) masih mengadakan pemungutan hasil hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari. Selain itu, UU Kehutanan pasca-keputusan MK mengakui keberadaan hutan adat, sepanjang masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat setelah ada penetapan melalui Peraturan Daerah (Perda). Sayangnya, Peraturan Pemerintah (PP) yang diamanatkan UU Kehutanan hingga saat ini belum terbentuk. Namun begitu, hingga saat ini beberapa daerah telah mengeluarkan Perda mengenai masyarakat adatnya. Adanya Perda yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah ini memberikan perlindungan terhadap keberadaan masyarakat adat sehingga mereka dapat melangsungkan kegiatan sosial, budaya, dan ekonomi mereka sesuai kearifan lokal yang dimiliki.

Pada kasus masyarakat Suku Anak Dalam, Kemen LHK menggunakan ketentuan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.39/Menhut-II/2013 tentang Pemberdayaan Masyarakat Setempat Melalui Kemitraan Kehutanan. Peraturan tersebut mewajibkan pada para pemegang izin pemanfaatan hutan untuk bermitra dengan masyarakat setempat, baik yang tinggal di dalam hutan konsesinya ataupun di sekitar hutan konsesinya. Namun demikian, dalam kemitraan ini masyarakat setempat yang dapat bermitra adalah yang memiliki identitas (KTP atau surat keterangan tempat tinggal dari kepala desa setempat). Tidak semua masyarakat adat memiliki identitas, karena tidak semua pemerintah daerah mengakui keberadaan masyarakat adatnya. Atau dengan kata lain, solusi Kemen LHK hanyalah solusi jangka pendek karena pengakuan terhadap

keberadaan masyarakat adat lebih utama untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat adat. Dengan adanya pengakuan atas keberadaan masyarakat adat memungkinkan mereka mendapatkan hak-hak publiknya sebagaimana masyarakat pada umumnya.

Kementerian Pertanian (Kementan) juga menggunakan istilah masyarakat hukum adat. Kebijakan mengenai masyarakat adat ini tertuang dalam UU Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (UU Perkebunan). Disebutkan bahwa masyarakat hukum adat merupakan sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di NKRI karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, dan memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya. Kementan mengatur bahwa izin usaha perkebunan tidak boleh diterbitkan di atas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, kecuali telah ada persetujuan antara masyarakat hukum adat dengan pelaku usaha perkebunan, dengan memberikan imbalan sesuai persetujuan. Namun demikian, kebijakan ini ke depan akan terkendala dalam pelaksanaannya karena sampai saat ini, pengaturan khusus tentang masyarakat adat belum ada.

Berbeda dengan beberapa kementerian di atas, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menggunakan istilah desa adat. Kebijakannya tertuang dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) yang secara keseluruhan tentang bagaimana suatu desa dapat ditetapkan sebagai desa adat. Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat adat sehingga keberadaan mereka dapat diakui dengan ditetapkan sebagai desa adat melalui Perda, seperti: (1) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional. Maksudnya paling tidak masyarakatnya masih memiliki perasaan bersama dalam kelompok, pranata pemerintahan adat, harta kekayaan atau benda adat, atau perangkat norma hukum adat; (2) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; (3) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kendati pun demikian, berbagai persyaratan tersebut tentunya tidak akan sesuai untuk masyarakat adat yang masih memiliki karakter seperti masyarakat Suku Anak Dalam, yang tidak selalu tinggal menetap dalam satu wilayah dan yang

teritorialnya tidak ada pengakuan secara resmi dari pemerintah daerahnya.

Dari gambaran diatas, maka terlihat banyak program-program pemerintah yang tidak menyentuh masyarakat adat. Beberapa kelemahan dari kebijakan berbagai kementerian terkait masyarakat adat adalah: (1) belum ada kesamaan persepsi tentang masyarakat adat, mengingat masyarakat adat yang ada di Indonesia sangat beragam karakteristiknya; (2) kebijakan yang beragam terkendala pada belum adanya acuan untuk memberikan pengakuan keberadaan masyarakat adat. Untuk itu, langkah ke depan yang perlu dilakukan adalah membuat acuan yang jelas bagaimana pengakuan atas keberadaan masyarakat adat itu seharusnya dilakukan, agar langkah-langkah perlindungan terhadap keberadaan masyarakat adat dapat dilakukan. Langkah perlindungan dapat dilakukan antara lain dengan: (1) mengakui keberadaan masyarakat adat beserta wilayah adatnya melalui penerbitan Perda; (2) mengadministrasikan masyarakat adat melalui pembuatan KTP atau pemberian surat keterangan; (3) memasukkan masyarakat adat dalam daftar peserta program-program penerima bantuan sosial seperti bantuan pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Program-program yang diberikan untuk masyarakat adat juga harus disesuaikan dengan karakter masyarakatnya.

## Penutup

Kasus kematian masyarakat adat di beberapa wilayah Indonesia memperlihatkan bahwa belum secara keseluruhan mereka diakui dan dilindungi oleh Negara. Kebijakan beberapa kementerian pun tidak berjalan optimal, karena tidak adanya kesamaan persepsi tentang masyarakat adat dan belum adanya acuan untuk memberikan pengakuan keberadaan masyarakat adat.

Untuk itu, DPR selaku lembaga legislatif perlu menyusun UU yang dapat memberikan acuan dalam memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Pada DPR periode 2009-2014, DPR dan Pemerintah telah bersepakat untuk menyusun dan membahas RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat. Namun pembahasannya tidak selesai. Oleh karena itu, pada periode DPR 2014-2019 RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat kembali masuk dalam prolegnas 2014-2019. Dalam RUU tersebut, pengertian masyarakat adat perlu didefinisikan. Untuk menyamakan persepsi antar-kementerian, pengertian masyarakat adat

mengacu ketentuan tentang indigeneous people yang dikeluarkan PBB. Substansi ini diharapkan dapat menjembatani perbedaan persepsi antar kementerian dalam menerjemahkan tentang masyarakat adat di Indonesia. Selain itu, beberapa upaya perlindungan terhadap masyarakat adat juga harus dimasukkan.

## Referensi

- Keraf, A.S. *Etika Lingkungan Hidup*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2010.
- Utomo, Laksanto, St., *Eksistensi Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika, 2013.
- Taqwaddin, "Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh", Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2010.
- "Orang Rimba Jambi Dilanda Paceklik, Jumlah yang Sakit Bertambah", *Suara Pembaruan*, 18 Maret 2015.
- "Suku Anak Dalam Segera Dapat Lahan", *Media Indonesia*, Kamis 19 Maret 2015,
- "Pelaku Usaha Harus Ikuti Aturan", *Media Indonesia*, 17 Maret 2015.
- "Orang Rimba Dapat Lahan", *Media Indonesia*, 20 Maret 2015.
- "Negara Alpa, Nasib Masyarakat Adat Semakin Lemah", *Selasa 17 Maret 2015*, <http://www.tempo.co/read/news/2015/03/17/173650581/Negara-Alpa-Nasib-Masyarakat-Adat-Semakin-Lemah> diakses 18 Maret 2015.
- "Kasus Kelaparan di Papua Memprihatinkan", <http://sp.beritasatu.com/home/kasus-kelaparan-di-papua-memprihatinkan/55121> diakses 20 Maret 2015. "Bencana Kematian dan Kelaparan di District Kwoor, Kab. Tambrau, Papua", <http://www.aman.or.id/2013/03/30/bencana-kematian-dan-kelaparan-di-district-kwoor-kab-tambrau-papua/>, diakses 20 Maret 2015.
- "Suku Anak Dalam Bantah Kelaparan", <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/603988-suku-anak-dalam-bantah-kelaparan>, diakses 25 Maret 2015.