

Satu Yang Kami Tuntut: **PENGAKUAN**



AMAN



World Agroforestry Centre
TRANSFORMING LIVES AND LANDSCAPES



Forest Peoples
Programme

Satu Yang Kami Tuntut: PENGAKUAN



World Agroforestry Centre (ICRAF)
Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)
Forest Peoples Programme (FPP)

2003

World Agroforestry Centre (ICRAF)

International Centre for Research in Agroforestry, Southeast Asia Regional Office
PO Box 161, Bogor 16001, Indonesia; Phone: 62 251 625415; Fax: 62 251 625416;
email: icraf-indonesia@cgiar.org; <http://www.worldagroforestrycentre.org/sea>

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)

Jl. Pisang No 17/AUP Kompleks Hortikultura Departemen Pertanian, Pasar Minggu Jakarta
Selatan 12250, Indonesia; Telp. 62 21 7818324, 7820004 Fax. 62 21 7818324; email:
rumahaman@cbn.net.id

Forest Peoples Programme (FPP)

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, UK; Phone: 44
1608 652893; fax: 44 1608 652878; email: info@fppwrm.gn.apc.org;
<http://www.forestpeoples.org>



ISBN 979-3198-12-5

ICRAF, AMAN dan FPP mendorong penyebaran buku ini. Pengandaan buku ini untuk tujuan non komersial dan belajar dapat dilakukan tanpa seijin penerbit.

ICRAF, AMAN, FPP. 2003. Satu Yang Kami Tuntut: Pengakuan. World Agroforestry Centre (ICRAF), AMAN, FPP, Bogor, Indonesia. 49p.

Disain dan tata letak oleh T Atikah dan DN Rini

Ucapan Terimakasih

Buku ini hasil kerjasama Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), World Agroforestry Centre (ICRAF) dan Forest Peoples Programme (FPP) yang merupakan hasil dari kegiatan lapangan yang dilaksanakan pada tahun 2001 yang didanai oleh BSP Kemala dan Department For International Development (DFID). Kegiatan ini bertujuan untuk mempromosikan musyawarah tentang dilema pengurusan diri sendiri di Indonesia. Delapan musyawarah di tingkat komunitas yang diselenggarakan oleh AMAN bekerjasama dengan ICRAF dan FPP ini diselenggarakan di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan di Sulawesi Selatan. Temuan-temuannya juga dilaporkan di tiga lokakarya dan seminar yang diselenggarakan di Jakarta dan Bogor. Tim yang melaksanakan kegiatan ini adalah Marcus Colchester dari FPP; Chip Fay, Martua Sirait, dan Lisken Situmorang dari ICRAF; Rukka Sombolinggi, H Nazarius, dan Den Upa Rombelayuk dari AMAN.

Penyelenggara musyawarah di tingkat komunitas tersebut adalah AMA Kalimantan Barat di Raba, SHK Kalbar di Pontianak, Komite HAM Kalimantan Timur, LBB Puti Jaji, Yayasan Padi, WALDA, AMA Toraja, AMA Sulawesi Selatan, organisasi non pemerintah (ornop) di Samarinda, Pema Paser, Masyarakat Adat di Perigiq dan ornop pendukung yang hadir dalam lokakarya Refleksi Gerakan Masyarakat Adat di Bogor. Selain itu, musyawarah di Pontianak dan Raba difasilitasi oleh Matheus Pilin dan Mina S. Susetra; di Samarinda oleh Methodius Nyompe, di Perigiq oleh Paulus Kadok, di Kabupaten Paser oleh Sarmiah, Faisal Kairupan, Dedy A. Debang dan Nasrudin dari Pema Paser; di Tana Toraja oleh L Sombolinggi, Yosni Pakendek dan Santi Evelyny.

Kami mengucapkan terimakasih kepada Abdon Nababan dan Emil Kleden dari AMAN, Erma S Ranik, Mahir Takaka, Andi Baso Tandriolo, Gamal Pasya, dan Herry Yogaswara yang telah banyak membantu penulisan buku ini. Juga kepada Tikah Atikah dan Dwiati N Rini dari ICRAF yang telah membantu penerbitan buku ini. Kami juga mengucapkan terimakasih kepada banyak orang yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah mendorong buku ini dipublikasikan.

Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada Kathleen Shurcliffe dan Antoinette Royo dari BSP Kemala yang telah berjasa dalam mendukung dimulainya kegiatan ini dan juga kepada DFID, Ford Foundation dan International Fund For Agricultural Development (IFAD) yang telah mensponsori kegiatan musyawarah di tingkat komunitas dan penerbitan buku ini.

Harapan kami, semoga buku ini dapat menjadi panduan masyarakat adat untuk menemukan jawabannya sendiri atas pertanyaan-pertanyaan yang disajikan dalam buku ini.

Prakata

Mengembalikan Otonomi Asli

Kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat adat di suatu negara berbeda dengan di negara lain, bahkan antara satu daerah dengan daerah lainnya di dalam satu negara. Namun demikian, ada kesamaan yang mendasar di antara mereka sebagai kelompok penduduk minoritas, yaitu pengalaman hidup ditindas, dieksploitasi dan disingkirkan dalam waktu sedemikian panjang, oleh kelompok-kelompok penduduk lainnya yang mayoritas dan dominan. Masyarakat adat ini menjadi minoritas bukan semata-mata karena populasi mereka yang kecil, tetapi lebih banyak bersumber dari kondisi mereka sebagai kelompok penduduk yang memiliki ideologi, sistem sosial budaya dan sistem politik yang khas dan bersifat lokal-spesifik, baik yang dibangun atas kesamaan wilayah hidup bersama secara turun-temurun (basis teritorial) maupun atas kesamaan nenek-moyang/leluhur ('hubungan darah'), atau perpaduan antara keduanya.

Jauh sebelum konsep negara kerajaan atau kesultanan dikenal, di seluruh pelosok nusantara ini (sebagian menjadi wilayah Indonesia) telah hidup dan berkembang kesatuan-kesatuan sosial politik yang berdaulat. Mereka secara otonom mengatur dan mengurus dirinya serta mengelola tanah dan sumberdaya alam lainnya di habitat masing-masing. Komunitas-komunitas ini telah mengembangkan aturan-aturan (hukum) dan juga sistem kelembagaan (sistem politik/pemerintahan) untuk menjaga keseimbangan antar warga di dalam komunitas tersebut dan juga antara komunitas tersebut dengan alam di sekitarnya. Sekelompok penduduk yang hidup berdasarkan asal usul yang diwariskan oleh leluhurnya ini secara mendunia dikenal sebagai *indigenous peoples* dan di Indonesia dikenal dengan berbagai penyebutan dengan pemaknaannya masing-masing seperti masyarakat adat, penduduk asli, bangsa pribumi umumnya memiliki perbedaan antara satu komunitas dengan komunitas lain di sekitarnya. Keragaman sistem lokal ini sering juga muncul

pada satu suku atau etnis atau bahkan pada sub-suku yang sama yang umumnya juga memiliki bahasa dan sistem kepercayaan/agama asli.

Penamaan terhadap komunitas adat dengan sistem sosial politik yang khas ini berbeda dari satu daerah ke daerah lain, misalnya di sebagian besar Aceh dikenal *Kemukiman/Gampong*, di Tanah Batak Toba dikenal dengan *Huta/Horja/Bius*, di Minangkabau dikenal dengan *Nagari*, di Siberut Kepulauan Mentawai dikenal dengan *Laggai/Uma*, di Sumatera bagian tengah dan selatan dikenal dengan *Marga/Kebatinan/Negeri*, di pedalaman Borneo dikenal beragam penamaan seperti *Banua, Binua, Ketemenggungan, Balai, Lowu, Lewu*, di Tana Toraja dikenal dengan *Lembang/Penanian*, di Kepulauan Kei dikenal dengan *Ratchap/Ohoi*, dan banyak lagi ragam lainnya.

Dari perspektif sejarah yang panjang, seiring dengan masuknya berbagai pengaruh dari luar dan juga atas dorongan kebutuhan bersama dari dalam dirinya, komunitas-komunitas masyarakat adat ini mengalami perubahan terus menerus (dinamis). Perubahan ini berlangsung dengan sangat lambat, bahkan ada diantaranya yang hampir tidak berubah. Ada kelompok masyarakat adat yang masih mempertahankan sistem sosial-budaya-politik-religi yang masih utuh, seperti Orang *Kanekes* (orang luar lebih mengenalnya sebagai Orang *Badui*) di Banten dan Orang *Ama Toa* (orang luar lebih mengenal dengan Orang Kajang Dalam) di Bulukumba. Ada juga kelompok masyarakat adat yang berubah dengan cepat dan hampir menyeluruh seperti dialami oleh sebagian besar penduduk di Pulau Jawa dan sepanjang pesisir timur Pulau Sumatera. Komunitas-komunitas pedalaman di luar Pulau Jawa umumnya masih menunjukkan karakteristik sebagai komunitas mandiri secara politik (otonomi asli), walaupun pada tingkat yang berbeda-beda telah menerima/mengadopsi nilai-nilai, aturan-aturan dan kelembagaan sosial baru yang berasal dari luar komunitasnya. Di beberapa wilayah kantong di Jawa, masih ditemukan komunitas-komunitas dengan karakter adat dan budaya 'asli' yang relatif kuat, misalnya beberapa komunitas '*Kasepuhan*' di Banten Kidul, Orang *Tengger* dan Orang *Using* di Jawa Timur serta *Sedulur Sikep* di Jawa Tengah.

Masyarakat adat di pelosok nusantara telah mengalami berbagai gelombang intervensi dan bahkan dengan pemaksaan nilai dari sistem dominan yang dianut oleh kelompok yang sedang berkuasa pada suatu masa tertentu. Gelombang intervensi pertama di wilayah nusantara dimulai dengan masuknya agama-agama baru dari luar yang masing-masing memaksakan satu kebenaran dan kemudian didukung dengan pembentukan konsep politik negara kerajaan dan kesultanan feodal. Interaksi hegemonistik ini telah merubah nilai-nilai cara hidup sebagian masyarakat adat di pelosok nusantara, khususnya di wilayah pesisir dan dataran rendah pedalaman. Banyak peneliti menemukan bahwa feodalisme negara kerajaan dan kesultanan juga telah merasuki sistem sosial politik sebagian masyarakat adat, khususnya mereka yang hidup di daerah-daerah yang kental dengan kepentingan ekonomi negara dan para pedagang asing pada waktu itu, seperti daerah-daerah pertanian irigasi sebagai penghasil bahan pangan (beras) untuk kebutuhan kerajaan/kesultanan dan daerah-daerah penghasil komoditas perdagangan antar negara sebagai sumber pendapatan penting bagi kerajaan/kesultanan dan sekaligus untuk menjamin dukungan politik dari para pemodal dan pedagang asing.

Gelombang intervensi yang kedua berlangsung pada masa kolonial. Pada periode ini, proses perampasan hak-hak masyarakat adat secara sistematis dan terorganisir dengan diterapkannya sistem hukum dan pemerintahan 'Barat' untuk melindungi investasi perusahaan-perusahaan asing di Hindia Belanda. Pulau Jawa yang memiliki populasi terpadat dan sekaligus menjadi pusat kekuasaan politik yang berpengaruh di pelosok nusantara dan beberapa daerah di luar Jawa yang kaya dengan komoditas ekspor paling menderita pada periode ini. Undang-undang Agraria tahun 1870 yang menetapkan status tanah negara bagi tanah-tanah yang tidak dibebani hak milik pihak lain merupakan salah satu kebijakan kolonial Belanda menjadi sumber penindasan, penyingkiran dan eksploitasi terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumberdaya alam. Pemerintah Republik Indonesia yang baru merdeka, dikenal sebagai Regim Orde Lama, berusaha mengurangi dampak negatif dari kebijakan kolonial ini terhadap masyarakat adat sebagai mana diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang mengakui dan melindungi

otonomi asli komunitas adat untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sebagai daerah istimewa, demikian juga UU Pokok Agraria 1960 yang mengakui dan melindungi keberadaan *hak ulayat masyarakat adat*.

Bencana bagi masyarakat adat kembali muncul dengan terjadinya pengambilalihan kekuasaan oleh militer dari Presiden Sukarno. Rejim militer ini kemudian dikenal sebagai rejim Orde Baru. Jiwa UUD 1945 untuk mengembalikan otonomi asli komunitas adat sebagai daerah istimewa ini dan perlindungan hukum dari UU Pokok Agraria 1960 terhadap hak ulayat masyarakat adat disingkirkan begitu saja dengan menghidupkan kembali jiwa dan semangat kolonialisme yang terkandung dalam Undang-undang Agraria 1870. Semangat kolonialisme ini dituangkan dalam berbagai UU sektoral seperti UU Pokok Kehutanan, Pertambangan, Perikanan, Transmigrasi, dan sebagainya.

Untuk memperkuat cengkeraman rejim militer-kolonialistik Orde Baru terhadap masyarakat adat, perlakuan daerah istimewa bagi otonomi asli komunitas adat ditiadakan dengan dikeluarkannya berbagai paket UU pengendalian politik seperti paket UU pemerintahan yang sentralistik dan paket UU “demokrasi Pancasila” massa mengambang yang represif. Konsep pemerintah desa di Jawa diterapkan secara seragam untuk mengambil alih pemerintahan adat di seluruh pelosok Indonesia. Dengan demikian maka masa Rejim Orde Baru merupakan gelombang intervensi yang ketiga dan paling mematikan energi sosial masyarakat adat. Pada periode ini hampir seluruh wilayah masyarakat adat dirambah oleh berbagai konsesi eksploitasi sumberdaya alam skala besar seperti HPH untuk penebangan hutan, HGU untuk perkebunan, kuasa pertambangan, operasi penangkapan ikan oleh kapal-kapal asing, berbagai proyek transmigrasi dan proyek politik militer seperti ABRI Manunggal Desa.

Jatuhnya Soeharto sebagai pemimpin rejim militer-kolonialistik, membawa harapan perubahan untuk masyarakat adat, bukan hanya karena adanya kondisi politik yang lebih terbuka, tetapi juga dengan dimulainya pelaksanaan

Otonomi Daerah, sedangkan Aceh dan Papua dengan Otonomi Khusus. Dengan segala kekurangannya dan juga ancaman yang terkandung di dalamnya, kebijakan baru otonomi merupakan ruang ekspresi baru bagi masyarakat adat untuk merebut otonomi asli yang telah diamanatkan oleh UUD 1945, khususnya dengan adanya Amandemen Kedua yang memperkuat pengakuan, pengormatan dan perlindungan dari negara terhadap hak-hak masyarakat adat. Otonomi asli yang seperti apa yang akan diperjuangkan oleh masyarakat adat? Pertanyaan ini menjadi sangat penting mengingat bahwa pranta-pranata adat yang asli telah mengalami banyak perubahan setelah mengarungi tiga gelombang intervensi di masa lalu, khususnya pengrusakan yang dahsyat selama lebih 30 tahun masa rejim Orde Baru.

Dengan tingkat kerusakan wilayah adat – bahkan ada juga komunitas adat yang secara paksa tergusur dari wilayah adat dan menumpang di wilayah masyarakat lain – dan pranata asli masyarakat adat yang berbeda di suatu daerah dengan daerah lainnya, maka upaya-upaya pengembalian otonomi asli di setiap daerah juga pasti akan berbeda satu sama lain. Bagi pranata adat yang kerusakannya tidak terlalu parah maka strategi yang mungkin dilakukan komunitas masyarakat adat yang bersangkutan dan para pendukungnya adalah revitalisasi dengan berbagai pengkayaan secara terbatas di aspek-aspek tertentu. Sedangkan untuk komunitas masyarakat adat yang sudah mengalami pengrusakan pranata asli adat yang sudah parah maka strategi yang mungkin bisa dilakukan adalah rekonstruksi atau pembaruan. Pilihan-pilihan strategi dan tindakan apa saja yang akan dilakukan oleh masyarakat adat dan para pendukungnya untuk mewujudkan otonomi asli? Inilah pertanyaan penting harus dijawab oleh seluruh elemen gerakan masyarakat adat nusantara.

Buku ini, kalau dibaca dan dipraktekkan secara cermat, akan memberikan sumbangan yang relevan dalam upaya menemukan pilihan-pilihan bagi masyarakat adat di masa depan. Dengan menggunakan metode tanya-jawab yang sederhana, baik di antara sesama masyarakat adat maupun antara seorang pendamping atau fasilitator dengan masyarakat adat, buku ini sangat mungkin menjadi 'pemandu' bagi berkembangnya penggalan dan sekaligus

penguatan identitas bersama sebagai masyarakat adat. Diskusi-diskusi yang dibangun secara sistematis untuk menjawab setiap pertanyaan sederhana, juga sangat memungkinkan untuk membangun solidaritas dan komitmen bersama di kalangan masyarakat adat untuk merebut atau mewujudkan otonomi aslinya. Hal yang juga penting dari buku ini adalah penyajian contoh-contoh dari beberapa negara sebagai sumber inspirasi baru dan sekaligus bahan belajar bagi pembaca buku ini.

Sebagai praktisi pengorganisasian masyarakat adat, saya menyarankan bagi para aktivis, baik yang berasal dan hidup di suatu komunitas adat maupun pendukung/pendamping masyarakat adat dari luar, untuk membaca lebih dahulu buku ini secara utuh sebelum menggunakannya di tengah-tengah masyarakat adat. Dengan bekal pemahaman ini mulailah menggulirkan pertanyaan-pertanyaan kunci di masyarakat adat. Kalau memungkinkan akan sangat baik kalau setiap pertanyaan dijawab dan didiskusikan berurutan. Dengar dan catatlah jawaban-jawaban yang muncul atas masing-masing pertanyaan dan kemudian didiskusikan bersama secara lebih mendalam. Di akhir diskusi dari setiap pertanyaan, bukalah buku ini kembali untuk menyajikan contoh-contoh sebagai perbandingan dari dalam negeri dan luar negeri tentang topik diskusi yang baru saja dibahas. Berikan kesempatan yang cukup bagi peserta untuk memberikan tanggapan dan membahas contoh-contoh sebagai perbandingan, sekaligus memberikan kesempatan bagi peserta untuk menyusun upaya-upaya bersama merebut kembali otonomi asli mereka sebagai masyarakat adat.

Selamat membaca dan semoga buku ini bisa memperkuat perjuangan masyarakat adat untuk menegakkan hak-haknya sebagaimana dicita-citakan para pendiri Bangsa dan juga telah diamanatkan dalam UUD 1945.

Bogor, Juni 2003
Abdon Nababan
Sekretaris Pelaksana Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	i
Prakata	iii
Daftar Isi	ix
1. Pendahuluan	1
2. Pengakuan dan Penentuan Nasib Sendiri	7
3. Hak Atas Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya	13
4. Badan Hukum	21
5. Pengurusan Diri Sendiri dan Administrasi Pemerintahan	27
6. Pemisahan Kekuasaan	33
7. Keragaman Hukum dan Bentuk-Bentuk Peradilan	39
8. Adat dan Perubahan: Masa Depan Masyarakat Adat	43
9. Kesimpulan dan Rekomendasi	46



Pendahuluan

Dalam Kongres 1999, AMAN melahirkan sebuah pernyataan yang telah membuatnya dikenal secara luas di tingkat internasional.

'Kalau negara tidak mengakui kami, kamipun tidak akan mengakui negara'

Pernyataan tegas ini tidak hanya mendesak pemerintah untuk menanggapi tuntutan masyarakat adat, melainkan juga mendorong munculnya perdebatan dalam komunitas-komunitas masyarakat adat sendiri tentang bentuk pengakuan apa yang dituntut dari pemerintah. Lagipula muncul serentetan pertanyaan lanjutan. Jika negara kemudian benar-benar mengakui hak-hak masyarakat adat, sebenarnya apa yang dapat dilakukan oleh masyarakat adat dengan hak-hak tersebut? Apakah lembaga-lembaga adat masih cukup mampu merumuskan peran untuk mengurus diri sendiri dalam komunitas-komunitasnya masing-masing? Apakah hukum adat masih cukup dihormati dalam komunitas-komunitas masyarakat adat yang menjamin adanya kesejahteraan dan keadilan sosial di dalam komunitasnya serta pengelolaan sumber daya alam yang lestari? Apakah hukum adat masih sesuai untuk mengatur hubungan antar komunitas dan juga dengan pasar global? Apakah sistem adat perlu penguatan atau pembaruan?

Sedemikian kuatnya gaung tuntutan 'pengakuan' tersebut hingga menjadi isu utama dalam perjuangan masyarakat adat untuk mendapatkan kembali penguasaan atas tanah, kehidupan dan nasib mereka sendiri.

Selain pada Kongres pertamanya, dalam berbagai kesempatan sesudah itu, AMAN juga secara terus menerus menyuarakan tuntutan-tuntutannya. Termasuk di dalamnya adalah tuntutan atas pembaharuan hukum dan kebijakan negara agar betul-betul melindungi:

- Hak atas tanah
- Penguasaan atas sumber daya alam
- Penghormatan atas sistem adat dan identitas budaya
- Pengurusan diri sendiri melalui kelembagaan adat
- Pengakuan atas hukum adat

Tuntutan-tuntutan serupa juga sedang diperjuangkan oleh banyak kelompok masyarakat adat di seluruh dunia.

Hak-hak masyarakat adat ini sebetulnya sudah diakui dalam hukum internasional. Perjanjian internasional tentang Hak Sipil dan Politik, Perjanjian Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dan Perjanjian Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial sudah memuat tentang hak-hak ini bagi masyarakat adat. Pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat secara jelas juga sudah tertuang ke dalam Perjanjian ILO Nomor 169, demikian juga dalam draft Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Masyarakat Adat.

Semua instrumen hukum internasional tersebut di atas telah mengakui keberadaan hak masyarakat adat untuk:

- Menentukan nasib sendiri
- Mewakili dirinya sendiri melalui kelembagaan adatnya
- Menjalankan hukum adatnya
- Memiliki dan menguasai tanah dan sumber daya alam lainnya yang berada di wilayah adatnya

- Mengidentifikasi dirinya sendiri sebagai masyarakat adat
- Memiliki dan menguasai pengetahuan tradisionalnya (hak milik intelektual)

Meskipun belum semua instrumen hukum internasional diratifikasi oleh Indonesia, sejumlah penegasan umum atas standar internasional mengenai hak asasi manusia kini sudah masuk dalam Perubahan Kedua UUD 1945 dan dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia (UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). Tahun 1999, DPR RI telah menyetujui dan meratifikasi Perjanjian tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial.

Dengan demikian, kejadian-kejadian ini penting dalam sejarah Indonesia. Negara akhirnya memutuskan untuk memberi tanggapan terhadap berbagai standar internasional yang pelaksanaannya dilakukan melalui undang-undang. Sebagai bagian dari proses pembaruan demokrasi dan desentralisasi pemerintahan, menjadi penting untuk memastikan agar undang-undang yang dikeluarkan tersebut sesuai dengan realitas dan aspirasi komunitas-komunitas masyarakat adat.

Dengan didasari oleh hal-hal yang disebutkan di atas maka buku ini dibuat untuk melaporkan hasil dari serangkaian musyawarah partisipatif di tingkat komunitas untuk menggali persoalan-persoalan ini secara lebih dalam dan rinci melalui diskusi-diskusi di tingkat komunitas. Delapan musyawarah tingkat komunitas diselenggarakan oleh AMAN dan perangkat organisasinya di tingkat regional di Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan dan Kalimantan Timur. Musyawarah itu sendiri sangat interaktif dan tidak bersifat formal dan memang dirancang untuk menjadi media saling berbagi wawasan dan bertujuan mendorong peserta untuk berbicara dan mengemukakan pendapatnya.

Bertitik tolak dari pernyataan AMAN yang terkenal itu, serangkaian musyawarah ini menggali pemikiran masyarakat adat melalui empat pertanyaan pokok. Pertanyaan-pertanyaan ini didiskusikan dalam kelompok-kelompok dan kemudian dalam pleno setiap musyawarah. Keempat pertanyaan tersebut adalah:

- 1. Sesuai dengan harapan anda, bagaimana cara Negara mengakui masyarakat adat?*
- 2. Terkait dengan persoalan tanah dan sumber daya alam lainnya, hak-hak apa saja yang anda perjuangkan?*
- 3. Siapa atau lembaga mana yang dapat secara sah mewakili komunitas masyarakat adat anda jika ada perundingan dengan pihak-pihak luar?*
- 4. Jika komunitas masyarakat adat ingin mengatur dan mengurus dirinya sendiri, melalui lembaga mana pengurusan diri sendiri akan dilakukan? Bagaimana lembaga tersebut berhubungan dengan pemerintahan daerah?*

Bukanlah hal yang mengejutkan kalau kemudian dalam musyawarah-musyawarah tersebut tampak bahwa komunitas-komunitas masyarakat adat mempunyai pandangan yang tajam tentang persoalan-persoalan ini, meskipun sebelumnya hal tersebut bukanlah hal yang menjadi perdebatan umum di kampung-kampung. Masyarakat sangat paham sistem adatnya sendiri. Meski demikian, terungkap bahwa mereka belum memikirkan secara mendalam dan terperinci baik dari segi hukum maupun kelembagaannya tentang sistem yang cocok dengan sebuah Negara yang sedang mengalami pembaruan dan memiliki struktur peraturan perundangan yang baku.

Buku ini dibuat untuk mendokumentasikan hasil dari serangkaian diskusi tersebut. Maksud buku ini **bukan** untuk memberitahu jawaban dari berbagai pertanyaan di atas kepada komunitas-komunitas masyarakat adat melainkan untuk membantu mereka mengembangkan jawaban sendiri atas pertanyaan-pertanyaan tersebut. Buku ini lebih bertujuan menggali persoalan-persoalan kelembagaan yang dihadapi komunitas masyarakat adat di Indonesia. Uraian topik bahasan diawali dengan mempelajari bagaimana masyarakat adat di berbagai belahan dunia berjuang menghadapi tantangan-tantangan tersebut, baik dengan contoh keberhasilan maupun kegagalan. Baru kemudian dilanjutkan dengan rangkuman terhadap pandangan-pandangan pokok yang diungkapkan oleh peserta musyawarah dan juga kesimpulan-kesimpulan yang dapat ditarik dari diskusi-diskusi. Tujuan cara penyajian ini adalah membantu masyarakat adat di masa yang akan datang untuk membuat pilihan-pilihan yang paling baik berdasarkan informasi yang jelas.



Pengakuan dan Penentuan Nasib Sendiri

Beberapa Contoh Sebagai Perbandingan

Hukum internasional tentang hak asasi manusia mengakui bahwa semua bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Hak ini memberikan mereka kebebasan untuk menentukan posisi politik dan kebebasan untuk mengejar kemajuan ekonomi, sosial dan budaya.¹ Masyarakat adat juga menyatakan hak ini dan dalam draft Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Masyarakat Adat hak tersebut sudah diakui. Namun demikian pernyataan tersebut telah menimbulkan reaksi keras dari banyak pemerintahan yang takut bahwa pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri oleh masyarakat adat akan menimbulkan perpecahan negara bangsa. Meskipun begitu di samping memang dapat mengandung implikasi pemisahan diri dari negara, hak menentukan nasib sendiri ternyata dapat juga membawa hasil-hasil yang berbeda dari kekhawatiran tersebut.

Hampir semua masyarakat adat di dunia tidak mencari kemerdekaan penuh dari negara-bangsa melainkan menginginkan adanya pembicaraan ulang tentang hubungan masyarakat adat dengan Negara di mana mereka berada. Mereka berjuang untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas untuk mengembangkan kehidupan sosial, politik dan ekonomi mereka. Paling tidak, hal yang paling kuat dituntut adalah adanya hak untuk menguasai wilayah mereka dan sekaligus jaminan bahwa tidak akan ada suatu pembangunan pun yang dilaksanakan dalam wilayah mereka

¹ Pasal 1 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

sebelum mereka memberikan persetujuannya. Persetujuan atau ketidaksetujuan tersebut diputuskan oleh mereka secara bebas tanpa paksaan setelah terlebih dahulu mendapatkan informasi sejelas-jelasnya tentang rencana pembangunan tersebut (persetujuan tanpa paksaan atau disebut juga *free and prior informed consent*).

Di belahan lain dunia, masyarakat adat, pada tingkat politik, telah mencari atau menetapkan suatu bentuk penentuan nasib sendiri dengan ukuran yang sangat bervariasi. Pilihan-pilihannya sangat beragam mulai dari kelompok-kelompok masyarakat adat yang menegaskan hak menentukan nasib sendiri sebagai hak dari suatu Negara Merdeka sampai kepada kelompok yang hanya mendapatkan pengakuan sebagai suatu kampung yang otonom.

Contoh-contoh mengenai pemisahan diri menjadi suatu negara sendiri sampai bentuk pemerintahan lokal termasuk:

- Negara Merdeka seperti di Timor Leste Kepulauan Pasifik. Masyarakat adatnya mendapatkan kemerdekaannya sebagai negara berdaulat.
- Bangsa berdaulat di dalam suatu negara seperti di Amerika Serikat. Masyarakat adatnya diakui sebagai bangsa yang berdaulat dengan hak mengatur hukum yang berlaku di wilayahnya, mengurus diri mereka sendiri dan menguasai tanah-tanahnya sendiri. Kedaulatannya dilakukan secara langsung melalui Kongres Amerika Serikat.
- Negara dalam suatu bentuk Federasi, contohnya Negara Jharkand di India. Negara bagian didirikan di wilayah dimana banyak masyarakat adat namun tidak berkuasa penuh untuk mendapatkan hak mengatur urusan mereka sendiri.
- Wilayah atau teritori otonomi khusus seperti Nunavut di Kanada. Sebagian besar wilayah Utara Kanada menjadi daerah otonom yang diurus oleh Masyarakat Inuit. Wilayah otonom ini terikat dalam

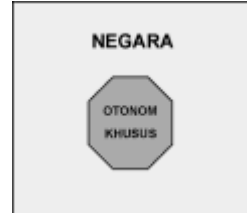
Beberapa bentuk pengurusan diri sendiri:



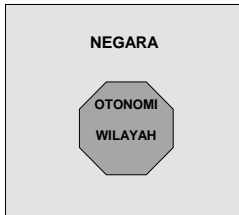
Negara Merdeka,
Contoh: Timor Leste



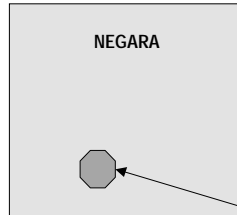
Negara Bagian
Contoh: Negara Bagian Jharkand



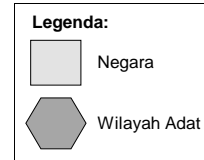
Otonomi Khusus
Contoh: Nikaragua, Nunavut



Otonomi Wilayah
Contoh: *Resguardos* Kolumbia



Otonomi Kampung
Contoh: Guyana



perjanjian bagi hasil atau manfaat dan penerimaan keuntungan dengan Negara Kanada terutama untuk sumber daya mineral.

- Propinsi otonom seperti Miskito, Sumu dan Rama di Nikaragua. Setelah beberapa kelompok masyarakat adat melakukan pemberontakan, propinsi otonom dibentuk di wilayah yang banyak masyarakat adatnya untuk memastikan adanya partisipasi masyarakat adat dalam pemerintahan daerah propinsi. Pemerintah pusat masih memegang pengaturan masalah-masalah tingkat tinggi di pemerintahan.
- Wilayah otonomi atau reservasi, contohnya *Resguardos* di Kolumbia. Masyarakat adat mendapatkan sebagian besar hak tanah adatnya dan juga mendapatkan hak untuk memiliki pengurusan diri sendiri dalam wilayah yang meliputi banyak kampung-kampung.

- Distrik dan wilayah otonomi kampung seperti di Guyana. Masyarakat adat memiliki hak terbatas untuk mengatur hubungan-hubungan dalam komunitas-komunitasnya dan diberi hak atas tanah secara terbatas hanya pada sebidang tanah yang kecil dalam wilayah adatnya.

Pengalaman menunjukkan bahwa ketika masyarakat adat memilih tingkatan sistem pengurusan diri sendiri yang paling tinggi atau paling luas, komunitas-komunitas kecil di dalamnya mungkin saja masih menghadapi persoalan-persoalan yang sama ketika masih berada dalam sistem pemerintahan negara sebelumnya, sebagaimana yang dihadapi oleh komunitas atau kelompok masyarakat adat lainnya yang tidak memiliki hak mengurus diri sendiri.

Pengalaman dari masyarakat adat lain menunjukkan bahwa adalah bijaksana bagi masyarakat adat untuk memilih tingkatan penentuan nasib sendiri berdasarkan kemampuan (kapasitas) kelembagaan adat mereka, yang sedikit banyaknya bersesuaian dengan ukuran dan cakupan wilayah pengurusan diri sendiri lembaga adatnya tersebut. Tanggung jawab dalam pengaturan dan pengurusan diri sendiri (*self-governance*) tidak hanya mencakup bidang politik, melainkan juga ekonomi, sosial, dan budaya. Beberapa kelompok masyarakat adat telah mengambil tanggung jawab dalam bidang pendidikan dan kesehatan, juga dalam urusan pengaturan pajak dan penegakan hukum. Sebagian lainnya memilih untuk membiarkan sebagian persoalan-persoalan ini menjadi tanggung jawab Negara. Pengalaman juga menunjukkan bahwa banyak resiko menjalankan kekuasaan atas sebuah wilayah yang luas kalau kelembagaannya lemah. Inilah yang terjadi di Nunavut. Orang Inuit di Nunavut Kanada, sedang memperdebatkan dengan keras soal kekuasaan dan pengaruh dari 'Nunacrafts' yaitu birokrat Nunavut dari orang Inuit yang menjadi penyelenggara kekuasaan dalam wilayah otonomi khusus mereka.

Pandangan Yang Muncul Dari Musyawarah

Selama musyawarah muncul sebuah pandangan yang kuat, yaitu bahwa:

Di jaman penjajahan Indonesia memang dijajah. Namun komunitas-komunitas adat hidup dalam kebebasan. Dalam masa kemerdekaan, negara mendapatkan kebebasannya tetapi negara itu pula yang menjajah komunitas-komunitas. Reformasi harus mempunyai arti yang memberikan kebebasan kepada komunitas-komunitas masyarakat adat atau reformasi akan tergelincir menjadi kelanjutan rejim Orde Baru.

Para peserta musyawarah menjelaskan dengan baik bahwa yang mereka inginkan adalah pengakuan dalam Undang-Undang Dasar yang juga diturunkan kemudian dalam Undang-undang dan Peraturan-peraturan Daerah. Semua perangkat perundangan yang baru ini harus digali dan didalami melalui proses pembaruan hukum yang partisipatif.

Sesungguhnya, masyarakat adat sedang mengupayakan adanya perbaikan sistem hukum yang beragam dan kurang lebih mirip dengan sistem yang berlaku pada masa penjajahan Belanda. Dengan demikian wewenang yang sejajar dapat diberikan kepada hukum adat dalam wilayah adat sebagaimana wewenang yang diberikan kepada hukum formal negara tentunya dengan suatu kejelasan bagaimana seharusnya keterkaitan antara kedua sistem hukum tersebut.

Sementara dengan kata 'pengakuan' para peserta menyatakan bahwa:

- Kewenangan sipil dalam wilayah adat mereka perlu dikedepankan seperti misalnya soal perkawinan menurut adat haruslah mendapatkan status yang sama dengan perkawinan menurut hukum Negara.
- Kembali menggunakan bahasa setempat untuk nama tempat dan nama lembaga.

- Pengakuan atas wilayah adat.
- Hak untuk melaksanakan pengurusan diri sendiri (*self-governance*) berdasarkan hukum adat dan lembaga-lembaga adat.
- Ada juga pandangan bahwa hukum adat harus diterapkan bagi masyarakat adat maupun yang bukan masyarakat adat di dalam suatu wilayah adat.
- Hak untuk menjalankan sistem pendidikan mereka sendiri.

Di berbagai tempat yang dikunjungi, tuntutan-tuntutan atas otonomi muncul dalam berbagai tingkatan, namun semuanya masih secara tegas diungkapkan berlaku dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia:

- *Lembang* pada tingkat yang setara dengan beberapa kampung sampai satu kecamatan di Toraja.
- *Binua* pada tingkat yang setara dengan gabungan beberapa desa di Kalimantan Barat.
- *Wilayah Adat Besar* pada tingkatan daerah aliran sungai di Kalimantan Timur.



Hak Atas Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya

Beberapa Contoh Sebagai Perbandingan

Pengalaman masyarakat adat di berbagai belahan dunia menunjukkan dengan amat jelas bahwa dalam urusan hak atas tanah, peraturan yang jelek malah lebih buruk daripada keadaan tanpa peraturan sama sekali. Misalnya di Amerika abad 19, pemerintah memutuskan untuk memecah Reservasi Indian yang merupakan daerah-daerah yang dijaga oleh Negara

atas nama orang Indian, dan menyertakan tanah-tanah milik

3



Masyarakat Suku Asli dari Amerika Utara kehilangan sebagian besar wilayah adat mereka selama berlangsungnya 'Perang Indian' melawan serdadu pemerintah, namun kehilangan tanah yang dialami justru lebih banyak dan lebih cepat ketika pemerintah mengizinkan penjualan tanah-tanah adat mereka. Pasar tanah, hutang dan korupsi para pejabat mempercepat proses kehilangan tanah adat.

masyarakat adat yang tidak ditempati ke dalam pasar tanah. Masyarakat adat di lembah Mississippi justru kehilangan tanah-tanah dan berbagai sumber-sumber daya alamnya lebih cepat setelah Undang-Undang Dawes memberikan sertifikat-sertifikat hak milik tanah perorangan bagi orang-orang Indian dibandingkan pada masa ketika belum ada undang-undang yang secara jelas mengatur soal kepemilikan tanah tersebut.

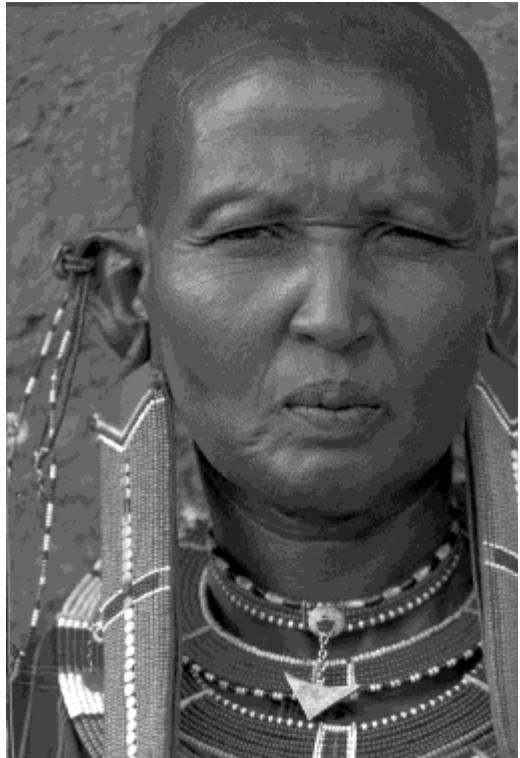


Antrian orang Indian untuk mendapatkan sertifikat tanah atas sedikit lahan yang tersisa dari warisan nenek-moyangnya (1898). Sistem peruntukan tanah hampir menghancurkan seluruh sistem sosial tradisional dan melahirkan kemiskinan serta beralihnya tanah dengan cepat kepada orang luar.

Di Afrika timur saat ini, pemberian sertifikat hak milik tanah atas tanah adat suku Maasai telah menyebabkan tanah-tanah tersebut hilang secara cepat. Bencana ini terjadi ketika para ketua suku menjual dan memperdagangkan kawasan pertanian dan penggembalaan ternak yang

baru ditetapkan sebagai lokasi peternakan skala besar untuk menambah kekayaan mereka meski harus dengan pengorbanan masyarakat banyak. Banyak orang Maasai yang jatuh miskin. Yang terusir dari tanah mereka sendiri mengatakan bahwa "Sebuah sertifikat hak milik tanah sebetulnya tidak lebih dari sebuah surat ijin untuk menjual tanah kalian sendiri".

Di Amerika Latin banyak masyarakat adat menangani persoalan ini dengan menuntut dibuatnya sertifikat tanah yang menjamin dua prinsip yaitu kepemilikan bersama (kolektif) dan kepemilikan yang tidak boleh dialihkan. Ini berarti bahwa tanah tersebut selamanya akan menjadi milik komunitas dan dengan demikian merupakan warisan untuk kepentingan generasi mendatang. Tanah-tanah yang tidak boleh dialihkan dengan demikian juga menjadi tidak mungkin dipindah-tangankan, tidak dapat dijual, disewa, atau digadaikan. Banyak negara Amerika Latin sekarang telah mengadopsi peraturan perundangan yang mengakui prinsip tidak boleh dialihkan dan pemilikan bersama (kolektif) tersebut. Satu hal yang



Para penggembala masyarakat adat Masaai di Afrika Timur pernah memiliki ladang penggembalaan yang sangat luas. Sertifikasi tanah telah menyebabkan para elit suku mendapatkan tanah, sementara yang lainnya tidak mendapatkan apa-apa. Banyak yang menyimpulkan bahwa 'Sertifikasi tanah hanyalah sarana untuk menjual tanah kami'.

Indian Sanema dari Venezuela Selatan. Hukum-hukum di Amerika Selatan sekarang mengakui hak kolektif masyarakat adat atas tanah dan wilayahnya yang tak dapat dipisahkan, tak dapat diperjual-belikan atau digadaikan.



barangkali menjadi kesulitan adalah bahwa dengan sistem seperti ini komunitas-komunitas pemilik tanah tidak dapat mengagunkan tanah tersebut untuk mendapatkan pinjaman uang. Hal ini tidak masalah karena ada banyak cara lain bisa dilakukan oleh komunitas-komunitas tersebut untuk dapat memperoleh kredit tanpa harus menempatkan masa depan anak-cucu mereka ke dalam pertarungan yang penuh resiko.

Pada awal abad 20, para ahli hukum Belanda menghabiskan banyak sekali waktu mereka untuk menganalisis adat. Menurut pandangan mereka terdapat 19 wilayah persekutuan adat di Indonesia khususnya yang menyangkut tanah. Sekalipun mereka menekankan adanya perbedaan ini, para ahli hukum Belanda juga menyimpulkan secara umum bahwa prinsip dasar dari hukum adat adalah 'hak alokasi' yang menurut penelitian itu menyatakan bahwa di Indonesia tanah tidak dimiliki seperti dalam pemahaman barat, melainkan menjadi milik

komunitas. Tanah tidak dapat diperjual-belikan, namun komunitas mengalokasikan tanah kepada anggota-anggota komunitasnya untuk diusahakan dan diwariskan, dan juga bisa dialokasikan kepada orang luar yang datang ke komunitas tersebut untuk diusahakan dengan waktu yang terbatas. Konsep yang sekarang muncul tentang kepemilikan bersama yang tidak boleh dialihkan sebetulnya tidak jauh berbeda dari pengertian ini.

Pandangan Yang Muncul Dari Musyawarah

Hak jenis apa saja yang sedang didengungkan dengan tegas oleh masyarakat adat saat ini? Selama berlangsungnya salah satu musyawarah muncul sebuah pernyataan yang tegas di bawah ini:

Dalam komunitas saya, pemahaman kami tentang hak ini adalah kami mempunyai hak atas tanah kami dan sumber daya alam baik di atas maupun di bawah tanah. Semua yang ada dalam wilayah kami mulai dari bumi sampai ke langit adalah milik kami. Beberapa undang-undang dan kebijakan telah menetapkan hutan-hutan kami sebagai hutan Negara dan bahan-bahan tambang sebagai hak milik Negara. Kami tidak memandangnya demikian. Saya mempunyai rambut di lengan dan kulit saya. Semuanya itu milik saya. Saya juga punya tulang dan darah di bawah kulit, itu semua juga milik saya. Tak ada seorangpun yang punya hak untuk memisahkannya dari saya. Namun kenyataannya, kebijakan yang dibuat telah merampas semua itu dari saya dan memotong-motongnya menjadi bagian-bagian kecil yang terpisah. Kami menghendaki seluruh tanah kami kembali dengan utuh.

Peserta musyawarah juga mengemukakan tuntutan atas apa yang oleh para ahli hukum tentang hak atas tanah menyebutnya sebagai 'sekumpulan hak yang utuh' (*a full 'bundle of rights'*). Para peserta menekankan soal hak untuk memiliki, melindungi, mempertahankan,

mengelola, mengatur, menguasai, menggunakan dan mewariskan tanah-tanah dan wilayah adat mereka.

Dalam musyawarah tersebut, banyak penekanan diberikan pada hak komunitas-komunitas masyarakat adat untuk mengidentifikasi dan menentukan batas tanah-tanah mereka melalui kegiatan-kegiatan pemetaan komunitas yang berbasis pada pengetahuan mereka tentang wilayahnya dan bekerjasama dengan kampung-kampung tetangga. Tanah adat dalam pengertian seperti itu harus mencakup kawasan hutan adat untuk dimanfaatkan, kawasan sakral atau keramat, kawasan kebun wanatani (agroforest), kawasan terbuka, kawasan perladangan gilir balik dan kawasan tempat ternak merumput, dan juga kawasan pemukiman dan lahan persawahan.

Meskipun sudah jelas hak-hak apa yang dituntut masyarakat adat, belum ada kejelasan tentang di mana ruang pengakuan dari Negara. Ini bukan soal yang mengejutkan mengingat kenyataan betapa kacaunya administrasi pertanahan di seluruh penjuru negeri ini.

Musyawarah juga mengungkapkan sejumlah pergeseran pemahaman tentang konsep hak ulayat. Kami menemukan beragam penggunaan istilah untuk menjelaskan konsep-konsep di bawah ini:

- Tanah adat dalam posisinya terhadap tanah bersertifikat
- Kawasan yang dicakup oleh hak penggunaan bukan hak kepemilikan
- Wilayah pemilikan kolektif diposisikan terhadap wilayah pemilikan perorangan

Ini semua, sekali lagi bukan soal yang mengejutkan mengingat peraturan perundangan di Indonesia telah mengkacau-balaukan pemahaman hukum tentang hak ulayat.

Kebanyakan peserta musyawarah menekankan pentingnya memperkuat kembali hak kolektif komunitasnya atas tanah-tanah adat. Sekalipun demikian tidak ada cukup kejelasan tentang bagaimana komunitas-komunitas masyarakat adat berurusan dengan pasar tanah, serta data yang baik tidak cukup tersedia, bukti yang disajikan menunjukkan bahwa pasar tanah sangat lazim dan menjadi persoalan di sejumlah daerah. Penjualan tanah tidak terbatas pada tanah-tanah dengan sertifikat yang jelas dan benar tapi juga dilakukan berdasarkan perjanjian yang tidak tertulis. Lebih jauh dari itu, pasar tanah tidak terbatas hanya pada lahan persawahan padi. Pasar tanah juga ramai menyertakan tanah-tanah perkebunan karet rakyat dan wanatani di Kalimantan Barat dan di lahan pertanian kering di Tana Toraja. Mekanisme adat untuk mengontrol pengalihan tanah sudah lemah sebagai akibat dari penerapan pemerintahan desa yang seragam di seluruh Indonesia dan sertifikasi pertanahan.

Di Toraja ada indikasi bahwa 80 persen lahan persawahan digadaikan. Hal ini terjadi terutama sebagai bagian dari pasar internal yang terkait dengan kewajiban menyumbangkan kerbau dan hewan-hewan piaraan lain untuk korban bagi pemakaman anggota keluarga yang sudah meninggal. Meskipun demikian, spekulasi tanah semakin marak dengan adanya tekanan permintaan tanah untuk pembangunan hotel dan perkebunan kopi. Pasar tanah ini juga semakin marak karena para bangsawan dan kelompok pemilik tanah semakin banyak yang berdiam di kota, mereka semakin tidak terikat pada aturan-aturan adat. Di Kalimantan Barat para pelaku kredit simpan pinjam (*Credit Union*) dari kalangan masyarakat adat menerima tanah dalam bentuk kebun karet sebagai agunan ketika memberi pinjaman.

Diskusi untuk menjawab apakah ada keperluan untuk mengatur pemasaran tanah jika adat diberlakukan, para peserta menyampaikan

berbagai macam tanggapan. Beberapa peserta menegaskan bahwa setiap individu berhak untuk membeli dan menjual tanah mereka. Peserta lainnya berpikir bahwa penjualan tanah seharusnya dikontrol oleh kelembagaan adat. Sebagian lainnya lagi menyatakan bahwa wilayah adat tidak dapat dilepaskan dan pengalihan tanah di dalam komunitas itu sendiri dapat dibolehkan sesuai aturan adat yang berlaku.

Ini merupakan suatu persoalan yang harus digali lebih dalam dan didiskusikan lebih jauh agar bisa mencegah diterbitkannya aturan penguasaan tanah yang tidak mungkin dilaksanakan atau aturan yang dipilih secara tidak seksama.



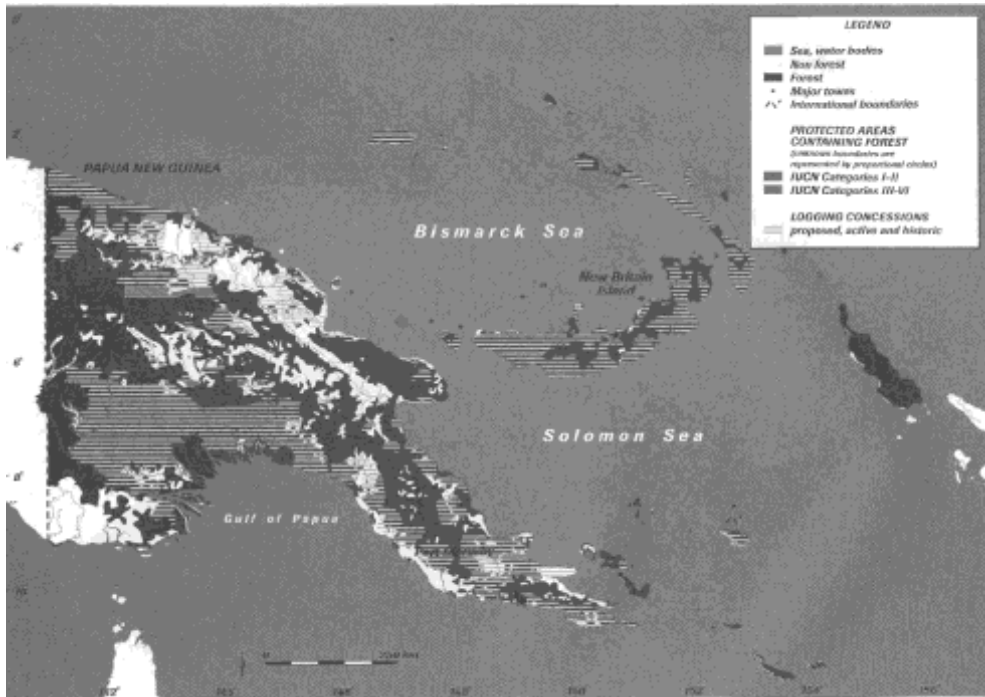
Badan Hukum

Beberapa Contoh Sebagai Perbandingan

Di banyak negara lain, ketidakjelasan tentang bagaimana komunitas masyarakat adat menentukan wakilnya dalam perundingan-perundingan dengan pihak luar telah menimbulkan persoalan yang serius. Siapa yang punya hak secara hukum untuk bernegosiasi dengan pihak luar atas nama komunitas? Siapa yang punya wewenang menandatangani kesepakatan mewakili masyarakat adat? Siapa saja yang harus dilibatkan? Tanpa adanya kejelasan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini, aspirasi komunitas masyarakat adat dapat dengan mudah dihancurkan, dimanipulasi atau diselewengkan.

Sebagai contoh di Papua Nugini, 98 persen tanah dimiliki secara kolektif oleh marga yang mempunyai hak atas sumber daya hutan di atas tanah-tanah tersebut. Walaupun demikian kebanyakan tanah dataran rendah disewakan kepada perusahaan penebangan hutan yang tidak peduli dengan kerusakan ekologi yang ditimbulkan dan dampak negatifnya, menyebabkan kemiskinan. Terdapat banyak penjelasan untuk hal ini. Satu alasan penting karena adanya pengakuan adalah hak-hak yang kuat menurut peraturan perundangan, tidak diimbangi dengan ketepatan dan kerincian dalam undang-undang yang mengatur tentang siapa yang dapat menandatangani kontrak penyewaan atas nama komunitas. Asosiasi-asosiasi pemilik tanah yang tidak mewakili masyarakat adat secara utuh, hanya dengan mengatas namakan masyarakat adatnya memperlakukakan berbagai macam peraturan perundangan. Keterwakilan masyarakat adat pemilik tanah adat dipalsukan digunakan untuk mengikat perjanjian

4



Meski masyarakat adat memiliki 98% wilayah Papua Nugini, perusahaan penebangan kayu telah mendapatkan konsesi atas sebagian besar hutan yang terjangkau di negara tersebut.

dengan pihak luar. Sering terjadi semua uang yang dihasilkan dari kesepakatan tersebut hanya masuk ke dalam kantong pribadi dan sama sekali tidak diserahkan bagi kesejahteraan bersama komunitasnya. Akibatnya beberapa orang kemudian menjadi sangat kaya di atas penderitaan sebagian besar anggota komunitas masyarakat adat yang telah kehilangan hutan dan berbagai sumber hidup mereka.

Di Filipina Selatan, di mana hak-hak atas tanah adat sudah terjamin dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Hak Masyarakat Adat juga muncul ketidakjelasan serupa mengenai siapa yang berhak berbicara

atas nama suatu komunitas. Pengalaman yang berkembang sejauh ini adalah para pemimpin adat yang secara tradisional mewakili komunitas-komunitasnya juga melakukan perundingan untuk keuntungan pribadinya dengan mengorbankan kepentingan komunitas masyarakat adatnya. Kelihatannya sistem tradisional untuk berunding dengan pihak luar berkembang pada masa sistem perdagangan dengan cara barter atau tukar menukar barang skala kecil, yang dilakukan untuk bahan-bahan kebutuhan sehari-hari seperti misalnya pakaian, garam, pisang dan sebagainya, yang jelas-jelas terlihat di depan mata. Lembaga-lembaga adat ini belum terbukti cukup mampu untuk mengatur perdagangan dengan transaksi uang atau bank yang dilakukan atas barang-barang yang bukan kebutuhan langsungnya seperti bahan tambang, kayu, dan tanah. Masyarakat adat ini merasa bahwa para pemimpin mereka mengkhianati mereka dan menuntut adanya bentuk pertanggungjawaban yang lebih baik dari para pemimpin adat.

Masyarakat dataran tinggi di Papua Nugini sungguh kaya pada 1930-an. Ketika kekayaan mereka nampak dan nilai tukar menjadi persoalan publik, 'orang-orang terkemuka' dapat dipercaya untuk melakukan negosiasi atas nama komunitasnya. Kini, kesepakatan tentang penebangan kayu dan pertambangan sering dilakukan di tempat yang jauh dari modal dan semua uang akan lenyap dalam rekening-rekening bank yang tak pernah kelihatan.



Di bagian lain dunia, masyarakat adat mengembangkan kelembagaan dan mekanisme baru untuk mengatur transaksi seperti di atas untuk memastikan bahwa para pemimpin lembaga adat tersebut tetap jujur dan keuntungan yang diperoleh dari hasil perundingan betul-betul dinikmati oleh semua anggota komunitas. Di Kanada misalnya, masyarakat adat yang berurusan dengan perusahaan-perusahaan tambang menunjuk satu tim perunding khusus untuk melakukan perundingan dengan pihak luar. Tim ini menetapkan perjanjian yang mengikat melalui kontrak-kontrak tertulis dan mempunyai kekuatan hukum untuk menjalankannya. Dewan-dewan komunitas baru dibentuk untuk mengatur mekanisme penggunaan uang yang diperoleh. Selain itu auditor dan manajer keuangan ditetapkan untuk memastikan agar segala pendapatan dan pengeluaran uang diatur secara benar demi menjaga penggunaan dana sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah disepakati.

Pandangan Yang Muncul Dari Musyawarah

Kurangnya pertanggungjawaban di kalangan pemimpin-pemimpin adat dan kurangnya kejelasan dalam hukum tentang siapa yang berwenang untuk berunding atas nama komunitas merupakan persoalan yang juga ditemui di Indonesia. Salah seorang peserta dari Mahakam Tengah, Kalimantan Timur mengatakan:

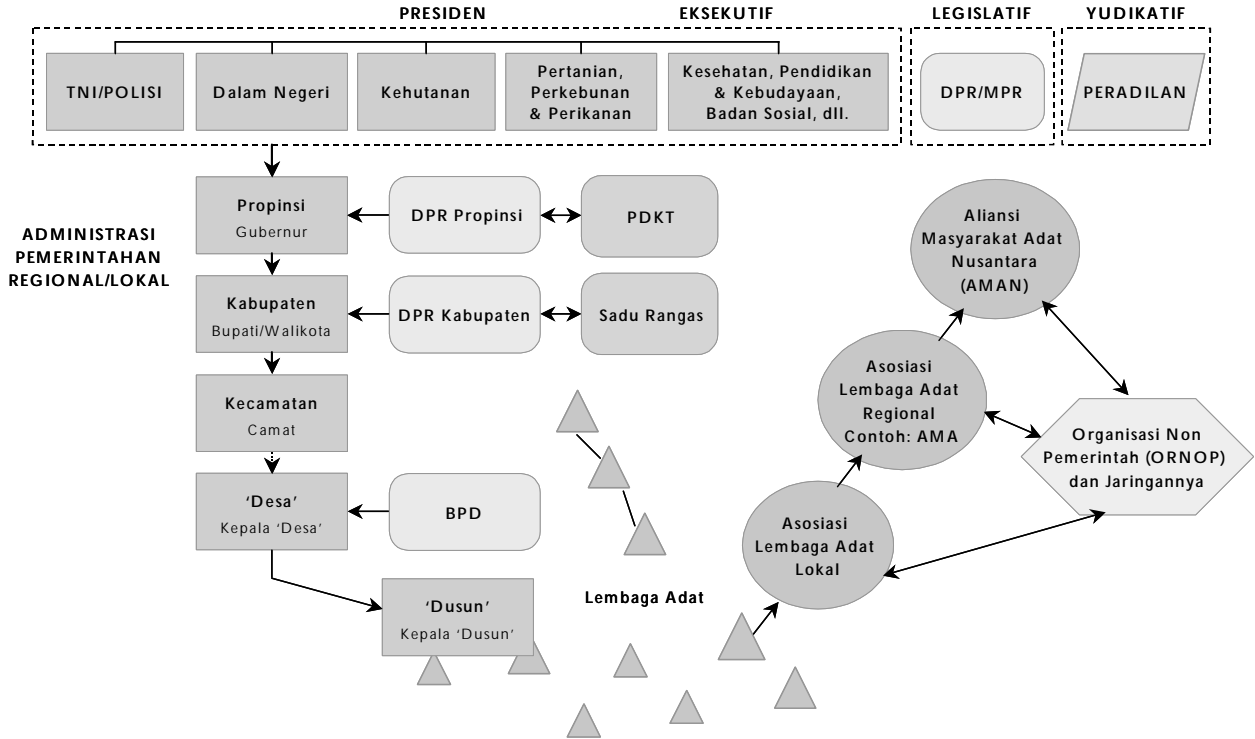
Para tokoh Dayak yang bukan pimpinan adat di kampungnya, saat ini kebanyakan berdiam di kota-kota hanya memikirkan keuntungan pribadi mereka. Mereka terlibat dalam proses-proses pemberian ijin penebangan hutan di kampungnya. Siapa yang merusak hutan? Bukan hanya Bob Hasan tapi mungkin juga para tokoh adat sendiri.

Walaupun ada pernyataan yang terus terang seperti ini, kebanyakan peserta pada dasarnya mempunyai pandangan bahwa mereka ingin para pemimpin komunitas masyarakat adatnya diakui sebagai perwakilan yang

punya legitimasi untuk melakukan negosiasi-negosiasi dengan pihak luar. Dalam hal ini terdapat perbedaan pemahaman pada masyarakat adat, sejauh mana pengawasan tambahan perlu dilembagakan untuk mengontrol para pimpinan adat dalam bernegosiasi. Banyak komunitas, khususnya yang pernah dikecewakan oleh tokoh adatnya sendiri dalam waktu yang belum lama berselang menganjurkan adanya proses pengambilan keputusan yang terbuka untuk menjamin terjadinya perundingan yang lebih adil. Dalam dua musyawarah para peserta menekankan bahwa apabila pihak luar datang untuk melakukan kegiatan usaha di dalam wilayah adatnya maka pihak luar tersebut harus setuju untuk mematuhi adat dan terikat oleh hukum adat setempat. Ada harapan yang mengemuka dengan kuat bahwa AMAN dapat memperkenalkan konsep *free and prior informed consent* atau persetujuan tanpa paksaan dalam seluruh proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan hak-hak masyarakat adat.

Dari rangkaian musyawarah juga ditemukan hal yang mengkhawatirkan, yaitu belum banyak pemikiran dari para peserta tentang badan hukum (*legal personality*) atau subyek hukum (*legal subject*) bagi masyarakat adat dalam peraturan perundang-undangan.

Tantangan dalam Pengurusan Diri Sendiri bagi Masyarakat Adat di Indonesia





Pengurusan Diri Sendiri dan Administrasi Pemerintahan

Pertanyaan mengenai bagaimana masyarakat adat sebaiknya diurus oleh pihak luar merupakan salah satu persoalan yang telah lama ditemukenali jawabannya melalui kekuasaan kolonial. Di samping melakukan penaklukan dan pemusnahan – hal mana sudah merupakan hal yang biasa pada jaman kolonial – ada dua pendekatan utama yang dilakukan penjajah. Pendekatan pertama dengan **pengaturan langsung**, sebuah pendekatan yang sangat disukai Perancis, dimana diterapkan sistem administrasi sampai ke satuan kelompok masyarakat terkecil dengan tujuan selain untuk melaksanakan kehendak dari penguasa sampai urusan sekecil-kecilnya juga mengikis kebudayaan masyarakat adat dan menggantinya dengan kebudayaan si penguasa. Ini juga merupakan pendekatan yang sangat disukai oleh Orde Baru di Indonesia.

Sebaliknya, para penjajah dari Inggris lebih menyukai pendekatan **pengaturan tidak langsung**, di mana orang-orang pribumi diberi kesempatan untuk mengurus diri mereka sendiri melalui lembaga-lembaga adatnya dan diberi otoritas atau wewenang untuk menterjemahkan dan menerapkan kewenangan penjajah dan menarik pajak atas nama penjajah yang berkuasa. Negara Inggris lebih suka pendekatan ini karena lebih murah ketimbang **pengaturan langsung**.

Negeri Hindia Belanda diatur dengan gabungan kedua pendekatan ini, di mana pendekatan pengaturan langsung diterapkan di daerah-daerah yang secara ekonomi lebih menguntungkan dan yang lebih lama dikuasai, sedangkan pendekatan pengaturan tidak langsung diterapkan di wilayah-wilayah lainnya. Setelah kemerdekaan, pemerintahan negara dengan

pengaturan langsung diterapkan secara bertahap selama periode Demokrasi Terpimpin dan dipertegas kembali selama Orde Baru.

Saat ini masyarakat adat di Indonesia secara administratif mengalami pengaturan langsung yang kemudian menyebabkan mereka menuntut pendekatan pengaturan tidak langsung sebagai pilihan yang lebih disukai. Kami mendengar dari banyak peserta musyawarah yang menuntut agar administrasi pemerintahan negara dalam komunitas mereka harus diberikan wewenangnya kepada lembaga-lembaga adat. Mereka menjelaskan lebih jauh lagi mengenai lembaga-lembaga mana yang harus diakui – *Timanggong* merupakan posisi kunci di Kalimantan Barat (lihat Sistem Organisasi Pengurusan Diri Sendiri Masyarakat Adat Dayak Kanayatin di Kalimantan Barat) dan *Kepala Adat Besar* merupakan salah satu yang paling sering disebut di Kalimantan Timur.

Barangkali, pengalaman masyarakat adat di belahan lain dunia dapat membuat mereka harus lebih berhati-hati tentang pilihan ini. Pilihan antara pengaturan langsung dan tidak langsung tidaklah sama dengan pilihan antara penerapan pemerintahan negara dalam komunitas adat dan otonomi untuk komunitas mereka. Pengaturan tidak langsung melalui lembaga-lembaga adat diadopsi oleh negeri jajahan yang dilakukan untuk menjamin pelaksanaan pengaturan penjajah dalam menarik keuntungan sebanyak-banyaknya dan mengontrol sumber daya alam dan sama sekali tidak bertujuan untuk memberikan kewenangan daerah.

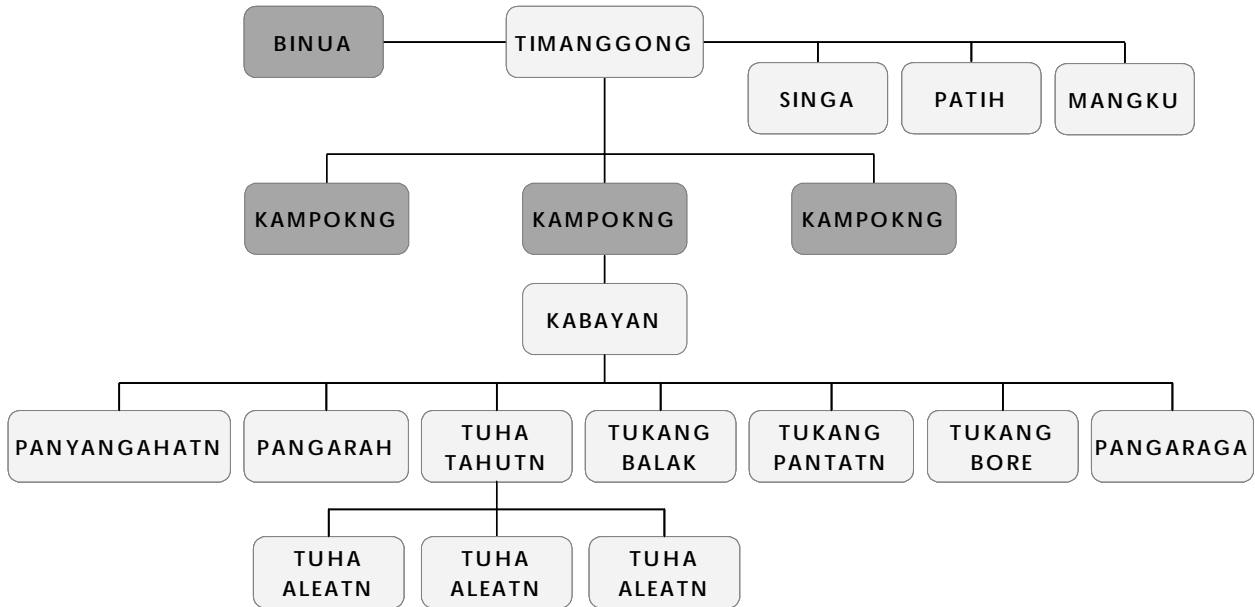
Di Sarawak, Malaysia misalnya, di mana administrasi pemerintahan dengan pengaturan tidak langsung sudah dilaksanakan sejak jaman kolonial, banyak masyarakat adat Dayak di sana mencatat bahwa kepemimpinan adat yang juga merupakan bagian dari struktur administrasi pemerintahan daerah sering membuat keputusan yang lebih menguntungkan pihak luar, khususnya bagi para perusahaan kayu dan

perusahaan perkebunan, sehingga bertentangan dengan kepentingan masyarakat adat dalam komunitasnya sendiri. Atas dasar inilah di sejumlah komunitas adat perkumpulan rumah panjang yang baru dibentuk sebagai salah satu cara untuk menciptakan lembaga adat yang lebih demokratis dan bertanggungjawab di bawah pengawasan orang sekampung sebagai tandingan kelembagaan adat yang telah dikooptasi oleh negara.

Di Amerika Latin ada banyak pengalaman serupa tentang manipulasi pemimpin adat yang terkooptasi masuk dalam struktur administrasi pemerintahan. Semua pemimpin adat terlalu mudah tunduk kepada ketentuan pemerintah daripada tuntutan komunitas masyarakat adatnya sendiri, hal ini disebabkan karena mereka mencari keuntungan pribadi dan kesempatan mempengaruhi anggaran pemerintah melalui hubungan buruh–majikan yang mulai memudar. Partai-partai politik menjadikan pemimpin-pemimpin adat ini sebagai alat mesin partai sehingga akibatnya adalah masyarakat adat terpecah ke atas pengikut-pengikut partai yang berbeda (faksi-faksi).

Di Meksiko, perwakilan masyarakat adat belajar bahwa cara terbaik adalah mempertahankan kelembagaan adat terpisah dari sistem-sistem negara, sehingga sistem pengurusan diri sendiri (*self-governance*) dapat berperan sebagai penyeimbang dan pengawas (*checks and ballances*) bagi politisi-politisi yang berasal dari masyarakat adat yang telah duduk dalam administrasi pemerintahan. Orang Kajang di Sulawesi Selatan telah membuat pilihan semacam ini dalam hubungan mereka dengan pemerintah daerah, sementara masyarakat Toraja lebih suka pada pemikiran tentang bagaimana mendapatkan pengakuan atas sistem Lembang sebagai bagian dari administrasi pemerintah daerah. Saat ini masyarakat Toraja telah mendapatkan pengakuan sistem lembaga adat Lembang yang merupakan bagian dari pemerintah kabupaten Tana Toraja.

SISTEM ORGANISASI PENGURUSAN DIRI SENDIRI MASYARAKAT ADAT DAYAK KANAYATN DI KALIMANTAN BARAT



Keterangan Gambar:

Binua: sekumpulan kampung, yang dulu biasanya terdiri dari 10 kampung

Kampokng: unit pemerintahan adat terkecil

Patih: orang yang mengepalai wilayah Bide Binua. Ia berhak untuk memutuskan persoalan yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat Timanggong

Mangku: wakil Patih yang melakukan fungsi koordinasi. Ia tidak punya wilayah kekuasaan dan tidak berhak mengatur keputusan Timanggong. Ia hanya mengkoordinasikan para Timanggong. Biasanya Mangku mengurus maksimal 3 Binua.

Timanggong: kepala Binua. Ia menangani semua persoalan yang timbul di wilayah binuanya yang tidak dapat diselesaikan oleh Pasirah

Singa: koordinator para pasirah. Ia tidak punya wilayah kekuasaan dan tidak bisa mengatur keputusan Pasirah.

Pasirah: kepala Kampong. Ia bertugas untuk mengepalai pemerintahan kampung

Kabayan: wakil dari Pasirah

Pangaraga: bawahan Pasirah yang bertugas mengurus perkara-perkara adat

Tuha Tahutn: orang yang ditugasi untuk mengurus persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pertanian seperti menentukan kapan berladang dan lain-lain.

Tukang Balak: tukang sunat

Tukang Balak: tabib yang memiliki pengetahuan obat-obatan

Panyangahatn: Pemimpin Agama yang bertugas untuk membaca mantera-mantera kepada Jubata (Tuhan) dalam upacara-upacara adat

Tuha Aleatn: kepala kelompok petani yang bertugas untuk mengatur waktu gilir-an kerja membantu ladang petani lainnya dalam satu kelompok dan mengatur kegiatan berkumpul lainnya dalam satu kelompok yang bersifat gotong royong

Pangarah: adalah orang yang bertugas membantu pemimpin Kampokng dalam hubungan masyarakat maupun mengumpulkan masyarakat untuk melakukan kegiatan pesta adat dll yang diadakan atau direncanakan oleh pemimpin Kampokng maupun dari masyarakat



Pemisahan Kekuasaan

Demokrasi barat seringkali dihormati sebagai model pemerintahan yang paling layak karena menegaskan pentingnya 'pemisahan kekuasaan' yang menurut sistem ini, rakyat sebagai pemilih mempunyai akses pada ketiga 'lembaga' pemerintahan yang independen yaitu pengemban kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif), pelaksana peraturan (eksekutif), dan pengadilan (yudikatif). Maksud pemisahan kekuasaan ini adalah untuk menjamin bahwa tidak ada seseorang atau suatu lembaga menjadi sangat berkuasa. Fungsi penyeimbang ada untuk memastikan bahwa eksekutif bertanggung jawab kepada legislatif, kekuasaan legislatif bertanggung jawab kepada rakyat pemilihnya dan semua bertanggung jawab di hadapan pengadilan. Fungsi lembaga yang terakhir ini untuk menyelenggarakan kekuasaannya menurut peraturan perundangan yang disetujui oleh kekuasaan legislatif.

Meskipun demikian, sistem sosial yang memiliki pengawasan terhadap kekuasaan dan yang menjamin adanya pertanggungjawaban bukan hanya semata-mata terdapat dalam demokrasi barat. Contohnya, dalam suku *Sioux Oglala* abad 19, yang mengalami sejarah panjang mempertahankan tanahnya dari pengambilalihan oleh Pemerintah Amerika Serikat yang mendukung para penambang emas dan spekulan tanah. Sebelum suku *Sioux Oglala* dihancurkan oleh pasukan kavaleri Amerika Serikat, pemisahan kekuasaan dalam masyarakat *Sioux Oglala* merupakan bagian fundamental dari organisasi politik mereka.

Dalam masyarakat *Sioux Oglala*, badan politik tertinggi adalah dewan suku, yang anggotanya adalah orang-orang terkemuka dalam masyarakat,

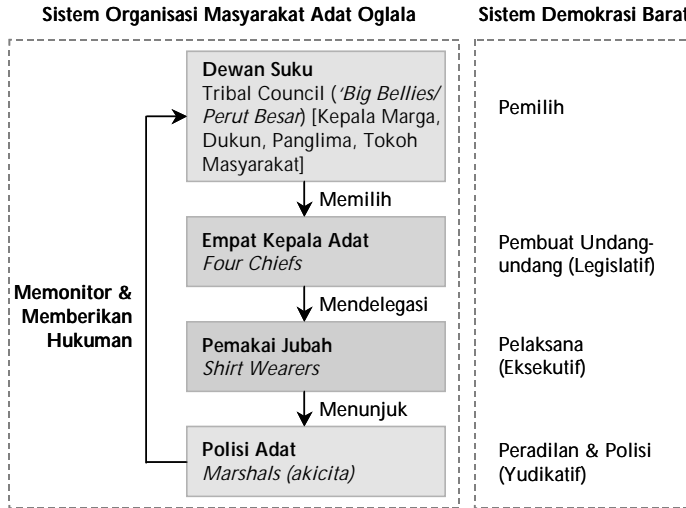


Masyarakat adat Indian Sioux setelah peristiwa negosiasi Perjanjian Benteng Laramie, perjanjian yang telah merampas sebagian tanah mereka. Kelembagaan Tradisional Sioux yang memiliki tanggungjawab mengurus tanah-tanah tersebut sangat diabaikan perannya oleh para pejabat negara.

yang dikenal sebagai 'the Big Bellies' atau para 'Perut Besar' . Dewan ini bertemu untuk rapat kira-kira empat tahun sekali untuk memilih empat pemimpin atau ketua suku yang akan bertugas untuk membuat keputusan-keputusan sosial politik penting selama masa pemerintahan mereka. Para pemimpin ini umumnya laki-laki yang dipandang bijaksana dan berpengalaman dengan reputasi yang terkenal dalam hal keterbukaan pikiran dan perhatian yang tinggi kepada komunitasnya.

Kemudian para pemimpin ini akan memberikan tugas kepada suatu badan pelaksana untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil para pemimpin, badan pelaksana ini yang terdiri dari orang-orang muda yang penuh semangat, berkemauan kuat, dan reputasi besar dalam hal keberanian. Badan ini dikenal sebagai 'para Pemakai Jubah atau *Shirt Wearers*'. Barangsiapa yang melanggar keputusan para ketua suku dan

Pemisahan Kekuasaan Pada Organisasi Politik Tradisional pada Masyarakat Adat Oglala Sioux¹



¹ Berdasarkan kesimpulan dari lembaga *Oglala Sioux* yang terdapat dalam Stephen Cornell dan Joseph Kalt, 1992, *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, University of California, Los Angeles: 18-19.

Sitting Bull, seorang tokoh Suku Hunkpapa Teton Sioux menjadi kepala suku dan panglima perang yang menyatukan seluruh bangsa Sioux melawan Tentara Amerika. Kepala Suku Sioux mempunyai wewenang sepanjang mereka dihormati oleh 'the Big Bellies'. Kekuasaannya selalu dibatasi.



mengabaikan otoritas dari para 'Shirt Wearers" akan dimintai pertanggungjawaban oleh Akicita, petugas khusus dari komunitas untuk menegakkan hukum. (Pemimpin Sioux yang terkenal '*Crazy Horse*' adalah seorang 'Shirt Wearer' ketika ia mulai memobilisasi perlawanan terhadap pasukan kavaleri Amerika yang akhirnya sampai pada pertempuran yang terkenal, yaitu pertempuran Tanduk Besar atau '*Big Horn*').

Sistem pemerintahan otonomi seperti ini ditinggalkan oleh Pemerintah Amerika Serikat ketika menetapkan reservasi-reservasi. Akan tetapi sejak 1920-an, sistem pengurusan suku yang mengatur dirinya sendiri didorong untuk digunakan (revitalisasi). Pengalaman menunjukkan bahwa sistem pengurusan diri sendiri suku yang paling berhasil tidak hanya menjalankan pemisahan kekuasaan melainkan juga menjadikannya dasar bagi sistem pengurusan diri sendiri yang sekarang berlaku dalam lembaga-lembaga tradisional mereka. Berdasarkan Undang-undang Publik 638, masyarakat adat Indian sekarang memiliki kewenangan mengatur dana-dana publik yang disalurkan kepada reservasi-reservasi untuk penyelenggaraan program-program kesehatan, pendidikan, pembangunan jalan dan sebagainya di dalam wilayah adatnya yang tersisa (reservasi).

Pandangan Yang Muncul dalam Musyawarah

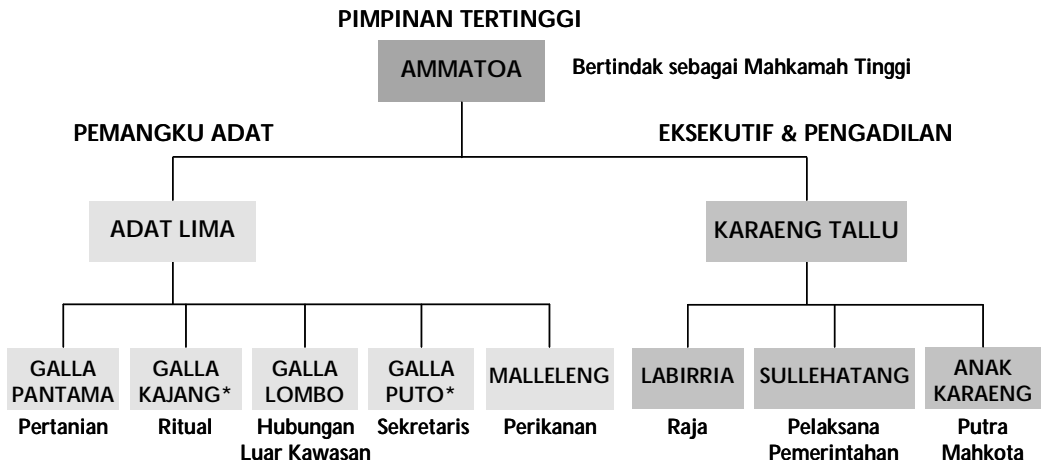
Dalam sejumlah musyawarah, para peserta melalui diskusi-diskusi ini didorong untuk mengevaluasi kembali kelembagaan adat mereka dalam konteks 'pemisahan kekuasaan'.

Kurangnya pemisahan kekuasaan dalam banyak organisasi sosial tradisional masyarakat adat Dayak dicatat sebagai salah satu persoalan di Kalimantan. Seperti yang dikemukakan oleh banyak tokoh-tokoh adat Dayak dari Kalimantan Barat:

Kelihatannya Timanggong merupakan tokoh 'Superman'. Serba bisa. Ia memiliki wewenang untuk mengatur apa saja. Sehingga sangat mudah bila orang ingin 'membeli' kami, 'belilah' satu orang saja yaitu Timanggongnya. Dalam masyarakat lain ada pemisahan kekuasaan, tidak seperti yang ada di masyarakat kami. Beruntung bahwa sekarang kami punya AMA (Aliansi Masyarakat Adat) sehingga Timanggong punya kesempatan untuk mengembangkan diri mereka. Posisi sebagai Timanggong adalah posisi yang berat dalam sistem pengurusan diri sendiri.

Di Sulawesi Selatan, para peserta mengulas organisasi sosial masyarakat adat Kajang dalam konteks pemisahan kekuasaan dan memutuskan bahwa mereka memang memiliki sistem yang dapat menunjukkan adanya pemisahan kekuasaan, termasuk sistem peradilan dan banding (lihat Sistem Organisasi Pengurusan Diri Sendiri Masyarakat Adat Kajang di Sulawesi Selatan).

SISTEM ORGANISASI PENGURUSAN DIRI SENDIRI MASYARAKAT ADAT KAJANG DI SULAWESI SELATAN



Keterangan Gambar:

Masyarakat Adat Kajang tidak memiliki badan legislatif yang terpisah. Perubahan terhadap peraturan adat disepakati dalam pertemuan-pertemuan yang dihadiri oleh seluruh pejabat-pejabat kampung.

* Orang ini ditunjuk oleh Ammatoa. Sementara yang lain, termasuk Ammatoa dipilih oleh masyarakat.

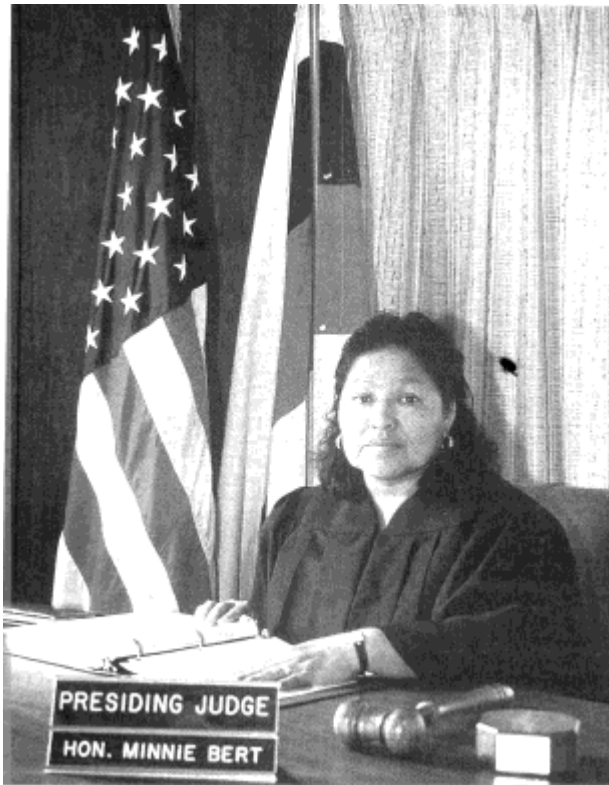
Ammatoa:	Bapak Yang Dituakan (Pimpinan Adat)
Adat Lima:	Lima Adat Pemegang Kekuasaan
Karaeng:	Raja
Galla Pantama:	Membantu Ammatoa Di Bidang Pertanian/Perkebunan
Galla Kajang:	Membantu Ammatoa Di Bidang Ritual
Galla Lombo:	Membantu Ammatoa Di Bidang Hubungan Luar Kawasan
Galla Puto:	Sekretaris Ammatoa
Malleleng:	Membantu Ammatoa Di Bidang Perikanan
Labberia:	Pimpinan Eksekutif Di Bawah Ammatoa
Sullehatang:	Pimpinan Eksekutif Di Bawah Ammatoa
Anak Karaeng:	Putra Mahkota



Keragaman Hukum dan Bentuk-Bentuk Peradilan

Pentingnya mekanisme penyelesaian sengketa bagi masyarakat yang memiliki sistem pengurusan diri sendiri (*self-governance*) merupakan satu persoalan yang disorot dalam pengalaman-pengalaman masyarakat adat di Amerika Utara dan juga ditekankan oleh orang-orang yang telah mempelajari rejim-rejim pengelolaan sumber daya alam berbasis komunitas. Jika masyarakat adat ingin memiliki keyakinan akan adat

istiadat mereka sendiri maka mereka harus merasa bahwa kelembagaan dalam masyarakatnya dapat menjalankan pengaturan secara adil. Kalau keadilan ini tidak terjamin maka warga masyarakat adat akan mencari kepastian



Hakim Minnie Bert dari Reservasi Miccosukee di Amerika Serikat. Sebagai bagian dari sistem pengurusan diri sendiri banyak masyarakat Suku Asli Amerika telah mengembangkan sistem peradilan dan aturan hukum mereka sendiri berdasarkan hukum adat, seringkali juga beserta peradilan bandingnya.

7

akan keadilan di tempat lain. Di samping mengembangkan peradilan yang menyediakan akses kepada keadilan, pengurusan diri sendiri suku-suku di Amerika Serikat punya kewajiban untuk mengembangkan peradilan banding untuk menyediakan forum bagi tuntutan banding lebih lanjut.

Di bawah mekanisme adat di masa lalu, kebanyakan sengketa diselesaikan di dalam komunitas. Namun sengketa yang sangat serius atau tak terselesaikan di dalam komunitas akan dibawa ke peradilan lebih tinggi dalam struktur sosialnya untuk mendapatkan keputusan. Dan persengketaan yang tidak dapat diselesaikan dengan peradilan akan dibawa ke langit untuk diadili oleh roh penguasa alam atau dibawa ke pengadilan oleh sultan setempat. Dan pilihan terakhir dari persoalan yang tak terselesaikan adalah perang tanding antar komunitas.

Pada masa penjajahan Belanda, kekuasaan sultan-sultan dipangkas dan perang tanding dihilangkan. Untuk mengisi kekosongan, pengadilan adat dilembagakan dan semakin diatur serta diarahkan oleh administrator-administrator Belanda. Namun kemudian sistem pengadilan seperti ini dihapus oleh pemerintahan Soekarno pada 1950-an dan 1960-an sebagai bagian dari upaya Soekarno untuk memusatkan kekuasaan dalam suatu bentuk negara baru yang merdeka dan menetapkan hukum negara yang dijalankan menurut sistem kesatuan (unifikasi) hukum.

Jika hukum adat kembali diakui dan diberi otoritas, komunitas-komunitas masyarakat adat akan membutuhkan mekanisme pengadilan. Kebanyakan peserta musyawarah menegaskan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa memang ada atau dapat dihidupkan kembali dalam komunitas mereka. Hal yang kurang jelas adalah bagaimana atau apakah mereka harus atau akan mencegah warga komunitasnya untuk meminta perlindungan kepada pengadilan negara seandainya warga tersebut

merasa tidak menemukan keadilan dalam peradilan komunitas adatnya. Pengadilan mana yang harus menanggapi pertikaian antara kelompok yang terdiri dari berbagai macam suku dan lintas batas-batas wilayah adat? Kemana pengaduan harus disampaikan? Bagaimana batas-batas antara wilayah yang menjadi kewenangan peradilan adat dan peradilan negara mesti ditetapkan? Tampaknya isu-isu ini belum cukup didiskusikan dan masih perlu pendalaman.



Adat dan Perubahan: Masa depan Masyarakat Adat

Pandangan yang banyak muncul dalam rangkaian musyawarah ini adalah bahwa adat berada di bawah tekanan sangat berat karena hak adat tidak diakui, penerapan lembaga-lembaga pemerintahan, tidak adanya kejelasan kewenangan dari hukum adat yang masih tersisa, tekanan pasar dan karena adanya perubahan nilai-nilai di kalangan masyarakat lokal. Kehancuran adat akibat kehadiran agama-agama besar yang terorganisir juga banyak digugat dalam sejumlah pertemuan.

Namun pandangan bahwa tidak semua yang namanya adat itu bagus juga cukup mengemuka. Para peserta musyawarah menegaskan bahwa adat harus dipandang secara dinamis. Di bawah kendali komunitas adat harus selalu siap mengalami perubahan. Gagasan bahwa hukum adat harus tunduk pada standar-standar internasional hak asasi manusia, suatu gagasan yang banyak dikemukakan oleh perwakilan masyarakat adat dalam forum-forum internasional, juga diterima secara luas oleh para peserta musyawarah.

Di Toraja misalnya, lembaga-lembaga perbudakan lama dan sangat hirarkis dalam susunan adat istiadat setempat sedang banyak dipertanyakan oleh orang-orang yang terlibat dalam gerakan AMAN. Hal yang diterima secara umum adalah bahwa mereka yang sekarang ini tidak memiliki tanah dan hidup dari pekerjaan sebagai buruh tani membutuhkan suatu kesepakatan baru yang lebih baik. Gerakan pembaruan atau kembali ke adat memang tidak dimaksudkan untuk melanggengkan ketidakadilan. Gerakan adat yang terorganisir sedang mencoba secara aktif menjaga jarak dari pihak-pihak yang berpikir bahwa

pembaruan adat atau kembali ke adat sama dengan menguatkan atau menghidupkan kembali penjajahan atau feodalisme.

Sebuah pernyataan yang tegas muncul dari peserta di Mahakam Tengah:

Kini kami sudah menjadi masyarakat majemuk. Sebagian ingin berjalan bersama mayoritas sistem 'nasional', sementara sebagian lain ingin mengikuti adat. Haruskah kita memaksa sebagian kecil yang ingin modernisasi untuk mengikuti sistem tradisional? Haruskah kami membagi wilayah kami? Ataukah kami harus menyingkirkan mereka? Jika kami tidak menyelesaikan persoalan ini dengan bijaksana kami akan menghadapi revolusi di sini. Di tanah kami. Bahkan bisa jadi pertikaian secara fisik.



Kesimpulan dan Rekomendasi

Buku ini menyoroti sejumlah pertanyaan kunci yang jawabannya harus ditemukan sendiri oleh masyarakat adat jika pengakuan negara atas adat memang dikehendaki untuk meningkatkan kehidupan mereka. Sebagaimana telah dikemukakan, buku ini sama sekali tidak bermaksud mengemukakan atau mengusulkan jawaban, melainkan hanya menggali dan mendalami bagaimana sesungguhnya persoalan dalam pertanyaan-pertanyaan tersebut dan mencatat bagaimana kelompok masyarakat adat lain menghadapi persoalan yang sama dalam pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Perlu ditegaskan di sini bahwa jawaban yang cocok bagi satu tempat belum tentu cocok bagi masyarakat di tempat lain. Perbedaan dalam adat

9



Masyarakat adat Dani dari Papua Barat 1960-an. Sistem pengambilan keputusan secara adat mungkin perlu perjalanan panjang sebelum tercapainya konsensus tentang itu. Tuntutan atas adanya pengambilan keputusan yang cepat yang datang dari luar telah menggerogoti dan meminggirkan kelompok masyarakat yang lemah.

istiadat, sejarah, aspirasi politik, lingkungan fisik, keyakinan religius dan pandangan tentang alam (cosmovision) akan menuntun masing-masing kelompok masyarakat adat menemukan jawaban yang berbeda-beda pula.

Hal ini sudah jelas ketika kita menengok pada penyelesaian politis yang dicari masyarakat adat. Sementara semua masyarakat adat sedang mencari tingkatan otonomi yang lebih luas yang mereka inginkan, sejalan dengan agenda bersama berdasarkan penentuan nasib sendiri (*self-determination*), sejumlah kecil masyarakat adat sedang menuntut kemerdekaan penuh dari Indonesia pada tingkat politis. Tingkat otonomi politis yang sedang diupayakan oleh banyak pihak di Papua Barat akan membawa akibat pembaruan konstitusional dan hukum yang berbeda dibanding dengan tingkatan otonomi yang dituntut di daerah lain.

Pengembangan rejim-rejim penguasaan tanah yang lebih fleksibel, yang mengakomodasi sistem adat tentang pemilikan tanah, pembagian hak, pemanfaatan sumber daya alam dan pengelolaannya seringkali dirujuk sebagai hak ulayat. Suatu istilah yang dipakai dalam yurisprudensi Indonesia secara membingungkan, hampir pasti akan juga mempengaruhi sejumlah besar diferensiasi lokal dan regional. Sejumlah komunitas sedang menuntut dengan tegas hak kolektif dan tak tercerabut atas tanah. Sebagian lain sedang mencari bentuk pencatatan dan sertifikasi resmi bagi hak pemilikan perorangan atas tanah. Sebagian lain mencari kombinasi atau paduan keduanya. Banyak pemikiran perlu disumbangkan bagi persoalan bagaimana komunitas-komunitas berurusan dengan pasar tanah jika hak milik yang dapat dibagi, dipindahtangankan, atau hak milik individual menjadi pilihan bagi mereka. Juga perlu pemikiran serius tentang bagaimana pembaruan hukum nasional tentang tanah dan pengelolaan sumber daya alam dapat mengakomodasi keinginan-keinginan yang berbagai macam ini. Sejarah mengajarkan kepada kita

tentang bahayanya menerapkan hukum yang salah yang bertentangan dengan pilihan masyarakat dan kondisi lingkungan setempat.

Musyawarah juga mengungkapkan bahwa banyak pemikiran yang perlu disumbangkan mengenai isu badan hukum sehingga solusi yang berguna dapat ditemukan sejalan dengan adat, namun yang mengakomodasi realitas saat ini tentang pasar global yang mendefinisikan siapa yang harus atau yang tidak boleh bernegosiasi dengan pihak luar atas nama komunitas masyarakat adat.

Bagaimana seharusnya lembaga-lembaga adat dan adat istiadat lainnya yang rumit dari suatu komunitas dapat berpadanan dengan administrasi pemerintah daerah? Jawaban yang diberikan oleh komunitas-komunitas atas pertanyaan ini nampaknya terutama tergantung pada sejauh mana mereka merasakan adanya demokrasi dan akuntabilitas dalam desentralisasi administrasi pemerintahan. Di mana masyarakat adat merasa bahwa secara politis mereka relatif kuat dan banyak jumlahnya dibanding kelompok masyarakat Indonesia lainnya, mereka akan merasa lebih percaya diri untuk terlibat dalam atau bahkan menjadi bagian dari suatu sistem administrasi pemerintahan tersebut di atas. Penyelesaian seperti ini mungkin tidak cocok bagi propinsi-propinsi lain atau kabupaten lain di mana komunitas masyarakat adatnya relatif lebih lemah secara politis, jumlahnya lebih sedikit atau didominasi oleh kelompok kepentingan lain yang sangat berkuasa.

Begitu komunitas-komunitas masyarakat adat mendapatkan hak untuk mengurus diri sendiri mereka akan menghadapi sejumlah tantangan baru di masa datang. Mereka harus mencari jalan untuk mengembangkan atau menghidupkan kembali sistem akuntabilitas untuk menjamin bahwa mereka yang mengalami penguatan dengan adanya reformasi membuat keputusan-keputusan yang disetujui oleh komunitas dan yang memberi

keuntungan bagi komunitas sebagai satu kesatuan masyarakat dan bukan sekedar keuntungan bagi orang perorangan. Apakah lembaga-lembaga adat perlu mengalami pembaruan untuk menghadapi tantangan-tantangan ini?

Mekanisme-mekanisme tradisional untuk penyelesaian pertikaian adalah salah satu sisi dari masyarakat yang hidup berdasarkan adat yang kelihatannya sebagiannya telah diperlemah oleh intervensi atau campur tangan penguasa kolonial dan rejim-rejim Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Perlu banyak pemikiran untuk mengkaji bagaimana pertikaian dalam komunitas harus diadakan dan diselesaikan, sehingga anggota komunitas dapat mempertahankan rasa penghargaan dan hormat mereka terhadap adat sebagai suatu kekuatan keadilan.

Adat istiadat tidak tanpa kelemahan. Tidak semua yang ada dalam adat itu cocok untuk masyarakat adat saat ini. Perlu dievaluasi kembali untuk menjamin bahwa semua itu dihormati dan ditaati. Sebagaimana diungkapkan dalam Deklarasi yang terkenal dari masyarakat adat Kolumbia yang menegaskan:

Kebudayaan itu hidup, seperti sungai yang mengalir. Ia, bagaikan sungai, senantiasa bergerak. Meski berbilang abad ia tetap mengalir dengan cara yang sama. Kebudayaan adalah kemampuan untuk mengubah tanpa harus kehilangan landasan dan caranya sendiri. Kebudayaan adalah artikulasi, pengungkapan. Ketika dua sungai berpadu, airnya menyatu, namun aliran-alirannya tidaklah sirna, melainkan terciptalah yang baru. Kebudayaan bukanlah sebuah baju ketat, dia adalah arus sungai, yang memberikan kemungkinan untuk maju dan maju. Kebudayaan tak akan sirna hanya karena orang-orang merusak, mengatur, mencipta atau hidup daripadanya. Karena kebudayaan bukan semata terletak dalam segala sesuatu yang kita buat, melainkan hidup dalam tangan kita dan dalam akal budi yang membuat segala sesuatu tersebut. Ia hidup dalam diri mereka yang

bekerja, yang percaya, yang punya angan dan cita-cita. Tanpa manusia dan masyarakat, tidak akan ada kebudayaan, tak ada itu capaian-capaian kebudayaan.²

Laporan ini diakhiri dengan satu rekomendasi. Diskusikan isu-isu ini dalam komunitas anda masing-masing. Temukan jawaban anda sendiri untuk setiap pertanyaan yang disajikan buku ini.

² Deklarasi Yanacona, Manifesto Pancitará, 1994.



'Kalau negara tidak mengakui kami, kamipun tidak mengakui negara'

Dengan pernyataannya yang terkenal pada Kongres Pertama tahun 1999, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menuntut Pemerintah Indonesia untuk mengubah kebijakan tentang kesatuan bangsa di Indonesia dan mengakui hak masyarakat adat untuk mengurus dirinya sendiri, tanah-tanahnya dan sumber daya alam sesuai dengan adatnya masing-masing. Mereka menuntut adanya pembaruan hukum, desentralisasi dan penghormatan atas standar internasional hak asasi manusia sejalan dengan pengakuan atas adat dalam konstitusi.

Tetapi apa artinya pengakuan tersebut bagi masyarakat adat sendiri? Bagaimana seharusnya hukum nasional dibentuk untuk mengakomodasi keragaman dari adat dan aspirasi dari 500-an komunitas yang berbeda? Seperti apa pengakuan secara hukum hak atas tanah yang diupayakan oleh masyarakat adat? Siapa yang akan bernegosiasi atas nama masyarakat adat di masa depan? Bagaimana masyarakat adat mengatur dirinya sendirinya? Bagaimana masyarakat adat berhubungan dengan pemerintah?

Satu Yang Kami Tuntut: Pengakuan, mencatat hasil dari serangkaian musyawarah di masyarakat adat yang diselenggarakan oleh AMAN bekerjasama dengan World Agroforestry Centre (ICRAF) dan Forest Peoples Programme (FPP) yang mencari jawaban dari pertanyaan-pertanyaan di atas. Buku ini menggambarkan bagaimana masyarakat adat mengatasi dilema yang serupa dan menarikan gagasan-gagasan yang terangkum dan kesimpulan yang dicapai dalam musyawarah-musyawarah tersebut. Buku ini tidak memiliki seluruh jawaban atas pertanyaan di atas. Tujuannya adalah untuk merintis diskusi-diskusi terbuka dalam masyarakat adat supaya mereka mendapatkan penyelesaian sendiri atas pertanyaan-pertanyaan di atas dalam kerangka yang selaras dengan hak menentukan nasib sendiri (*right to self-determination*).