



Aliansi Masyarakat Adat Nusantara

POLICY BRIEF

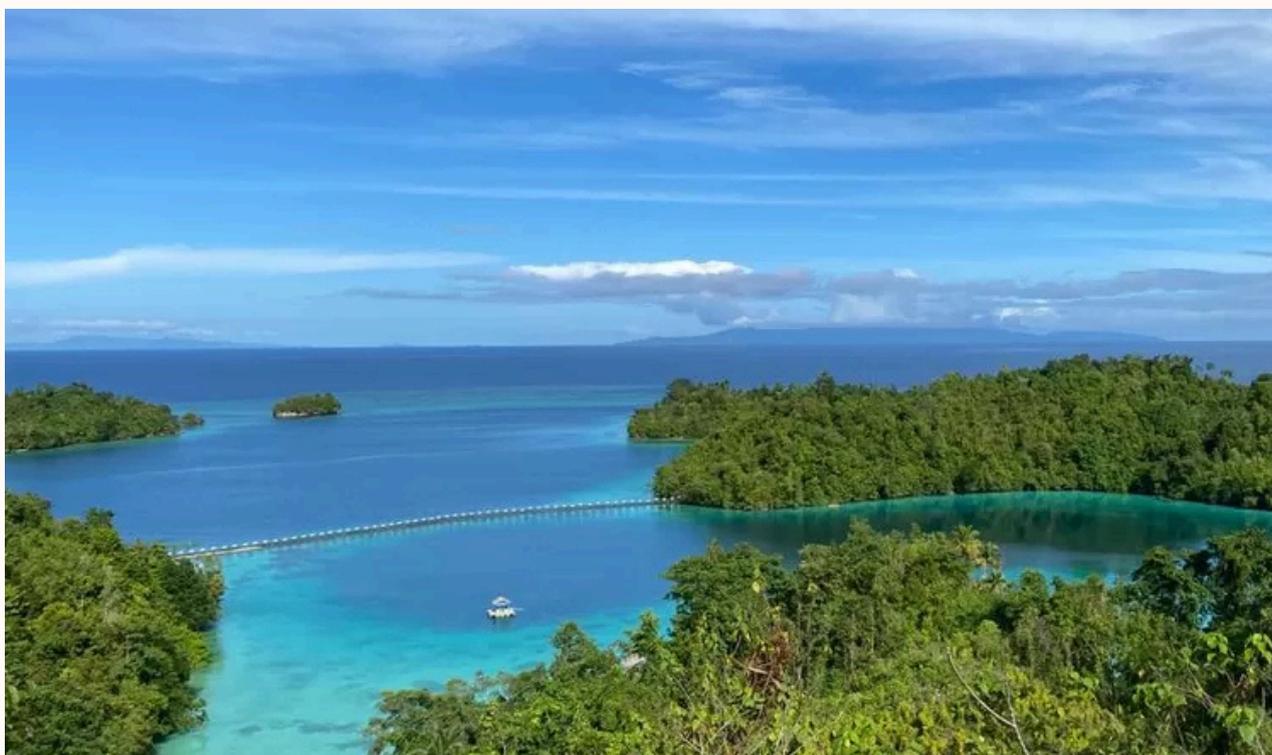
MENGGAGAS PERCEPATAN IMPLEMENTASI PERDA KAB. BANGGAI KEPULAUAN NOMOR 10 TAHUN 2024 TENTANG PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT ADAT

MUHAMMAD ARMAN | MULYA SARMONO

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penguatan dan perlindungan terhadap Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan Provinsi Sulawesi Tengah kini telah diatur secara resmi melalui Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan daerah yang disahkan oleh Pemerintah Kabupaten Banggai Kepulauan pada 30 Desember 2024 ini memuat mengenai mekanisme pengakuan dan perlindungan, serta mencakup aspek pemberdayaan dan pelibatan aktif Masyarakat Adat dalam berbagai proses pembangunan. Semua mekanisme tersebut diperuntukkan untuk menjamin hak-hak tradisional Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan sehingga harus segera dilaksanakan sebagai bentuk pemenuhan hak asasi manusia. Policy Brief ini akan secara spesifik menerangkan mengenai peluang dan tantangan untuk menggagas percepatan Implementasi Perda Kab. Banggai Kepulauan No. 10 Tahun 2024 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan.

Kata Kunci: Masyarakat Adat, Pengakuan, Perlindungan, hak tradisional.



I. PENDAHULUAN

Keberadaan Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan Provinsi Sulawesi Tengah beserta hak-hak tradisionalnya, tidak hanya mencerminkan keberagaman bangsa, tetapi juga memiliki peran strategis dalam pelestarian lingkungan hidup, pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan serta menjaga pengetahuan leluhur yang diwariskan secara turun-temurun menurut hukum adatnya. Meskipun memiliki peran sentral dalam sosial, ekonomi, budaya dan lingkungan hidup, posisi hukum dan hak asasi Masyarakat Adat nyatanya kerap kali belum diakui dan dilindungi secara optimal, sehingga rentan terhadap konflik agraria, marginalisasi dan eksploitasi sumber daya alam.

Menjawab kebutuhan tersebut, Pemerintah Kabupaten Banggai Kepulauan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan Nomor 10 Tahun 2024 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Selanjutnya disebut "Perda No. 10/2024"). Peraturan Daerah ini menjadi instrumen hukum penting dalam menjamin hak-hak Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan, termasuk pengakuan hak atas wilayah adat, pengetahuan dan praktik tradisional, spiritualitas dan kebudayaan, hukum dan kelembagaan adat serta hak atas pembangunan.

Ruang lingkup Perda No. 10/2024 secara umum mencakup berbagai aspek penting yang berkaitan dengan keberadaan Masyarakat Adat di Banggai Kepulauan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2, Perda ini meliputi: a) keberadaan dan kedudukan Masyarakat Adat; b) wilayah adat; c) lembaga adat; d) hukum adat; e) pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat; f) hak dan kewajiban Masyarakat Adat; g) pemberdayaan; h) penyelesaian sengketa; dan i) pembiayaan. Cakupan yang komprehensif ini menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam memperkuat posisi Masyarakat Adat secara menyeluruh, baik dalam aspek sosial, budaya, hukum, ekonomi maupun pembangunan.

Secara garis besar, pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Ayat (3) Perda No. 10/2024 dilaksanakan melalui beberapa tahap, yaitu: a) identifikasi Masyarakat Adat; b) verifikasi Masyarakat Adat; dan c) penetapan Masyarakat Adat. Proses pengakuan tersebut dilaksanakan dengan memperhatikan partisipasi bermakna dari Masyarakat Adat, guna memastikan bahwa seluruh data dan informasi yang diperoleh memiliki validitas yang tinggi. Dengan demikian, hasil identifikasi dan verifikasi yang dilakukan tidak mengabaikan hak-hak tradisional yang semestinya diakui dan dilindungi.

Perda No. 10/2024 juga mengatur mengenai jaminan hak-hak masyarakat adat yang bersifat fundamental. Cakupan hak-hak tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (2), yaitu: a) hak atas tanah adat, wilayah adat dan sumber daya alam; b) hak untuk menjalankan hukum dan peradilan adat; c) hak atas spiritualitas dan kebudayaan; d) hak atas lingkungan hidup yang lestari dan berkelanjutan; dan e) hak atas pembangunan. Ketentuan ini menegaskan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjamin pengakuan formal terhadap hak-hak tradisional serta peran aktif Masyarakat Adat dalam pembangunan berkelanjutan.

Policy brief ini akan menjelaskan lebih jauh mengenai peluang dan tantangan terkait ketentuan dan mekanisme pengakuan Masyarakat Adat dalam Perda No. 10/2024, sebagai komitmen pemerintah dalam memperkuat posisi serta menjamin dan melindungi hak-hak tradisional di Kabupaten Banggai Kepulauan.



II. PEMBAHASAN

Dalam konteks negara hukum, Pemerintah harus ditempatkan sebagai pemangku kewajiban (duty bearer) utama yang memegang tiga mandat pokok, antara lain untuk: menghormati (respect), melindungi (protect) dan memenuhi (fulfill) hak asasi manusia, termasuk hak tradisional Masyarakat Adat. Dalam konteks Kabupaten Banggai Kepulauan, ketiga kewajiban tersebut diimplementasikan melalui pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat sebagaimana diatur dalam Perda No. 10/2024. Mekanisme pelaksanaan kewajiban ini dijelaskan lebih lanjut dalam uraian berikut:



A. PEMBENTUKAN PANITIA MASYARAKAT ADAT

Dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan, diperlukan suatu perangkat kerja yang bertugas untuk memastikan bahwa kewajiban pemerintah dapat dilaksanakan secara efektif dan sesuai ketentuan. Perangkat tersebut umumnya memiliki wewenang atau fungsi tertentu, dan biasanya berbentuk lembaga, badan, komisi atau panitia. Oleh Lawrence M. Friedman dalam *The Legal System: A Social Science Perspective* (2009:15-16), perangkat ini disebut sebagai struktur hukum. Lebih lanjut menurut Friedman, struktur hukum merupakan sistem kerangka badannya; adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem hukum.

Pada konteks pelaksanaan pengakuan dan pemenuhan hak-hak Masyarakat Adat di Banggai Kepulauan, perangkat kerja dimaksud adalah Panitia Masyarakat Adat yang dibentuk dan ditetapkan melalui Keputusan Bupati sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Ayat (3) Perda No. 10/2024. Struktur organisasi panitia tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Ayat (4) Peraturan Daerah yang sama, adalah sebagai berikut:

1. Sekretaris Daerah sebagai Ketua;
2. Kepala Perangkat Daerah yang membidangi pemberdayaan masyarakat sebagai Sekretaris;
3. Kepala Bagian yang membidangi Hukum pada Sekretaris Daerah sebagai anggota;
4. Camat sebagai Anggota;
5. Kepala Perangkat Daerah terkait sebagai anggota; dan
6. Unsur lainnya.

Untuk mempercepat pelaksanaan pengakuan dan pemenuhan hak-hak Masyarakat Adat di Banggai Kepulauan, Panitia Masyarakat Adat wajib dibentuk paling lama satu tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan, yaitu pada 30 Desember 2024. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 8 Ayat (5) Perda No. 10/2024. Setelah pembentukan Panitia Masyarakat Adat, tahapan pengakuan dan pemenuhan hak-hak Masyarakat Adat dapat segera dimulai.

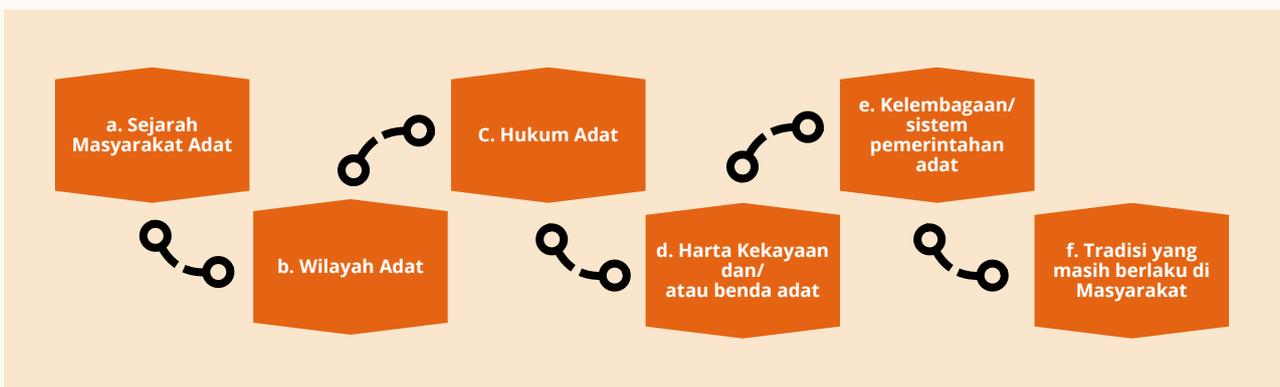
B. TAHAPAN PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT ADAT

Pelaksanaan tahapan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat merupakan langkah krusial untuk memastikan bahwa hak-hak mereka dapat diwujudkan secara menyeluruh. Pendekatan yang komprehensif diperlukan sebagai tindak lanjut dari prinsip inti hak asasi manusia yang menekankan pendekatan menyeluruh, saling bergantung, tidak dapat dipisahkan dan saling terkait (holistic approach, interdependent, indivisibility and interrelated). Di Kabupaten Banggai Kepulauan, perwujudan hak-hak melalui tahapan sebagaimana diatur pada Perda No. 10/2024, diuraikan sebagai berikut:

1. Identifikasi

Salah satu definisi kata 'identifikasi' dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Edisi VI Daring adalah penentu atau penetapan identitas, benda dan sebagainya. Artinya, identifikasi merupakan salah satu tools untuk melihat sifat, ciri dan bentuk khusus sesuatu atau yang lainnya sehingga dari hasil pencermatan tersebut, ditemukan identitas seseorang, benda, kelompok masyarakat atau yang lainnya. Dalam konteks Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan, identifikasi dilakukan dengan cara mencermati beberapa penanda sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) Perda No. 10/2024, yaitu:

- a. Sejarah Masyarakat Adat;
- b. Wilayah Adat;
- c. Hukum Adat;
- d. Harta kekayaan dan/atau benda adat;
- e. Kelembagaan/sistem pemerintahan adat; dan
- f. Tradisi yang masih berlaku di masyarakat.



Kegiatan identifikasi ini dilaksanakan oleh Camat sebagai salah satu anggota Panitia Masyarakat Adat dengan melibatkan unsur Pemerintah Desa dan tokoh masyarakat setempat, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (3) Perda No. 10/2024. Pelibatan berbagai unsur masyarakat tersebut merupakan bagian dari upaya perluasan partisipasi publik yang dimulai sejak tahap awal proses identifikasi. Partisipasi publik memiliki peran strategis sebagai perwujudan hak masyarakat untuk merumuskan peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaan pembangunan. Secara ideal, partisipasi hanya bisa dicapai apabila dilaksanakan secara bermakna, atau yang dikenal sebagai *meaningful participation*. Dengan partisipasi bermakna ini, kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dapat sejalan dengan kepentingan rakyat.

Pelaksanaan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) setidaknya mencakup tiga kriteria utama. Pertama, hak untuk didengarkannya pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan ketiga, hak untuk mendapatkan tanggapan atau penjelasan terhadap pendapat yang telah diberikan (*right to be explained*). Secara ideal, konsep partisipasi publik yang bermakna tidak dapat dibatasi hanya pada proses pembentukan undang-undang, tetapi harus diperluas sehingga mencakup keterlibatan masyarakat dalam berbagai tingkat kebijakan maupun pembangunan masyarakat, bangsa dan negara.

Mengenai proses identifikasi Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan, pelaksanaan partisipasi publik yang bermakna menjadi hal yang esensial guna memastikan seluruh hak Masyarakat Adat dapat terakomodasi. Partisipasi yang bermakna memungkinkan proses identifikasi bersumber dari informasi yang berasal langsung dari masyarakat (*bottom up*), bukan semata-mata dari rumusan dan pendekatan pemerintah (*top-down*), sehingga diperoleh hasil yang adil dan menyeluruh. Selanjutnya, hasil identifikasi yang dilaksanakan oleh Camat bersama perangkat terkait diserahkan kepada Panitia Masyarakat Adat untuk proses verifikasi dan validasi lebih lanjut.



2. Verifikasi dan Validasi

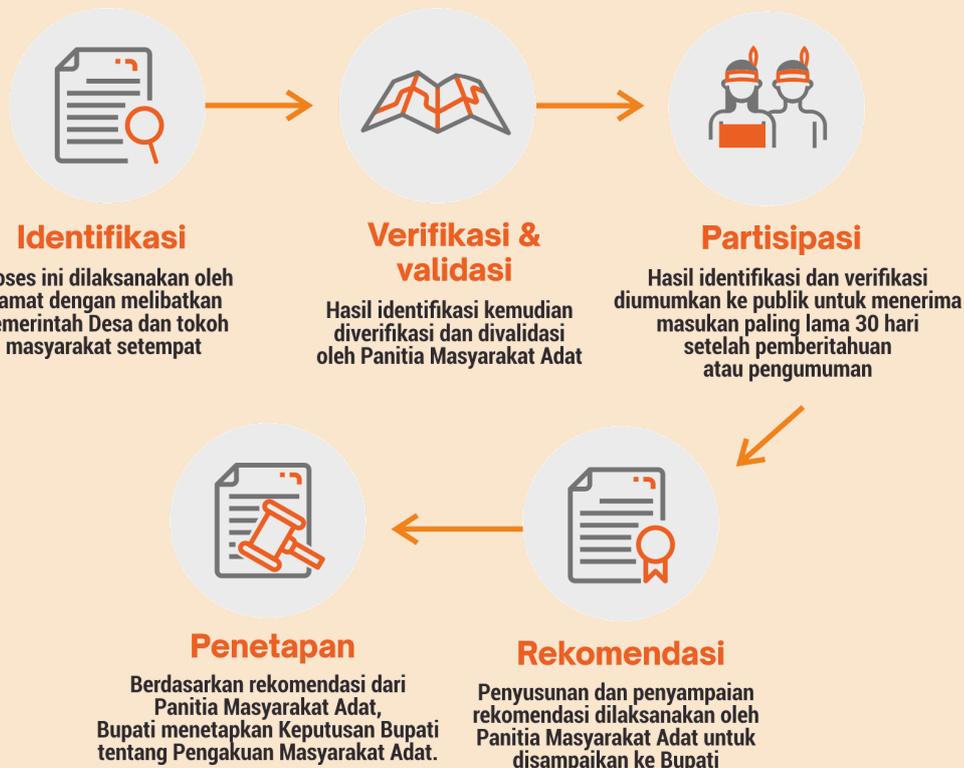
Verifikasi dalam Kamus Istilah Hukum: Sumber Rujukan Peristilahan Hukum karya Viswandro diartikan sebagai kegiatan pemeriksaan dan penelitian untuk meneliti kebenaran suatu hal. Sedang validasi dalam KBBI Edisi VI Daring adalah pengesahan atau pengujian kebenaran atas sesuatu. Verifikasi dan validasi ini kemudian menjadi tools yang digunakan oleh Panitia Masyarakat Adat untuk menilai hasil identifikasi Camat bersama perangkat terkait. Setelah melakukan berbagai pemeriksaan dan pengujian data dan informasi, hasil verifikasi dan validasi diumumkan kepada masyarakat setempat melalui berbagai sarana yang mudah diakses oleh masyarakat, guna memberikan kesempatan kepada siapapun untuk mengajukan pendapat, saran, masukan dan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (4) Perda No. 10/2024.

Pendapat, saran, masukan dan keberatan dapat diajukan secara tertulis paling lambat 30 hari setelah hasil verifikasi dan validasi diberitahukan atau diumumkan kepada publik sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Ayat (5) Perda No. 10/2024. Pendapat, saran, masukan atau keberatan ini penting, selain untuk membuka seluas-luasnya partisipasi publik secara bermakna, juga agar tidak ada lagi informasi atau hak-hak Masyarakat Adat yang semestinya dicatat dan dipenuhi, namun terlewatkan oleh Panitia Masyarakat Adat. Adapun mekanisme partisipasi tersebut selanjutnya akan diatur lebih rinci melalui Peraturan Bupati, sebagaimana ketentuan Pasal 10 Ayat (6) Perda No. 10/2024.

3. Penetapan

Setelah seluruh proses identifikasi dilakukan oleh Camat bersama perangkat terkait, dilanjutkan dengan verifikasi dan validasi oleh Panitia Masyarakat Adat, serta pelibatan masyarakat melalui mekanisme penyampaian pendapat, saran, masukan, dan keberatan terhadap data dan informasi Masyarakat Adat di Kabupaten Banggai Kepulauan, Panitia Masyarakat Adat selanjutnya menyusun dan menyampaikan rekomendasi kepada Bupati. Rekomendasi tersebut menjadi dasar bagi Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan untuk menetapkan Keputusan Bupati tentang Pengakuan Masyarakat Adat sebagaimana ketentuan Pasal 10 Ayat (7) Perda No. 10/2024. Secara ringkas, alur proses pengakuan tersebut dapat dilihat pada bagan berikut:

BAGAN ALUR PENGAKUAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN BANGGAI KEPULAUAN



III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Perda No. 10/2024 mengatur mekanisme pengakuan dan perlindungan hak-hak Masyarakat Adat melalui pembentukan Panitia Masyarakat Adat yang bertugas melaksanakan Identifikasi, verifikasi dan validasi serta memberikan rekomendasi untuk ditetapkan melalui Keputusan Bupati. Untuk mempercepat upaya pengakuan dan perlindungan tersebut, perlu ditindaklanjuti dengan beberapa rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

1. Penetapan

Langkah awal yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banggai Kepulauan adalah dengan membentuk Panitia Masyarakat Adat, paling lama satu tahun sejak Perda No. 10/2024 diundangkan, yaitu pada 30 Desember 2024. Artinya, Panitia tersebut sudah harus terbentuk paling lambat di tanggal 30 Desember 2025. Dengan dibentuknya Panitia Masyarakat Adat, maka proses identifikasi, verifikasi dan validasi keberadaan Masyarakat Adat beserta hak-hak tradisionalnya dapat segera dilaksanakan.

Untuk memastikan proses pengakuan Masyarakat Adat berjalan sesuai dengan prinsip meaningful participation, idealnya identifikasi tidak hanya dilakukan oleh Camat dengan melibatkan Pemerintah Desa dan tokoh masyarakat setempat. Sebaiknya, proses identifikasi dibuka menjadi dua pintu; pertama, identifikasi yang dilakukan sendiri oleh Masyarakat Adat; kedua, terhadap komunitas Masyarakat Adat yang belum melakukan identifikasi wajib difasilitasi oleh Panitia Masyarakat Adat agar segera dilakukan proses.



Identifikasi. Selain itu, keterlibatan masyarakat sebaiknya tidak hanya berpatokan pada warga yang akan diidentifikasi saja, tetapi juga penting untuk melibatkan para pemerhati Masyarakat Adat baik di kampus maupun organisasi yang berfokus pada isu hak-hak Masyarakat Adat. Hal tersebut krusial, agar mekanisme pengakuan Masyarakat Adat berbasis pada data-data yang konkret dan ilmiah.

Bupati Kabupaten Banggai Kepulauan juga perlu segera menetapkan Peraturan Bupati tentang Mekanisme Pendapat, Saran, Masukan dan Keberatan Masyarakat pada tahap pemberitahuan atau pengumuman hasil verifikasi dan validasi. Peraturan Bupati ini sebaiknya mengatur lebih rinci mekanisme partisipasi warga, bentuk-bentuk informasi yang harus disediakan, disampaikan dan diumumkan oleh Panitia Masyarakat Adat agar lebih terbuka dan inklusif, termasuk tata cara keberatan apabila terdapat informasi atau penetapan yang merugikan Masyarakat Adat. Misalnya, apabila terdapat hasil verifikasi yang menyatakan bahwa suatu komunitas bukan Masyarakat Adat, maka harus ada mekanisme komplain dari masyarakat bersangkutan untuk mengajukan keberatan sampai pada proses pengadilan. Peraturan ini penting, selain untuk membuka seluas-luasnya partisipasi publik secara bermakna, juga agar tidak ada lagi informasi atau hak-hak Masyarakat Adat yang semestinya dicatat dan dipenuhi, namun terlewatkan oleh Panitia Masyarakat Adat. Artinya, peran masyarakat tidak hanya berhenti pada proses identifikasi, tetapi juga sampai pada proses verifikasi dan validasi.

Terkait penanda keberadaan Masyarakat Adat berupa: a) Sejarah Masyarakat Adat; b) Wilayah Adat; c) Hukum Adat; d) Harta kekayaan dan/atau benda adat; e) Kelembagaan/sistem pemerintahan adat; dan f) Tradisi yang masih berlaku di masyarakat, sebaiknya tidak diartikan kumulatif, tetapi bersifat fakultatif. Artinya, sekurang-kurangnya dua kriteria terpenuhi sudah dapat dikategorikan sebagai Masyarakat Adat. Indikator identifikasi keberadaan Masyarakat Adat yang bersifat fakultatif ini telah diperkenalkan di dalam UU Desa. Pengaturan bersifat fakultatif juga dimaksudkan agar dalam proses identifikasi keberadaan Masyarakat Adat lebih bersifat inklusif yakni mengakomodir kekhususan kesatuan Masyarakat Adat di setiap wilayah yang bisa jadi berbeda satu dengan yang lain.



2. Penyediaan Anggaran Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat

Pemerintah Kabupaten Banggai Kepulauan perlu segera mengambil langkah strategis dengan mengalokasikan anggaran khusus untuk mendukung pelaksanaan kegiatan pengakuan, perlindungan dan pemberdayaan Masyarakat Adat. Alokasi anggaran ini merupakan wujud komitmen nyata pemerintah daerah dalam melaksanakan Pasal 26 Perda No. 10/2024, yang secara tegas mengatur pembiayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan/atau sumber pembiayaan lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan anggaran tersebut hendaknya dilaksanakan secara cermat dan terukur, dengan mempertimbangkan kebutuhan riil di lapangan serta melibatkan pemangku kepentingan yang relevan, termasuk perwakilan Masyarakat Adat. Besaran anggaran pun harus memadai agar mampu menjamin terselenggaranya seluruh tahapan kegiatan secara efektif dan efisien, mulai dari identifikasi, verifikasi, validasi hingga penetapan Masyarakat Adat.

Tanpa dukungan anggaran yang mencukupi, pelaksanaan proses-proses penting tersebut berisiko terhambat, bahkan tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Hal ini tentu akan berdampak negatif terhadap upaya pengakuan hak-hak Masyarakat Adat serta perlindungan terhadap eksistensi dan nilai-nilai budaya yang mereka junjung tinggi. Oleh karena itu, penyusunan anggaran harus menjadi prioritas dalam agenda pembangunan daerah, sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

3. Sosialisasi Kepada Masyarakat Adat

Sosialisasi mengenai pengakuan dan perlindungan Masyarakat Adat perlu dilaksanakan secara komprehensif dan berkelanjutan di seluruh wilayah administratif Kabupaten Banggai Kepulauan. Sosialisasi ini memegang peranan strategis dalam membangun pemahaman kolektif di kalangan Masyarakat Adat mengenai mekanisme dan prosedur proses identifikasi, verifikasi, validasi hingga penetapan Masyarakat Adat secara resmi oleh pemerintah daerah.

Tahapan ini tidak hanya menjadi langkah awal yang krusial, tetapi juga berfungsi sebagai sarana pemberdayaan informasi agar Masyarakat Adat dapat berpartisipasi secara aktif dan bermakna dalam setiap proses yang berkaitan dengan hak-hak kolektif mereka. Oleh karena itu, pelaksanaan sosialisasi harus dirancang secara inklusif dan partisipatif, mencakup berbagai pendekatan komunikasi yang sesuai dengan konteks sosial dan budaya setempat.

Tanggung jawab pelaksanaan sosialisasi ini tidak semata-mata berada di tangan Panitia Masyarakat Adat, melainkan harus menjadi komitmen bersama yang melibatkan seluruh jenjang pemerintahan, mulai dari tingkat kabupaten, kecamatan sampai desa. Kolaborasi antar lembaga dan wilayah sangat diperlukan guna memastikan bahwa seluruh lapisan masyarakat memperoleh informasi yang akurat, mudah dipahami dan relevan dengan situasi lokal mereka.

