

**ASPEK POLITIK DALAM PROSES RATIFIKASI KONVENSI ILO NO. 169  
(INDIGENOUS AND TRIBAL PEOPLE CONVENTION)  
DI INDONESIA PADA ERA HABIBIE**



**SKRIPSI**

Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat Untuk Menyelesaikan Pendidikan  
Program Sarjana Pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Jember

Disusun Oleh :

**Umi Nurhayati**

**NIM. 970910101240**

Asal:	Haliah	Klass
	<del>Perpustakaan</del>	060
Terima Tgl :	22 APR 2002	NUR
No. Induk :	0621	A
KLATIR / PENYALIN:	SFS	

Dosen Pembimbing :

**Drs. Umaid Radi, MA**

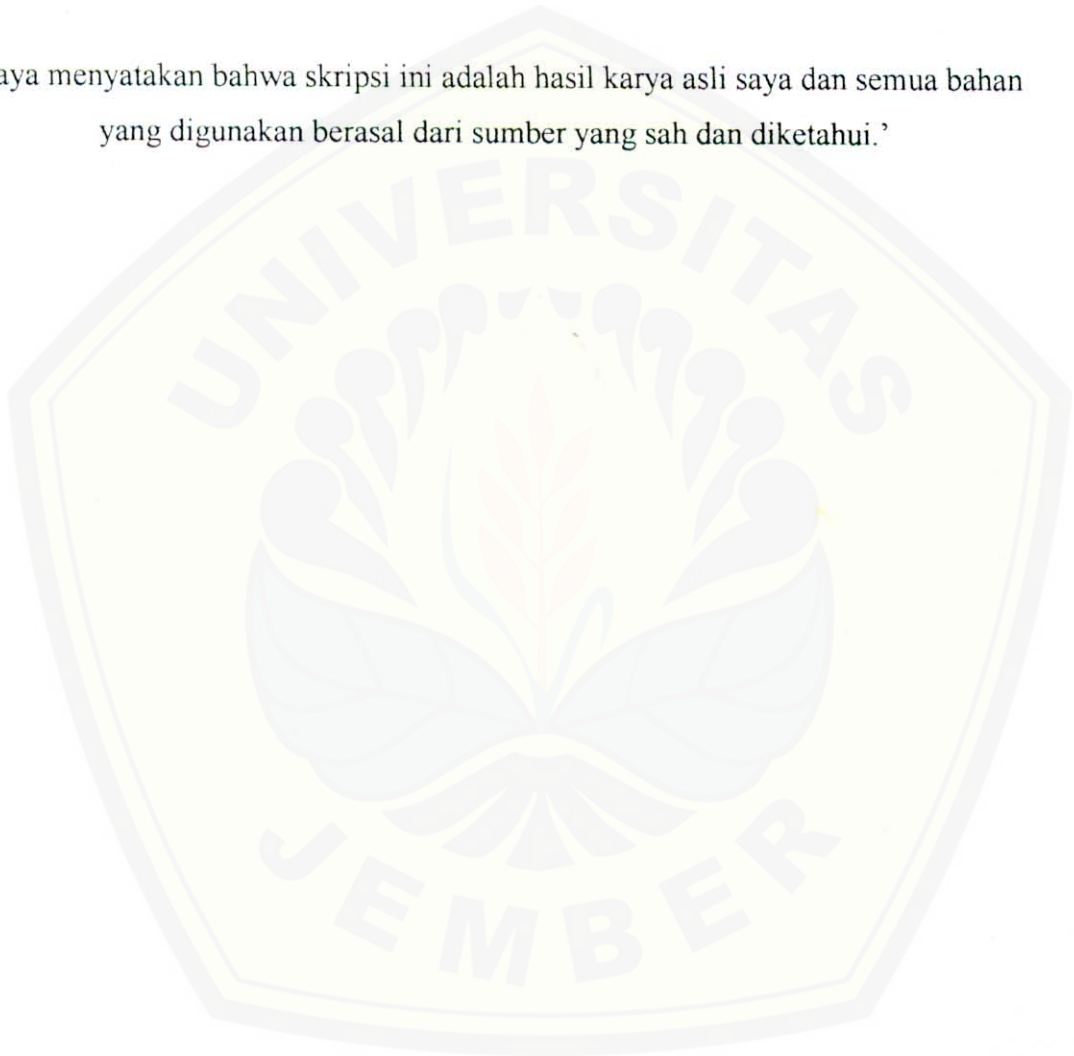
**NIP. 130 239 058**

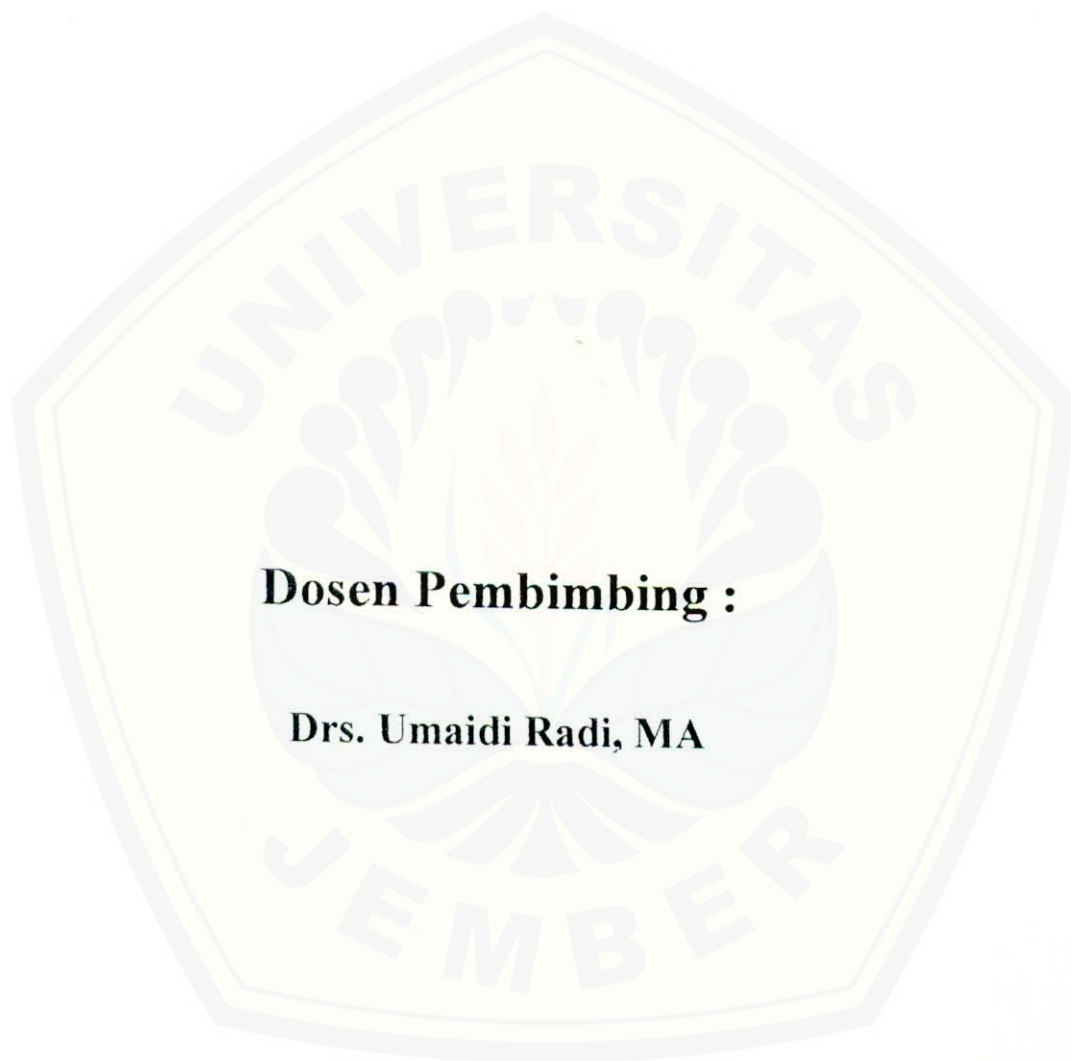
**JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER**

**Januari, 2002**

**PERNYATAAN**

‘Saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya asli saya dan semua bahan yang digunakan berasal dari sumber yang sah dan diketahui.’





**Dosen Pembimbing :**

**Drs. Umaid Radi, MA**

## Motto:

- ❖ Apa yang akan Anda berikan dalam hidup adalah apa yang akan Anda terima. <sup>◊</sup>
- ❖ Tiada paling menyedihkan didunia ini daripada kita tersisih dari pergaulan masyarakat (Rabindranath, Tagore) <sup>◊◊</sup>
- ❖ Mendukung keanekaragaman dan kebhinnekaan bukan berarti mengisolasi masyarakat dan budaya satu dengan yang lainnya, untuk itu diperlukan kontak internasional dan interkultural serta komunikasi yang menghormati perbedaan, kepercayaan, gaya hidup, dan ambisi masing-masing pihak(Ervin Laszlo) <sup>◊◊◊</sup>

---

<sup>◊</sup> Sidney Banks, 1998. *Mata Rantai yang Hilang: Refleksi Filosofis Spiritual.*, Siti Aisyah (penterj.), M. Shohibuddin (ed), Yogyakarta, Belukar, h. 117.

<sup>◊◊</sup> Kartika Kencana I, Januari 1989.

<sup>◊◊◊</sup> Ervin Laszlo, 1999. *Millenium Ke-3: Tantangan dan Misi.* Murdi R. (penterj.), Arif W. Wilopo (ed), Jakarta, Abdi Tandur, h. 171.



**PERSEMBAHAN**

**Karya Ilmiah Tertulis ini kupersembahkan kepada:**

- ✧ Ibu dan Bapak yang selama ini telah memberiku doa, kasih sayang, kesabaran, pengertian dan materi dalam mendidik dan memberikan dorongan mengiringi keberhasilan penulis,
- ✧ Kakak dan Adikku, yang menjadi semangat bagiku,
- ✧ Sahabat-sahabatku semua, (keep our togetherness),
- ✧ Almamaterku, Universitas Jember.

**PENGESAHAN**

Diterima dan dipertahankan didepan panitia penguji skripsi sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember


**Pada Hari : Senin**

**Tanggal : 21 Januari 2002**

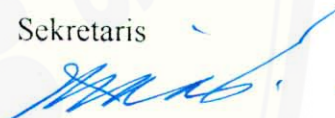
**Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

Tim Penguji:

Ketua

  
Prof. DR. A. Khusyairi, MA

Sekretaris

  
Drs. Umaldi Radi, MA

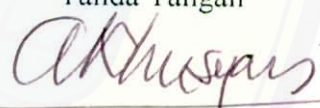
Anggota Tim Penguji:

1. Prof. DR. A. Khusyairi, MA


2. Drs. Umaldi Radi, MA

3. Dra. Sri Yuniati, Msi

Tanda Tangan

  
(.....)

  
(.....)

  
(.....)

Mengesahkan,

Dekan

  
Drs. H. Moch. Toerki

NIP. 130524832



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah dan segala puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas karunia yang telah dilimpahkan-Nya, sehingga Karya Ilmiah Tertulis (skripsi) yang berjudul “**Aspek Politik dalam Proses Ratifikasi Konvensi ILO No. 169 (Indigenous and Tribal People Convention) di Indonesia pada Era Habibie**” ini dapat terselesaikan dengan baik.

Karya Ilmiah Tertulis ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan strata satu pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Dengan terselesainya karya ilmiah tertulis ini, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat:

1. Drs. H. Moch. Toerki selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember yang telah memberikan ijin serta menyetujui penulisan karya ilmiah tertulis ini.
2. Drs. Sjoekron Sjah, SU selaku Ketua Jurusan Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember, yang telah memberi ijin serta menyetujui sehingga penelitian ini dapat dilaksanakan.
3. Drs. Asrial Azis, selaku Sekretaris Jurusan Ilmu Hubungan Internasional yang telah membantu penulis.
4. Drs. Umaidi Radi, MA selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan petunjuk dan bimbingan selama penulisan karya ilmiah tertulis ini.
5. Prof. DR. A. Khusyairi, MA dan Dra. Sri Yuniati, Msi yang telah menguji penulis sehingga penulis memperoleh predikat lulus.
6. Dosen-dosen serta seluruh staf administrasi di lingkungan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.



7. Ibu Suminem dan Bapak Suharno selaku Orang Tua penulis, terima kasih yang sebesar-besarnya atas doa, kasih sayang, kesabaran, pengertian dan materi dalam mendidik dan memberikan dorongan mengiringi keberhasilan penulis.
8. Ervin, Arik, Lusti, Kikik, Enggar, Praba, Emud, yang telah banyak membantu penulis selama ini, juga Nobisuke, Imam, Murti, Evi, Luki, Firman, Ari, Agung, Nila, Ruroh, Sizuka (where are you now?), keep the friendship for all!
9. Teman-teman di Surabaya (Rudi, Wawan, Bean dan Afif) yang telah membantu penulis mencari data di Universitas Airlangga Surabaya.
10. Teman-teman UKM Kesenian Universitas Jember, You'd made me change a year ago, and I'd never forget it, my friends!
11. Teman-teman Posko 50 Kuliah Kerja Nyata Gelombang I periode 1999/2000 Desa Kertosari Jember.
12. Teman-teman Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember Angkatan 1997.
13. Pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan namanya secara keseluruhan.

Penulis menyadari bahwa penulisan Karya Ilmiah Tertulis ini masih banyak terdapat kekurangan sehingga saran dan kritik sangat penulis harapkan demi penyempurnaan tulisan ini. Akhirnya penulis berharap semoga Karya Ilmiah Tertulis ini dapat bermanfaat.

**Jember, Januari 2002**

**Penulis**



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN .....	ii
HALAMAN PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN MOTTO .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
HALAMAN PENGESAHAN.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
RINGKASAN .....	xii
I. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Ruang Lingkup .....	15
1.3 Permasalahan .....	16
1.4 Landasan Teori.....	17
1.5 Hipotesis.....	24
1.6 Metode Penelitian	
1.6.1 Metode Pengumpulan Data.....	24
1.6.2 Metode Analisa Data.....	25
1.7 Pendekatan .....	25
II. MASYARAKAT ADAT INDONESIA SECARA UMUM.....	26
2.1 Pengertian Masyarakat Adat.....	26
2.1.1 Kajian Peristilahan .....	27
2.1.2 Masyarakat Adat di Era Reformasi.....	33
2.2 Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara .....	35

2.2.1 Peranan Masyarakat Adat dalam Proses Pengambilan Keputusan.....	37
2.2.2 Partisipasi Politik Masyarakat Adat di Indonesia .....	38
2.2.3 Masyarakat Adat dalam Hubungannya dengan Hak Asasi Manusia.....	40
III. KONVENSI ILO NO. 169.....	43
3.1 Sikap Pemerintah Terhadap Konvensi ILO No. 169 .....	46
3.2 Ratifikasi dan Implikasinya Bagi Indonesia .....	48
IV. SITUASI POLITIK DI INDONESIA PADA MASA TRANSISIONAL HABIBIE.....	52
4.1 Tuntutan Masyarakat Adat Mengenai Ratifikasi Konvensi ILO No. 169.....	54
4.2 Sikap Pemerintah terhadap Tuntutan Masyarakat Adat.....	56
4.3 Aspek Politik dalam Proses Ratifikasi Konvensi ILO No. 169 .....	58
4.3.1 Pengaruh Politik Birokratik di Indonesia.....	66
4.3.2 Ancaman Disintegrasi Bangsa .....	72
V. KESIMPULAN .....	79
DAFTAR PUSTAKA .....	81
LAMPIRAN.....	85

DAFTAR LAMPIRAN

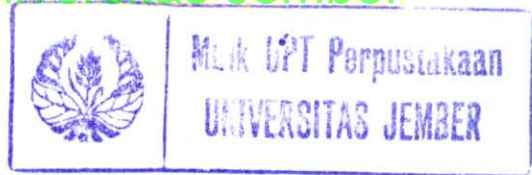
	<b>Halaman</b>
Lampiran I. Daftar Negara yang telah meratifikasi Konvensi ILO No. 169	85
Lampiran II. Rekomendasi No. 104.....	86
Lampiran III. Konvensi ILO No. 169 .....	87
Lampiran IV. Undang Undang No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.....	88
Lampiran V. Daftar calon sementara organisasi utusan golongan MPR-RI dalam pemilu 1999.....	89



## RINGKASAN

Penulis mengambil judul skripsi Aspek Politik dalam Proses Ratifikasi Konvensi ILO No. 169 (Indigenous and Tribal People Convention) di Indonesia pada Era Habibie, dengan dasar pertimbangan bahwa di era reformasi, masalah-masalah yang muncul dalam negara Republik Indonesia tidak hanya masalah *high politics* yang melibatkan negara sebagai pelaku utama, tetapi munculnya *low politic* telah mendominasi sistem politik di Indonesia. Pada tahun 1999 masalah masyarakat adat muncul setelah sekian lama menjadi agenda reformasi. Dengan diadakannya Kongres Masyarakat Adat Nusantara Pertama di Indonesia pada bulan Maret 1999, telah mendorong para penulis buku untuk mengkaji masalah-masalah dengan tema masyarakat adat di Indonesia. Ini menjadi latar belakang penulis untuk mengkaji masalah masyarakat adat di Indonesia. Dalam konteks Ilmu Hubungan Internasional, penulis mengkaitkan sebuah Konvensi atau Perjanjian Internasional yang berkenaan dengan masyarakat adat yaitu Konvensi ILO No. 169, serta aspek-aspek politik dalam negeri Indonesia yang berpengaruh pada proses ratifikasi sebuah perjanjian internasional. Pada bab satu penulis menguraikan latar belakang masalah masyarakat adat di Indonesia sehingga menjadi sebuah agenda reformasi yang harus dicarikan jalan keluarnya. Pada bab dua tertulis gambaran masyarakat adat Indonesia secara umum. Pada bab tiga tentang Konvensi ILO No. 169 yang menjadi dasar pengakuan masyarakat adat secara universal dan pada bab terakhir, penulis menguraikan aspek-aspek politik yang terjadi di Indonesia pada era Habibie sehingga proses ratifikasi terhadap Konvensi ILO No. 169 di Indonesia tidak terealisasi.





## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Masyarakat adat merupakan elemen terbesar dalam *nation state* Indonesia. Meskipun menjadi elemen terbesar bangsa Indonesia eksistensi mereka dalam pembuatan kebijakan nasional belum terakomodir bahkan secara sistematis tersingkir dari agenda politik nasional. Sebagai komunitas terbesar yang punya peran krusial dalam menentukan arah perjalanan bangsa Indonesia maka eksistensi dan peran masyarakat adat perlu diperhitungkan terutama pada saat bangsa Indonesia menghadapi ancaman potensial disintegrasi bangsa. Pemberlakuan Undang Undang pemerintahan desa secara konstitusional mengakibatkan pemusnahan kemampuan masyarakat adat untuk mengatur dirinya sendiri bahkan mereka terpaksa mengubah sistem pengambilan keputusan yang semula berdasar hukum adat menjadi sistem pengambilan keputusan yang diseragamkan oleh pemerintah pusat.

Dalam naskah P-4 dijelaskan bahwa masyarakat Indonesia itu sangat majemuk terdiri dari berbagai macam suku bangsa sehingga negara kesatuan Republik Indonesia mencantumkan semboyan "*Bhinneka Tunggal Ika*" pada lambang negara.<sup>1</sup> Semboyan ini menunjukkan gambaran keanekaragaman sosial budaya Indonesia yang merupakan kenyataan dan persoalan paling mendasar di Indonesia. Ini berarti bahwa disatu pihak masalah sosial budaya merupakan hak yang paling mendasar yang dimiliki oleh individu, tapi dilain pihak ada upaya untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan.<sup>2</sup> Semboyan ini tetap menjadi semboyan filosofis yang sangat diagungkan di Indonesia karena pada kenyataannya Indonesia terdiri dari berbagai macam suku bangsa termasuk didalamnya masyarakat terasing yang hidup secara tradisional dan berbeda dengan mayoritas penduduk pada umumnya, namun tetap dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

---

<sup>1</sup> Bahan Penataran P-4, 1993, Universitas Jember, h. 226.

<sup>2</sup> Alex Lanur (ed), 1995, *Pancasila sebagai Ideologi Terbuka: Problema dan Tantangannya*, Yogyakarta: Kanisius, h. 43.

Pada rezim Orde Baru istilah *Bhinneka Tunggal Ika* sering disalah artikan karena mengutamakan ke-ika-annya atau kolektifitasnya dan bukan pada ke-bhinneka-annya atau keragamannya.<sup>3</sup> Di Indonesia pada kenyataannya lebih menonjolkan kemajemukan daripada kesatuannya. Adanya dua bentuk masyarakat yaitu masyarakat pedagang dan masyarakat petani pedalaman menunjukkan dua sistem yang berbeda yaitu sistem modern dan sistem tradisional menunjukkan bahwa kebhinekaan bukan sesuatu yang baru. Kebhinekaan dan kesatuan harus diterima kedua-duanya karena jika hanya menekankan kemajemukan, maka akan terlihat gambaran masyarakat yang kacau balau tapi jika menekankan kesatuan saja maka akan menunjukkan gambaran masyarakat yang abstrak. Menerima keduanya pun tidak lepas dari dampak disintegrasi masyarakat yang selalu menjadi ancaman, tapi terwujudnya integrasi juga merupakan hal yang mungkin sekali terjadi meski didalamnya terdapat kemajemukan itu.

Kebijakan-kebijakan pemerintah dalam mengatur masyarakat adat melalui perundang-undangan yang dibuat sebenarnya telah melakukan pelanggaran hak-hak hukum dan politik masyarakat adat. Menurut pasal 28 Undang Undang Dasar 1945 masyarakat Indonesia mempunyai hak mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tulisan. Pasal ini dijelaskan dalam penjelasan umum bahwa untuk menciptakan negara yang bersifat demokratis perlu adanya partisipasi penduduk. Partisipasi ini berbentuk konvensional yaitu bergabung dengan Partai Politik atau Organisasi Non Politik yang dalam perkembangan sekarang menjadi unsur-unsur pengambilan keputusan. Disini jelas bahwa penduduk, termasuk masyarakat adat punya hak dalam proses pengambilan keputusan tentang masalah-masalah negara sedangkan pada kenyataannya tidak demikian. Masyarakat adat cenderung harus mengikuti perintah dari pusat termasuk dalam proses pengambilan keputusan berdasarkan undang-undang pemerintah desa. Disini terjadi ketidakadilan terhadap

---

<sup>3</sup> Wimar Witoelar, 2000. *Bhinneka Tunggal Ika, Masih Mungkinkah?*, *Jurnal Antropologi Indonesia*, XXIV (62):129.



mereka dan dapat mengancam kebhinnekaan dalam kesatuan. Perlakuan tidak adil juga terlihat dari istilah yang dipakai untuk menyebut masyarakat adat. Istilah-istilah bagi mereka adalah masyarakat terasing, masyarakat primitif, masyarakat rentan, peladang berpindah dan lain-lain. Dari pendefinisian semacam itu akan membawa implikasi kearah penghancuran sistem dan pola kehidupan mereka karena pesan yang ditangkap dari istilah-istilah tersebut adalah sekelompok masyarakat yang sangat primitif, terisolasi sehingga memerlukan suatu aturan yang mengkoordinasi mereka sesuai dengan aturan pemerintah pusat.<sup>4</sup> Kebijakan-kebijakan dan hukum yang dikeluarkan negara yang secara tidak adil merampas hak politik masyarakat adat adalah UU No. 5 tahun 1979 tentang pemerintah desa, UU No. 11 tahun 1967 tentang pertambangan, UU No. 5 tahun 1967 tentang kehutanan, dan UU No. 9 tahun 1985 tentang perikanan. Politik uniformitas budaya, kebijakan alokasi sumberdaya alam, pengelolaan negara yang sentralistik dan otoriter, praktek monopoli perdagangan telah banyak menimbulkan konflik berdimensi kekerasan akibat pelanggaran Hak asasi Manusia (HAM).

Masalah HAM memang menjadi suatu perdebatan karena pada tahun-tahun terakhir banyak perubahan dalam bidang HAM. Perdebatan tentang HAM pernah padam sehingga tidak terlihat warna politiknya tapi bukan berarti masalah ini tidak dibicarakan lagi terutama soal kesemestaan atau universalitas konsep HAM itu sendiri. Dalam tiap-tiap negara, penafsiran tentang HAM itu berbeda-beda menurut latar belakang politik dan budaya masing-masing negara.<sup>5</sup> Perbedaan tiap-tiap negara tidak statis namun berubah sepanjang masa sehingga memunculkan perdebatan tentang tata cara untuk melaksanakan norma yang terkandung dalam Konvensi Internasional sehingga menghasilkan kondisi yang diperlukan sampai terciptanya penghargaan yang lebih besar atas HAM.

---

<sup>4</sup> Sandra Kartika, dan Candra Gautama (ed), 1999. *Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, h. 4.

<sup>5</sup> Peter R. Baehr, 1998. *Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Politik Luar Negeri*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, h. 22

Dinegara yang sedang berkembang seperti Indonesia memiliki sejumlah ciri umum dalam kebijakan HAM-nya, misalnya menekankan hak kolektif, hak ekonomi, dan hak sosial daripada hak sipil dan politik. Hal ini disebabkan karena penjajahan dimasa lalu dan kemiskinan yang sangat luas serta tekanan ekonomi.<sup>6</sup> Dinegara sedang berkembang umumnya mempunyai tradisi budaya yang tidak terlalu menekankan pada kepentingan individu.

Masa Orde Baru identik dengan orde pembangunan sehingga pemerintah mengambil berbagai kebijakan untuk mempercepat laju pembangunan tersebut dengan sistem pemerintahan terpusat agar mempermudah pengawasan terhadap sektor-sektor pemnagunan diberbagai daerah. Kebijakan-kebijakan pembangunan yang berlandaskan GBHN dan UUD 1945 secara langsung berpengaruh terhadap keberadaan suku-suku terasing, karena program yang diambil adalah upaya untuk menempatkan kembali atau pemukiman kembali dan program pengentasan kemiskinan.<sup>7</sup> Ini bertujuan untuk menjamin kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat terasing.

Pemerintah Orde Baru selama 32 tahun dianggap telah memunculkan masalah-masalah yang harus diselesaikan. Pada waktu itu terdapat ketimpangan hubungan negara dan masyarakat. Pada era Orde Baru telah terjadi banyak penghancuran, eksploitasi dan opresi terhadap berbagai bentuk aktifitas yang bertentangan dengan eksperimen ideologi yang yang dirancang oleh mantan presiden Soeharto. Penekanan-penekanan tersebut terjadi karena pada masa Orde Baru, negara mendapat basis legitimasi yang sangat besar sehingga menjadi kuat dan percaya diri apalagi dengan dukungan militer.<sup>8</sup> Dengan berbasis ideologi yang kuat pemerintah Orde Baru menciptakan ideologi trilogi pembangunan pemerintah yang terdiri dari

---

<sup>6</sup> *op. Cit.*, h. 154

<sup>7</sup> Depnaker, 1999. Indonesia dan ILO (online), dalam <http://www.ilo.org/public/indonesia/region/astro/jakarta/indoilo.htm>, diakses tgl 3 April 2001.

<sup>8</sup> Utama P. Sandjaja, *Negara, Masyarakat Adat dan Demokrasi: Beberapa Telaah Eksploratif tentang Hubungan Negara dengan Masyarakat Adat*, dalam Sandra Kartika dan Candra Gautama (ed), *op. Cit.* h. 171-172.



stabilitas nasional yang mantap dan dinamis, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan ekonomi bagi seluruh rakyat. Trilogi ini menjadi landasan eksperimen pembangunan selama Orde Baru, akibatnya rezim Soeharto melakukan penekanan, eksploitasi dan penghancuran segala bentuk resisten atau perlawanan yang menghambat implementasi ideologi pembangunan Orde Baru.

Upaya mempercepat implementasi ideologi pembangunan adalah menciptakan proyek intervensi mulai yang berdimensi ekonomi sampai dengan berdimensi budaya. Salah satu dampaknya adalah proses marginalisasi komunitas-komunitas masyarakat adat secara sistematis yang menyebabkan pengusuran dan penyempitan hak-hak ruang serta aktivitas mereka dengan mengatasnamakan pembangunan nasional. Hak-hak ruang dan aktivitas diambil tanpa adanya dialog dan proses partisipasi, misalnya adalah proyek Inpres Desa Tertinggal. Dalam proyek ini, komunitas-komunitas masyarakat adat direhabilitasi dan masuk dalam pembangunan nasional. Proyek-proyek lain adalah proyek transmigrasi dan perambah hutan, proyek Hak Pengguna Hutan (HPH), eksplorasi mineral dan tambang dan sebagainya. Proyek-proyek tersebut dilakukan dengan melucuti, merampas, mengambil alih hak-hak ruang masyarakat adat secara paksa melalui instrumen kekerasan (birokrasi militer) atau perundangan (birokrasi sipil). Dan lebih tragis lagi bahwa yang ikut serta dalam proyek bukan masyarakat adat melainkan pemodal-pemodal besar dan kroni-kroni elit politik negara.<sup>9</sup> Sedangkan masyarakat adat hanya menjadi penonton atau buruh kasar saja.

Di bawah rezim Orde Baru istilah yang dikenal untuk masyarakat adat yang diberikan pemerintah mempunyai konotasi negatif seperti masyarakat suku terasing, perambah hutan, primitif, terbelakang, tradisional dan lain-lain. Kadang-kadang mereka dijadikan kambing hitam jika terjadi kerusakan alam, misalnya kebakaran

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

hutan di Kalimantan tahun 1997. Pemerintah menunjuk suku Dayak sebagai pelakunya tanpa ada penyelidikan terlebih dahulu.<sup>10</sup>

Bentuk-bentuk pemaksaan dari pemerintahan Orde Baru terlihat dari penancangan proyek perumahan untuk suku Dani oleh Departemen Sosial (Depsos), proyek pemukiman kembali terhadap masyarakat Badui di Jawa Barat karena masyarakat tersebut dianggap terbelakang dan perlu dimajukan serta dimodernisasi oleh pemerintah.<sup>11</sup> Program pembangunan, menurut asumsi beberapa kelompok memang jarang sejalan dengan kebutuhan dan aspirasi komunitas yang bersangkutan. Menurut pemerintah, komunitas masyarakat adat adalah komunitas terasing yang perlu dimajukan atau dimodernisasi tetapi kelompok masyarakat adat itu sendiri memiliki mekanisme sosial kultural yang memungkinkan mereka beradaptasi dengan lingkungan tanpa intervensi dengan pemerintah sama sekali.<sup>12</sup> Pemberlakuan Undang-undang Pokok agraria tahun 1960 berdampak pada pengakuan tanah adat sebagai tanah negara. Contoh lain terjadi pada suku Amungme di Irian Jaya. Tanah adat mereka yang digunakan untuk upacara-upacara religius diambil oleh PT. Freeport tanpa memperhatikan kepentingan orang Amungme. Selain itu di daerah Aceh ada pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM) dengan alasan gerakan separatis,<sup>13</sup> dan di daerah Riau juga terdapat masalah yaitu kepemimpinan yang selalu didrop dari Jakarta selama lebih dari 30 tahun sehingga di Riau terdapat krisis kepemimpinan. Dan ironisnya lagi, pejabat yang didrop dari Jakarta itu tidak mampu

---

<sup>10</sup> Novi Siti Julaiha, 1998-1999. *Tidak Akui Kami, Selamat Tinggal Indonesia*, Fokus Khusus KQ Magazine, Team KQ Magazine (online), dalam [www.bubu.com/kampus/mei99/fokus.htm](http://www.bubu.com/kampus/mei99/fokus.htm), diakses tanggal 5 Mei 2001.

<sup>11</sup> Yudistira Garna, *Suku Badui di Jawa Barat: Sebuah Studi Kasus Mengenai Adaptasi Suku Asli terhadap Pembangunan*, dalam Lim Teck Ghee dan Alberto G. Gomes, 1993. *Suku Asli dan Pembangunan di Asia Tenggara*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, h. 156.

<sup>12</sup> *Ibid*, h. 160.

<sup>13</sup> Novi Siti Julaiha, *loc. Cit.*



mengangkat standar hidup masyarakat Riau yang rata-rata dibawah garis kemiskinan dan banyak suku-suku terasing.<sup>14</sup>

Kasus sengketa tanah di desa Jelmu Sibak Kalimantan Timur menjadi topik yang penulis angkat kedalam tulisan ini karena cukup menarik untuk menjadi latar belakang aspek politik dalam proses ratifikasi sebuah dokumen perjanjian internasional. Kasus ini merupakan pertarungan antara hukum adat dengan hukum formal.

Sejak jaman kolonial, sudah muncul kesadaran adanya sistem hukum tersendiri dari masyarakat lokal tapi sampai dengan saat ini hukum adat tidak pernah menjadi *mainstream* dalam pembentukan hukum nasional karena hukum tentang tanah dan sumber daya alam telah menjadi alat pertumbuhan ekonomi. Paham hukum adat tidak sesuai dengan politik pembangunan ekonomi yang kapitalistik tapi pada kenyataannya selama Orde Baru, hukum adat selalu berhasil *survive*, karena sudah menjadi ciri hukum Indonesia pasca kolonial termasuk hukum agraria.<sup>15</sup>

Pembelaan seorang kepala suku Dayak Bentian di pengadilan tinggi Tenggarong 21 September 1998 menunjukkan wujud perlawanan seorang kepala suku terhadap arogansi kekuasaan yang menghancurkan eksistensi masyarakat adat secara semena-mena. Pada awalnya adalah dakwaan terhadap kepala suku atas pemalsuan surat daftar pemilik sah tanah adat Dayak Bentian karena surat tersebut ditulis berdasarkan hukum adat Dayak Bentian sehingga ia dianggap melanggar pasal 263 (1), (2) Kitap Undang Undang Hukum Pidana (KUHP). Ini menunjukkan adanya pertarungan hukum adat dan hukum formal. Sebenarnya dakwaan tersebut bukan merupakan faktor utama kasus tapi dalam kasus sengketa tanah tersebut terdapat persekongkolan penguasa yang melibatkan birokrat sipil dan militer serta konglomerat. Munculnya kampanye internasional kasus Jelmu Sibak menyebabkan

---

<sup>14</sup> Sihbudi Riza, et. al., Idi Subandy (ed), 2001. *Bara dalam Sekam: Identifikasi Akar Masalah dan Solusi atas Konflik-konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua dan Riau*, Bandung: Mizan, h. 140.

<sup>15</sup> Noer Fauzi, 1999. Sengketa Tenurial atas Tanah dan Kekayaan Alam Kepunyaan Masyarakat Adat, dalam Sandra Kartika dan Candra Gautama (eds), *op. Cit.* h. 186.



perseteruan terselubung antara konglomerat Bob Hasan yang menjadi teman dekat Soeharto penguasa rejim Orde Baru menyebabkan pembicaraan kasus Jelm Sibak bukan merupakan kasus lokal tapi sudah menjadi kasus internasional. Bahkan birokrat sipil yang dijabat gubernur H.M. Ardan tidak memberikan pembelaan kepada kepala suku dalam persidangan meskipun gubernur sendiri adalah salah satu dari masyarakat adat dengan gelar Belawan Tilip (bapak yang bijaksana). Ini menunjukkan adanya persokongkolan masyarakat adat yang menjabat anggota birokrat dengan pemerintah karena kekuasaan yang dimilikinya atau merupakan pengaruh dari birokrasi pemerintahan.

Fenomena lain yang berskala internasional adalah pemberian penghargaan The United State Goldman Environmental Prize kepada kepala suku Dayak Bentian karena ia bersama masyarakat adat telah melakukan konservasi hutan dan budidaya rotan.<sup>16</sup> Pemberian penghargaan ini tidak semata-mata tujuan politik Amerika untuk mempengaruhi masyarakat adat dan pemerintah Indonesia karena ini adalah bentuk perhatian dari dunia internasional terhadap keberhasilan Indonesia dalam melakukan konservasi hutan dan budidaya rotan, dan ini justru memperbaiki citra Indonesia di dunia internasional.<sup>17</sup>

Setelah 5 tahun pembuktian dan hal ini bukan merupakan peristiwa yang mudah bagi masyarakat adat karena selama itu masyarakat adat mengalami teror dan intimidasi dari aparat penegak hukum dan ini membuktikan adanya pelanggaran HAM terhadap masyarakat adat. Tapi pada akhirnya kemenangan ada di tangan masyarakat adat, dan argumentasi hukum yang digunakan oleh hakim diantaranya adalah, bahwa Konvensi International Labour Organization (ILO) No. 169 tentang bangsa pribumi dan masyarakat adat termasuk masyarakat adat Dayak Bentian Jato

---

<sup>16</sup> Loir Botor Dingit, Makinuddin Niel, Nuripto. *Solusi Konflik Kasus Jelm Sibak Kecamatan Bentian Besar Kabupaten Kutai Besar Timur*, Emil, AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) Manuntung Kaltim Post, 28 Oktober 1998, (online), dalam [www.komnas.go.id/indonesia/warkat\\_warta/edisi11\\_th1/kw\\_bingkai.html](http://www.komnas.go.id/indonesia/warkat_warta/edisi11_th1/kw_bingkai.html), diakses tanggal 2 September 2001.

<sup>17</sup> Noer Fauzi, *op. Cit.* h. 180.



Rempangan karena eksistensinya diakui oleh internasional dengan pemberian penghargaan The United State Goldman Environmental Prize.<sup>18</sup>

Pemerintah dalam hal ini tidak bisa dianggap sebagai satu-satunya pihak yang salah, karena dalam konteks negara kesatuan pola-pola hukum yang dibuat didasari oleh pemahaman yang sentralistik dan seragam. Ini menyebabkan banyaknya benturan dengan realita yang ada dalam masyarakat. Dalam kelompok masyarakat adat terdapat sistem pemerintahan yang merupakan warisan nenek moyang dan juga sistem-sistem hukum yang telah menjadi landasan bagi kelangsungan hidup sistem, sehingga aturan-aturan baru yang dibuat oleh pemerintah seakan-akan telah merusak tatanan hidup mereka.

Konvensi ILO No. 169 tentang masyarakat adat merupakan salah satu bentuk perjanjian internasional yang menjamin hak-hak masyarakat adat di negara-negara merdeka. Penduduk asli menurut konvensi ini adalah penduduk suku di negara-negara merdeka yang mempunyai kondisi-kondisi sosial budaya dan ekonomi yang membedakan mereka dari masyarakat nasional lainnya. Mereka mempunyai kebiasaan dan tradisi-tradisi yang diatur menurut undang-undang atau peraturan-peraturan khusus sesuai dengan hukum adat mereka sendiri. Konvensi ini mengakui aspirasi penduduk-penduduk asli dan penduduk suku untuk melaksanakan penguasaan atas lembaga mereka sendiri, cara-cara hidup dan pembangunan ekonomi dan untuk memelihara dan mengembangkan ciri-ciri khas mereka bahasa dan agama dalam struktur negara-negara tempat tinggal mereka, karena mengingat bahwa pada banyak bagian dunia termasuk Indonesia, penduduk-penduduk ini tidak memperoleh hak-hak asasi manusia pada tingkat yang sama seperti penduduk lainnya. Pada kenyataannya undang-undang mereka, nilai-nilai mereka habis digerogeti padahal dari diri penduduk asli dan penduduk suku terdapat sumbangan-sumbangan terpisah yang merupakan kearifan ekologi yang berupa keanekaragaman sosial budaya serta keserasian umat manusia dalam lingkup internasional sehingga memunculkan suatu

---

<sup>18</sup> *Ibid.*



standart internasional dalam memajukan dan menjamin penerapan ketentuan-ketentuan mengenai penduduk asli dan penduduk suku.

Di dunia internasional, istilah masyarakat adat bukan merupakan istilah yang baru lagi karena pada tahun 1957 ILO mengeluarkan Konvensi No. 107 tentang *indigenous and tribal people* yang kemudian direvisi kedalam Konvensi No. 169 tahun 1989. Konvensi ini juga akan memperkuat upaya-upaya penegakan HAM terhadap masyarakat adat jika suatu negara meratifikasinya.<sup>19</sup> Instrumen internasional lainnya yang juga mengatur masyarakat adat adalah *United Nation Fact Sheet No. 9* tentang hak-hak masyarakat adat serta *United Nation Declaration of Human Rights* karena masalah masyarakat adat tidak lepas dari masalah HAM.

HAM adalah hak dasar yang dimiliki manusia sejak lahir. Pembahasan tentang HAM lebih terfokus lagi dengan dibentuknya *Working Group on Indigenous People* yang mengarah pada penyusunan draft deklarasi tentang hak-hak *Indigenous People*. Sejauh ini draft tersebut belum final masih berupa rancangan. Konvensi ILO No. 169 membuktikan adanya perhatian internasional terhadap masyarakat adat di negara-negara merdeka termasuk Indonesia.

Dalam melengkapi agenda reformasi salah satu tuntutan masyarakat adat adalah ratifikasi Konvensi ILO No. 169.<sup>20</sup> Ratifikasi adalah pengesahan suatu perjanjian internasional oleh negara yang menandatangani perjanjian tersebut, menurut ketentuan konstitusi dari negara yang bersangkutan. Ratifikasi ini diperlukan oleh suatu negara untuk mempertimbangkan lebih jauh apakah perjanjian internasional itu benar-benar diperlukan sebelum negara tersebut benar-benar terikat

---

<sup>19</sup> Sandra Moniaga, 1999, dalam *Hak Asasi Manusia : Tanggung Jawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat*, Sugeng Bahagijo dan Asmara Nababan (ed), Jakarta: Komnas HAM, h.145.

<sup>20</sup> Sarasehan mengenai instrumen internasional perlindungan masyarakat adat dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara tanggal 16 Maret 1999 menghasilkan rekomendasi-rekomendasi, diantaranya: Membutuhkan suatu UU (aturan) di Indonesia yang mengakomodir dan melindungi hak-hak masyarakat adat ... dan ... Masyarakat adat mengambil posisi bersama tentang hak-hak masyarakat adat ... diperhatikan oleh pemerintah RI dan lembaga HAM internasional ...



dengan perjanjian tersebut. Sebenarnya tidak ada kewajiban hukum yang mengikat negara anggota mengenai proses ratifikasi ini karena yang ada hanya kewajiban moral saja. Tapi dengan melihat kenyataan yang ada di Indonesia agaknya proses ratifikasi ini penting untuk lebih mengikat dan menjadi model perundang-undangan domestik. Secara politis ratifikasi terhadap perjanjian internasional berpengaruh pada posisi Indonesia di dunia internasional sehingga meningkatkan kepercayaan terhadap Indonesia sebagai bagian dari dunia internasional.

Di Indonesia ratifikasi konvensi ILO No. 169 belum terealisasi. Disini penulis melihat pada masa pemerintahan Habibie. Karena pada era reformasi tersebut terdapat banyak tuntutan dari berbagai pihak dan sebagai akibat dari krisis moneter tahun 1997 yang meluas pada krisis segala bidang termasuk masyarakat adat sebagai salah satu pihak yang dirugikan oleh rejim Orde Baru lalu. Pemerintah transisional Habibie hampir menyerupai pemerintahan Orde Baru dibawah Soeharto. Pemerintah yang sangat dikendalikan oleh sistem birokrasi, sedangkan reformasi kepemimpinan sangat diharapkan untuk menjawab tuntutan-tuntutan masyarakat, sehingga ketika pemerintah Habibie belum bisa merealisasikan dan menjawab tuntutan masyarakat, dalam hal ini tuntutan masyarakat adat nusantara terhadap ratifikasi konvensi ILO No. 169 mendorong penulis untuk menganalisa sebab-sebab ketidakmampuan pemerintah berdasarkan teori pengambilan keputusan, konsep partisipasi politik, dan konsep HAM.

Selama pemerintah Habibie Indonesia memang belum meratifikasi konvensi tersebut untuk kemudian dibuat dalam perundang-undangan Indonesia. Padahal pada masa itu tuntutan-tuntutan masyarakat adat sangat gencar mulai dari musyawarah adat tingkat kampung sampai dengan puncaknya yaitu Kongres Masyarakat Adat Nusantara. Kebanyakan mereka menuntut mengenai posisi mereka terhadap negara. Hal ini berkaitan juga dengan pendapat Sandra Moniaga bahwa reformasi dianggap belum berhasil jika masyarakat adat belum terakomodasi



didalamnya.<sup>21</sup> Mereka didukung oleh organisasi-organisasi non pemerintah yang berperan dalam upaya pembelaan hak-hak masyarakat adat diantaranya adalah Jaringan pembela hak-hak masyarakat adat (Japhama), Wahana lingkungan hidup (Walhi), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) telah berupaya memposisikan masyarakat adat terhadap negara. Selain itu didukung oleh instrumen internasional yang memberi jaminan terhadap kedudukan masyarakat adat dalam negara agaknya telah memperkuat tuntutan mereka mengenai proses ratifikasi konvensi ILO No. 169.

Sikap pemerintah Indonesia terhadap tuntutan-tuntutan dari masyarakat adat agaknya kurang mengenai sasaran. Undang-undang yang dibentuk pada masa pemerintahan Habibie belum dianggap menjawab tuntutan masyarakat adat. Tuntutan masyarakat adat dalam hal ini adalah proses ratifikasi Konvensi ILO No.169 dan reformasi hukum terhadap masalah masyarakat adat yang dilakukan oleh DPR dan pemerintahan transisional Habibie belum mengacu pada isi Konvensi karena proses pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah misalnya, menetapkan UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan, serta menteri negara agraria/ketua badan pertanahan nasional menetapkan Peraturan menteri negara Agraria No. 5 tahun 1999 tentang pedoman penyelesaian masalah ulayat masyarakat hukum adat sudah dianggap cukup memperhatikan masalah masyarakat adat. Meskipun ada beberapa bagian yang masih belum mengenai sasaran, contohnya UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan secara eksplisit menyatakan bahwa hutan rakyat adalah hutan negara. Contoh lain adalah dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menyatakan secara tegas mengenai tugas kewenangan institusi desa atas wilayah adat serta membatasi agama yang boleh dianut oleh seorang kepala desa. Sedangkan Peraturan menteri negara

---

<sup>21</sup> Sandra Moniaga, (dalam pendahuluan), Sandra Kartika dan Candra Gautama (ed), *loc. Cit.*



Agraria No. 5 tahun 1999 melanggar hak *self-identification*<sup>22</sup> masyarakat adat karena secara sepihak menetapkan keberadaan hak-hak ulayat dari masyarakat adat di daerah tertentu.

Sikap pemerintah terhadap tuntutan masyarakat adat mempertimbangkan berbagai hal seperti kondisi negara yang pada waktu itu masih dilanda krisis ekonomi dan tuntutan penyelesaian masalah Timor Timur yang membuat proses pengambilan keputusan menjadi terutama yang menyangkut masalah reformasi hukum kurang mengenai sasaran. Sikap pemerintah yang demikian menyebabkan munculnya tuntutan ratifikasi terhadap Konvensi ILO No. 169 dengan tujuan agar pemerintah meninjau kembali kebijakan-kebijakan yang telah diambil serta undang-undang yang telah dibuat untuk lebih mengacu pada isi Konvensi yang menjamin kelangsungan hidup dan hak-hak mereka.

Masalah ratifikasi terhadap suatu perjanjian internasional jika dirasakan perlu bagi suatu negara memang layak dilakukan untuk ikut terlibat dalam dunia internasional. Konvensi tidak semata-mata menjadi sebuah sarana intervensi internasional terhadap suatu negara, karena suatu negara berhak menentukan kebijakan dalam negerinya tanpa harus melibatkan dunia internasional,<sup>23</sup> tetapi melihat situasi politik Indonesia pada masa pemerintahan transisi terutama sikap pemerintah terhadap keberadaan masyarakat adat serta birokrasi politik di Indonesia menyebabkan proses ratifikasi mengalami hambatan. Sehingga disini perlu adanya pemikiran bersama dari pihak-pihak seperti LSM dan organisasi non pemerintah serta pemerintah pusat sendiri untuk merealisasikan proses ratifikasi yang diharapkan dapat menjawab tuntutan masyarakat adat. Salah satu langkah yang diprioritaskan adalah pengembangan istilah terjemahan dari *Indigenous and tribal people* yang tercantum

---

<sup>22</sup> *Self identification*: hak rakyat yang bersifat kolektif, bukan hak individu, tapi hak yang dimiliki bersama dengan rakyat yang memiliki budaya, bahasa, etnisitas dan tradisi yang berbeda dengan masyarakat yang lain, Barbara Flick, dalam Sugeng Bahagijo dan Asmara Nababan, *op. Cit.* h. 156.

<sup>23</sup> Mohd. Burhan Tsani, 1990. *Hukum dan Hubungan Internasional*, Yogyakarta: Liberty, h. 77.

dalam Konvensi ILO No. 169 agar dapat diterima oleh berbagai pihak termasuk masyarakat adat itu sendiri.

Para pengambil keputusan salah satunya adalah birokrasi pemerintah mempunyai beberapa alasan teknis dan alasan politis tidak dilaksanakannya ratifikasi terhadap konvensi ini, karena pada era Habibie atau kabinet transisional mempunyai agenda politik berupa pemulihan krisis ekonomi yang tengah melanda Indonesia dan masalah Timor Timur yang sedang menjalankan proses disintegrasi dan hal ini mendapat perhatian dari dunia internasional dan berpengaruh pada nama baik Indonesia. Dalam rangka pemulihan ekonomi dan masalah disintegrasi wilayah tersebut diperlukan adanya persatuan dan kesatuan yang kuat dan kokoh untuk menghindari masalah yang lebih luas seperti perpecahan wilayah Indonesia, sehingga pada era Habibie sangat memperhatikan upaya-upaya untuk menghindari perpecahan karena tuntutan ratifikasi terhadap Konvensi Internasional adalah salah satu tuntutan HAM sebagai hak fundamental yang melekat dalam diri tiap manusia dan memerlukan perhatian yang cukup serius, tetapi pengertian HAM itu sendiri telah menjadi dilema dalam pilihan kebijakan di Indonesia karena standar HAM di Indonesia berbeda dengan standar HAM internasional mengingat Indonesia adalah negara kesatuan yang tidak mungkin memperhatikan masalah sepihak yaitu masyarakat adat. Bagaimanapun negara kesatuan adalah bentuk negara yang mengutamakan adanya kesamaan. Indonesia sebagai negara yang sedang membangun memerlukan adanya uniformitas budaya untuk memperlancar proses pembangunan itu sendiri.

Kasus yang menimpa masyarakat adat memang dianggap sebagai kasus yang terlalu lokal oleh beberapa kalangan karena efektifitasnya hanya sampai pada tingkat-tingkat tertentu yaitu pemerintah lokal, tetapi ini justru saat masuknya hukum dan proses-proses politik yang mendukung agar masalah masyarakat adat tidak menjadi masalah yang akan hilang begitu saja. Ini menjadi penting dalam kasus Indonesia



yang mempunyai sistem hukum dan politik yang serba terpusat,<sup>24</sup> sehingga pengakuan hak atas kepemilikan tradisional dan pengelolaan sumber daya alam menjadi gagasan pokok dengan tidak terjebak dalam romantisme yang berlebihan, dalam artian bahwa masyarakat adat bukan satu-satunya kelompok yang merasa dirugikan oleh kebijakan-kebijakan negara karena negara sendiri juga mempertimbangkan berbagai hal diantaranya semakin kuatnya tuntutan kearah demokratisasi semua lembaga tradisional masyarakat ada. Pada kenyataannya mereka masih mempertahankan pola-pola paternalistik dan feodalisme.<sup>25</sup> Hal ini menjadi tantangan terhadap bata-batas kedaulatan negara nasional sebagai akibat dari proses globalisasi.

Berdasar latar belakang tersebut maka secara garis besar tulisan ini mengkaji sistem politik Indonesia pada era Habibie sebagai salah satu penyebab tidak terealisasinya proses ratifikasi Konvensi ILO No. 169, sehingga penulis mengambil judul **“ASPEK POLITIK DALAM PROSES RATIFIKASI KONVENSI ILO NO. 169 (INDIGENOUS AND TRIBAL PEOPLE CONVENTION) DI INDONESIA PADA ERA HABIBIE”**.

## 1.2 Ruang Lingkup

Dalam membahas tema ini, penulis memberikan pembatasan waktu dan bahasan dengan tujuan agar lebih terfokus dan terperinci.<sup>26</sup> Batasan waktu yang dipakai penulis adalah mulai tahun 1993 yaitu ketika kasus Jelmu Sibak atau lebih umum masalah masyarakat adat di Indonesia menjadi pembicaraan tidak hanya ditingkat lokal namun sampai pada tingkat internasional dan pada puncaknya ketika masyarakat adat di Indonesia menjadi pokok bahasan dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara tahun 1999 sampai dengan dikeluarkan UU tentang perjanjian

---

<sup>24</sup> Ton Dietz, 1998. *Pengakuan Hak Atas Sumber Daya Alam*, Terjemahan Roem Tomatipasang. Yogyakarta: Insist Press, h. 186.

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 188

<sup>26</sup> Sutrisno Hadi, 1997. *Metode Riset*, Yogyakarta: Affandi Offset, h. 8.

internasional pada tahun 2000. Pada waktu itu pemimpin pertama pasca Orde Baru BJ. Habibie tampil sebagai jawaban reformasi yang diajukan oleh berbagai pihak.

Batasan pembahasan diawali ketika Presiden Habibie menggantikan Presiden Soeharto pada bulan Mei 1998. Peristiwa tersebut menjadi peristiwa penting dalam negara Indonesia, karena setelah 32 tahun berada pada rezim otoriter era Soeharto. Presiden Habibie tampil dengan berbagai ide reformasi sehingga pada waktu itu masyarakat adat muncul sebagai kelompok yang mengutarakan hak dan kepentingannya termasuk proses ratifikasi Konvensi ILO No.169 terhadap masyarakat Indonesia berdasarkan kasus-kasus yang selama ini menimpa mereka, sehingga mengenai masalah ratifikasi ini, pada tahun 2000<sup>27</sup> dibentuk Undang-undang tentang perjanjian Internasional (UU No.24 tahun 2000).

### 1.3 Permasalahan

Sikap pemerintah pada era Habibie yang kurang memperhatikan posisi masyarakat adat memperlihatkan adanya ketidakadilan pusat terhadap daerah. Kebijakan hukum yang dikeluarkan negara, dalam UU No. 5 tahun 1979 tentang pokok-pokok agraria secara tidak sah telah mengambil alih hak-hak asal usul, hak atas wilayah adat, hak ekonomi, hak untuk menegakkan sistem nilai, ideologi dan adat istiadat dan yang utama adalah hak politik masyarakat adat untuk mengembangkan dan mempertahankan kebudayaan yang khas. Melalui Kongres Masyarakat Adat Nusantara yang dilaksanakan di Jakarta tanggal 15-22 Maret 1999 merupakan usaha pihak-pihak yang membela masyarakat adat untuk berjuang bersama menuju pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat.

Upaya masyarakat adat untuk menggugat posisi mereka terhadap negara adalah didasarkan pada Konvensi ILO No. 169 tentang masyarakat adat karena konvensi ini merupakan salah satu instrumen internasional yang menjamin

---

<sup>27</sup> Tahun 2000, Presiden Habibie sudah digantikan oleh Gus Dur dan UU ini dibentuk karena pada era Habibie masih menggunakan UU lama yang tidak sesuai dengan semangat reformasi.



keberadaan masyarakat adat dan Indonesia termasuk salah satu anggota ILO. Sebagai anggota ILO, dan mempunyai elemen terbesar yang terdiri dari masyarakat adat sudah selayaknya instrumen ini menjadi contoh model bagi perundang-undangan Republik Indonesia terutama yang berkenaan dengan masyarakat adat.

Dari sinilah muncul tuntutan-tuntutan masyarakat adat mengenai posisi mereka terhadap negara serta ketidakadilan pemerintah pusat terhadap mereka, dan pemerintah ternyata kurang merespon tuntutan-tuntutan tersebut terbukti masih adanya kebijakan dan perundang-undangan yang masih berlaku misalnya UU No.5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa padahal secara substansial telah merampas hak karena telah mengabaikan institusi adat untuk diseragamkan kedalam birokrasi lokal yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan tuntutan-tuntutan masyarakat adat serta mengacu pada Konvensi ILO No. 169, yang menjadi permasalahan adalah **ditinjau dari aspek politiknya, mengapa pemerintah Indonesia pada era Habibie tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 169?**

#### 1.4 Landasan Teori

Setiap penelitian atau studi pustaka harus selalu disertai pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini disebabkan adanya hubungan timbal balik antara teori dan kegiatan-kegiatan pengumpulan data dan analisis data.<sup>28</sup>

**Teori adalah sekumpulan generalisasi yang memuat konsep-konsep secara jelas dan berhubungan secara logis. Teori adalah alat untuk menjelaskan fakta sehingga bisa membantu mengorganisasikan dan menata fakta secara teratur dengan didukung oleh pembuktian yang sistematis dan dapat diuji kebenarannya.**<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ronny Hanintjo Soemitro, 1996. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 41.

<sup>29</sup> Mohtar Mas'oed, 1990. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta: LP3ES, h. 186-187

Proses ratifikasi Konvensi ILO No. 169 pada era Habibie tidak terealisasi meskipun tuntutan dari masyarakat adat terdengar sangat gencar. Hal ini dipengaruhi oleh proses pengambilan keputusan yang ada pada pemerintah Indonesia mengenai kebijakan-kebijakan yang akan diambil untuk menampung segala macam aspirasi dan tuntutan dari masyarakat adat. Untuk menganalisa masalah ini penulis menggunakan *Decision Making Theory* dari Graham T. Allison. Model pengambilan keputusan menurut Allison ada tiga, yaitu:

1. Aktor rasional

Dalam model ini, pengambilan keputusan dianggap sebagai proses intelektual yang merupakan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Proses pengambilan keputusan harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan suatu bangsa. Dalam model ini para pembuat keputusan dianggap rasional dan membuat keputusan yang rasional pula, padahal ini tidak sesuai dengan fakta yang terjadi karena pada kenyataannya pembuat keputusan adalah manusia biasa yang bisa membuat kesalahan dan selalu menghadapi kendala eksternal dari birokrasinya sendiri, dari kelompok kepentingan, opini publik terutama dalam sistem demokrasi yang tidak lepas dari tuntutan politik domestik.

2. Proses organisasi

Proses ini lebih merupakan proses mekanis. Pembuatan keputusan merujuk pada keputusan yang telah dibuat pada masa lalu, pada preseden, prosedur rutin yang berlaku atau pada peran yang ditetapkan bagi unit birokrasi itu. Ini didasarkan proposisi bahwa pemerintah adalah sekelompok organisasi yang bersekutu secara longgar, dan perilaku pemerintah adalah output dari organisasi besar yang bekerja menurut pola perilaku yang baku. Pada umumnya organisasi yang punya perilaku baku secara rutin akan berperilaku sama dengan sebelumnya.



### 3. Politik birokratik

Model ini disebut proses politik. Masing-masing pemain berusaha bertindak rasional. Presiden, menteri, penasehat, jendral dan anggota parlemen yang lain berusaha menetapkan tujuan, menilai berbagai alternatif dan menetapkan pilihan suatu proses intelektual. Dalam hal ini setiap pemain memiliki pamrih yang berbeda terhadap isu yang diperdebatkan sehingga sikap yang diambil pun berbeda tentang isu tersebut.<sup>30</sup>

Model politik birokratik adalah model yang menurut penulis paling sesuai untuk menganalisa masalah diatas. Menurut model ini yang berperan adalah masyarakat adat, pemerintah dan instrumen internasional perlindungan masyarakat adat (Konvensi ILO). Tuntutan masyarakat adat mengenai ratifikasi konvensi ini akan berpengaruh pada kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah karena dalam hal ini pemerintah harus meninjau kembali undang-undang yang berlaku terutama menyangkut hak masyarakat adat. Disamping itu akan memunculkan *self determination* (hak penentuan nasib sendiri) karena dilandasi oleh latar belakang bahwa masyarakat adat kurang diakui keberadaannya pada era Orde Baru lalu sehingga hal ini menyebabkan munculnya tuntutan-tuntutan atau gugatan-gugatan mengenai posisi mereka terhadap negara melalui proses *partisipasi politik*.

Dalam menyikapi tuntutan masyarakat adat terhadap pemerintah Indonesia, Habibie mengambil kebijakan-kebijakan melalui perundang-undangan baru yang berkenaan dengan masyarakat adat disini di perlukan informasi tentang persepsi, posisi, kekuasaan dan manouver dari pemain-pemain yang terlibat. Peran Birokrasi yang ada pada pemerintahan Indonesia pada waktu itu memperkuat kecenderungan untuk bersifat oligarki.<sup>31</sup> Birokrasi punya wewenang melingkupi sekelompok orang dalam wilayah tertentu dan membentuk lingkaran kekuasaan baik secara formal maupun non formal. Pengelompokan ini berdasar atas suku, agama, ideologi dan lain-

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 227.

<sup>31</sup> Arbi Sanit, 1995. *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 106.



lain. Selain itu birokrasi terkotak-kotak ke dalam parpol yang berpengaruh yang menyebabkan keterbatasan lingkaran kekuasaan birokrasi pada kelompok tertentu saja sehingga kepentingan masyarakat secara keseluruhan tertinggal. Selama itu proses pengambilan keputusan dipegang oleh lingkaran-lingkaran kekuasaan itu. Dengan kata lain bahwa birokrasi mengatur masyarakat secara keseluruhan sehingga yang tidak kalah penting adalah jauh atau tidaknya komunikasi antara lingkaran-lingkaran birokrasi dengan masyarakat secara luas karena birokrasi adalah pelaksanaan pembangunan, perlu pengetahuan tentang keadaan masyarakat beserta lembaga-lembaga yang baik supaya kebijakan yang hendak dilaksanakan dapat disesuaikan dengan keadaan dan aspirasi masyarakat. Jika komunikasi antar lingkaran kekuasaan masih perlu perencanaan dan pengawasan dari pusat maka komunikasi diantara birokrasi akan seperti itu pula sehingga kaum birokrat dianggap sebagai pemimpin dan masyarakat cenderung mengikutinya padahal pemimpin sendiri kurang peka terhadap aspirasi pembangunan yang terjadi dalam masyarakat yang dipimpin sehingga masyarakat kurang punya kesempatan untuk menilai apakah kebijakan yang telah diambil sejalan dengan pelaksanaannya.

Hal lain yang menyebabkan birokrasi tidak mampu memobilisasi pemerintah adalah tidak kompaknya ikatan antar elit, ketergantungan elit birokrasi kepada kelompok masyarakat dan politik dalam birokrasi itu sendiri. Pada intinya keputusan-keputusan tidak dilaksanakan dengan semestinya dan tidak dapat diubah sewaktu melaksanakannya disebabkan karena:

- Kelemahan birokrasi.
- Kurangnya kesempatan masyarakat untuk menilai sikap dan tingkah laku birokrat.
- Kurangnya elit pengontrol birokrasi.

Kelangsungan hidup masyarakat modern memerlukan fungsi-fungsi yang luas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah bila pemerintah ingin tetap berkuasa. Ada tiga kategori fungsi yaitu, pemeliharaan wewenang atau kekuasaan yang sah, pengelolaan ekonomi serta pemerataan kebutuhan barang dan jasa bagi rakyat. Upaya pemeliharaan wewenang mengharuskan pemerintah membina keabsahan atau



legitimasi di kalangan masyarakat yang diperintahnya. Keabsahan ini tercipta bila ada kesepakatan terhadap aturan main suatu rezim oleh karena itu, pemerintah harus menciptakan jaringan struktur yang menjamin terlaksananya fungsi tersebut secara efektif dan efisien. Serangkaian struktur tersebut disebut birokrasi. Ada beberapa karakter ideal birokrasi menurut Max Weber, ada beberapa karakteristik ideal birokrasi, salah satunya adalah *kemampuan tehnis*.<sup>32</sup> Jabatan birokrasi harus diisi oleh orang-orang yang mempunyai kemampuan tehnis utamanya tentang politik pemerintahan, sedangkan di Indonesia, pemegang kekuasaan pemerintahannya cenderung punya kemampuan tehnokratik yang lebih tinggi dibanding kemampuan politisnya.

Dengan birokrasi yang ideal diharapkan sistem pemerintahan berlangsung efektif dan efisien. Secara teoritis organisasi dapat diawasi melalui sistem hierarkis tetapi tanpa dukungan mekanis seperti peran serta masyarakat, maka pengawasan sukar dijalankan terhadap birokrasi sehingga peran masyarakat sangat perlu.

Masyarakat adat dalam sistem politik termasuk dalam budaya politik parokial.<sup>33</sup> Partisipasi politik kaum parokial sangat rendah karena umumnya mereka terdiri dari petani-petani yang tinggal di daerah terpencil, orang-orang tua, orang buta huruf yang tidak tanggap dengan sistem politik negara karena sudah diributkan dengan urusan keluarga atau rumah tangga mereka, tapi mereka tidak bisa diabaikan begitu saja karena jumlah kelompok parokial sangat besar dan merupakan kelompok yang paling besar dibanding elit-elit pembuat keputusan sehingga sebenarnya suara mereka sangat menentukan dalam proses pengambilan keputusan.

---

<sup>32</sup> Mohtar Mas' oed dan Collin MacAndrews, 1990. *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 99.

<sup>33</sup> *Ibid.*, h. 41-42.

### *Partisipasi Politik*

Masyarakat bukan hanya berpartisipasi dalam mengawasi aparat pemerintah seperti birokrasi pemerintah. Tapi masyarakat terlibat penuh sebagai sistem dalam pembangunan sehingga motivasi, nilai, maksud, tujuan dan vitalitas suatu bangsa dianggap penting karena masyarakat terutama pada daerah pedesaan merupakan basis kehidupan sosial, ekonomi dan politik bangsa Indonesia.<sup>34</sup>

Bentuk partisipasi politik dari masyarakat adat ada dua yaitu, *konvensional*, dengan cara membentuk dan bergabung dalam kelompok kepentingan seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Jaringan pembela hak-hak masyarakat adat, Lembaga studi advokasi masyarakat, dan lain-lain. Selain itu ada yang berbentuk *non konvensional* seperti tindakan kekerasan politik terhadap harta benda dan manusia seperti yang baru-baru ini terjadi yaitu kerusuhan-kerusuhan yang bermula dari konflik antar etnis.

### *Konsep HAM*

Tuntutan ratifikasi Konvensi ILO No. 169 berkaitan juga dengan masalah-masalah hak asasi manusia sehingga masalah ini juga relevan dengan konsep HAM. Berkaitan dengan masalah ini, konsep HAM yang relevan terdapat dalam *Universal Declaration of Human Right* yaitu dalam artikel 21, disebutkan bahwa:

1. Setiap orang mempunyai hak ambil bagian dalam pemerintahan di negaranya, secara langsung atau bebas melalui perwakilan yang terpilih.
2. Setiap orang mempunyai hak pelayanan umum yang sama dinegaranya.
3. Kedudukan (aspirasi) masyarakat seharusnya menjadi basis kewenangan pemerintah, aspirasi ini seharusnya diekspresikan dalam pemilihan umum secara periodik melalui hak pilih yang sama dan universal, serta dilaksanakan melalui pemungutan suara secara rahasia, bebas dan adil.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Arbi Sanit, *Op. Cit.*, h. 108.

<sup>35</sup> *Universal Declaration of Human Right*, 1948, *United Nation*.



HAM memberikan kerangka kerja untuk organisasi politik dan pedoman keabsahan politik, tapi sampai saat ini universalitas konsep HAM belum bisa diterima secara sama oleh semua negara didunia karena tiap-tiap negara mempunyai latar belakang yang berbeda-beda pula dan sangat berpengaruh dengan kebijakan HAM yang akan diambil.

Konsep HAM kembali menjadi perhatian yang serius dari para penulis buku teks Hubungan Internasional dalam dekade 1990-an karena adanya kecenderungan kuat yang menjadikan persoalan HAM sebagai masalah global. Hirauan terhadap pelanggaran HAM semakin menjadi perdebatan yang hangat dalam berbagai forum internasional.<sup>36</sup> Hal ini terjadi karena adanya kepekaan yang tajam dari dunia internasional terhadap pelaksanaan HAM setelah adanya berbagai fenomena yang berkenaan dengan pelanggaran HAM.

### 1.5 Hipotesis

Pemerintah era Habibie tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 169 karena Konvensi ini berkaitan dengan masalah HAM. Sesuai dengan fenomena yang terjadi di negara sedang berkembang seperti Indonesia lebih menekankan adanya hak kolektif, ekonomi dan sosial sebagai akibat penjajahan yang menimbulkan masalah kemiskinan. Hal-hal yang mempercepat laju pembangunan justru marginalisasi masyarakat adat dengan sistem pemerintahan sentralistik. Kegiatan seperti ini dianggap sebagai pelanggaran HAM oleh sejumlah negara maju, sehingga adanya dilema HAM antara negara maju dan negara berkembang menyebabkan universalitas HAM belum bisa diberlakukan pada tiap-tiap negara karena harus disesuaikan dengan tatanan politik dan budaya negara-negara yang bersangkutan.

---

<sup>36</sup> Andre H. Pareira, (ed), 1999. *Perubahan Global dan Perkembangan Studi HI*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 45-46.

## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1 Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk mencapai permasalahan dalam makalah ini dilaksanakan melalui **studi kepustakaan**, antara lain:

1. Perpustakaan Pusat Universitas Jember.
2. Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Perpustakaan Pusat Universitas Airlangga Surabaya.
4. Internet.

### 1.6.2 Metode Analisa Data

Dalam menganalisa data tulisan ini, penulis menggunakan **metode deduktif**, yaitu metode analisa dengan mengungkapkan **fenomena umum terlebih dahulu** kemudian ke **fenomena yang lebih khusus**. Penggunaan teori pembuatan keputusan suatu negara mempengaruhi kebijakan negara terbukti dengan adanya tuntutan masyarakat adat yang menyebabkan pemerintah pusat mengambil keputusan berdasarkan Perjanjian Internasional yaitu konvensi untuk menjawab tuntutan-tuntutan mereka.



### 1.7 Pendekatan

Pendekatan yang dipakai untuk menganalisa masalah ini adalah **pendekatan sejarah politik (political history approach)**. Terlebih dahulu penulis mengungkapkan teori yaitu teori pengambilan keputusan dan selanjutnya bagian-bagian sejarah untuk membuktikan teori tersebut<sup>37</sup> karena peristiwa sengketa tanah di Jelmu Sibak sudah terjadi beberapa tahun yang lalu dan membawa implikasi munculnya tuntutan terhadap proses ratifikasi Konvensi ILO No. 169.

Ketika proses ratifikasi itu belum terlaksana maka penulis mencoba menulis aspek-aspek politik yang ada di Indonesia berdasarkan kasus sengketa tanah di Jelmu Sibak Kalimantan Timur.

---

<sup>37</sup> The Liang Ghie, 1979. *Ilmu Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, h. 73.



## II. MASYARAKAT ADAT INDONESIA SECARA UMUM

### 2.1 Pengertian Masyarakat Adat

Istilah *indigenous and tribal people* mempunyai pengertian yang berbeda-beda, apalagi di Indonesia karena Indonesia adalah negara yang mempunyai berbagai macam suku bangsa dan masing-masing suku mempunyai adat istiadat yang berbeda-beda. Suku yang paling dominan adalah suku Jawa. Suku Jawa mendiami hampir seluruh kepulauan di Indonesia. Selain suku Jawa, masih banyak suku-suku yang mendiami wilayah Indonesia. Suku-suku tersebut komunitasnya sangat kecil dan kebanyakan berdiam di luar pulau Jawa yang masih sarat dengan hutan, dan desa-desa. Sebagai contoh adalah Suku Dayak di Kalimantan, Suku Timika, Amungme, Dani, Asmat di Irian Jaya, suku Sakai, Talang Mamak di Riau, Suku Anak Dalam di Jambi, Suku Badui di Jawa Barat dan lain-lain. Suku-suku tersebut mempunyai adat-istiadat sendiri-sendiri, tapi dalam negara kesatuan Republik Indonesia, keberadaan mereka seakan-akan tertutup oleh dominasi suku Jawa sehingga terlihat bahwa kebanyakan penduduk Indonesia adalah orang Jawa. Sebenarnya Suku Jawa juga termasuk *indigenous and tribal people* karena suku ini juga mempunyai adat istiadat sendiri, tapi bedanya dengan suku lain bahwa masyarakat suku Jawa bersifat terbuka artinya mereka tidak menutup diri dari berbagai macam perubahan dan bersifat universal. Masyarakat suku diluar pulau Jawa sifatnya tertutup, dan tidak mudah menerima pembaharuan. Disamping tempat tinggal mereka yang kebanyakan di daerah pedalaman dan sulit untuk dijangkau, mereka mempunyai tradisi yang sangat kuat dan terikat oleh hukum-hukum adat yang kuat sehingga mereka tidak mudah menerima pengaruh dari luar. Mereka sering menjadi korban ketidakadilan pemerintah pusat. Sebenarnya jika membahas ketidakadilan pemerintah pusat, tidak hanya menimpa masyarakat adat pedalaman tapi seluruh penduduk, dan disini penulis khusus membahas ketidakadilan yang menimpa masyarakat adat di Kalimantan Timur karena ketidakadilan pemerintah pusat terlihat jelas menimpa mereka sampai mengurangi populasi mereka, selain itu pembahasan ini mengacu



pada Konvensi ILO No. 169 tentang *indigenous and tribal people*. Menurut penulis istilah ini berarti penduduk asli dan penduduk suku atau lebih tepat digunakan untuk menyebut masyarakat adat di pedalaman sebagai salah satu komponen penduduk Indonesia.

Dalam Konvensi ILO No. 169, masyarakat adat disebut sebagai *indigenous and tribal people*. Dalam bahasa Indonesia istilah ini berarti penduduk asli dan penduduk suku. Istilah *indigenous and tribal people* digunakan untuk menyebut orang-orang Indian di Amerika, orang Aborigin di Australia, Orang Asli dan Suku Semai di Malaysia, Suku Cordillera di Philipina dan lain lain. Sedangkan di Indonesia komunitas penduduk asli dan penduduk suku lebih besar daripada pendatang. Tapi disini penduduk asli ada dua macam, yaitu yang bersifat mayoritas dan minoritas. Suku yang sifatnya mayoritas adalah suku Jawa, sedangkan suku minoritas adalah suku-suku yang ada di pedalaman. Sehingga menurut penulis istilah *indigenous and tribal people* lebih sesuai untuk menyebut suku-suku minoritas karena mereka terlihat mencolok sebagai korban ketidakadilan pemerintah pusat.

Melihat fenomena ini, istilah *indigenous and tribal people* di Indonesia terdapat kerancuan, karena Indonesia adalah *nation state* yaitu negara yang terdiri dari berbagai macam suku bangsa serta mempunyai semboyan Bhinneka Tunggal Ika yang berarti berbeda beda tetapi tetap satu, sehingga perlu adanya kajian peristilahan mengenai istilah *indigenous and tribal people* agar menemukan satu istilah yang bisa diterima oleh umum.

### 2.1.1 Kajian Peristilahan

Dalam konteks Indonesia belum ada definisi yang baku mengenai istilah *indigenous and tribal people*. *Indigenous people* berarti penduduk asli yang dalam hal ini disebut pribumi atau orang Indonesia asli dan ini tercantum dalam Undang Undang Dasar 45 yang menyatakan bahwa Presiden adalah orang Indonesia asli. Sedangkan *tribal people* berarti penduduk suku yaitu suku-suku yang ada diseluruh Indonesia. Seperti dijelaskan diatas bahwa masyarakat Indonesia adalah majemuk,

terdiri dari berbagai macam suku mulai dari suku mayoritas sampai dengan suku-suku minoritas. Ada beberapa istilah untuk mendefinisikan istilah *indigenous and tribal people*, diantaranya adalah masyarakat terasing, yang merupakan terjemahan resmi dari Departemen Sosial. Berdasarkan keputusan menteri sosial no. 5 tahun 1994:

Masyarakat terasing adalah kelompok-kelompok masyarakat yang bertempat tinggal atau berkelana ditempat-tempat yang secara geografis terpencil, terisolir dan secara sosial budaya terasing atau masih terbelakang dibanding masyarakat Indonesia pada umumnya.<sup>1</sup>

Otto Soemarwoto mendefinisikan masyarakat terasing yaitu masyarakat yang hidup terpisah dari masyarakat umum dan mempunyai gaya hidup atau nilai kebudayaan yang berbeda dari masyarakat umum. Masyarakat terasing di Indonesia ada dua, yaitu:

1. Masyarakat Primitif
2. Masyarakat Modern

Masyarakat primitif adalah masyarakat yang hidup di pedalaman dan terbentuk karena kehidupan mereka di periferi oleh arus evolusi manusia sehingga mereka tidak terbawa oleh arus evolusi termasuk evolusi kebudayaan sehingga mereka tertinggal dan kebudayaan mereka menjadi terbelakang dibanding kelompok yang mengikuti evolusi. Sedangkan masyarakat terasing modern adalah orang-orang yang terasing bukan karena terbelakang tapi karena hidupnya dibatasi oleh tembok-tembok dan penjagaan yang ketat karena hidupnya lebih maju di banding masyarakat sekitarnya. Menurut penulis masyarakat terasing primitif lebih sesuai untuk mendefinisikan istilah *indigenous and tribal people*.

---

<sup>1</sup> Sugeng Bahagijo, dan Asmara Nababan, 1999. Hak Asasi Manusia: *Tanggung jawab Negara, Peran Institusi dan Masyarakat*, Jakarta: Komnas HAM, h. 22.



Dikalangan masyarakat adat sendiri mereka memakai sebutan lokal yaitu 'masyarakat adat' seperti yang dirumuskan dalam pertemuan beberapa kepala adat dan pembela hak-hak masyarakat adat pada tahun 1993 di Tana Toraja adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.<sup>2</sup>

Menurut Gellner, masyarakat suku disebut masyarakat segmenter yaitu masyarakat pluralistis yang berdiri dalam institusi-institusi dan komunitas-komunitas sosial yang bebas dari kekuasaan sentral yaitu pemerintah atau negara dan masyarakat segmenter merupakan ciri dari masyarakat tradisional yang umumnya belum tersentuh modernisasi.

Dalam artikel 1(1) Konvensi ILO No. 169 disebutkan bahwa:

This convention applies to:

- a. tribal people in independent countries whose social, cultural and economic condition distinguish them other sections of the national community and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or tradition or by speech laws or regulating
- b. peoples in independent countries who are regarded as indigenous people on account their descent from the populations which they belong to, at the time of conquest or colonialization or establishment of present state boundaries and who, irrespective of that legal status, retain some or all of their own social, economic, culture and political institution

Dari berbagai definisi diatas, penulis menggunakan istilah masyarakat adat karena istilah tersebut lebih umum didengar dan tidak punya konotasi negatif dibanding istilah-istilah lain seperti masyarakat terasing, masyarakat rentan, peladang berpindah, selain itu dapat menghindari kerancuan dengan istilah penduduk asli karena mayoritas penduduk Indonesia adalah penduduk asli. Menurut kamus Umum Bahasa Indonesia masyarakat adat adalah masyarakat primitif dan masyarakat

---

<sup>2</sup> *Ibid.*



tradisional. Masyarakat primitif adalah masyarakat yang sistem ekonominya sederhana, sedangkan masyarakat tradisional adalah masyarakat yang lebih banyak dikuasai adat istiadat yang lama. Masyarakat terasing, sebelumnya disebut suku terasing adalah sekelompok sosial yang mendiami suatu lokasi atau daerah terpencil atau sekelompok orang yang hidup mengembara dikawasan laut yang tingkat kesejahteraan sosialnya masih rendah atau terbelakang dan belum sepenuhnya terjangkau oleh pelayanan pembangunan.<sup>3</sup> Dari berbagai definisi diatas, penulis mendefinisikan masyarakat adat adalah sekelompok masyarakat yang mempunyai adat istiadat tersendiri dan diatur oleh hukum-hukum adat secara turun temurun dan mereka terpisah secara geografis dengan penduduk yang lain. Yang termasuk masyarakat adat adalah masyarakat suku yang ada di pedalaman, misalnya Suku Dani, Asmat, Amungme dan Timika Di Irian Jaya, Suku Dayak di Kalimantan, Suku Sakai, Talang Mamak di Riau, Suku Anak Dalam di Jambi, dan masih banyak lagi. Mereka adalah kelompok-kelompok masyarakat yang secara sistematis terisolir dari kehidupan negara.

Desa Jelmu Sibak Kecamatan Bentian Besar terletak di bagian Mahakam tengah dengan jarak sekitar 630 km dari ibukota Kalimantan Timur Samarinda. Penduduk Desa Jelmu Sibak adalah masyarakat adat Dayak Bentian. Suku Dayak Bentian berasal dari Kalimantan Tengah yang hijrah ke teritori Bentian Solai (termasuk desa Jelmu Sibak) lebih kurang 1500 tahun silam dengan membeli tanah di kecamatan Bentian dan kepala adat suku Tamentang dengan bayaran 100 ekor kerbau putih, 200 buah guci Cina dan seorang budak. Masyarakat adat Dayak Bentian hidup dengan tradisi Dayak yang masih sangat kuat.<sup>4</sup> Kehidupan masyarakat adat Dayak berbasis pada ladang dan kebun terutama yang menghasilkan rotan. Rotan menjadi basis utama ekonomi setiap anggota masyarakat Dayak Bentian. Sebelum menguasai teritori Bentian Solai, leluhur masyarakat adat Dayak Bentian harus memutuskan

---

<sup>3</sup> M. Junus Melalatoa, 1990. *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, Jakarta: PT Cipta Adi Pustaka, h. 181-182.

<sup>4</sup> *Ibid.*, h. 73



sistem tenurial pemilik sebelumnya melalui upacara adat karena dalam daerah tersebut berlaku yurisdiksi politik dan hukum adat yang sangat kuat. Menurut hukum adat setempat, setiap pendatang yang ingin menguasai daerah tertentu harus melakukan upacara adat dan membayar 'penyua'. Demikian juga ketika membuka hutan untuk dijadikan ladang, kebun/daerah pemukiman harus ada upacara adat yang dipimpin oleh kepala desa.<sup>5</sup>

Pada tahun 1982, ketenangan di Jelmu Sibak mulai terganggu. Pada waktu itu PT. Kalhod Utama (Kalimanis Group) beroperasi di Jelmu Sibak dan mulai menimbulkan berbagai sengketa tenurial yang berdampak pada munculnya tindak kekerasan terhadap masyarakat adat. Penyebabnya adalah ekosistem termasuk tanah adat dan makam menjadi rusak dan terganggu. Hal ini mengusik keberadaan suku Dayak Bentian yang mendiami wilayah tersebut. Kasus Jelmu Sibak bermula dari pembangunan Hutan Tanaman Industri dan Transmigrasi (HTI-Trans) PT Timber Dana yang menjadi anak perusahaan PT Kalhod Utama mencakup areal 5000 ha., dan sebagian tanah tersebut sudah diklaim penduduk sebagai milik adat sehingga mereka menuntut ganti rugi atas pengusuran tanah tersebut.<sup>6</sup> Upaya-upaya memperjuangkan hak-hak masyarakat adat Dayak Bentian dilakukan oleh kepala suku yaitu Loir Botor Dingit. Pada mulanya ia menulis surat kepada menteri transmigrasi, menteri agraria dan kepala BPN yang menyatakan keberatan terhadap pelaksanaan proyek HTI-Trans yang dilakukan oleh PT Kalhod Utama. Kasus ini menjadi pembicaraan sampai dengan tingkat internasional. Bob Hasan sebagai pemilik perusahaan terusik karena advokasi internasional kasus Jelmu Sibak, tapi karena dia adalah teman dekat keluarga Soeharto maka ia merasa punya kekuatan dan berusaha memecah belah komunitas masyarakat adat Bentian dengan cara membenturkan hukum adat dengan hukum formal serta memberikan dakwaan pemalsuan surat dan tanda tangan.

---

<sup>5</sup> Yayasan Bhakti Wawasan Nusantara, 1992. *Profil Propinsi Republik Indonesia: Kalimantan Timur*, Jakarta: Intermasa, h. 340.

<sup>6</sup> *Warga Jelmu Sibak Bertemu Gubernur HM Ardans*, Kompas 27 Februari 1995 (online), dalam <http://kompas.com/kompas-cetak/95/02/27/2402ibr1.klp>, diakses tanggal 10 Oktober 2001.

Berkenaan dengan kasus tersebut kepala suku Dayak Bentian harus melalui berbagai macam persidangan mulai tanggal 9 Februari 1998 sampai dengan 26 Oktober 1998.<sup>7</sup> Selain itu juga harus mengalami berbagai macam teror dan intimidasi dari aparat pemerintah.<sup>8</sup> Sebenarnya masalah pemalsuan surat dan tanda tangan bukan merupakan fenomena yang penting, karena dalam kasus ini yang terlihat mencolok adalah persekongkolan penguasa yang melibatkan birokrat sipil, militer dan konglomerat, sehingga masyarakat adat yang posisinya lemah mudah diporandakan. Selain perlawanan terhadap penguasa dan konglomerat, masyarakat adat juga harus melawan birokrat sipil dan militer. Pada saat kasus Jelmu Sibak mulai memanas, gubernur Kalimantan timur HM Ardans justru menjadi lawan masyarakat adat dengan mengeluarkan surat yang ditujukan pada kepala kepolisian daerah Kalimantan timur untuk memanggil dan memeriksa Kepala Suku atas dakwaan pemalsuan surat dan tanda tangan. Akibatnya kepala suku resmi menjadi terdakwa. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaannya sebagai birokrat mampu menghancurkan eksistensi masyarakat adat karena menganggap proyek HTI-Trans lebih menguntungkan.

Upaya-upaya lain dalam memperjuangkan hak-hak masyarakat adat adalah pengaduan masalah ke Komnas HAM. Karena masalah pengurusan tanah adat jelas menunjukkan pelanggaran HAM yang bernuansa politis, karena selama masalah

---

<sup>7</sup> L. B. Dingit, Loir Botor Dingit, Makinuddin Niel, Nuripto. *Solusi Konflik Kasus Jelmu Sibak Kecamatan Bentian Besar Kabupaten Kutai Besar Timur*, Emil, AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) Manuntung Kaltim Post, 28 Oktober 1998, (online), dalam [www.komnas.go.id/indonesia/warkat\\_warta/edisi11\\_th1/kw\\_bingkai.html](http://www.komnas.go.id/indonesia/warkat_warta/edisi11_th1/kw_bingkai.html), diakses tanggal 2 September 2001.

<sup>8</sup> YLBHI *Protes Penangkapan Tokoh Adat Dayak*, Kompas 2 Maret 1995, (online) dalam <http://kompas.com/kompas-cetak/95/02/27/2402ibr1.klp> diakses tanggal 10 Oktober 2001.



berlangsung, masyarakat adat mengalami teror dan intimidasi baik dari aparat pemerintah maupun perusahaan.<sup>9</sup>

### 2.1.2 Masyarakat Adat di Era Reformasi

Sebelum era reformasi masalah masyarakat adat di Indonesia tidak muncul di permukaan sama sekali. Selama era orde baru masalah-masalah tersebut terpendam dan yang terlihat adalah negara kesatuan Republik Indonesia yang kuat, padahal dibalik kuatnya persatuan dan kesatuan tersebut terdapat masalah-masalah yang berakar dari masalah kedaerahan dan meluas menjadi masalah nasional sehingga pada masa reformasi muncul tuntutan-tuntutan dari berbagai pihak terutama rakyat terhadap demokratisasi Indonesia, karena selama orde baru demokrasi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pada masa orde baru Indonesia cenderung bersifat otoriter birokratik dan kekuasaan ada pada birokrat. Salah satu tuntutan berasal dari masyarakat adat. Disini peranan Aliansi Masyarakat Adat Indonesia, Jaringan pembela masyarakat adat, Elsam, dan organisasi-organisasi non politik (ornop) lain yang berhubungan dengan masyarakat adat muncul ke permukaan dalam rangka membela masyarakat adat. Organisasi-organisasi masyarakat (ormas) dan ornop-ornop di seluruh Nusantara bersama-sama memprakarsai dan memfasilitasi serangkaian kegiatan tingkat regional dan nasional dengan tujuan memposisikan masyarakat adat secara proporsional dalam era reformasi. Era reformasi merupakan kesempatan bagi masyarakat adat untuk bangkit. Sudah saatnya kesalahan-kesalahan lama ditinjau kembali. Pada era orde baru masyarakat adat nusantara tidak memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum yang pasti. Hal ini akan berimplikasi pada semakin tertindasnya masyarakat adat oleh intervensi kekuatan modal dan pasar bebas karena basic perlindungan hukum dan pengakuan dari dalam negeri sendiri tidak kuat. Selain

---

<sup>9</sup> *Bentian People of East Kalimantan Appeal to Human Right Commission*, Down to Earth, International Campaign for Ecological Justice in Indonesia, 28 Februari 1996, (online) dalam [www.forest.org/archive/indomalay/bentian.htm](http://www.forest.org/archive/indomalay/bentian.htm), diakses tanggal 13 Oktober 2001.



itu reformasi yang sedang bergulir tidak akan pernah mencapai tatanan politik yang menghormati HAM dan demokratisasi apabila eksistensi dan aspirasi masyarakat adat tidak terakomodasi didalamnya, sehingga mau tidak mau isu masyarakat adat harus menjadi reformasi total menuju Indonesia yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Gambaran masyarakat adat pada era reformasi terangkum secara jelas dalam sarasehan otonomi daerah sebagai bagian dari kongres masyarakat adat nusantara. Tuntutan mengenai otonomi daerah menjadi hal yang sangat penting karena berpengaruh pada hubungan negara dan masyarakat adat, yaitu munculnya perdebatan mengenai format baru hubungan negara dan masyarakat adat dan menata kembali fungsi negara yang selama ini bersikap otoriter merumuskan hak termasuk hak teritori masyarakat. Fokus utama peserta sarasehan adalah membahas UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Pemberlakuan Undang-undang ini menyebabkan tidak diakuinya organisasi politik masyarakat adat karena organisasi politik masyarakat diseragamkan dengan masyarakat seluruh Indonesia dan disesuaikan dengan peraturan pusat padahal tiap-tiap masyarakat adat punya organisasi politik sendiri-sendiri selain itu masyarakat adat kehilangan landasan hak ulayat atas sumber kehidupan karena hak-hak atau hutan yang dimiliki desa atau marga menjadi milik negara.

Selain membahas UU No. 5 Tahun 1979 kongres juga membahas RUU Pemerintah Daerah tahun 1999 yang sedang dibahas oleh DPR karena dalam RUU tersebut masalah otonomi belum mengena pada masyarakat adat dan tidak mengakui hak-hak ulayat mereka. Masalah otonomi daerah menghasilkan kesimpulan mengenai pengakuan kedaulatan hak ulayat masyarakat adat sehingga diperlukan undang-undang yang mengatur hak hak ruang tersebut dan pengakuan tersebut tidak hanya dimasukkan dalam undang-undang pemerintahan desa yang selama ini berlaku sebab undang-undang tersebut tidak cukup mengatur hak hak ruang atas masyarakat adat dan sumber daya alamnya. Selain itu juga terdapat usulan bahwa undang-undang yang merampas hak ulayat masyarakat adat harus dicabut serta kebebasan organisasi masyarakat adat dari birokrasi pemerintah. Dalam diskusi umum perwakilan



masyarakat adat mengemukakan persoalan mereka masing-masing beserta tuntutan-tuntutan mereka terhadap negara, diantaranya dari Riau, Lampung, Maluku Tenggara dan lain-lain. Yang menunjukkan secara jelas bahwa keinginan dari sebagian besar masyarakat adat adalah mendapatkan pengakuan atas hak hak ulayat masyarakat dan posisi hukum adat terhadap hukum nasional.

## 2.2 Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara

Masyarakat adat merupakan elemen terbesar bangsa Indonesia. Sebagaimana kita ketahui bahwa bangsa Indonesia adalah majemuk, artinya negara kesatuan Republik Indonesia adalah gabungan dari berbagai macam suku. Sebagai elemen terbesar tentu saja posisinya terhadap negara secara demografis kuat karena sosial budaya suku-suku bangsa di Indonesia adalah kekayaan yang sangat bernilai mereka mempunyai adat istiadat yang bermacam-macam dan membedakan mereka satu sama lain terlebih lagi dengan negara lain. Keberagaman ini menjadi perhatian dunia luar sehingga menjadikannya aset wisata yang bernilai.

Tetapi lain halnya dengan kebutuhan mereka secara hukum ditinjau dari aspek hukum kedudukan masyarakat adat sangat rentan. Peraturan perundang-undangan yang selama ini berkenaan dengan masyarakat adat belum cukup mempunyai kekuatan untuk melindungi serta membela hak-hak sosial politik mereka.<sup>10</sup> Selama pemerintahan orde baru, kemajemukan Indonesia berubah menjadi otoriter dan militeristik. Tujuan pemerintahan orde baru adalah semata-mata untuk pembangunan. Semua kegiatan diprioritaskan kedalam dimensi ekonomi dan upaya-upaya peningkatan efektifitas dan pembangunan adalah penyeragaman budaya-budaya masyarakat Indonesia agar mudah diatur dan dieksploitasi sumber daya alam maupun sumber daya manusianya. Meskipun pembangunan adalah cara untuk mencapai pembaharuan tetapi jika kemajuan tidak memperhatikan adanya kemajemukan

---

<sup>10</sup> Simposium dan Lokakarya Internasional Mengawali Abad ke-21: Menyongsong Otonomi Daerah, Mengenal Budaya Lokal, Membangun Integrasi Bangsa, *Jurnal Antropologi Indonesia*, XXIV (62): 125.



masyarakat Indonesia akan menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, politik dan budaya. Sebagian masyarakat akan mendapat untung dari hasil pembangunan dan dapat menguasai kehidupan ekonomi, sosial, politik dan budaya tetapi ada sebagian yang tersisih, diragukan baik secara ekonomi, politik, sosial dan budaya. Mereka semakin tergeser oleh pembangunan bahkan komunitas mereka sedikit demi sedikit berkurang. Kekuatan otoriter dan militer negara telah sewenang-wenang terhadap masyarakat selama rezim orde baru. Ditambah lagi dengan persaingan tidak seimbang dalam memperebutkan peluang sumber daya sehingga membangkitkan reaksi masyarakat adat untuk menuntut hak-hak mereka sebagai warga negara. Mereka menuntut keadilan dengan cara apapun baik dengan damai maupun dengan kekerasan. Hal yang demikian menimbulkan ancaman disintegrasi bangsa disamping mengguncang etika dan moral sebagai bangsa merdeka.

Dalam membahas posisi masyarakat adat terhadap negara tidak lepas dari konsep partisipasi. Partisipasi masyarakat adat meliputi bentuk konvensional yaitu pemberian suara, diskusi politik, kampanye, bergabung dengan kelompok kepentingan serta komunikasi individual dengan pejabat politik dan administrasinya. Selain itu dengan cara non konvensional yaitu demonstrasi.<sup>11</sup> Besarnya partisipasi politik menunjukkan kuatnya posisi masyarakat adat terhadap negara tetapi kenyataannya tidak demikian karena pada pemilu 1997 masyarakat adat tidak masuk dalam anggota DPR. Ini menunjukkan adanya kesenjangan antara masyarakat adat dengan masyarakat pada umumnya juga pemerintah pusat. Selain itu hasil kongres seakan-akan tidak ditanggapi oleh Habibie karena fokus pemerintahan Habibie adalah pemulihan perekonomian dalam negeri<sup>12</sup> yang tetap mengutamakan pembangunan diberbagai bidang seperti rezim orde baru lalu. Kedudukan masyarakat adat dari segi hukum juga melemahkan posisi mereka terhadap negara. Tanpa jaminan hukum yang

---

<sup>11</sup> Patrick Merloe, 1999. Pemilu Demokratis: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan yang Adil, *Analisis CSIS*, XXVIII (3), h. 261.

<sup>12</sup> Chris Manning, dan Peter Van Diermen (ed), 2000. *Indonesia Ditengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LKiS, h. 17.



kuat mustahil masyarakat adat bisa mengungkapkan aspirasinya dengan mudah terhadap negara karena satu-satunya yang memperkuat posisi masyarakat adat adalah HAM, padahal di Indonesia pada waktu itu masih dalam proses pembentukan hukum tentang HAM.

### 2.2.1 Peranan Masyarakat Adat dalam Proses Pengambilan Keputusan

Dalam sebuah sistem politik terdapat beberapa fungsi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Kebijakan-kebijakan tersebut oleh individu atau kelompok-kelompok sesuai dengan keinginan mereka. Keinginan-keinginan mereka digabung hingga membentuk alternatif kebijakan yang mengarah pada agregasi atau penggabungan kepentingan. Kebijakan tersebut akan mengarah pada kehidupan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat domestik yang kemudian berpengaruh pada tuntutan-tuntutan terhadap sistem politik termasuk kesetiaan politik dikalangan masyarakat itu.<sup>13</sup>

Peranan masyarakat adat dalam proses pengambilan keputusan menunjukkan adanya wilayah politik masyarakat adat terhadap negara. Ada beberapa perdebatan mengenai wilayah politik masyarakat adat, diantaranya Lowie mengatakan dalam filsafat negara tidak ada data yang dihasilkan dari masyarakat primitif.<sup>14</sup> dan sebagian dari antropolog berpendapat masyarakat primitif tertentu tidak punya organisasi politik. Dari perdebatan ini menghasilkan definisi yang lebih fleksibel mengenai wilayah politik masyarakat adat. M.G. Smith menyarankan bentuk baru atas persoalan tersebut. Bahwa kebudayaan politik merupakan aspek kehidupan sosial tapi didalamnya ada batas-batas tertentu bahwa aspek sosial bisa disebut tindakan politik ketika mempengaruhi keputusan-keputusan yang berkenaan dengan masalah

---

<sup>13</sup> Mohtar Mas' oed, 1990. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta: LP3ES, h. 186-187.

<sup>14</sup> Georges Balander, 1996. *Antropologi Politik*, Terjemahan Y. Budi Santoso, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 27.

kemasyarakatan yaitu kebijakan umum.<sup>15</sup> Semua unit sosial punya karakter sendiri-sendiri dengan berkompetisi dalam mempengaruhi kebijakan. Sehingga disini jelas bahwa masyarakat adat punya tempat dalam proses pengambilan keputusan.

Pengambilan keputusan dalam negara demokrasi dilakukan oleh rakyat melalui perwakilan yang ada di MPR. Anggota MPR adalah 500 anggota DPR ditambah 500 wakil utusan daerah dan utusan golongan fungsional yang diangkat oleh presiden dan masyarakat adat masuk dalam wakil utusan golongan.<sup>16</sup>

### 2.2.2 Partisipasi Politik Masyarakat Adat di Indonesia

Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokratis sekaligus modernisasi politik. Partisipasi politik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh warga negara untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Ini bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.

Kongres masyarakat adat nusantara pertama memunculkan sebuah aliansi baru kelompok masyarakat adat atau AMAN dan pada saat yang sama, kongres juga meluncurkan tuntutan agar persoalan masyarakat adat lebih diperhatikan. Tuntutan ini telah diajukan ke pemerintah, partai politik, dan masyarakat luas. Organisasi baru itu beranggotakan kelompok-kelompok masyarakat adat yang ada diseluruh kepulauan. Lembaga tersebut diwakili oleh 54 orang anggota Dewan Aliansi yang terdiri dari 2 perwakilan masyarakat masing-masing wilayah. Pada hari terakhir kongres, kelompok aliansi mengeluarkan deklarasi yang menyatakan:

1. Hukum adat harus menjadi dasar mengatur kehidupan masyarakat adat.
2. Keragaman hukum adat harus diakui, tidak ada tempat bagi kebijakan negara yang seragam.

---

<sup>15</sup> *Ibid.* h. 36.

<sup>16</sup> Lihat lampiran komposisi calon sementara organisasi utusan golongan MPR-RI dalam Pemilu 1999 (Pemilu pertama pasca Orde Baru).



3. Negara harus mengakui kedaulatan masyarakat adat karena telah memiliki sistem organisasi pemerintahan jauh sebelum Indonesia terbentuk.
4. Negara harus mematuhi Deklarasi Universal HAM dan menghentikan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat adat untuk hidup sesuai dengan undang-undang yang mereka miliki.
5. Memperhatikan perempuan adat sebagai kelompok yang tertindas.

Secara khusus mereka mengajukan tuntutan sebagai berikut:

1. Agar pemerintah mencabut UU dan peraturan yang melanggar kedaulatan masyarakat adat sebelum pemilu 1999.
2. Agar pemerintah meninjau kembali keberadaan Departemen Transmigrasi dan Perambah Hutan.
3. Pemerintah harus menghapus dwifungsi ABRI.
4. Pemerintah harus menghapus segala bentuk perjanjian konsesi (termasuk konsesi pengolahan kayu) yang merugikan masyarakat adat.
5. Pemerintah harus mengakui hak-hak masyarakat adat.

Protes di DPR dan Komnas HAM yang dilakukan Aliansi mendapat dukungan dari tiga perwakilan partai oposisi yang hadir dalam acara kongres. Partai-partai oposisi ini akan mendukung hak-hak masyarakat adat.

Tuntutan dari masyarakat adat tersebut akan berpengaruh pada pelaksanaan pengambil kebijakan. Sebagaimana dilakukan oleh salah seorang pembicara dalam kongres bahwa pemulihan hak-hak masyarakat adat berarti melakukan kembali perubahan terhadap konstitusi 1945 sebagai sandaran hukum Indonesia. Pada pasal 33 (3) melegitimasi pelaksanaan eksploitasi segala sumber daya alam yang ada untuk digunakan sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Selain itu tuntutan terhadap Undang-Undang yang diterapkan sejak tahun 70-an terhadap pemaksaan sistem pemerintahan yang seragam dipedesaan menyebabkan pemerintah harus meninjau kembali UU tersebut. Tuntutan-tuntutan itu juga berpengaruh pada proses pemilihan presiden. Pada era reformasi pasca Soeharto terdapat usulan bahwa presiden adalah putra daerah atau berarti orang Indonesia asli sesuai dengan pasal 6 UUD 45. Hal-hal

yang berhubungan dengan kekuasaan atau pemilihan presiden sesuai dengan definisi umum partisipasi politik yaitu kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kegiatan kehidupan politik yaitu pemilihan pimpinan negara secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (public policy). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti pemberian suara dalam pemilu, menghadiri rapat, menjadi anggota partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan dengan pejabat politik atau parlemen dan lain-lain.<sup>17</sup> Di negara yang demokratis, partisipasi politik merupakan pengejawantahan kekuatan politik yang absah oleh rakyat. Dan masyarakat adat adalah komponen mayoritas rakyat Indonesia sebagaimana dijelaskan pada bab terdahulu bahwa masyarakat adat adalah elemen terbesar *nation state* Indonesia.

### 2.2.3 Masyarakat Adat dalam Hubungannya dengan HAM

Hak Asasi Manusia merupakan suatu hal yang paling besar berhubungan dengan kasus-kasus mengenai masyarakat adat. Masalah ini mendorong para analisis untuk meneliti HAM secara intensif. Contoh peristiwa adalah kasus pembersihan etnis yang dilakukan penduduk muslim Bosnia terhadap tentara Serbia atau pembantaian etnis Tutsi oleh etnis Hutu di Rwanda. Tapi masalah HAM masih menjadi perdebatan hangat antara negara maju dan negara berkembang dan sejauh ini negara maju beranggapan bahwa masalah HAM adalah masalah universal dan menjadi persoalan bagi semua pihak sedangkan menurut negara berkembang masalah HAM dianggap alat untuk melanggengkan dominasi negara-negara maju dalam ekonomi dan politik global.<sup>18</sup> Seperti di Indonesia, sebagai negara berkembang sibuk dengan kompleksitas pembangunan tapi dimensi universal HAM harus diakui pula sehingga diperlukan sikap terbuka dalam menghadapi kritik internasional terhadap pelaksanaan

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, (ed), 1988. *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, h. 1-2

<sup>18</sup> Andre Pareira, (ed), 1999. *Perubahan Global dan Perkembangan Studi HI*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 45-46.



HAM di Indonesia. Apalagi prinsip-prinsip kemanusiaan sudah ada dalam Pancasila dan UUD 45 selain itu ada keinginan untuk tidak dikucilkan dari pergaulan internasional.

Perjanjian internasional 'the universal declaration of human right' hendaknya mengikat semua negara secara bertanggung jawab. Dalam article 2 perjanjian disebutkan bahwa :

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, poverty, birth or other status. Furthermore...<sup>19</sup>.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh masyarakat adat di Indonesia adalah bentuk gerakan demokratis dan perjuangan HAM di negara berkembang, tapi hal ini sering disalah gunakan karena dianggap sebagai ancaman terhadap negara kesatuan RI, sehingga gerakan-gerakan demokratis dan upaya perjuangan HAM tidak boleh ditekan dengan cara apapun dan itu berarti bahwa kita menerima konsep universal tentang HAM itu sendiri. Mungkin tidak semua negara menerima konsep universal HAM karena tiap-tiap negara punya wewenang sendiri-sendiri untuk menetapkan aturan yang mengikat dalam negaranya sendiri. Tapi satu hal yang tidak bisa dipungkiri bahwa kehidupan di dunia internasional mempertajam kepekaan terhadap pelaksanaan HAM dan ini disebut proses globalisasi karena muncul kesadaran yang makin tajam tentang pentingnya memperhatikan konsep HAM secara universal oleh semua pemerintahan di dunia.

Adapun langkah-langkah yang perlu diperhatikan dalam menghadapi kritik terhadap pelaksanaan HAM di Indonesia diantaranya adalah, langkah pertama, pembaharuan sistem politik agar lebih demokratis artinya mencerminkan aspirasi dan kepentingan rakyat banyak. Disini termasuk upaya-upaya untuk mengurangi penyelewengan dalam tubuh birokrasi dengan cara mengambil keputusan yang lebih transparan karena pemerintah punya kapasitas untuk itu, yaitu dengan

---

<sup>19</sup> United Nation, 1948. *Universal Declaration of Human Right*.

mengembangkan budaya politik yang lebih demokratis. Langkah kedua adalah memperkuat peranan Komnas HAM. Ini menunjukkan pada dunia internasional bahwa Indonesia punya *political will* untuk membangun peradaban dunia yang berperikemanusiaan dan berkeadilan. Langkah ketiga adalah peningkatan profesionalitas diplomat Indonesia di luar negeri. Untuk menjelaskan kompleksitas pembangunan di Indonesia sehingga muncul yang disebut diplomasi pembangunan agar reputasi Indonesia di manca negara tidak dilecehkan karena tidak bisa dipungkiri bahwa kondisi Indonesia adalah negara sedang membangun sehingga masalah yang menjadi fokus perhatian adalah masalah ekonomi.

Politik negara berkembang muncul sebanding dengan Eropa dan Jepang abad 17, 18, dan 19. Hal ini mempengaruhi pertumbuhan pendidikan informasi, keuangan, dan perkembangan dalam masyarakat dan di Indonesia sendiri sebagai negara berkembang terlambat memberikan perhatian terhadap pembangunan yang sungguh-sungguh.<sup>19</sup> Era Orde Baru adalah puncak pembangunan di Indonesia dibawah rejim Soeharto. Orde itu dinamakan orde pembangunan dan untuk menunjang pembangunan diperlukan bentuk sentralisasi dengan mendasarkan pada kepentingan umum sehingga selama orde baru hak-hak asasi masyarakat adat tertindas karena harus diseragamkan dengan peraturan-peraturan negara.

---

<sup>19</sup> Arbi Sanit, 1995. *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 94.





### III.KONVENSI ILO NO.169

Pada awal berdirinya, organisasi ILO pada tahun 1919 telah melindungi hak sosial ekonomi dari sebuah kelompok yang mempunyai adat istiadat, tradisi dan bahasa yang membedakan mereka dari komunitas umum. Tahun 1953 ILO mempublikasikan sebuah buku tentang penduduk asli dan penduduk suku dan pada tahun 1957 mengadopsi konvensi nomor 107 serta rekomendasi nomor 104 dalam rangka melindungi populasi penduduk asli dan penduduk suku. Hal ini menunjukkan adanya instrumen legal yang khusus melindungi hak-hak orang-orang yang kehidupan dan eksistensinya dikuasai oleh dominasi budaya. Pada bulan Juni 1989 setelah 4 tahun persiapan, konvensi ILO mengadopsi konvensi nomor 107 yang sekarang direvisi menjadi konvensi nomor 169 tentang penduduk asli dan penduduk suku. Instrumen baru ini merupakan gabungan dari bagian-bagian dan seruan-seruan pembaharuan dari masyarakat adat yang terjadi sekitar tahun 50-an. Konvensi ILO nomor 169 menjadi dasar implementasi ILO serta aktivitas-aktivitas teknis untuk penduduk asli dan penduduk asli pada tahun-tahun selanjutnya. Deklarasi PBB tentang penduduk asli dan penduduk suku sedang dalam persiapan sebagai sebuah resolusi dari Majelis Umum, menyusun rekomendasi untuk negara-negara anggota. Konvensi ILO membuat bentuk komitmen internasional yang sah mengikat negara-negara yang secara formal meratifikasinya. PBB dan ILO akan bekerjasama dalam aktifitas pembangunan untuk mencapai objektifitas konvensi ILO nomor 169 sebagai instrumen PBB yang menangani masalah ini secara khusus.<sup>1</sup> Konvensi ILO nomor 169 tahun 1989 adalah konvensi yang membahas hak-hak masyarakat adat mulai hak atas tanah, jaminan sosial dan kesehatan, pendidikan, hubungan kerjasama lintas batas dan lain-lain. Konvensi ini cukup relevan dengan kondisi Indonesia yang masih terdapat banyak masyarakat adat sehingga dapat dijadikan salah satu instrumen internasional perlindungan hak-hak masyarakat adat.

<sup>1</sup> Human Right Fact Sheet no. 9, 1999. *The Right of Indigenous People*, United Nation, h. 15-16.



Pada mulanya konvensi ini bertujuan untuk mendorong kerjasama internasional di bidang industri dan perburuhan sehingga persaingan ekonomi antar negara dan syarat persaingan tersebut tidak menghalangi standart buruh minimum yang merupakan keragaman standart internasional. Organ utama ILO adalah Konferensi Umum Buruh Internasional, Badan Pelaksana dan Kantor Buruh Internasional. Yang berperan menjadi keputusan dan menjadi badan legislatif adalah Konferensi Umum Buruh Internasional. Konferensi ini menunjang peraturan perundang-undangan perburuhan di setiap negara dengan mengeluarkan dua hal yaitu rekomendasi-rekomendasi dan konvensi-konvensi. Konvensi ini sifatnya adalah traktat atau perjanjian internasional. Meskipun disahkan oleh konferensi dan tidak ditandatangani oleh para delegasi negara-negara anggota karena utamanya konvensi dirancang sebagai contoh model perundang-undangan domestik.

Negara-negara anggota berkewajiban mengajukan konvensi tersebut pada otoritas yang berkompeten untuk diundangkan atau dilakukan tindakan lain dan jika memperoleh persetujuan atas suatu konvensi maka ia wajib meratifikasinya.<sup>2</sup> Konvensi ILO 169 disetujui dalam konferensi umum buruh internasional tanggal 27 Juni 1989 di Jenewa sebagai konvensi tentang penduduk asli dan penduduk suku atas dasar pertimbangan adanya perkembangan dalam hukum internasional sejak tahun 1957 saat dikeluarkan konvensi ILO nomor 107, selain itu juga didasarkan atas perkembangan situasi penduduk asli dan penduduk suku di semua bagian di Indonesia sehingga tepat bahwa konferensi umum ILO mengeluarkan standart internasional baru.<sup>3</sup> Konvensi ini membahas penduduk asli dan penduduk suku di negara-negara merdeka mengenai hak atas penguasaan lembaga mereka sendiri, cara-cara hidup dan pembangunan ekonomi untuk memelihara serta mengembangkan ciri-ciri khas mereka, bahasa, dan agama mengingat bahwa pada kebanyakan negara,

---

<sup>2</sup> J.G Starke, 1992. *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 604.

<sup>3</sup> Fx. Jumaldi, 1992. *Selayang Pandang Mengenal ILO (Organisasi Perburuhan Internasional)*, Yogyakarta: Liberty, h. 44.



penduduk asli tidak dapat memperoleh hak-hak mereka pada tingkat yang sama dengan penduduk pada umumnya sebagaimana disebutkan pada pasal 1 konvensi ILO No.169.

Dalam konteks Indonesia Konvensi ILO NO.169 menimbulkan perdebatan karena dalam konvensi tersebut diatur hal-hal diluar aspek ketenagakerjaan. Dalam pasal 2 (1) disebutkan bahwa pemerintah punya tanggung jawab atas pembangunan dan partisipasi penduduk yang bersangkutan. Tindakan yang terkoordinir dan sistematis untuk melindungi hak-hak para penduduk dan menjamin terhadap integritas mereka melalui langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Menjamin para anggota penduduk untuk memperoleh manfaat atas dasar yang sama mengenai hak dan kesempatan yang diberikan oleh UU dan peraturan-peraturan nasional kepada anggota penduduk yang lain.
- b. Meningkatkan realisasi hak-hak sosial, ekonomi dengan cara menghormati identitas dan budaya mereka.
- c. Membantu para penduduk untuk menghapus kesenjangan-kesenjangan sosial ekonomi yang mungkin ada diantara penduduk asli dan masyarakat nasional lain dalam suatu cara yang sesuai dengan cara hidup dan aspirasi mereka.

Menurut Hassan Wirajuda, dalam konvensi ILO No.169 tidak tercantum hak menentukan nasib sendiri (*Right to Self Determination*) padahal hak tersebut merupakan suatu permasalahan yang paling kontroversial dalam upaya pembakuan norma bagi perlindungan *indigenous people*, karena menyangkut hak asasi manusia.<sup>4</sup> Menurut Hassan pula bahwa penentuan nasib sendiri ada dua macam yaitu *Right To Self Determination* atau hak untuk berintegrasi atau berasosiasi membentuk suatu negara, yang kedua adalah *Right of Self Determination* atau disebut *internal self determination* yaitu hak untuk menentukan bentuk negara, sistim pemerintahan, sistem ekonomi dan budaya tertentu dan semua pengaturan negara. Dengan kata lain

---

<sup>4</sup> Hassan Wirajuda, *Indigenous People and Internal Self Determination*, Sugeng Bahagijo dan Asmara Nababan, 1999. *Hak Asasi Manusia: Tanggung Jawab Negara, Peran Institusi dan Masyarakat*, Jakarta: Komnas HAM, h. 35.

hak untuk mempengaruhi keputusan atau kebijaksanaan pemerintah. Penerapan konsep *indigenous people* dalam konvensi ILO No.169 harus dilakukan dengan hati-hati karena ini adalah konsep universal yang rentan terhadap munculnya disintegrasi bangsa atau bahkan federalisme.

### 3.1 Sikap Pemerintah Terhadap Konvensi ILO No.169

Konvensi adalah istilah lain untuk menyebut traktat. Definisi tentang traktat adalah suatu perjanjian antara dua negara atau lebih yang mengadakan atau bermaksud mengadakan hubungan diantara mereka dibawah aturan hukum internasional.<sup>5</sup> Perjanjian ini salah satunya menyangkut hubungan antara organisasi internasional dan sebuah negara, dan ini merupakan instrumen utama masyarakat internasional yang bertujuan untuk memprakarsai atau mengembangkan kerjasama internasional. Tujuan perjanjian ini pada umumnya adalah membebaskan kewajiban yang mengikat terhadap negara pesertanya karena telah dinyatakan dalam hukum internasional bahwa perjanjian dibentuk sebagaimana mestinya yang menerbitkan kewajiban-kewajiban yang mengikat negara pesertanya. Daya mengikat ini disandarkan pada dalil "*pacta sunt servanda*" bahwa negara-negara terikat untuk melaksanakan kewajiban yang ditetapkan dalam perjanjian dengan itikat baik sehingga jika suatu negara sudah mengikatkan diri pada perjanjian maka ia tidak berhak menarik diri dari kewajiban-kewajibannya tanpa persetujuan negara-negara lain.<sup>6</sup> Isu masyarakat adat yang berkembang di era reformasi menyebabkan perlunya perhatian terhadap tata hukum Indonesia dan konvensi ini bisa dianggap sebagai acuan tatanan hukum domestik berkenaan dengan isu tersebut.

Indonesia menjadi anggota ILO sejak tahun 1950 dan menjalin kerjasama yang erat dengan ILO, sebagai contoh adalah Indonesia menjadi anggota dewan pembina ILO, wakil-wakil dari Indonesia telah menghadiri pertemuan-pertemuan

---

<sup>5</sup> Starke, *op.cit.*, h. 583.

<sup>6</sup> *Ibid*, h. 584.



dewan pembina ini 4 kali dalam setahun dikantor pusat ILO di Jenewa.<sup>7</sup> Kantor ILO di Indonesia dibuka tanggal 20 Mei 1970 dan berlokasi di gedung PBB di jalan M.H. Thamrin 14 Jakarta. Proyek-proyek yang ditangani antara lain promosi tenaga kerja pengembangan sumberdaya manusia, produktifitas, hubungan industrial dan pendidikan bagi pekerja serta koperasi di beberapa propinsi di Indonesia.

Hubungan Indonesia dengan ILO selama Repelita VI (1994-1999) memfokuskan pada bidang pembangunan dan kebijakan pembangunan repelita itu serta pencapaian trilogi pembangunan. Pemerintah memprakarsai perubahan-perubahan penting dalam strategi pembangunan dan kebijakan sosial ekonomi dengan tujuan untuk menjamin bahwa hasil pembangunan ekonomi tersebar lebih merata dan tercermin pada peningkatan penghasilan dan taraf hidup rakyat karena fokus kerjasama Indonesia ILO adalah masalah pembangunan maka yang terlihat menonjol adalah upaya pencapaian keberhasilan pembangunan terutama yang berkenaan dengan ketenagakerjaan. Dalam prioritas rencana kerja Indonesia-ILO selama repelita VI terdapat 4 bidang utama yaitu :

- membina dan mengembangkan hubungan industrial yang harmonis berdasarkan Pancasila.
- Perbaikan norma kerja, keselamatan dan kesehatan kerja serta kesejahteraan pekerja .
- Pengembangan sumber daya manusia dan kewirausahaan.
- Penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan.

Semua bidang diatas ada hubungannya dengan bidang ketenagakerjaan dan pengentasan kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan disesuaikan dengan prinsip Konvensi No.169. Agaknya pengertian pemerintah terhadap konvensi ini memang ada, tapi pemaknaannya berbeda dengan keadaan masyarakat adat yang merasa kedudukannya diabaikan oleh negara karena pengentasan kemiskinan dilakukan

---

<sup>7</sup> Depnaker, 1999. *Indonesia dan ILO* (online),

dalam <http://www.ilo.org/public/indonesia/region/astro/jakarta/indoilo.htm>, diakses tgl 3 April 2001.

dengan cara penyeragaman sistem pemerintahan agar pemantauan dari pusat jadi mudah padahal yang selama ini menjadi masalah adalah pengawasan dari pusat dan penyeragaman sistem pemerintahan. Ini telah menekan masyarakat yang mempunyai adat-istiadat sendiri sehingga mereka kehilangan otoritas sebagai penduduk asli. Disini menunjukkan bahwa pemerintah kurang memahami isi konvensi yang didalamnya terdapat jaminan-jaminan atas kesejahteraan hidup masyarakat adat terutama hak sosial ekonomi mulai dari hak atas tanah, jaminan sosial dan kesehatan, pendidikan, hubungan kerjasama lintas-batas dan lain-lain. Jadi selain masalah ketenagakerjaan juga masalah posisi atau kedudukan masyarakat adat terhadap negara secara hukum.

### 3.2 Ratifikasi dan Implikasinya Bagi Indonesia

Ratifikasi adalah persetujuan oleh kepala negara atau kepala pemerintahan dari negara penandatanganan yang dibukukan pada traktat atau perjanjian oleh wakil-wakil yang berkuasa penuh yang telah diangkat sebagaimana mestinya.<sup>8</sup> Dalam praktek modern, ratifikasi lebih penting dari sekedar konfirmasi saja. Ratifikasi dianggap pernyataan resmi oleh suatu negara tentang persetujuannya untuk terikat oleh traktat.

Pasal 14 Konvensi Wina menentukan bahwa persetujuan suatu negara untuk terikat dengan traktat ditegaskan melalui ratifikasi apabila traktat secara tegas menentukan ratifikasi negara, merundingkannya, dan menyepakati bahwa ratifikasi diperlukan, traktat tidak ditandatangani tunduk kepada ratifikasi, kehendak untuk menandatangani tunduk pada ratifikasi tampak dari kuasa penuh atau secara tegas dinyatakan selama berlangsungnya perundingan-perundingan. Berikut alasan-alasan yang melandasi praktek ratifikasi, bahwa *pertama*, negara-negara berhak untuk memperoleh kesempatan mempelajari dan meninjau kembali instrumen-instrumen yang sudah ditandatangani delegasi mereka, *kedua*, alasan kedaulatan menyebabkan

---

<sup>8</sup> Starke, *op.cit.* hal 601.



suatu negara berhak untuk menarik diri dari keikutsertaannya terhadap suatu traktat, *ketiga*, traktat sering harus mengalami perubahan atau penyesuaian dalam hukum internasional dan yang terakhir adalah prinsip demokrasi, bahwa mengenai masalah ratifikasi harus memperoleh pendapat umum baik di parlemen atau dengan cara apapun apakah suatu traktat harus disetujui atau tidak.

Ratifikasi menjadi semakin penting dengan berkembangnya sistem konstitusi pemerintahan yang berkuasa membuat perjanjian internasional ke berbagai organ selain selain kepala negara dan prosedur ratifikasi yang dianut tiap-tia negara adalah berbeda-beda dan instrumen ratifikasi kalau tidak ditentukan oleh perjanjian internasional yang bersangkutan juga tidak mempunyai pengaruh dalam membentuk persetujuan akhir untuk terikat dengan perjanjian internasional.<sup>9</sup> Menurut catatan PBB, tindakan ratifikasi di Indonesia masih sangat sedikit.<sup>10</sup> Hal itu disebabkan karena kelalaian birokrasi atau sebab lain yaitu pemerintah Indonesia kurang mampu melaksanakan *reporting obligation* dalam waktu yang ditetapkan karena masalah ratifikasi adalah masalah yang rumit.

Masalah masyarakat adat di Indonesia termasuk salah satu pelanggaran HAM. Dalam upaya penyesuaian diri pada pemajuan HAM di dunia Internasional maka harus ada upaya ratifikasi untuk menunjukkan keterikatan terhadap instrumen internasional. Tapi dalam kenyataannya baru 14 anggota PBB yang meratifikasi konvensi ini. Disini terdapat beberapa kritik terhadap Indonesia bahwa walaupun Indonesia meratifikasi konvensi selalu ada *reservation* yang menolak pengajuan sengketa terhadap Mahkamah Internasional karena perlu diusahakan dulu upaya penyelesaian dari dalam negeri. Kritik lain adalah bahwa rumusan dalam konvensi sangat berbeda makna dengan rumusan perundang-undangan di Indonesia. Sebagai contoh adalah makna *indigenous people* atau orang pribumi yang termasuk didalamnya *tribal people* atau penduduk suku berbeda dengan rumusan konvensi.

---

<sup>9</sup> Mohd. Burhan Tsani, 1990. *Hukum dan Hubungan Internasional*, Yogyakarta: Liberty, h. 77.

<sup>10</sup> Fx. Jumaldi, *loc. Cit.*



Presiden adalah orang Indonesia asli<sup>11</sup>, menunjukkan bahwa yang dimaksud *indigenous people* adalah orang pribumi. Sedangkan rumusan dalam konvensi adalah penduduk asli dan penduduk suku yang tersingkir karena adanya imigran yang menguasai wilayah mereka dan menjadi mayoritas penduduk. Sebagai contoh adalah suku Indian di Amerika dan suku Aborigin di Australia, sehingga terdapat perbedaan bahwa konvensi-konvensi PBB cenderung menganggap bahwa pelanggaran HAM hanya terjadi antara aparat dengan masyarakat sipil, padahal perundang-undangan di Indonesia melihat kemungkinan bahwa pelanggaran HAM terjadi juga pada kelompok masyarakat dengan kelompok masyarakat lain.

Ratifikasi terhadap suatu konvensi bukan merupakan kewajiban karena wewenang untuk menolak ratifikasi dianggap melekat pada kedaulatan negara.<sup>12</sup> Tidak ada kewajiban hukum maupun moral untuk meratifikasi suatu perjanjian. Yang memperkuat adalah masalah sopan santun biasa untuk menyampaikan kepada negara-negara lain yang terkait mengenai suatu pernyataan alasan-alasan menolak ratifikasi.<sup>13</sup> Konvensi-konvensi meskipun tidak diratifikasi jarang menimbulkan komentar. Penyebabnya antara lain, rumitnya perangkat kerja pemerintah modern, artinya proses administratif sebelum pengambilan keputusan ratifikasi terlalu berbelarut-larut, selain itu negara-negara merasa kurang berkepentingan. Di Indonesia, negara merasa kurang berkepentingan dengan proses ratifikasi ini. Disatu sisi ratifikasi konvensi oleh Indonesia akan memperbaiki citra Indonesia dimata internasional karena telah mengikatkan diri dengan sebuah instrumen internasional tentang isu sosial budaya, tapi disisi lain Indonesia merasa kurang berkepentingan terhadapnya karena fokus perhatian pemerintah adalah upaya pemulihan ekonomi Indonesia yang mulai tahun 1997 dilanda krisis.

---

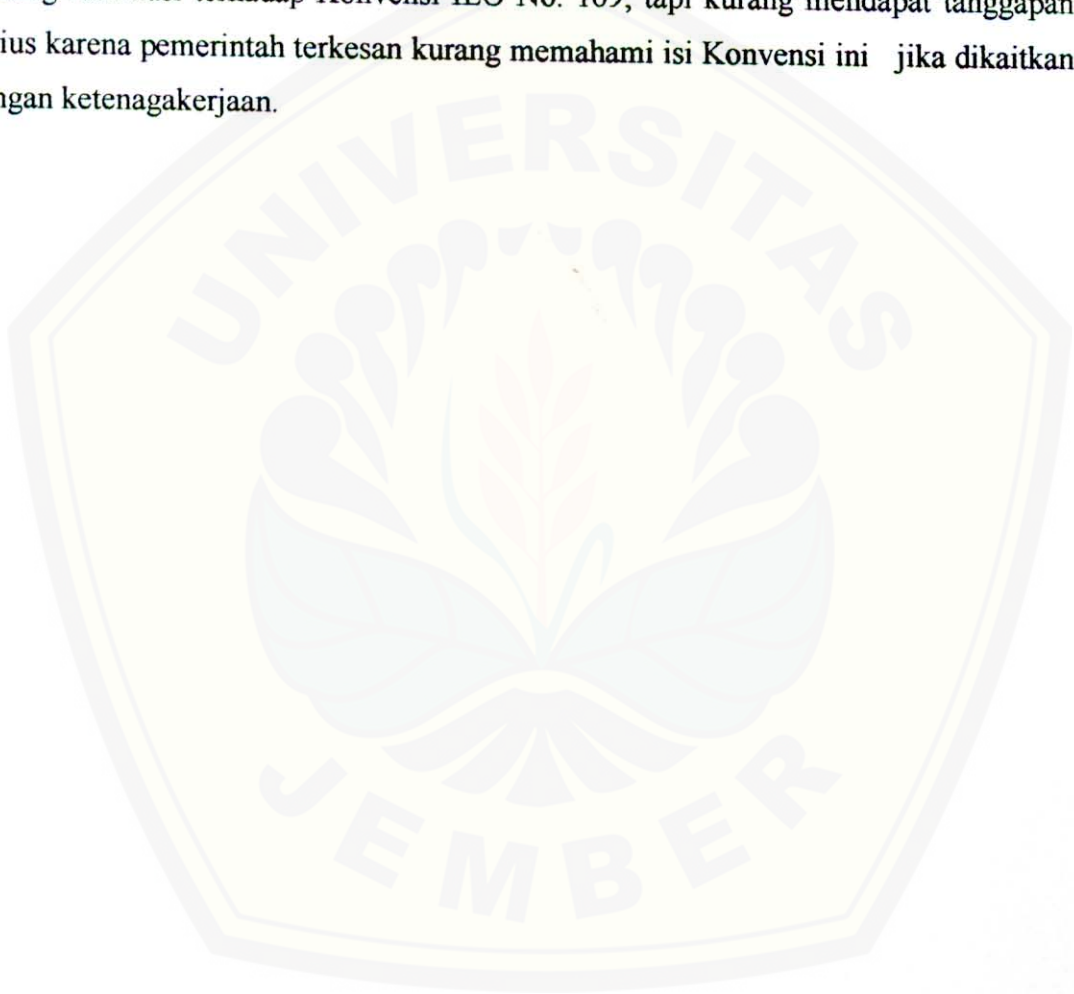
<sup>11</sup> Pasal 6 (1) UUD 1945

<sup>12</sup> Chaerul Anwar, 1989. *Hukum Internasional: Pengantar Hukum Bangsa-Bangsa*, Jakarta: Djambatan h. 75.

<sup>13</sup> Mohd. Burhan Tsani, *loc. Cit.*



Tuntutan agar pemerintah meratifikasi Konvensi ILO No. 169 telah dilakukan oleh beberapa kelompok masyarakat adat diseluruh Indonesia bersama ornop-ornop dan sejumlah LSM. Pada bulan Juni 1998, Japhama ( Jaringan pembela hak-hak masyarakat adat ) mengadakan dialog dengan menteri tenaga kerja kabinet Habibie tentang ratifikasi terhadap Konvensi ILO No. 169, tapi kurang mendapat tanggapan serius karena pemerintah terkesan kurang memahami isi Konvensi ini jika dikaitkan dengan ketenagakerjaan.



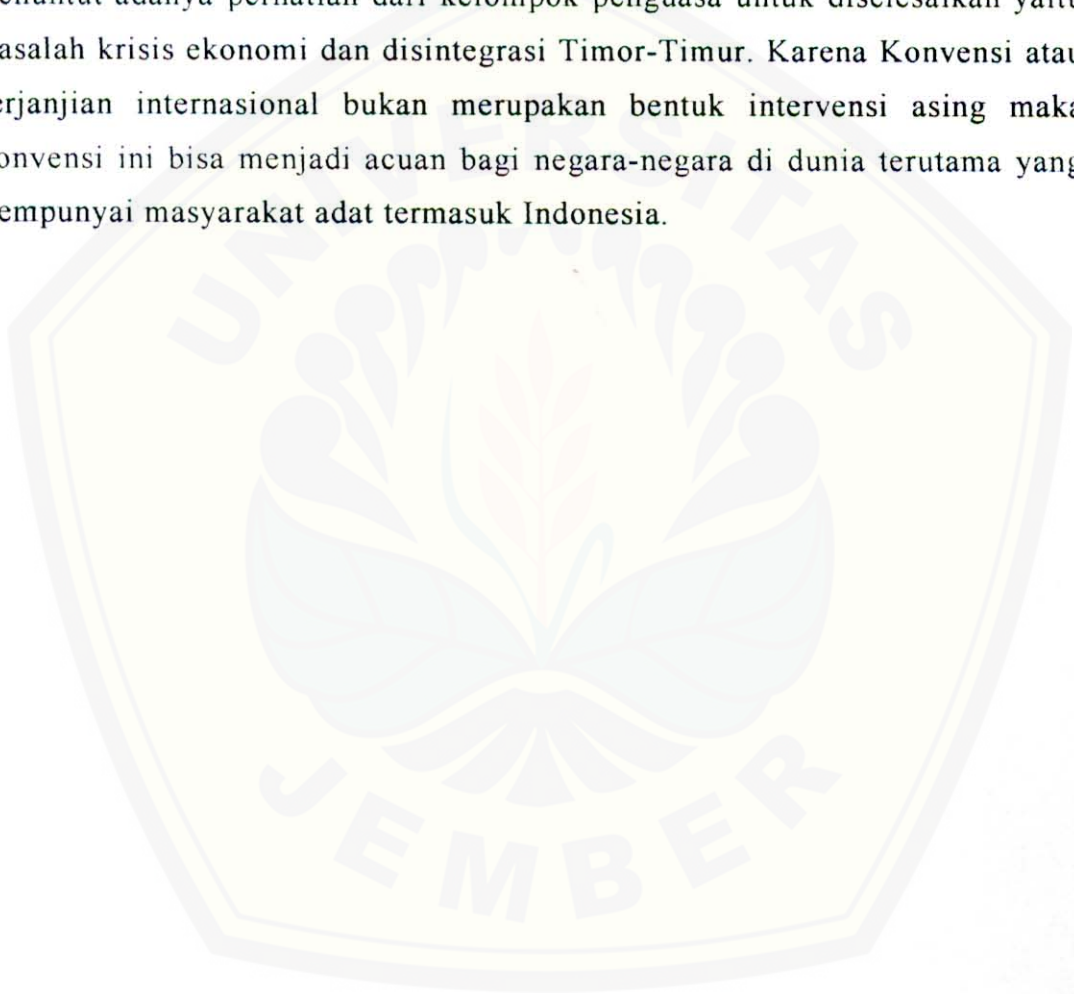


## V KESIMPULAN

Kedaulatan negara tetap mempunyai peran penting dalam menentukan pelaksanaan proses ratifikasi suatu konvensi. Meskipun demikian itu bukanlah satu-satunya alasan terlambatnya proses ratifikasi. Karena fenomena yang terjadi dalam sebuah negara termasuk tuntutan-tuntutan hak asasi manusia dari masyarakat adat tidak bisa dielakkan begitu saja dan merupakan proses dinamis sebuah negara untuk menjadi demokratis, mengingat bahwa masyarakat adat adalah komponen terbesar dari bangsa Indonesia. Negara Indonesia mempunyai landasan Idiil Pancasila dan semboyan Bhinneka Tunggal Ika ini cukup memosisikan masyarakat adat menjadi komponen penting dalam negara Indonesia. Ratifikasi suatu konvensi belum bisa dikatakan sebagai suatu intervensi asing terhadap kebijakan negara. Konvensi ILO No.169 tentang masyarakat adat perlu mendapat perhatian, karena komponen utama masyarakat Indonesia adalah masyarakat adat. Di negara Indonesia juga mempunyai *national interest* baik terhadap masyarakat adat maupun kebijakan terhadap masalah masyarakat adat itu sendiri. Kebijakan-kebijakan tersebut bisa mengacu pada dokumen perjanjian internasional (Konvensi) untuk menambah wacana hukum nasional. Munculnya LSM-LSM tidak semata-mata mencari keuntungan karena LSM berfungsi menyuarakan masyarakat adat agar mendapat posisi yang lebih layak secara hukum terhadap negara. Inti sengketa yang terjadi dalam masalah masyarakat adat dan negara adalah pengambilalihan hak-hak ruang yang dimiliki masyarakat adat oleh negara yang menyulut sentimen etnis dan berbagai bentuk primordialisme sehingga mengancam proses integrasi bangsa. Sesuai dengan teori pengambilan keputusan bahwa proses ratifikasi terhadap Konvensi ILO NO.169 pada era Habibie tidak terealisasi karena pengaruh politik birokratik di Indonesia. Politik birokratik di Indonesia terbatas pada kelompok tertentu yaitu kelompok penguasa negara atau



presiden dan DPR yang menyebabkan pengambilan keputusan hanya dipegang oleh kelompok penguasa tersebut. Hal ini menyebabkan kepentingan masyarakat adat masih tertinggal dan kurang mendapatkan perhatian karena tertutup oleh masalah-masalah besar yang terjadi pada era Habibie yang menuntut adanya perhatian dari kelompok penguasa untuk diselesaikan yaitu masalah krisis ekonomi dan disintegrasi Timor-Timur. Karena Konvensi atau perjanjian internasional bukan merupakan bentuk intervensi asing maka Konvensi ini bisa menjadi acuan bagi negara-negara di dunia terutama yang mempunyai masyarakat adat termasuk Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

**Buku-buku:**

- Alfian dan Nazaruddin S. (eds), *Profil Budaya Politik Indonesia*. Grafiti, Jakarta, 1991.
- Anwar, Chaerul, *Hukum Internasional: Pengantar Hukum Bangsa-Bangsa*, Djambatan, Jakarta, 1989.
- A.S. Hikam, Muhammad, *Politik Kewarganegaraan: Landasan Redemokratisasi di Indonesia*. Erlangga, Jakarta, 1999.
- Baehr, Peter, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998.
- , at. al. (eds), *Instrumen Internasional Pokok-Pokok Hak Asasi Manusia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1997.
- Bahagijo, Sugeng dan Asmara Nababan (eds), *Hak Asasi Manusia: Tanggung Jawab Negara, Peran Institusi Nasional dan Masyarakat*. Komnas HAM, Jakarta, 1999.
- Balander, Georges, *Antropologi Politik*. Terjemahan Y. Budi Santoso, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Bahan Penataran P-4*, Universitas Jember, 1993.
- Budiardjo, Miriam (ed), *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998.
- Dahl, Robert, *Analisis Politik Modern*. Terjemahan Mustafa K.R., Bumi Aksara, Jakarta, 1994.
- Dietz, Ton, *Pengakuan Hak Atas Sumber Daya Alam*. Terjemahan Roem Tomatipasang. Insist Press, Yogyakarta, 1998.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Hadi, Sutrisno, *Metode Riset*. Affandi Ofset, Yogyakarta, 1997.



- Hanintijo, Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Hartono, C. F. G. Sunaryati, *Ratifikasi Konvensi PBB Tentang Penghapusan Segala Diskriminasi Terhadap Wanita*. Dirjen Dikti Depdiknas, 1999/2000.
- Hidayat Rahz, Muhammad, *Menuju Masyarakat Terbuka: Lacak Jejak Pembaharuan di Indonesia*, Insist Press, Yogyakarta, 1999.
- Hoogerwerf, A., *Politikologi*. Erlangga, Jakarta, 1985.
- Kartika, Sandra dan Candra Gautama (eds), *Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Lanur, Alex, *Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka: Problema dan Tantangannya*. Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Manning, Chris dan Peter Van Diermen, *Indonesia ditengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*. LkiS, Yogyakarta, 2000.
- Mas'ood, Mohtar, *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*. LP3ES, Jakarta, 1990.
- , *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Sungaidi A. (ed), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1990.
- dan Collin MacAndrews(eds), *Perbandingan Sistem Politik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990.
- Mehden, Fred R. Von der, *Politik Negara-negara Berkembang*. Terjemahan S. Simamora, Bumi Aksara, Jakarta, 1987.
- Nasution, S dan M. Thomas, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi, Makalah*. Bina Aksara, Jakarta, 1999.
- Pareira, Andre H. (ed), *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia*. Raja Garfindo Persada, Jakarta, 1995.
- , *Reformasi Politik*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.

- Sihbudi, Riza, et. al., Idi Subandy Ibrahim (eds), *Bara dalam Sekam: Identifikasi Akar Masalah dan Solusi atas Konflik-konflik Lokal di Aceh, Maluku, Papua, dan Riau*. Mizan, Bandung, 2001.
- Soemarwoto, Otto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1997.
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional*. Sinar Grafika, Jakarta, 1992
- The Liang Ghie, *Ilmu Politik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1979.
- Tsani, Mohd. Burhan, *Hukum dan Hubungan Internasional*, Liberty, Yogyakarta, 1990.
- Lim Teck Ghee, dan Alberto G. Gomes(eds), *Suku Asli dan Pembangunan di Asia Tenggara*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993.
- Uhlin, Anders, *Hubungan Negara dan Masyarakat, Oposisi Berserak, Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ke-3 di Indonesia*. Mizan, Bandung, 1997.
- Urbaningrum, Anas, *Ranjau-ranjau Reformasi: Potret Konflik Politik Pasca Kejatuhan Soeharto*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Wahab, A. Solichin, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 1999.
- Wirodono, Sunardian, *Gerakan Politik Indonesia*. Puspaswara, Jakarta, 1995.
- Yayasan Bhakti Wawasan Nusantara, *Profil Propinsi Republik Indonesia: Kalimantan Timur*. Intermedia, Jakarta, 1992.

**Dokumen:**

- ILO Convention No. 169: Indigenous and Tribal People Convention*, 1989, International Labour Organization.
- Human Right Fact Sheet No. 9, 1999. The Right of Indigenous People*, United Nation.
- Undang Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional*, 1998, Departemen Luar Negeri.
- Universal Declaration of Human Right*, 1948, United Nation.



**Majalah:**

Majalah Kehutanan Indonesia Edisi 2/VIII/1999-2000.  
Suar, 1, Agustus 2000.  
\_\_\_\_\_, VI, Januari 2001.

**Jurnal:**

*Analisis CSIS*, XXII (1).  
\_\_\_\_\_, XXIV (6).  
\_\_\_\_\_, XXVIII (3).  
*Jurnal Ilmu Pemerintahan* (5).  
*Jurnal Antropologi Indonesia*, XXIV (62).

**Internet:**

<http://www.ilo.org/public/indonesia/region/astro/jakarta/indoilo.htm>  
[www.suarapembaharuan.com/news/1999/01/070199/opcd/op02/op02.htm](http://www.suarapembaharuan.com/news/1999/01/070199/opcd/op02/op02.htm)  
[www.forest.org/archive/indomalay/bentian.htm](http://www.forest.org/archive/indomalay/bentian.htm)  
[www.metla-fi/archive/forest/1997/06ms900112.htm](http://www.metla-fi/archive/forest/1997/06ms900112.htm)  
[www.komnas.go.id/indoesia/warkat-warta/edisi11\\_th1/kw\\_bingkai.html](http://www.komnas.go.id/indoesia/warkat-warta/edisi11_th1/kw_bingkai.html)  
[www.nusa.or.id/oldconf/1998/pernyataan.htm](http://www.nusa.or.id/oldconf/1998/pernyataan.htm)  
[www.bubu.com/kampus/mei99/fokus.htm](http://www.bubu.com/kampus/mei99/fokus.htm)  
[www.native.net.uthsca.edu/archive/nl/9702/0105.html](http://www.native.net.uthsca.edu/archive/nl/9702/0105.html)  
[www.latin.or.id/index.cfm?fuseaction=buku-reformasi](http://www.latin.or.id/index.cfm?fuseaction=buku-reformasi)  
[www.jkpp.or.id/makalahtimanggong.htm](http://www.jkpp.or.id/makalahtimanggong.htm)

**Surat Kabar:**

Kompas, 26 Januari 1995  
\_\_\_\_\_, 27 Pebruari 1995  
\_\_\_\_\_, 2 Maret 1995  
\_\_\_\_\_, 9 Nopember 1995  
\_\_\_\_\_, 20 Pebruari 1999  
\_\_\_\_\_, 27 Pebruari 1999  
\_\_\_\_\_, 16 Maret 1999  
\_\_\_\_\_, 26 Maret 1999  
\_\_\_\_\_, 01 September 1999  
\_\_\_\_\_, 25 Oktober 1999  
\_\_\_\_\_, 15 Nopember 1999  
\_\_\_\_\_, 20 Juni 2000  
\_\_\_\_\_, 09 Oktober 2000



LAMPIRAN I



**Digital Repository Universitas Jember**  
**Convention No. C169 was ratified by 14 countries.**

<b>Country</b>	<b>Ratification date</b>	<b>Status</b>
<b><u>Argentina</u></b>	03:07:2000	ratified
<b><u>Bolivia</u></b>	11:12:91	ratified
<b><u>Colombia</u></b>	07:08:91	ratified
<b><u>Costa Rica</u></b>	02:04:93	ratified
<b><u>Denmark</u></b>	22:02:96	ratified
<b><u>Ecuador</u></b>	15:05:98	ratified
<b><u>Fiji</u></b>	03:03:98	ratified
<b><u>Guatemala</u></b>	05:06:96	ratified
<b><u>Honduras</u></b>	28:03:95	ratified
<b><u>Mexico</u></b>	05:09:90	ratified
<b><u>Netherlands</u></b>	02:02:98	ratified
<b><u>Norway</u></b>	19:06:90	ratified
<b><u>Paraguay</u></b>	10:08:1993	ratified
<b><u>Peru</u></b>	02:02:94	ratified



LAMPIRAN II



Recommendation concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries  
Recommendation:R104  
Place:Geneva  
Session of the Conference:40  
Date of adoption=26.06.1957 Display the document in: [French](#) [Spanish](#)

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Fortieth Session on 5 June 1957, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the protection and integration of indigenous and other tribal and semi-tribal populations in independent countries, which is the sixth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of a Recommendation, supplementing the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957, and

Noting that the following standards have been framed with the co-operation of the United Nations, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation and the World Health Organisation, at appropriate levels and in their respective fields, and that it is proposed to seek their continuing co-operation in promoting and securing the application of these standards,

adopts this twenty-sixth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-seven, the following Recommendation, which may be cited as the Indigenous and Tribal Populations Recommendation, 1957:

The Conference recommends that each Member should apply the following provisions:

#### I. Preliminary Provisions

1.

(1) This Recommendation applies to--

(a) members of tribal or semi-tribal populations in independent countries whose social and economic conditions are at a less advanced stage than the stage reached by the other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) members of tribal or semi-tribal populations in independent countries which are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation and which, irrespective of their legal status, live more in conformity with the social, economic and cultural institutions of that time than with the institutions of the nation to which they belong.

(2) For the purposes of this Recommendation, the term *semi-tribal* includes groups and persons who, although they are in the process of losing their tribal characteristics, are not yet integrated into the national community.

(3) The indigenous and other tribal or semi-tribal populations mentioned in subparagraphs (1) and (2) of

#### II. Land

2. Legislative or administrative measures should be adopted for the regulation of the conditions, de facto or de jure, in which the populations concerned use the land.

3.

(1) The populations concerned should be assured of a land reserve adequate for the needs of shifting cultivation so long as no better system of cultivation can be introduced.

(2) Pending the attainment of the objectives of a settlement policy for semi-nomadic groups, zones should be established within which the livestock of such groups can graze without hindrance.



4. Members of the populations concerned should receive the same treatment as other members of the national population in relation to the ownership of underground wealth or to preference rights in the development of such wealth.

5.

(1) Save in exceptional circumstances defined by law the direct or indirect lease of lands owned by members of the populations concerned to persons or bodies not belonging to these populations should be restricted.

(2) In cases in which such lease is allowed, arrangements should be made to ensure that the owners will be paid equitable rents. Rents paid in respect of collectively owned land should be used, under appropriate regulations, for the benefit of the group which owns it.

6. The mortgaging of land owned by members of the populations concerned to a person or body not belonging to these populations should be restricted.

7. Appropriate measures should be taken for the elimination of indebtedness among farmers belonging to the populations concerned. Co-operative systems of credit should be organised, and low-interest loans, technical aid and, where appropriate, subsidies, should be extended to these farmers to enable them to develop their lands.

8. Where appropriate, modern methods of co-operative production, supply and marketing should be adapted to the traditional forms of communal ownership and use of land and production implements among the populations concerned and to their traditional systems of community service and mutual aid.

### III. Recruitment and Conditions of Employment

9. So long as the populations concerned are not in a position to enjoy the protection granted by law to workers in general, recruitment of workers belonging to these populations should be regulated by providing, in particular, for--

(a) licensing of private recruiting agents and supervision of their activities;

(b) safeguards against the disruptive influence of the recruitment of workers on their family and community life, including measures--

(i) prohibiting recruitment during specified periods and in specified areas; (ii) enabling workers to maintain contact with, and participate in important tribal activities of, their communities of origin; and

(iii) ensuring protection of the dependants of recruited workers;

(c) fixing the minimum age for recruitment and establishing special conditions for the recruitment of non-adult workers;

(d) establishing health criteria to be fulfilled by workers at the time of recruitment;

(e) establishing standards for the transport of recruited workers;

(f) ensuring that the worker--

(i) understands the conditions of his employment, as a result of explanation in his mother tongue;

(ii) freely and knowingly accepts the conditions of his employment.

10. So long as the populations concerned are not in a position to enjoy the protection granted by law to workers in general, the wages and the personal liberty of workers belonging to these populations should be protected, in particular, by providing that--

(a) wages shall normally be paid only in legal tender;

(b) the payment of any part of wages in the form of alcohol or other spirituous beverages or noxious drugs shall be prohibited;



prohibited;

(d) the maximum amounts and manner of repayment of advances on wages and the extent to which and conditions under which deductions from wages may be permitted shall be regulated;

(e) work stores or similar services operated in connection with the undertaking shall be supervised;

(f) the withholding or confiscation of effects and tools which workers commonly use, on the ground of debt or unfulfilled labour contract, without prior approval of the competent judicial or administrative authority shall be prohibited;

(g) interference with the personal liberty of workers on the ground of debt shall be prohibited.

11. The right to repatriation to the community of origin, at the expense of the recruiter or the employer, should be ensured in all cases where the worker--

(a) becomes incapacitated by sickness or accident during the journey to the place of employment or in the course of employment;

(b) is found on medical examination to be unfit for employment;

(c) is not engaged, after having been sent forward for engagement, for a reason for which he is not responsible;

(d) is found by the competent authority to have been recruited by misrepresentation or mistake.

12.

(1) Measures should be taken to facilitate the adaptation of workers belonging to the populations concerned to the concepts and methods of industrial relations in a modern society.

(2) Where necessary, standard contracts of employment should be drawn up in consultation with representatives of the workers and employers concerned. Such contracts should set out the respective rights and obligations of workers and employers, together with the conditions under which the contracts may be terminated. Adequate measures should be taken to ensure observance of these contracts.

13.

(1) Measures should be adopted, in conformity with the law, to promote the stabilisation of workers and their families in or near employment centres, where such stabilisation is in the interests of the workers and of the economy of the countries concerned.

(2) In applying such measures, special attention should be paid to the problems involved in the adjustment of workers belonging to the populations concerned and their families to the forms of life and work of their new social and economic environment.

14. The migration of workers belonging to the populations concerned should, when considered to be contrary to the interests of the workers and of their communities, be discouraged by measures designed to raise the standards of living in the areas which they traditionally occupy.

15.

(1) Governments should establish public employment services, stationary or mobile, in areas in which workers belonging to the populations concerned are recruited in large numbers.

(2) Such services should, in addition to assisting workers to find employment and assisting employers to find workers--

(a) determine the extent to which manpower shortages existing in other regions of the country could be met by manpower available in areas inhabited by the populations concerned without social or economic disturbance in these areas;

(b) advise workers and their employers on provisions concerning them contained in laws, regulations and contracts, relating to wages, housing, benefits for employment injuries, transportation and other conditions of employment;



(c) co-operate with the authorities responsible for the enforcement of laws or regulations ensuring the protection of the populations concerned and, where necessary, be entrusted with responsibility for the control of procedures connected with the recruitment and conditions of employment of workers belonging to these populations.

#### IV. Vocational Training

16. Programmes for the vocational training of the populations concerned should include provision for the training of members of these populations as instructors. Instructors should be conversant with such techniques, including where possible an understanding of anthropological and psychological factors, as would enable them to adapt their teaching to the particular conditions and needs of these populations.

17. the vocational training of members of the populations concerned should, as far as practicable, be carried out near the place where they live or in the place where they work.

18. During the early stages of integration this training should be given, as far as possible, in the vernacular language of the group concerned.

19. Programmes for the vocational training of the populations concerned should be co-ordinated with measures of assistance enabling independent workers to acquire the necessary materials and equipment and assisting wage earners in finding employment appropriate to their qualifications.

20. Programmes and methods of vocational training for the populations concerned should be co-ordinated with programmes and methods of fundamental education.

21. During the period of vocational training of members of the populations concerned, they should be given all possible assistance to enable them to take advantage of the facilities provided, including, where feasible, scholarships.

#### V. Handicrafts and Rural Industries

22. Programmes for the promotion of handicrafts and rural industries among the populations concerned should, in particular, aim at--

(a) improving techniques and methods of work as well as working conditions;

(b) developing all aspects of production and marketing, including credit facilities, protection against monopoly controls and against exploitation by middlemen, provision of raw materials at equitable prices, establishment of standards of craftsmanship, and protection of designs and of special aesthetic features of products; and

(c) encouraging the formation of co-operatives.

#### VI. Social Security and Measures of Assistance

23. The extension of social security schemes to workers belonging to the populations concerned should be preceded or accompanied, as conditions may require, by measures to improve their general social and economic conditions.

24. In the case of independent primary producers provision should be made for--

(a) instruction in modern methods of farming;

(b) supply of equipment, for example implements, stocks, seeds; and

(c) protection against the loss of livelihood resulting from natural hazards to crops or stock.

#### VII. Health

25. The populations concerned should be encouraged to organise in their communities local health boards or committees to look after the health of their members. The formation of these bodies should be accompanied by a suitable educational effort to ensure that full advantage is taken of them.

26.

(1) Special facilities should be provided for the training of members of the population



## Digital Repository Universitas Jember

auxiliary health workers and professional medical and sanitary personnel, where these members are not in a position to acquire such training through the ordinary facilities of the country.

(2) Care should be taken to ensure that the provision of special facilities does not have the effect of depriving members of the populations concerned of the opportunity to obtain their training through the ordinary facilities.

27. The professional health personnel working among the populations concerned should have training in anthropological and psychological techniques which will enable them to adapt their work to the cultural characteristics of these populations.

### VIII. Education

28. Scientific research should be organised and financed with a view to determining the most appropriate methods for the teaching of reading and writing to the children belonging to the populations concerned and for the utilisation of the mother tongue or the vernacular language as a vehicle of instruction.

29. Teachers working among the populations concerned should have training in anthropological and psychological techniques which will enable them to adapt their work to the cultural characteristics of these populations. These teachers should, as far as possible, be recruited from among such populations.

30. Pre-vocational instruction, with emphasis on the teaching of subjects relating to agriculture, handicrafts, rural industries and home economics, should be introduced in the programmes of primary education intended for the populations concerned.

31. Elementary health instruction should be included in the programmes of primary education intended for the populations concerned.

32. The primary education of the populations concerned should be supplemented, as far as possible, by campaigns of fundamental education. These campaigns should be designed to help children and adults to understand the problems of their environment and their rights and duties as citizens and individuals, thereby enabling them to participate more effectively in the economic and social progress of their community.

### IX. Languages and Other Means of Communication

33. Where appropriate the integration of the populations concerned should be facilitated by--

- (a) enriching the technical and juridical vocabulary of their vernacular languages and dialects;
- (b) establishing alphabets for the writing of these languages and dialects;
- (c) publishing in these languages and dialects readers adapted to the educational and cultural level of the populations concerned; and
- (d) publishing bilingual dictionaries.

34. Methods of audio-visual communication should be employed as means of information among the populations concerned.

### X. Tribal Groups in Frontier Zones

35.

(1) Where appropriate and practicable, intergovernmental action should be taken, by means of agreements between the governments concerned, to protect semi-nomadic tribal groups whose traditional territories lie across international boundaries.

(2) Such action should aim in particular at--

- (a) ensuring that members of these groups who work in another country receive fair wages in
- (b) assisting these workers to improve their conditions of life without discrimination on account of their nationality or of their semi-nomadic character.



# Digital Repository Universitas Jember

## XI. Administration

36. Administrative arrangements should be made, either through government agencies specially created for the purpose or through appropriate co-ordination of the activities of other government agencies, for--

- (a) ensuring enforcement of legislative and administrative provisions for the protection and integration of the populations concerned;
- (b) ensuring effective possession of land and use of other natural resources by members of these populations;
- (c) administering the property and income of these populations when necessary in their interests;
- (d) providing free legal aid for the members of the populations concerned that may need legal aid but cannot afford it;
- (e) establishing and maintaining educational and health services for the populations concerned;
- (f) promoting research designed to facilitate understanding of the way of life of such populations and of the process of their integration into the national community;
- (g) preventing the exploitation of workers belonging to the populations concerned on account of their unfamiliarity with the industrial environment to which they are introduced;
- (h) where appropriate, supervising and co-ordinating, within the framework of the programmes of protection and integration, the activities, whether philanthropic or profit-making, carried out by individuals and corporate bodies, public or private, in regions inhabited by the populations concerned.

37.

(1) National agencies specifically responsible for the protection and integration of the populations concerned should be provided with regional centres, situated in areas where these populations are numerous.

(2) These agencies should be staffed by officials selected and trained for the special tasks they have to perform. As far as possible, these officials should be recruited from among the members of the populations concerned.

### **Cross references**

Conventions: C107 Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957

---

[ILO Home](#) [NORMES home](#) [ILOLEX home](#) [Universal Query](#) [NATLEX](#)

**(NORMES) at Tel: +41.22.799.7149, Fax: +41.22.799.7139 or by email: ([polnorm@ilo.org](mailto:polnorm@ilo.org))**

Copyright © 2001 International Labour Organization (ILO)

[Disclaimer](#)

[webinfo@ilo.org](mailto:webinfo@ilo.org)





LAMPIRAN III

# Digital Repository Universitas Jember

## C169 Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989

Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in independent Countries (Note: Date of coming into force: 05:09:1991.)  
Convention:C169  
Place:Geneva  
Session of the Conference:75  
Date of adoption:27:06:1989  
[See the ratifications for this Convention](#)  
Display the document in: [French](#) [Spanish](#)

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its 76th Session on 7 June 1989, and

Noting the international standards contained in the Indigenous and Tribal Populations Convention and Recommendation, 1957, and

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards, and

Recognising the aspirations of these peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live, and

Noting that in many parts of the world these peoples are unable to enjoy their fundamental human rights to the same degree as the rest of the population of the States within which they live, and that their laws, values, customs and perspectives have often been eroded, and

Calling attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding, and

Noting that the following provisions have been framed with the co-operation of the United Nations, the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation and the World Health Organisation, as well as of the Inter-American Indian Institute, at appropriate levels and in their respective fields, and that it is proposed to continue this co-operation in promoting and securing the application of these provisions, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention revising the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957;

adopts the twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-nine, the following Convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989;

### Part I. General Policy

#### Article 1

1. This Convention applies to:

(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who,



# Digital Repository Universitas Jember

irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.

2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.

3. The use of the term *peoples*

## Article 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.

2. Such action shall include measures for:

(a) ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;

(b) promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;

(c) assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

## Article 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.

2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention.

## Article 4

1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.

2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.

3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.

## Article 5

In applying the provisions of this Convention:

(a) the social, cultural, religious and spiritual values and practices of these peoples shall be recognised and protected, and due account shall be taken of the nature of the problems which face them both as groups and as individuals;

(b) the integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;

(c) policies aimed at mitigating the difficulties experienced by these peoples in facing new conditions of life and work shall be adopted, with the participation and co-operation of the peoples affected.

## Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, governments shall:

(a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;



(b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and

(c) establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

#### Article 7

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.

3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.

4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

#### Article 8

1. In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.

2. These peoples shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognised human rights. Procedures shall be established, whenever necessary, to resolve conflicts which may arise in the application of this principle.

3. The application of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not prevent members of these peoples from exercising the rights granted to all citizens and from assuming the corresponding duties.

#### Article 9

1. To the extent compatible with the national legal system and internationally recognised human rights, the methods customarily practised by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected.

2. The customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases.

#### Article 10

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.

2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

#### Article 11

The exaction from members of the peoples concerned of compulsory personal services in any form,



# Digital Repository Universitas Jember

whether paid or unpaid, shall be prohibited and punishable by law, except in cases prescribed by law for all citizens.

## Article 12

The peoples concerned shall be safeguarded against the abuse of their rights and shall be able to take legal proceedings, either individually or through their representative bodies, for the effective protection of these rights. Measures shall be taken to ensure that members of these peoples can understand and be understood in legal proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other effective means.

## Part II. Land

### Article 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship.

2. The use of the term *lands* in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.

### Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

2. Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.

3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.

### Article 15

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

### Article 16

1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.

2. Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.

3. Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.

4. When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreement,



# Digital Repository Universitas Jember

through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal status at least equal to that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

## Article 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.

2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.

3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

## Article 18

Adequate penalties shall be established by law for unauthorised intrusion upon, or use of, the lands of the peoples concerned, and governments shall take measures to prevent such offences.

## Article 19

National agrarian programmes shall secure to the peoples concerned treatment equivalent to that accorded to other sectors of the population with regard to: (a) the provision of more land for these peoples when they have not the area necessary for providing the essentials of a normal existence, or for any possible increase in their numbers;

(b) the provision of the means required to promote the development of the lands which these peoples already possess.

## Part III. Recruitment and Conditions of Employment

### Article 20

1. Governments shall, within the framework of national laws and regulations, and in co-operation with the peoples concerned, adopt special measures to ensure the effective protection with regard to recruitment and conditions of employment of workers belonging to these peoples, to the extent that they are not effectively protected by laws applicable to workers in general.

2. Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards:

(a) admission to employment, including skilled employment, as well as measures for promotion and advancement;

(b) equal remuneration for work of equal value;

(c) medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing;

(d) the right of association and freedom for all lawful trade union activities, and the right to conclude collective agreements with employers or employers' organisations.

3. The measures taken shall include measures to ensure:

(a) that workers belonging to the peoples concerned, including seasonal, casual and migrant workers in agricultural and other employment, as well as those employed by labour contractors, enjoy the protection afforded by national law and practice to other such workers in the same sectors, and that they are fully informed of their rights under labour legislation and of the means of redress available to them;

(b) that workers belonging to these peoples are not subjected to working conditions hazardous to their health, in particular through exposure to pesticides or other toxic substances;



(c) that workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude;

(d) that workers belonging to these peoples enjoy equal opportunities and equal treatment in employment for men and women, and protection from sexual harassment.

4. Particular attention shall be paid to the establishment of adequate labour inspection services in areas where workers belonging to the peoples concerned undertake wage employment, in order to ensure compliance with the provisions of this Part of this Convention.

#### Part IV. Vocational Training, Handicrafts and Rural Industries

##### Article 21

Members of the peoples concerned shall enjoy opportunities at least equal to those of other citizens in respect of vocational training measures.

##### Article 22

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training programmes of general application.

2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.

3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

##### Article 23

1. Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these people and whenever appropriate, ensure that these activities are strengthened and promoted.

2. Upon the request of the peoples concerned, appropriate technical and financial assistance shall be provided wherever possible, taking into account the traditional technologies and cultural characteristics of these peoples, as well as the importance of sustainable and equitable development.

#### Part V. Social Security and Health

##### Article 24

Social security schemes shall be extended progressively to cover the peoples concerned, and applied without discrimination against them.

##### Article 25

1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them with resources to allow them to design and deliver such services under their own responsibility and control, so that they may enjoy the highest attainable standard of physical and mental health.

2. Health services shall, to the extent possible, be community-based. These services shall be planned and administered in co-operation with the peoples concerned and take into account their economic, geographic, social and cultural conditions as well as their traditional preventive care, healing practices and medicines.

3. The health care system shall give preference to the training and employment of local community health workers, and focus on primary health care while maintaining strong links with other levels of health



care services.

4. The provision of such health services shall be co-ordinated with other social, economic and cultural measures in the country.

## Part VI. Education and Means of Communication

### Article 26

Measures shall be taken to ensure that members of the peoples concerned have the opportunity to acquire education at all levels on at least an equal footing with the rest of the national community.

### Article 27

1. Education programmes and services for the peoples concerned shall be developed and implemented in co-operation with them to address their special needs, and shall incorporate their histories, their knowledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations.

2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.

3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

### Article 28

1. Children belonging to the peoples concerned shall, wherever practicable, be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong. When this is not practicable, the competent authorities shall undertake consultations with these peoples with a view to the adoption of measures to achieve this objective.

2. Adequate measures shall be taken to ensure that these peoples have the opportunity to attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country.

3. Measures shall be taken to preserve and promote the development and practice of the indigenous languages of the peoples concerned.

### Article 29

The imparting of general knowledge and skills that will help children belonging to the peoples concerned to participate fully and on an equal footing in their own community and in the national community shall be an aim of education for these peoples.

### Article 30

1. Governments shall adopt measures appropriate to the traditions and cultures of the peoples concerned, to make known to them their rights and duties, especially in regard to labour, economic opportunities, education and health matters, social welfare and their rights deriving from this Convention.

2. If necessary, this shall be done by means of written translations and through the use of mass communications in the languages of these peoples.

### Article 31

Educational measures shall be taken among all sections of the national community, and particularly among those that are in most direct contact with the peoples concerned, with the object of eliminating prejudices that they may harbour in respect of these peoples. To this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.

## Part VII. Contacts and Co-operation across Borders



Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.

Part VIII. Administration

Article 33

1. The governmental authority responsible for the matters covered in this Convention shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist to administer the programmes affecting the peoples concerned, and shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the functions assigned to them.

2. These programmes shall include:

(a) the planning, co-ordination, execution and evaluation, in co-operation with the peoples concerned, of the measures provided for in this Convention;

(b) the proposing of legislative and other measures to the competent authorities and supervision of the application of the measures taken, in co-operation with the peoples concerned.

Part IX. General Provisions

Article 34

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

Article 35

The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, custom or agreements.

PART X. PROVISIONS

Article 36

This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957.

Article 37

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 38

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 39

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the



## Digital Repository Universitas Jember

expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

### Article 40

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

### Article 41

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

### Article 42

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

### Article 43

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides-

(a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 39 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

(b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

### Article 44

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

### Cross references

Conventions: C107 Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957

Recommendations: R104 Indigenous and Tribal Populations Recommendation, 1957

Revised: C107 This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957

---

[ILO Home](#) [NORMES home](#) [ILOLEX home](#) [Universal Query](#) [NATLEX](#)

**(NORMES) at Tel: +41.22.799.7149, Fax: +41.22.799.7139 or by email: ([polnorm@ilo.org](mailto:polnorm@ilo.org))**

Copyright © 2001 International Labour Organization (ILO)

[Disclaimer](#)

[webinfo@ilo.org](mailto:webinfo@ilo.org)





LAMPIRAN IV

Department of Foreign Affairs

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 24 TAHUN 2000  
TENTANG  
PERJANJIAN INTERNASIONAL

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

bahwa dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, Pemerintah Negara Republik Indonesia, sebagai bagian dari masyarakat internasional, melakukan hubungan dan kerja sama internasional yang diwujudkan dalam perjanjian internasional;

bahwa ketentuan mengenai pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sangat ringkas, sehingga perlu dijabarkan lebih lanjut dalam suatu peraturan perundang-undangan;

bahwa Surat Presiden Republik Indonesia No. 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 tentang "Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara Lain" yang selama ini digunakan sebagai pedoman untuk membuat dan mengesahkan perjanjian internasional sudah tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi;

bahwa pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional antara Pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah negara-negara lain, organisasi internasional, dan subjek hukum internasional lain adalah suatu perbuatan hukum yang sangat penting karena mengikat negara pada bidang-bidang tertentu, dan oleh sebab itu pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional harus dilakukan dengan dasar-dasar yang jelas dan kuat, dengan menggunakan instrumen peraturan perundang-undangan yang jelas pula;

bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Huruf a, b, c, dan d perlu dibentuk Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional;

Mengingat :

Pasal 5 Ayat (1), Pasal 11, dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya (1999);

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 156; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3882).

DENGAN PERSETUJUAN BERSAMA  
ANTARA  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
DAN  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERJANJIAN INTERNASIONAL



#### Pasal 1

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.
2. Pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi

(ratification), akses (accession), penerimaan (acceptance) dan persetujuan (approval).

3. Surat Kuasa (Full Powers) adalah surat yang dikeluarkan oleh Presiden atau Menteri yang memberikan kuasa kepada satu atau beberapa orang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia untuk menandatangani atau menerima naskah perjanjian, menyatakan persetujuan negara untuk mengikat diri pada perjanjian, dan/atau menyelesaikan hal-hal lain yang diperlukan dalam pembuatan perjanjian internasional.

4. Surat Kepercayaan (Credentials) adalah surat yang dikeluarkan oleh Presiden atau Menteri yang memberikan kuasa kepada satu atau beberapa orang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia untuk menghadiri, merundingkan, dan/atau menerima hasil akhir suatu pertemuan internasional.

5. Pensiyaatan (Reservation) adalah pernyataan sepihak suatu negara untuk tidak menerima berlakunya ketentuan tertentu pada perjanjian internasional, dalam rumusan yang dibuat ketika menandatangani, menerima, menyetujui, atau mengesahkan suatu perjanjian internasional yang bersifat multilateral.

6. Pernyataan (Declaration) adalah pernyataan sepihak suatu negara tentang pemahaman atau penafsiran mengenai suatu ketentuan dalam perjanjian internasional, yang dibuat ketika menandatangani, menerima, menyetujui, atau mengesahkan perjanjian internasional yang bersifat multilateral, guna memperjelas makna ketentuan tersebut dan tidak dimaksudkan untuk mempengaruhi hak dan kewajiban negara dalam perjanjian internasional.

7. Organisasi Internasional adalah organisasi antarpemerintah yang diakui sebagai subjek hukum internasional dan mempunyai kapasitas untuk membuat perjanjian internasional.

8. Suksesi Negara adalah peralihan hak dan kewajiban dari satu negara kepada negara lain, sebagai akibat pergantian negara, untuk melanjutkan tanggung jawab pelaksanaan hubungan luar negeri dan pelaksanaan kewajiban sebagai pihak suatu perjanjian internasional, sesuai dengan hukum internasional dan prinsip-prinsip dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

9. Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

#### Pasal 2

Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.

#### Pasal 3

Pemerintah Republik Indonesia mengikat diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut:

- a. penandatanganan;
- b. pengesahan;
- c. pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik;
- d. cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.



## BAB II

### PEMBUATAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

#### Pasal 4

(1) Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan; dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan itikad baik.

(2) Dalam pembuatan perjanjian internasional, Pemerintah Republik Indonesia berpedoman pada kepentingan nasional dan berdasarkan prinsip-prinsip persamaan kedudukan, saling menguntungkan, dan memperhatikan, baik hukum nasional maupun hukum internasional yang berlaku.

#### Pasal 5

(1) Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, di tingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri.

(2) Pemerintah Republik Indonesia dalam mempersiapkan pembuatan perjanjian internasional, terlebih dahulu harus menetapkan posisi Pemerintah Republik Indonesia yang dituangkan dalam suatu pedoman delegasi Republik Indonesia.

(3) Pedoman delegasi Republik Indonesia, yang perlu mendapat persetujuan Menteri, memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. latar belakang permasalahan;
- b. analisis permasalahan ditinjau dari aspek politis dan yuridis serta aspek lain yang dapat mempengaruhi kepentingan nasional Indonesia;
- c. posisi Indonesia, saran, dan penyesuaian yang dapat dilakukan untuk mencapai kesepakatan.

(4) Perundingan rancangan suatu perjanjian internasional dilakukan oleh Delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Menteri atau pejabat lain sesuai dengan materi perjanjian dan lingkup kewenangan masing-masing.

#### Pasal 6

(1) Pembuatan perjanjian internasional dilakukan melalui tahap peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan, dan penandatanganan.

(2) Penandatanganan suatu perjanjian internasional merupakan persetujuan atas naskah perjanjian internasional tersebut yang telah dihasilkan dan/atau merupakan pernyataan untuk mengikat diri secara definitif sesuai dengan kesepakatan para pihak.

#### Pasal 7

(1) Seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikat diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa.

(2) Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 adalah:

- a. Presiden, dan
- b. Menteri.

(3) Satu atau beberapa orang yang menghadiri, merundingkan, dan/atau menerima hasil akhir suatu pertemuan internasional, memerlukan Surat Kepercayaan.



(4) Surat Kuasa dapat diberikan secara terpisah atau disatukan dengan Surat Kepercayaan, sepanjang dimungkinkan, menurut ketentuan dalam suatu perjanjian internasional atau pertemuan internasional.

(5) Penandatanganan suatu perjanjian internasional yang menyangkut kerja sama teknis sebagai pelaksanaan dari perjanjian yang sudah berlaku dan materinya berada dalam lingkup kewenangan suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, dilakukan tanpa memerlukan Surat Kuasa.

Pasal 8

(1) Pemerintah Republik Indonesia dapat melakukan persyaratan dan/atau pernyataan, kecuali ditentukan lain dalam perjanjian internasional tersebut.

(2) Persyaratan dan pernyataan yang dilakukan pada saat penandatanganan perjanjian internasional harus ditegaskan kembali pada saat pengesahan perjanjian tersebut.

(3) Persyaratan dan pernyataan yang ditetapkan Pemerintah Republik Indonesia dapat ditarik kembali setiap saat melalui pernyataan tertulis atau menurut tata cara yang ditetapkan dalam perjanjian internasional.

BAB III

PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

Pasal 9

(1) Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut.

(2) Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.

Pasal 10

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Pasal 11

(1) Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden.

(2) Pemerintah Republik Indonesia menyampaikan salinan setiap keputusan presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dievaluasi.

Pasal 12

(1) Dalam mengesahkan suatu perjanjian internasional, lembaga pemrakarsa yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, menyiapkan salinan naskah perjanjian, terjemahan, rancangan undang-undang, atau rancangan keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional dimaksud serta dokumen-dokumen lain yang diperlukan.

(2) Lembaga pemrakarsa, yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dimaksud dalam Ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama dengan pihak-pihak terkait.

(3) Prosedur pengajuan pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Menteri untuk disampaikan kepada Presiden.



## Pasal 13

Setiap undang-undang atau keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

## Pasal 14

Menteri menandatangani piagam pengesahan untuk mengikatkan Pemerintah Republik Indonesia pada suatu perjanjian internasional untuk dipertukarkan dengan negara pihak atau disimpan oleh negara atau lembaga penyimpan pada organisasi internasional.

## BAB IV

### PEMBERLAKUAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

#### Pasal 15

(1) Selain perjanjian internasional yang perlu disahkan dengan undang-undang atau keputusan presiden, Pemerintah Republik Indonesia dapat membuat perjanjian internasional yang berlaku setelah penandatanganan atau pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik, atau melalui cara-cara lain sebagaimana disepakati oleh para pihak pada perjanjian tersebut.

(2) Suatu perjanjian internasional mulai berlaku dan mengikat para pihak setelah memenuhi ketentuan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian tersebut.

#### Pasal 16

(1) Pemerintah Republik Indonesia melakukan perubahan atas ketentuan suatu perjanjian internasional berdasarkan kesepakatan antara para pihak dalam perjanjian tersebut.

(2) Perubahan perjanjian internasional mengikat para pihak melalui tata cara sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian tersebut.

(3) Perubahan atas suatu perjanjian internasional yang telah disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat.

(4) Dalam hal perubahan perjanjian internasional yang hanya bersifat teknis-administratif, pengesahan atas perubahan tersebut dilakukan melalui prosedur sederhana.

## BAB V

### PENYIMPANAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

#### Pasal 17

(1) Menteri bertanggung jawab menyimpan dan memelihara naskah asli perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia serta menyusun daftar naskah resmi dan menerbitkannya dalam himpunan perjanjian internasional.

(2) Salinan naskah resmi setiap perjanjian internasional disampaikan kepada lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen pemrakarsa.

(3) Menteri memberitahukan dan menyampaikan salinan naskah resmi suatu perjanjian internasional yang telah dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada sekretariat organisasi internasional yang di dalamnya Pemerintah Republik Indonesia menjadi anggota.

(4) Menteri memberitahukan dan menyampaikan salinan piagam pengesahan perjanjian internasional kepada instansi-instansi terkait.

(5) Dalam hal Pemerintah Republik Indonesia ditunjuk sebagai penyimpan piagam pengesahan perjanjian internasional, Menteri menerima dan menjadi penyimpan piagam pengesahan perjanjian internasional yang disampaikan negara-negara pihak.



## BAB VI

### PENGAKHIRAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

#### Pasal 18

Perjanjian internasional berakhir apabila:

- a. terdapat kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian;
- b. tujuan perjanjian tersebut telah tercapai;
- c. terdapat perubahan mendasar yang mempengaruhi pelaksanaan perjanjian;
- d. salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian;
- e. dibuat suatu perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama;
- f. muncul norma-norma baru dalam hukum internasional;
- g. objek perjanjian hilang;
- h. terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional.

#### Pasal 19

Perjanjian internasional yang berakhir sebelum waktunya, berdasarkan kesepakatan para pihak, tidak mempengaruhi penyelesaian setiap pengaturan yang menjadi bagian perjanjian dan belum dilaksanakan secara penuh pada saat berakhirnya perjanjian tersebut.

#### Pasal 20

Perjanjian internasional tidak berakhir karena suksesi negara, tetapi tetap berlaku selama negara pengganti menyatakan terikat pada perjanjian tersebut.

## BAB VII

### KETENTUAN PERALIHAN

#### Pasal 21

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, pembuatan atau pengesahan perjanjian internasional yang masih dalam proses, diselesaikan sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.

## BAB VIII

### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 22

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini melalui Lembaran Negara Republik Indonesia.

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 23 Oktober 2000

SEKRETARIS NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.

DJOHAN EFFENDI Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 23 Oktober 2000  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd.

ABDURRAHMAN WAHID

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2000 NOMOR 185

Salinan sesuai dengan aslinya

SEKRETARIAT NEGARA RI

Kepala Biro Hukum,

ttd.

B.P. Silitonga



PENJELASAN

ATAS

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 24 TAHUN 2000

TENTANG

PERJANJIAN INTERNASIONAL

## I. UMUM

Dalam melaksanakan politik luar negeri yang diabdikan kepada kepentingan nasional, Pemerintah Republik Indonesia melakukan berbagai upaya termasuk membuat perjanjian internasional dengan negara lain, organisasi internasional, dan subjek-subjek hukum internasional lain.

Perkembangan dunia yang ditandai dengan pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan intensitas hubungan dan interdependensi antarnegara. Sejalan dengan peningkatan hubungan tersebut, maka makin meningkat pula kerja sama internasional yang dituangkan dalam beragam bentuk perjanjian internasional.

Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional melibatkan berbagai lembaga negara dan lembaga pemerintah berikut perangkatnya. Agar tercapai hasil yang maksimal, diperlukan adanya koordinasi di antara lembaga-lembaga yang bersangkutan. Untuk tujuan tersebut, diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur secara jelas dan menjamin kepastian hukum atas setiap aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.

Pengaturan mengenai pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang ada sebelum disusunnya undang-undang ini tidak dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang jelas sehingga dalam praktiknya menimbulkan banyak kesimpang-siuran. Pengaturan sebelumnya hanya menitikberatkan pada aspek pengesahan perjanjian internasional. Oleh karena itu, diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mencakup aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional demi kepastian hukum.

Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional merupakan pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 bersifat ringkas sehingga memerlukan penjabaran lebih lanjut. Untuk itu, diperlukan suatu perangkat perundang-undangan yang secara tegas mendefinisikan kewenangan lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional serta aspek-aspek lain yang diperlukan dalam mewujudkan hubungan yang dinamis antara kedua lembaga tersebut.

Perjanjian internasional yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain. Bentuk dan nama perjanjian internasional dalam praktiknya cukup beragam, antara lain: treaty, convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary records, process verbal, modus vivendi, dan letter of intent. Pada umumnya bentuk dan nama perjanjian menunjukkan bahwa materi yang diatur oleh perjanjian tersebut memiliki bobot kerja sama yang berbeda tingkatannya. Namun demikian, secara hukum, perbedaan tersebut tidak mengurangi hak dan kewajiban para pihak yang tertuang di dalam suatu perjanjian



internasional. Penggunaan suatu bentuk dan nama tertentu bagi perjanjian internasional, pada dasarnya menunjukkan keinginan dan maksud para pihak terkait serta dampak politiknya bagi para pihak tersebut.

Sebagai bagian terpenting dalam proses pembuatan perjanjian, pengesahan perjanjian internasional perlu mendapat perhatian mendalam mengingat pada tahap tersebut suatu negara secara resmi mengikatkan diri pada perjanjian itu. Dalam praktiknya, bentuk pengesahan terbagi dalam empat kategori, yaitu (a). ratifikasi (ratification) apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional turut menandatangani naskah perjanjian. (b). aksesi (accession) apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional tidak turut menandatangani naskah perjanjian. (c). penerimaan (acceptance) dan penyetujuan (approval) adalah pernyataan menerima atau menyetujui dari negara-negara pihak pada suatu perjanjian internasional atas perubahan perjanjian internasional tersebut. Selain itu, juga terdapat perjanjian-perjanjian internasional yang tidak memerlukan pengesahan dan langsung berlaku setelah penandatanganan.

Pengaturan mengenai pengesahan perjanjian internasional di Indonesia selama ini dijabarkan dalam Surat Presiden No. 2826/HK/60 tertanggal 22 Agustus 1960, kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, yang telah menjadi pedoman dalam proses pengesahan perjanjian internasional, yaitu pengesahan melalui undang-undang atau keputusan presiden, bergantung kepada materi yang diaturnya. Namun demikian, dalam praktik selama ini telah terjadi berbagai penyimpangan dalam melaksanakan surat presiden tersebut, sehingga perlu diganti dengan Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional.

Pokok materi yang diatur dalam undang-undang ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

- a. Ketentuan Umum;
- b. Pembuatan Perjanjian Internasional;
- c. Pengesahan Perjanjian Internasional;
- d. Pemberlakuan Perjanjian Internasional;
- e. Penyimpanan Perjanjian Internasional;
- f. Pengakhiran Perjanjian Internasional;
- g. Ketentuan Peralihan;
- h. Ketentuan Penutup.

## II. Pasal Demi Pasal

### Pasal 1

Cukup jelas

### Pasal 2

Sesuai dengan tugas dan fungsinya, Menteri memberikan pendapat dan pertimbangan politis dalam membuat dan mengesahkan perjanjian internasional berdasarkan kepentingan nasional. Sebagai pelaksana hubungan luar negeri dan politik luar negeri, Menteri juga terlibat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, khususnya dalam mengkoordinasikan langkah-langkah yang perlu diambil untuk melaksanakan prosedur pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional. Hal yang menyangkut kepentingan publik adalah materi yang diatur dalam Pasal 10 undang-undang ini.

### Pasal 3

Yang dimaksud dengan "cara-cara lain" yang disepakati oleh para pihak (misalnya simplified procedure) adalah keterikatan secara otomatis pada perjanjian internasional apabila dalam masa tertentu



tidak menyampaikan notifikasi tertulis untuk menolak keterikatannya pada suatu perjanjian internasional.

Pasal 4

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan subjek hukum internasional lain dalam pasal ini adalah suatu entitas hukum yang diakui oleh hukum internasional dan mempunyai kapasitas membuat perjanjian internasional dengan negara.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 5

Ayat (1)

Lembaga Negara adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, dan Dewan Pertimbangan Agung yang fungsi dan wewenangnya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Lembaga Pemerintah adalah lembaga eksekutif termasuk presiden, departemen/instansi dan badan-badan pemerintah lain, seperti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan Badan Tenaga Atom Nasional, yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Badan-badan independen lain yang dibentuk oleh Pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu tidak termasuk dalam pengertian lembaga pemerintah. Mekanisme konsultasi dengan Menteri sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai pelaksana hubungan dan politik luar negeri, dengan tujuan melindungi kepentingan nasional dan mengarahkan agar pembuatan perjanjian internasional tidak bertentangan dengan kebijakan politik luar negeri Republik Indonesia, dan prosedur pelaksanaannya sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional. Mekanisme konsultasi tersebut dapat dilakukan melalui rapat antardepartemen atau komunikasi surat-menyurat antara lembaga-lembaga dengan Departemen Luar Negeri untuk meminta pandangan politis/yuridis mengenai rencana pembuatan perjanjian internasional tersebut.

Ayat (2)

Pedoman delegasi Republik Indonesia dibuat agar tercipta keseragaman posisi delegasi Republik Indonesia dan koordinasi antardepartemen/lembaga pemerintah di dalam membuat perjanjian internasional.

Pedoman tersebut harus disetujui oleh pejabat yang berwenang, yaitu Menteri yang bertanggung jawab atas pelaksanaan hubungan luar negeri.

Pedoman tersebut pada umumnya dibuat dalam rangka sidang multilateral. Namun demikian, pedoman itu juga dibuat dalam rangka perundingan bilateral untuk membuat perjanjian internasional dengan negara lain. Pasal ini mewajibkan delegasi Republik Indonesia ke setiap perundingan, baik multilateral maupun bilateral, untuk membuat pedoman yang mencerminkan posisi delegasi Republik Indonesia sebagai hasil koordinasi antardepartemen/instansi terkait dengan mempertimbangkan kepentingan nasional.

Ayat (3)

Pedoman delegasi Republik Indonesia perlu mendapat persetujuan Menteri sebagai pelaksana hubungan dan politik luar negeri. Hal ini diperlukan bagi terlaksananya koordinasi yang efektif di dalam membuat dan mengesahkan perjanjian internasional. Materi yang dimuat dalam pedoman delegasi RI tersebut disusun atas kerjasama lembaga negara dan lembaga pemerintah terkait yang menangani substansinya, dan Departemen Luar Negeri yang memberikan pertimbangan politisnya.



Ayat (4)

Pejabat lain adalah menteri atau pejabat instansi terkait sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Pasal 6

Ayat (1)

Penjajakan : merupakan tahap awal yang dilakukan oleh kedua pihak yang berunding mengenai kemungkinan dibuatnya suatu perjanjian internasional.

Perundingan : merupakan tahap kedua untuk membahas substansi dan masalah-masalah teknis yang akan disepakati dalam perjanjian internasional.

Perumusan Naskah : merupakan tahap merumuskan rancangan suatu perjanjian internasional.

Penerimaan : merupakan tahap menerima naskah perjanjian yang telah dirumuskan dan disepakati oleh para pihak. Dalam perundingan bilateral, kesepakatan atas naskah awal hasil perundingan dapat disebut "Penerimaan" yang biasanya dilakukan dengan membubuhkan inisial atau paraf pada naskah perjanjian internasional oleh ketua delegasi masing-masing. Dalam perundingan multilateral, proses penerimaan (acceptance/approval) biasanya merupakan tindakan pengesahan suatu negara pihak atas perubahan perjanjian internasional.

Penandatanganan : merupakan tahap akhir dalam perundingan bilateral untuk melegalisasi suatu naskah perjanjian internasional yang telah disepakati oleh kedua pihak. Untuk perjanjian multilateral, penandatanganan perjanjian internasional bukan merupakan pengikatan diri sebagai negara pihak. Keterikatan terhadap perjanjian internasional dapat dilakukan melalui pengesahan (ratification/accession/acceptance/approval).

Ayat (2)

Penandatanganan suatu perjanjian internasional tidak sekaligus dapat diartikan sebagai pengikatan diri pada perjanjian tersebut.

Penandatanganan suatu perjanjian internasional yang memerlukan pengesahan, tidak mengikat para pihak sebelum perjanjian tersebut disahkan.

Pasal 7

Ayat (1)

Surat Kuasa (Full Powers) dikeluarkan oleh Menteri sesuai dengan praktik internasional yang telah dikukuhkan oleh Konvensi Wina 1969.

Ayat (2)

Mengingat kedudukan Presiden sebagai kepala negara/kepala pemerintahan dan kedudukan Menteri Luar Negeri sebagai pembantu Presiden dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan di bidang hubungan luar negeri, Presiden dan Menteri Luar Negeri tidak memerlukan Surat Kuasa dalam menandatangani suatu perjanjian internasional. Pejabat negara selain Presiden dan Menteri Luar Negeri memerlukan Surat Kuasa. Dalam praktik dewasa ini, Surat Kuasa umumnya diberikan oleh Menteri Luar Negeri kepada pejabat Indonesia, termasuk Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh Republik Indonesia, dalam menandatangani, menerima naskah, menyatakan persetujuan negara untuk mengikatkan diri pada perjanjian dan menyelesaikan hal-hal lain yang diperlukan dalam pembuatan perjanjian internasional. Dalam hal pinjaman luar negeri, Menteri mendelegasikan kepada Menteri Keuangan.

Ayat (3)

Cukup jelas



Ayat (4)

Praktek penyatuan Surat Kuasa dan Surat Kepercayaan biasanya terjadi dalam prosedur pembuatan dan pengesahan perjanjian multilateral yang diikuti oleh banyak pihak. Praktik semacam ini hanya dimungkinkan apabila telah disepakati dalam konferensi yang menerima (adopt) suatu perjanjian internasional dan ditetapkan oleh perjanjian internasional tersebut.

Ayat (5)

Cukup jelas

Pasal 8

Ayat (1)

Pensyaratan dan Pernyataan dilakukan atas perjanjian internasional yang bersifat multilateral dan dapat dilakukan atas suatu bagian perjanjian internasional sepanjang persyaratan dan pernyataan tersebut tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan dibuatnya perjanjian tersebut. Pensyaratan hanya dapat dilakukan apabila tidak dilarang oleh perjanjian internasional tersebut. Dengan persyaratan atau pernyataan terhadap suatu ketentuan perjanjian internasional, Pemerintah Republik Indonesia secara hukum tidak terikat pada ketentuan tersebut.

Ayat (2)

Penegasan kembali tersebut dituangkan dalam instrumen pengesahan seperti piagam ratifikasi atau piagam akses.

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)

Pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan ketetapan yang disepakati oleh para pihak. Perjanjian internasional yang memerlukan pengesahan akan mulai berlaku setelah terpenuhinya prosedur pengesahan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Ayat (2)

Pengesahan dengan undang-undang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengesahan dengan keputusan presiden selanjutnya diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 10

Pengesahan perjanjian internasional melalui undang-undang dilakukan berdasarkan materi perjanjian dan bukan berdasarkan bentuk dan nama (nomenclature) perjanjian. Klasifikasi menurut materi perjanjian dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dan keseragaman atas bentuk pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang. Mekanisme dan prosedur pinjaman dan/atau hibah luar negeri beserta persetujuannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat akan diatur dengan undang-undang tersendiri.

Pasal 11

Ayat (1)

Pengesahan perjanjian melalui keputusan presiden dilakukan atas perjanjian yang mensyaratkan adanya pengesahan sebelum memulai berlakunya perjanjian, tetapi memiliki materi yang bersifat prosedural dan memerlukan penerapan dalam waktu singkat tanpa mempengaruhi peraturan perundang-undangan nasional. Jenis-jenis perjanjian yang termasuk dalam kategori ini, di antaranya adalah perjanjian induk yang menyangkut kerja sama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, ekonomi, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayanan niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerja sama perlindungan penanaman modal, serta perjanjian-perjanjian yang



bersifat teknis.

Ayat (2)

Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintah, walaupun tidak diminta persetujuan sebelum pembuatan perjanjian internasional tersebut karena pada umumnya pengesahan dengan keputusan presiden hanya dilakukan bagi perjanjian internasional di bidang teknis. Di dalam melaksanakan fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta pertanggung jawaban atau keterangan Pemerintah mengenai perjanjian internasional yang telah dibuat. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional tersebut dapat dibatalkan atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 12

Ayat (1)

Di dalam menyiapkan rancangan undang-undang bagi pengesahan suatu perjanjian internasional perlu memperhatikan Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 13

Penempatan peraturan perundang-undangan pengesahan suatu perjanjian internasional di dalam lembaran negara dimaksudkan agar setiap orang dapat mengetahui perjanjian yang dibuat pemerintah dan mengikat seluruh warga negara Indonesia.

Pasal 14

Lembaga penyimpan (depository) merupakan negara atau organisasi internasional yang ditunjuk atau disebut secara tegas dalam suatu perjanjian untuk menyimpan piagam pengesahan perjanjian internasional. Praktik ini berlaku bagi perjanjian multilateral yang memiliki banyak pihak. Lembaga penyimpan selanjutnya memberitahukan semua pihak pada perjanjian tersebut setelah menerima piagam pengesahan dari salah satu pihak.

Pasal 15

Ayat (1)

Perjanjian internasional yang tidak mensyaratkan adanya pengesahan dalam pemberlakuan perjanjian tersebut dan memuat materi yang bersifat teknis atau merupakan pelaksanaan teknis atas suatu perjanjian induk, dapat langsung berlaku setelah penandatanganan, pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik atau setelah melalui cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak pada perjanjian internasional. Perjanjian yang termasuk dalam kategori tersebut di antaranya adalah perjanjian yang secara teknis mengatur kerja sama di bidang pendidikan, sosial, budaya, pariwisata, penerangan, kesehatan, keluarga berencana, pertanian, kehutanan, serta kerja sama antarpropinsi dan antarkota.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 16

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "perubahan yang bersifat teknis-administratif" adalah perubahan yang tidak menyangkut materi pokok perjanjian, misalnya perubahan mengenai penambahan anggota suatu dewan/komite atau penambahan salah satu bahasa resmi perjanjian internasional. Perubahan semacam ini tidak memerlukan pengesahan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan pengesahan perjanjian yang diubah tersebut.

Yang dimaksud dengan "prosedur sederhana" adalah pengesahan yang dilakukan melalui pemberitahuan tertulis di antara para pihak atau didepositkan kepada negara/pihak penyimpan perjanjian.

Pasal 17

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Pasal 18

Suatu perjanjian internasional dapat berakhir apabila salah satu butir dalam pasal ini sudah terjadi. Hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian internasional akan berakhir pada saat perjanjian internasional tersebut berakhir.

"Hilangnya objek perjanjian" sebagaimana dimaksud pada butir (g) pasal ini dapat terjadi apabila objek dari perjanjian tersebut sudah tidak ada lagi.

"Kepentingan nasional" sebagaimana dimaksud pada butir (h) pasal ini harus diartikan sebagai kepentingan umum (public interest), perlindungan subjek hukum Republik Indonesia, dan yurisdiksi kedaulatan Republik Indonesia.

Pasal 19

Cukup jelas

Pasal 20

Cukup jelas

Pasal 21

Cukup jelas

Pasal 22

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4012





LAMPIRAN V



## PENGUMUMAN

### DAFTAR CALON SEMENTARA ORGANISASI UTUSAN GOLONGAN MPR-RI

NO. 15/SEN/XXVIII/1999

Berdasarkan keputusan Rapat Pleno KPU tanggal 19 Agustus 1999, maka sebagai pelaksana Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Jo. Undang-undang Nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Jo. Keputusan KPU Nomor 108 Tahun 1999 tentang Tata Cara Dan Penetapan Jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Utusan Golongan, maka KPU telah memutuskan Daftar Calon Sementara Utusan Golongan MPR-RI sebagai berikut :

- I. Golongan Agama 20 (dua puluh) terdiri dari :
  - A. Golongan Agama Islam sebanyak 15 (lima belas) yaitu :
    1. Majelis Ulama Indonesia (MUI).
    2. Dewan Dakwah Islamiyah (DDI).
    3. Nandiatul Ulama (NU).
    4. Muhammadiyah.
    5. Wanita Syarikat Isl. Im.
    6. Ithadul Mubalighin
    7. Keluarga Alumni Himpunan Mahasiswa: Islam (KAHMI).
    8. Al Irsyad Al Islamiyah.
    9. Al Jami' atul Wasilayah.
    10. Badan Musyawarah Ulama dan Umat Islam (BMUUIS).
    11. Ma'abul Anwar.
    12. Al-Ithadyyah.
    13. Badan Kontak Majelis Taklim (BKMT).
    14. Hidayatullah.
    15. Persatuan Islam (PERSIS).
  - B. Golongan Agama Kristen Protestan sebanyak 2 (dua) yaitu :
    1. persekutuan Gereja Indonesia (PGI).
    2. Persekutuan Gereja Pantekosta Indonesia (PGPI).
  - C. Golongan Agama Kristen Katolik sebanyak 1 (satu) yaitu :
    1. Konferensi Waligereja Indonesia (KWI).
  - D. Golongan Agama Hindu sebanyak 1 (satu) yaitu :
    1. Pansada Hindu Dharma Indonesia (PHDI).
  - E. Golongan Agama Buddha sebanyak 1 (satu) yaitu :
    1. Perwakilan Umat Buddha Indonesia (WALUBI).
- II. Golongan Veteran, Perintis Kemerdekaan Dan Pejuang sebanyak 5 (lima) yaitu :
  1. Legion Veteran RI (LVRI).
  2. Persatuan Perintis Kemerdekaan Indonesia.
  3. Dewan Hutan Nasional Angkatan 45 (DHN 45).
  4. Persatuan Keluarga Besar Pelajar Pejuang Kemerdekaan (PKBPPK).
  5. Katan Keluarga Besar Laskar Ampara Arief Rachman Hakim (KBLA-ARH).  
termasuk didalamnya Forum Keluarga Besar Kesatuan Aksi Pemuda Pelajar Indonesia (FKB KAPPI Angkatan '66), Keluarga Besar Kesatuan Aksi Pemuda Pelajar Indonesia (KB KAPPI) dan Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI).
- III. Golongan Ekonomi, Badan-badan Kolektif lain sebanyak 9 (sembilan) yaitu :
  1. Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN).
  2. Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN).

3. Koperasi Pemuda Indonesia (KOPINDO).
4. Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT).
5. Induk Koperasi Unit Desa (INKUD).
6. Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI).
7. Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI).
8. Himpunan Karuhun Tani Indonesia (HKTI).
9. Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI).

- IV. Golongan Perempuan sebanyak 5 (lima) yaitu :
  1. Persatuan Wanita Republik Indonesia (PERWARI).
  2. Kongres Wanita Indonesia (KOWANI).
  3. Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia (BMOIWI).
  4. PP Wanita Islam.
  5. Persatuan Wanita Kristen Indonesia.

- V. Golongan Etnis Minoritas sebanyak 5 (lima) yaitu :
  1. Suku Kubu/Suku Anak Dalam (Jambi, Sumatera).
  2. Suku Baduy (Jawa Barat).
  3. Suku Dayak (Kalimantan).
  4. Suku Sangir/Miangas (Sulawesi).
  5. Suku Inan (Irian Jaya).

- VI. Golongan Penyandang Cacat sebanyak 2 (dua) yaitu :
  1. Dewan Nasional Persatuan Penyandang Cacat Indonesia (D.N.PPCI).
  2. Badan Pembina Olah Raga Cacat (BPOC) Pusat.

- VII. Golongan Budayawan, Ilmuwan dan Cendekiawan sebanyak 9 (sembilan) yaitu :
  1. Persatuan Ahli Teknik Indonesia (PATI).
  2. Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI).
  3. Himpunan Pengantar Keperayaan Keadia Tuhan Yang Maha Esa (HPKYME).
  4. Persatuan Artis Film Indonesia (PAPRI).
  5. Badan Kerjasama Perguruan Tinggi Islam Swasta (EKSPOTIS).
  6. Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).
  7. Persatuan Intelektual Kristen Indonesia (PIKI).
  8. Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (APIK).
  9. Taman Siswa

- VIII. Golongan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebanyak 5 (lima) yaitu :
  1. DPP KORPRI
  2. Federasi Serikat Pekerja Badan Usaha Milik Negara (KORPRI BUNM).
  3. DPP Persatuan Wredatama Indonesia (Pensiunan PNS).
  4. KORPRI Unit Departemen Dalam Negeri.
  5. KORPRI Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

- IX. Golongan Pemuda/Mahasiswa dan LSM sebanyak 5 (lima) yaitu :
  1. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).
  2. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).
  3. Ikatan Cakrawali Kaungun Indonesia (Inchonesia Financial Executive Association).
  4. Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI).
  5. Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN).

Kepada masyarakat diberikan kesempatan menyampaikan saran dan tanggapan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Bagi perorangan disampaikan secara tertulis dengan mencantumkan identitas jati diri (KTP atau bukti diri lainnya) disertai dengan alamat yang lengkap dan dilanda tamani dengan mencantumkan nama jelas.
- b. Bagi instansi/organisasi disampaikan dengan surat resmi yang diberikan cap resmi dan dilanda tangani oleh Pejabat/Pangurus yang berwenang dengan mencantumkan alamat lengkap.
- c. Tanggapan disampaikan pada tanggal 24 dan 25 Agustus 1999, yang diujukan kepada Tim 15 KPU.

