
PERJUANGAN HAK MINORITAS (ETNIS) DI TENGAH KERAGAMAN BUDAYA DI INDONESIA: PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

Muhammad Nurkhoiron

Abstrak

Perjuangan masyarakat hukum adat – salah satu kelompok minoritas di Indonesia -- untuk memperoleh kembali hak-haknya makin kuat posisinya setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan Keputusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Kehutanan yang menyatakan, “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat,” (Pasal 1, Angka 6, UU No.41/1999). Keputusan ini menjadi langkah penting untuk mengoreksi model pembangunan yang diterapkan sejak Orde Baru yang eksploitatif dan memarjinalkan hak-hak kelompok minoritas. Pengalaman Orde Baru yang mengesampingkan hak-hak kelompok minoritas dalam pembangunan telah menimbulkan beragam kerugian yaitu: kemiskinan yang merajalela, konflik etnis, konflik sumber daya alam, hilangnya identitas kelompok minoritas, hilangnya nilai-nilai tradisional yang luhur, dan lain-lain.

Di masa depan kelompok minoritas harus terus memperjuangkan hak-haknya agar pembangunan di Indonesia menggunakan perspektif HAM yaitu memperhatikan *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* atau Deklarasi Hak Minoritas agar hasilnya benar-benar mampu meningkatkan martabat manusia. Penentuan pembangunan harus melibatkan partisipasi, konsultasi aktif dengan masyarakat setempat dan tetap melindungi hak-hak kelompok minoritas. Lebih baik meningkatkan potensi keragaman dalam rangka pembangunan, bukan mempertahankan dimensi pembangunan yang saat ini ada namun menghilangkan keragaman budaya dari kelompok minoritas.



Keputusan MK No 35/PUU-X/2012 tentang ke-
hutanan semakin mem-
perkuat klaim masyarakat
adat dalam perjuangan merebut
kembali teritori/wilayah mereka.
Keputusan ini menyebutkan, *hutan
adat adalah hutan yang berada dalam
wilayah masyarakat hukum adat*
(pasal 1, angka 6, UU No.41/1999).
Diperkuat lagi dengan bunyi pasal
4 ayat (3), *Penguasaan hutan oleh
negara tetap memperhatikan hal
masyarakat hukum adat, sepanjang
yang masih hidup dan sesuai dengan
perkembangan masyarakat dan prinsip
Negara Kesatuan Republik Indonesia
yang diatur dalam Undang-Undang.*
Klaim batas teritori telah lama menjadi
perjuangan sebagian besar masyarakat
adat di Indonesia. Menurut sejarahnya,
keberadaan masyarakat adat yang
mendiami wilayah teritori dengan
batas-batas tertentu sudah diakui
sejak zaman kolonial Belanda. Batas-
batas teritori ini pelan-pelan berkurang
bahkan hilang seiring ekspansi
pembangunan yang gencar dilakukan
pada zaman Orde Baru. Proyek
pembangunan yang dilakukan secara
nasional ini telah menghilangkan status
wilayah yang semula diakui sebagai
wilayah masyarakat adat. Kebutuhan
pembangunan untuk memanfaatkan
dan mengeksploitasi sumber
daya alam sering mengorbankan
kebutuhan masyarakat adat untuk

mempertahankan adat dan tradisi
budayanya.

Setidaknya terdapat dua persoalan
mendasar terkait putusan MK ini
yang perlu didiskusikan. Pertama,
batas-batas masyarakat hukum adat
yang ada sampai saat ini simpang
siur. Kesimpangsiuran ini tidak saja
berkaitan dengan payung regulasi
terkait status kawasan di tengah peta
penataan agraria di Indonesia, akan
tetapi juga status suatu komunitas
yang dianggap sebagai masyarakat
(hukum) adat. Siapa yang disebut
masyarakat (hukum) adat sampai saat
ini negara tidak memiliki data akurat.
Dokumen di masyarakat adat sendiri
juga seiring perkembangan zaman dan
pembangunan mengalami dinamisasi.
Kedua, diskusi lain yang menarik terkait
dengan putusan MK di atas adalah,
suatu sebab mengapa masyarakat
adat menjadi subyek penting dalam
penataan dan pengelolaan kawasan
hutan. Urgensi masyarakat (hukum)
adat ini tidak saja karena berhubungan
dengan aspek historis di mana
masyarakat (hukum) adat sebagai
pemilik paling sah suatu kawasan
kehutanan, akan tetapi alasan-alasan
ekologis yang menyertainya.

Terkait isu yang terakhir ini,
keputusan MK No 35/PPU-X/2012
sesungguhnya bukan saja membuka
kembali jalan bagi perjuangan
masyarakat adat atas teritorinya,

akan tetapi secara tidak langsung membuka wacana kedaulatan budaya masyarakat adat yang selama ini terkurung oleh wacana pembangunan. Pada masa Orde Baru, gencarnya pembangunan untuk pertumbuhan ekonomi disatu sisi, menonjolkan dimensi persatuan dan kesatuan di sisi lain, mengesampingkan aspek keragaman (*diversity*) etnis, bahasa dan agama khususnya keragaman/kedaulatan masyarakat adat yang akhir-akhir ini mendapat pengakuan dan penghormatan dari perspektif hak asasi manusia. Pemerintah Orde Baru menjalankan kebijakan stabilitas politik demi menjaga persatuan yang berakibat mencurigai tiap ekspresi perbedaan dan keragaman di masyarakat. Ekspresi agama, budaya masyarakat adat direpresi. Agama-agama diatur dan diintervensi dengan menempatkan status agama-agama yang tidak diakui dimasukkan ke dalam aliran kepercayaan --jika tidak mau dianggap subversif. Dimensi keragaman budaya, termasuk di dalamnya adalah agama dimobilisasi untuk melegitimasi pembangunan.

Selain itu, pembangunan pada masa Orde Baru -- dan masih berlangsung sampai sekarang, masih menempatkan kawasan hutan hanya sebagai mesin untuk mendulang pendapatan ekonomi. Corak pembangunan seperti ini jelas membawa masalah

bagi negara yang multietnis, bahasa, agama seperti di Indonesia. Dalam perspektif Hak Asasi Manusia, hak sipil, politik dan hak ekonomi, sosial dan budaya ditempatkan sebagai satu kesatuan yang menentukan suatu martabat (*dignity*) dan kemerdekaan tiap-tiap individu. Dengan demikian, hak menikmati kebudayaan suatu komunitas yang membentuk identitas diri dan komunitasnya yang di dalamnya juga mencakup keyakinan agama, melestarikan bahasa ibu adalah hak-hak yang patut dilindungi oleh negara. Sebelum putusan MK ini di mana kawasan hutan yang didalamnya terdapat masyarakat adat dianggap sebagai hutan negara telah menyebabkan perputaran pembangunan yang eksploitatif. Pembangunan ini mengancam kekayaan sumber daya alam dan keragaman budaya yang berada di atasnya.

Keputusan MK ini dipandang strategis bukan semata-mata karena masalah hukum. Selain secara politik perjuangan aliansi adat, AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) terkait *reclaiming* kawasan memperoleh kemajuan, keputusan MK ini dapat menjadi pintu masuk untuk memikirkan kembali cara pandang kita melihat dimensi pembangunan. Implikasi dari keputusan ini -- meskipun belum diimplementasikan oleh pemerintah,

setidaknya adalah bahwa kawasan hutan yang selama ini menjadi sumber komoditi ekonomi, obyek eksploitasi dan pertambangan harus dikembalikan ke habitatnya, dikelola dan dimanfaatkan oleh masyarakat adat. Sebagaimana kita ketahui bersama, di luar perdebatan istilah masyarakat adat itu sendiri, masyarakat adat dengan wilayahnya yang spesifik secara sosiologis dipahami sebagai apa yang selama ini disebut oleh Ferdinand Toennis sebagai "masyarakat paguyuban" (*gemeinschaft*). Satu masyarakat yang saling mengikat hubungan berdasarkan kesamaan etnis, agama, tradisi, kepercayaan dan asal-usul yang sama. Karena mereka diikat oleh hubungan kekerabatan dan lokasi geografis, hubungan mereka terhadap alam, lingkungan setempat berhubungan erat dengan seluruh sistem kebudayaan yang mereka dikelola.

Sebagaimana kita ketahui, identitas dan isu kebudayaan adalah masalah yang saat ini menjadi perhatian dunia setelah sekian lama disalahartikan oleh para pakar pembangunan dan ilmuwan sosial. Selama ini kebudayaan menjadi menjadi tumpuan akhir dan baru menjadi perhatian serius begitu meletup konflik, kekerasan etnis, konflik antar umat beragama, dan lain-lain. Pembangunan nasional seringkali menganggap isu etnis, adat,

agama sebagai aspek yang kerap diperhadapkan secara antagonis dengan gagasan kemajuan dan modernisasi. Pemikiran seperti ini menuai kritik dan semakin tidak relevan. Oleh karena itu, dalam diskursus pembangunan, pengembalian tanah ulayat kepada empunya (komunitas lokal, masyarakat adat), pada prinsipnya adalah upaya untuk mendudukan kembali aspek kebudayaan sebagai bagian dari praktik kehidupan manusia yang mencakup didalamnya pemahaman tentang manusia dan alam sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dan bagaimana pemahaman ini dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari. Tanah dan kekayaan alam yang berada di sekeliling komunitas lokal tidak saja memiliki arti spasial, akan tetapi (bahkan) spiritual. Menurut Bikhu Parekh manusia terikat secara budaya dalam pengertian bahwa ia tumbuh dan hidup di dalam dunia yang terstruktur secara budaya dan mengelola kehidupan dan hubungan sosialnya dalam kaitannya dengan sistem makna dan kebutuhan yang diperoleh secara budaya.

Dalam perspektif Hak Asasi Manusia menikmati kebudayaan menjadi bagian yang terintegrasi dengan hak-hak fundamental lainnya. Hak menikmati kebudayaan (*to enjoy their own culture*) dapat ditemukan dalam pasal 27 ICCPR. Isu kebudayaan juga

tercakup dalam paket hak ekosob (ekonomi, sosial, budaya). *Ecosoc rights* menjadi gelombang baru dalam gerakan HAM yang datang kemudian setelah *civil political rights*. Dalam skema pemenuhan hak ekosob ini, negara didorong terlibat aktif, melakukan intervensi untuk memastikan terpenuhinya hak-hak ekosob ini. Hak ekosob sering disebut sebagai hak-hak yang berkembang belakangan, setelah hak sipil politik. Meskipun aspek di dalam hak ekosob harus dipahami sebagai satu kesatuan dengan hak sipil politik, yang membedakan dengan hak sipil politik adalah karakter pemenuhan kewajiban oleh negara. Dalam pemenuhan hak sipil politik sering dinyatakan peran. negatif negara, maksudnya negara didorong untuk semakin tidak interventif. Oleh karena itu hak sipil politik sering disebut *negative rights*, sementara hak ekosob dikenal dengan *positive rights*. Dalam pemenuhan atas hak ini, negara justru didorong berperan lebih aktif dengan melakukan penetrasi program ke dalam kelompok sasaran seperti program pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, pekerjaan, dan lain-lain.

Hubungan antara kebudayaan dan masyarakat adat seperti air dan ikan. Adanya perjuangan masyarakat adat untuk mempertahankan eksistensinya memperlihatkan pemahaman

atas kebudayaan yang selama ini mengalami penyempitan. Dalam masyarakat adat sendiri, sering didengar istilah kedaulatan budaya. Mereka memperjuangkan atas apa yang selama ini mereka yakini dan mereka lestarikan sebagai upaya untuk mempertahankan identitas mereka. Hal ini sesungguhnya mencakup suatu sistem hukum (adat) yang mereka jadikan pedoman bersama (*living law*), pandangan hidup (*way of life*) dan seluruh perangkat budaya dan sistem sosial yang menjadi ciri identitas kolektif mereka. Misalnya kredo AMAN dalam suatu kongres nasionalnya menyatakan, "jika negara tidak mengakui kami, kami tidak mengakui negara". Perjuangan untuk mencari pengakuan (*recognition*) yang dimaksud disini meliputi semua aspek kebudayaan masyarakat adat berikut klaim teritorinya. Namun demikian, menemukan batas-batas teritori jauh lebih mudah dibandingkan batas-batas budaya. Yang terakhir ini tidak bisa diringkas dengan menyatakan melestarikan kebudayaan adat yang sudah ada. Sebagaimana kita ketahui, kebudayaan selain mempunyai makna yang tidak tunggal, tidak satupun kebudayaan di dunia ini yang tidak berkembang. Bahkan terhadap sistem kebudayaan di suatu komunitas yang berada di daerah terpencil di mana mereka jarang bertatap muka dan berinteraksi dengan masyarakat/

kelompok lain. Contoh paling jelas adalah kebudayaan di dalam komunitas adat Badui Banten Selatan Jawa Barat. Sebagaimana kita ketahui bersama, di dalam komunitas adat Badui dikenal Badui dalam dan Badui luar. Kelompok yang terakhir ini dibolehkan hidup dan berinteraksi dengan masyarakat lain secara bebas. Dalam sejarahnya, Badui luar adalah kelompok yang semula juga menjadi bagian dari Badui dalam. Badui luar berbeda dengan badui dalam lantaran mereka tidak betah hidup terpisah terus menerus dengan dunia luar, mereka "memilih" keluar menjadi Badui luar. Fakta ini menunjukkan betapa tekanan-tekanan internal dalam bentuk adat istiadat tertentu tidak menjadikan suatu kelompok bersifat homogen.

Penghormatan atas keragaman budaya (kebhinnekaan) mensyaratkan terpenuhinya kebebasan seseorang/kelompok untuk memilih. Fakta yang tak dapat dipungkiri adalah banyak komunitas adat yang masih berupaya mempertahankan budaya, adat istiadat sebagai upaya melestarikan budaya leluhur namun kebebasan mereka terancam oleh invasi dan penetrasi pembangunan. Hak untuk memilih dan menikmati budaya komunitas tidak dapat terealisasi jika kerangka pembangunan dari negara sendiri tidak menyadari betapa ide-ide pembangunan yang selama ini ada telah menjadi sumber ancaman.

Ini adalah isu krusial ketika kelompok dengan budaya spesifik seperti ini hidup di tengah-tengah sistem negara bangsa yang cenderung menggelar model pembangunan yang seragam. Sejauhmana keragaman budaya di Indonesia yang memiliki beragam komunitas adat, lokal, etnis dan bahasa seperti ini perlu diakomodasi, bagaimana dan dengan cara apa. Klaim primordialitas, mana yang lebih dulu dan harus didahulukan, antara masyarakat adat, suku bangsa, budaya lokal, *vis a vis* budaya nasional/negara bangsa, telah menjadi perdebatan yang tak kunjung usai sampai hari ini. Kebijakan asimilasi yang menggerus keragaman demi nasionalitas tunggal dan kesetaraan warganegara telah mendapat kritik dan evaluasi. Akan tetapi kecenderungan di kalangan politik liberal juga mencerca sikap primordialis, *groupism* yang diyakini secara berlebihan di kalangan pejuang hak masyarakat adat dan multikulturalisme yang kelak dapat mengancam fundamen-fundamen kewarganegaraan liberal itu sendiri.

Sebagaimana diketahui, Indonesia dikenal sebagai negara multietnis, multiagama, bangsa dan bahasa. Menurut catatan BPS 2010, kelompok etnis di Indonesia berjumlah kurang lebih 1340. Estimasi ini didasarkan dari keragaman bahasa. Meskipun demikian

tidak lebih dari sepuluh kelompok etnis di Indonesia yang anggotanya lebih dari satu juta orang. Catatan ini menunjukkan bahwa jumlah kelompok minoritas etnis di Indonesia cukup banyak. Diperkirakan sebagian besar etnis-etnis yang beragam ini berada di daerah terpencil yang sulit dijangkau oleh penduduk lain. Sehingga keberadaan mereka sulit diketahui secara pasti, sehingga estimasi angka BPS di atas belum menghitung kelompok etnis dan bahasa apa saja yang saat ini yang sudah dan sedang terancam kepunahan. Di sisi lain, keberadaan mereka yang terpencil seperti ini dapat dipastikan berafiliasi dengan masyarakat adat tertentu, atau lebih mirip dengan masyarakat adat lain dalam hal cara di mana mereka menyandarkan hidupnya kepada kekayaan sumber daya alam. Mereka adalah kelompok subsisten yang kurang mengenal sikap hidup konsumtif sebagaimana masyarakat perkotaan.

Dalam konteks sejarah kenegaraan di Indonesia, apa yang selama ini disebut kelompok masyarakat adat, komunitas lokal, suku bangsa, "masyarakat suku terasing" memiliki konotasi yang hampir serupa karena berdasarkan klaim mereka sendiri, mereka menyatakan sebagai satuan komunitas yang memiliki sejarah kolektif yang didalamnya menarasikan keterkaitan antara etnis, agama, asal-

usul dan seluruh ekspresi budaya mereka. Oleh karena itu, sejak zaman kolonial Belanda Van Vollen Hoeven menggambarkan komunitas seperti ini sebagai masyarakat adat di mana mereka memiliki sistem hukum sendiri yang berbeda satu sama lain. Menurut Hoeven, komunitas ini mencakup suatu teritori yang tersebar meluas di berbagai wilayah di Indonesia dengan sistem sosial dan budaya yang beragam. Di Sumatera Barat dikenal Nagari, di Jambi, Riau, disebut Batin, dan seterusnya. Munculnya gerakan kedaulatan masyarakat adat, komunitas lokal, suku bangsa yang menuntut pengakuan kedaulatan budaya, klaim wilayah mestinya dilihat sebagai bagian dari perjuangan hak asasi manusia. Sehingga domain perdebatan seputar kelompok pesimis dan optimis¹ dalam mengakomodasi

1 Pesimisme terhadap pemenuhan hak minoritas dan *indigenous people* berhubungan dengan fakta jika politik multikultural dilakukan tanpa hati-hati akan menjerumuskan gerakan kelompok minoritas kepada sektarianisme. Pemenuhan politik multikultural dianggap potensial menjerumuskan budaya/otonomi komunitas kepada kemapanan *getto-getto* atau kantong komunitas yang justru meningkatkan perbedaan dan disparitas antar budaya, hilangnya penghargaan terhadap keragaman karena tidak tersedia ruang dialog antarbudaya. Lihat Budi Hardiman, *Posisi Struktural Suku Bangsa dan Hubungan Antar Suku Bangsa Dalam Kehidupan Kebangsaan dan Kenegaraan di Indonesia* (Ditinjau dari Perspektif Filsafat). dalam *Masyarakat Hukum Adat Hubungan Struktural dengan Suku Bangsa, Bangsa dan Negara* (Ditinjau dari Perspektif HAM). Jakarta: KOMNASHAM, 2006. Hlm, 61-70. Lihat juga Hikmat Budiman,

perjuangan hak budaya kelompok masyarakat adat/lokal mestinya diletakkan dalam diskursus hak asasi manusia secara menyeluruh. Salah satu hak yang patut dielaborasi dalam kaitan ini adalah hak minoritas, suatu istilah *genuine* yang membawa penafsiran yang dinamis atas pasal 27 ICCPR, lalu mengalami berkembang menuju *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* yang kemudian lebih dikenal sebagai Deklarasi Hak Minoritas. Diskursus hak minoritas ini relevan dikemukakan karena masih minornya diskursus hak minoritas di Indonesia, sementara keragaman budaya semakin mendapat ancaman dari berbagai proyek nasional dan internasional.

Meskipun sampai sekarang belum terdapat definisi baku siapa yang dimaksud dengan kelompok minoritas, definisi Francesco Capotorti, yang dipilih sebagai *Special Rapporteur* di PBB (1977) diterima secara luas di kalangan pejuang hak asasi manusia. Menurut Capotorti, minoritas dipahami sebagai suatu kelompok inferior dari segi jumlah populasi di suatu negara, berada dalam posisi non-dominan, yang anggota-anggotanya -- menjadi warga bangsa ("suku bangsa")² di

Menguji Argumen Multikulturalisme. 2014, diunduh di www.interseksi.org/publications/essay.

2 Disini term *nationality* saya terjemahkan bangsa/suku bangsa. Kutipan aslinya adalah,

suatu negara -- memiliki karakteristik etnik, agama, bahasa yang berbeda dengan ciri penduduk lainnya, dan menunjukkan meskipun secara implisit, perasaan solidaritas, yang diarahkan untuk mempertahankan budaya, tradisi agama, atau bahasanya. Sebagaimana kita ketahui, kelompok bangsa/suku bangsa seperti ini dapat disematkan kepada masyarakat adat, masyarakat lokal yang selama ini menjadi perhatian pendampingan HAM di Indonesia yang sebagian besar menghadapi ancaman proyek pembangunan, baik melalui perluasan perkebunan maupun industri ekstraktif³.

Pembangunan yang bersifat fungsional tanpa memperhatikan kawasan teritorial yang menjadi basis perkembangan etnis, agama dan bahasa lokal telah menjadi sumber ancaman. Dalam pembangunan di Indonesia, gencarnya pembangunan

A group numerically inferior to the rest of the population of a state, in a non dominant position, whose members -- being nationals of the state -- possess ethnic, religious, or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language. Lihat, *Minority Rights; international standards and Guidance for implementation*, diterbitkan oleh. New York: *United Nations and United Nations Human Rights*. 2010.

3 Bahaya industri ekstraktif dan perkebunan berikut implikasinya bagi masyarakat setempat dapat dibaca dalam, *Bosman Batubara dan Heru Prasetya, Bencana Industri, Relasi Negara, Perusahaan, dan Masyarakat Sipil*. Depok: Desantara Foundation, 2010.

yang mengeksploitasi sumber daya alam, tidak saja mengurangi/menghilangkan kedaulatan teritori/wilayah masyarakat adat, akan tetapi juga melakukan kolonisasi kehidupan masyarakat secara umum. Dimensi keragaman budaya (*cultural diversity*) dengan sejarahnya yang panjang terdesak oleh kepentingan pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi. Kekayaan sumber daya alam (SDA) Indonesia yang beragam, sejak kedatangan bangsa Eropa ke Nusantara telah dijadikan sebagai sumber eksploitasi dalam rangka meningkatkan pendapatan ekonomi. Sejak zaman kolonial, perluasan perkebunan dan ladang pertambangan, menjadi sektor andalan yang dibawa keluar (ekspor) sebagai komoditi ekonomi. Pada abad XVI-XVIII Indonesia dikenal sebagai penghasil rempah-rempah, saat ini Indonesia dikenal dengan kelapa sawit dan batubara. Data pertambangan hingga 2011 menunjukkan ekspansi perusahaan pertambangan yang mencapai angka fantastis.

Dari total sumber daya batubara 105.187,44 juta ton, tersisa cadangan batubara, 21, 131, 84 juta ton. Berarti kurang lebih 3/4 sumber daya batubara menguap keluar. *World Development Movement* merilis kajiannya bahwa beberapa bank asing ternama ada di Indonesia; HSBC, Barclays, Standar

Chartered, RBS, Lloyd, turut terlibat menyalurkan bantuan dana dalam usaha pengembangan usaha batubara di Indonesia yang investasinya mencapai 2,1 miliar dolar AS. Disinyalir seluruh kegiatan tambang batubara berperan "membakar" Kalimantan. Pulau yang semula banyak digambarkan sebagai rumah orang-orang utan -- difilmkan secara eksotis oleh Hollywood, dengan judul, *King Kong*, kini menjadi sumber eksploitasi tambang. Areal hutan yang menjadi jantung dunia telah mengalami krisis lingkungan, deforestasi, banjir rob yang terjadi di mana-mana, yang mengakibatkan kepunahan florafauna dan orang-orang utan.

Kalimantan justru berubah menjadi lahan konflik. Konflik paling ganas yang menghilangkan ratusan nyawa adalah konflik Dayak-Madura. Migrasi orang-orang Madura yang ekspansif dan timbulnya perasaan marjinal di kalangan masyarakat Dayak bercampur dalam kompetisi ekonomi adalah sumber-sumber yang memicu konflik. Klaim Dayak sebagai penduduk asli Kalimantan merupakan ekspresi yang menimbulkan kohesi sosial. Meskipun dalam sejarah migrasi dan interaksi antar budaya telah berlangsung cukup lama di Kalimantan Tengah dan Barat. Namun demikian baru pada dekade 1980an, migrasi besar-besaran etnik Madura telah menimbulkan persoalan baru. Sebagaimana kita ketahui migrasi

ini merupakan bagian dari pengalihan kantong-kantong kemiskinan. Booming pembangunan (ekstraktif) mendorong sebagian kelompok etnis Madura dari lapisan miskin merantau ke Kalimantan mencari peruntungan ekonomi. Migrasi etnis Madura ke wilayah Kalimantan semula menduduki pinggir-pinggir jalan, gubuk-gubuk reot karena kemiskinan. Di area ini kondisi yang memfasilitasi ekspresi kekerasan dapat ditemukan melalui, pengangguran, alkohol, dan hal-hal buruk lainnya⁴. Kesenjangan dan kehidupan yang ekstrim mudah ditemukan dalam kehidupan sehari-hari.

Karakter endogami, kegemaran hidup berkelompok sesama etnis dari kalangan Madura adalah timbul dari situasi kemiskinan. Kelompok lain menganggap etnis Madura sebagai ekspansif yang menimbulkan respon penguatan kelompok (*in group*)⁵. Hal ini berbarengan dengan proses akumulasi modal yang disertai penguatan etnis yang mendorong kecemburuan dan persaingan antar etnis. Pola seperti ini sering meningkatkan ketegangan dan hubungan tidak harmonis antara pendatang dan penduduk asli. Namun demikian, pergeseran-pergeseran seperti ini tidak menjadi agenda pembangunan. Paradigma Jakarta yang menempatkan seluruh

proyek pembangunan sebagai mesin mendulang pendapatan ekonomi digerakkan ke seluruh kawasan tanpa melihat konteks dan dinamika masyarakat setempat. Masyarakat hanya dijadikan sumber mobilisasi dan obyek pembangunan, sementara persoalan etnis dan budaya lebih dipahami sebagai eksekusi pembangunan. Sampai pada pemerintah di masa pasca Orde Baru, impian mengejar pertumbuhan ekonomi tak mengubah tata kelola sumber daya alam. Penguatan industri migas dan perkebunan berorientasi ekspor justru berlangsung lebih ekspansif. Proses marjinalisasi terhadap penduduk setempat terus terjadi. Perluasan perkebunan kelapa sawit, perijinan batubara memicu konflik dengan penduduk setempat karena masalah tumpang tindih lahan dan hilangnya pendapatan dan sumber-sumber kehidupan mereka. Contoh seperti ini sangat banyak. Misalnya suku Talang Mamak, yang banyak bermukim di wilayah Indragiri Hulu Provinsi Riau, mengklaim sebagian besar tanahnya diambil alih oleh perkebunan. Demikian juga dengan suku Sakai di provinsi yang sama, terdesak sebagai kaum marjinal oleh ekspansi perusahaan yang didukung oleh kebijakan pemerintah. Komunitas Tana Toa di Kajang Bulukumba Sulawesi Selatan juga mengalami konflik serupa dengan

4 Smith, Glenn, Helena Bouvier, *Crosscutting Issues in the Kalimantan Conflict*. hlm, 212.

5 Op Cit, hlm, 213

perusahaan perkebunan. Selama batas wilayah adat dan wilayah perkebunan tidak bisa dijelaskan dan menimbulkan multitafsir selama itu pula konflik akan terus berlangsung.

Pembangunan seperti ini bukan saja menciptakan pertarungan atas wilayah sebagai masalah agraria yang pelik akan tetapi ancaman atas hilangnya wilayah masyarakat adat/lokal berujung pada krisis identitas dan krisis kebudayaan. Secara sederhana ini dapat dinyatakan sebagai bentuk pelanggaran pasal 27 ICCPR atas hilangnya hak seseorang dalam menikmati kebudayaannya.

Komunitas yang menamakan diri *sedulur sikep* di Pati Jawa Tengah berjuang bersama petani sekitar Pegunungan Kendeng Utara melawan rencana pembangunan pabrik semen. Mereka membentuk organisasi JMPPK (Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng) sebagai wadah perjuangan dalam melestarikan Pegunungan Kendeng yang saat ini berada dalam ancaman pembangunan pabrik. Pabrik semen akan melakukan eksploitasi sumber-sumber penghasil kapur untuk dijadikan bahan material semen. Sebagaimana diketahui banyak pihak, Pegunungan Kendeng dilapisi oleh bentangan karst (gunung kapur) yang masuk dalam kategori A (sangat baik). Petani yang digalang oleh komunitas *sedulur sikep* merasa terancam kehidupannya karena

sumber-sumber air bawah tanah yang saat ini menjadi sumber irigasi terbaik di sekitar Pegunungan Kendeng untuk persawahan dan kebutuhan sehari-hari rusak akibat penggalian batu kapur. Hingga hari ini tarik menarik masih terjadi antara kepentingan perusahaan yang diklaim menjadi sumber terbesar pendapatan daerah dan sumber pertumbuhan ekonomi berhadapan dengan klaim komunitas yang menganggap kerusakan Pegunungan Kendeng akibat pabrik semen tak bisa diperbarui dan justru dapat menciptakan kemiskinan dan krisis lingkungan.

Sebagaimana diketahui, komunitas *sedulur sikep* merupakan golongan petani yang memiliki sejarah perlawanan terhadap kolonialisme. Pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, gerakan yang dipimpin Samin Surosentiko menjadi catatan besar sejarah perlawanan petani di Indonesia. Pada masa kolonial gerakan ini melawan penetrasi negara dan modal asing (liberalisasi pertanian) dalam mendeterminasi kebijakan pertanian masa itu, kini gerakan petani di Gunung Kendeng menolak gagasan-gagasan pembangunan yang mengancam kehidupan mereka sebagai kaum tani. Konflik ini sebetulnya bukan soal antara komunitas vis a vis negara saja, akan tetapi berkaitan dengan perbedaan dalam melihat dimensi pembangunan dan implikasinya bagi

masyarakat lokal. Kaum tani di sekitar Gunung Kendeng beranggapan bahwa kesejahteraan --konsep yang selalu digaungkan pemerintah atas tujuan pembangunan, tidak dapat diukur dengan capaian pertumbuhan ekonomi yang eksploitatif. Kesejahteraan harus melibatkan aspek kelestarian dan keseimbangan lingkungan (ekologi) yang menciptakan keharmonisan sosial, di mana rakyat perlu dilibatkan mengukur dan menimbang sumber daya alam setempat apa saja yang dapat dimanfaatkan dan yang tidak⁶.

6 Perlawanan dan pandangan kaum tani di Gunung Kendeng dapat dilihat dari pandangan Gunretno yang menjadi inisiator gerakan JMPPK. Gunretno menyatakan penolakan terhadap pembangunan pabrik semen karena argumentasi pemerintah yang tidak dapat menjelaskan tujuan pembangunan pabrik semen untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Pada saat Bibit Waluyo menjabat Gubernur Jawa Tengah, ia berpandangan bahwa pembangunan ini untuk menyejahterakan masyarakat, selain masukan APBD untuk menambah pemasukan daerah, pembangunan pabrik berdampak positif bagi perekonomian daerah, Pati jadi lebih ramai, kegiatan ekonomi lebih hidup dengan demikian pendapatan masyarakat jadi meningkat. Adapun masalah dampak lingkungan sudah di atasi para ahli melalui analisis AMDAL. Gunretno dan gerakan JMPPK berpendapat kekayaan alam yang dikandung oleh Pegunungan Kendeng tak ternilai harganya jika hanya dieksploitasi untuk kepentingan pabrik semen. Seluruh kekayaan ekologi musnah, keseimbangan ekologi terganggu, keresahan sosial meningkat dan demoralisasi. Gunretno menantang para ahli yang mengesahkan amdal Pegunungan Kendeng melakukan evaluasi (penilaian kandungan kekayaan alam Gunung Kendeng secara ekonomi) secara obyektif, berapa kekayaan alam

Pandangan komunitas Gunung Kendeng di atas berseberangan dengan arus utama pembangunan yang digalang pemerintah. Komunitas sedulur sikep memahami profesi petani bukan saja soal pilihan pekerjaan, tetapi panggilan suci yang menjadi ciri identitas mereka. Memelihara bumi (pertanian) adalah bagian dari memelihara kelangsungan hidup seutuhnya⁷. Oleh karena itu ancaman atas degradasi lingkungan di sekitar Pegunungan Kendeng sama artinya dengan ancaman terhadap petani sebagai ciri identitas mereka.

Pada masa Orde Baru gagasan ciri identitas seperti ini direpresi. Lebih-lebih didorong oleh model

Gunung Kendeng yang sesungguhnya dan berapa jumlah kekayaan itu yang bisa diterima masyarakat secara berkesinambungan). Menurut Gunretno, nilai ekonomi yang didapatkan dari eksploitasi Karts untuk material semen tidak sebanding dengan nilai kerusakannya yang tidak bisa diperbarui. Bahkan dibandingkan dengan posisi petani saat inipun, seluruh pendapatan yang didapatkan masyarakat sebagai dampak dari pendirian pabrik semen tidak sebanding. Diperkirakan, dari sekitar 10.000 hektar luas areal yang akan dimanfaatkan untuk untuk pabrik semen akan setidaknya menyerap sekitar 500-1.000 tenaga kerja lokal. Menurut Gunretno, mereka yang terserap dari SDM lokal adalah tenaga buruh kasar, dengan pendapatan yang tidak seberapa dibandingkan nilai kekayaan areal sawah basah yang dirawat dengan baik dapat menghidupkan lebih dari 20.000 kepala rumah tangga (wawancara 2010)

7 Lihat, *Gerakan Perempuan Kendeng Menolak Pabrik Semen*, Jurnal Perempuan, Srinthil Edisi 23. Tahun 2012. Desantara Foundation.

pembangunan yang sentralistik, otonomi komunitas sebagai institusi di luar negara dikooptasi dan diintervensi oleh pemerintah. Berkebalikan dengan masa sebelumnya, masing-masing masyarakat adat memiliki otonomi sendiri-sendiri. Seturut penguatan negara Orde Baru, peran raja-raja di masa lalu dan otonomi masing-masing masyarakat adat dihilangkan. Keragaman ini dianggap sebagai sumber instabilitas politik dan memicu konflik antar etnis dan sukubangsa. Meskipun nomenklatur UU Otonomi saat ini mengacu pada semangat reformasi dengan dibentuknya UU Nomor 32/2004, kedaulatan politik akibat pemberlakuan otonomi daerah belum berdampak bagi otonomi masyarakat adat dan penghormatan terhadap kelompok minoritas. Secara politik administratif undang-undang ini tidak mengembalikan prinsip otonomi yang pernah terjadi dalam sejarah masyarakat adat nusantara berhadapan dengan otoritas politik yang lebih besar (kerajaan, pemerintah). Otonomi berdasarkan UU 32/2004 lebih diarahkan kepada pola pembagian sumber-sumber ekonomi antara pemerintah daerah dan pusat, pembagian wewenang politik di antara mereka dan bukan pelimpahan wewenang dan kedaulatan politik dan ekonomi di luar negara/pemerintah.

Padahal salah satu sumber yang memicu gerakan melengserkan Orde

Baru adalah kritik dan keresahan sosial akibat sentralisme dan otoritarian. Pemerintah mengatur seluruh aspek pembangunan di semua provinsi dari keputusan Jakarta, dan hampir semua keputusan yang berkaitan dengan nasib hidup masyarakat dilakukan secara otoriter. Intervensi pemerintah yang berlebihan membuat inisiatif dan kemandirian masyarakat dan organisasi di kalangan masyarakat sipil mandul. Hak-hak rakyat yang diatur oleh konstitusi tidak diwujudkan. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila lengsernya Orde Baru disertai menguatnya rezim hak asasi manusia. Melalui wacana HAM, rakyat menuntut hak-hak mereka dipulihkan. Gerakan-gerakan masyarakat adat, munculnya gerakan daerah bagian dari suara yang menuntut hak-hak rakyat dikembalikan. Sistem pemerintahan yang represif membungkam suara selama puluhan tahun.

Mereka berpendapat kebhinnekaan yang menjadi kredo bangsa Indonesia --*Bhinneka Tunggal Eka* dan menjadi fakta sosial yang tidak dapat disembunyikan dikebiri oleh Orde Baru. Dengan demikian, perjuangan ini hendak mengembalikan nilai-nilai kebangsaan yang bertolak dari semangat penghormatan terhadap keragaman budaya (*respect to cultural diversity*). Dalam amandemen Undang

Undang Dasar 1945 dijelaskan pasal kebudayaan ini; *Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.* Pasal ini menjelaskan hubungan antara kebudayaan nasional dan kebudayaan masyarakat yang saling menopang dan berdiri secara berdampingan. Kebudayaan nasional dikembangkan sembari menjamin keberadaan kebudayaan masyarakat -- meskipun bisa jadi kebudayaan tersebut asimetris dengan kebudayaan nasional.

Mengingat Indonesia dihuni oleh masyarakat yang beragam, maka penghormatan atas nilai-nilai keragaman semestinya tercermin dalam kebijakan negara. Penghormatan atas budaya masyarakat yang menjadi ciri identitas dan karakteristik mereka seharusnya dibarengi dengan pengakuan atas kekuasaan wilayah mereka. Di atas teritori itulah kebudayaan sebagai pembentuk karakter dan identitas mereka berkembang dan dilestarikan. Oleh karena itu, pemenuhan atas hak seseorang menikmati kebudayaan(nya) meliputi proteksi atas seluruh dimensi budaya yang mencakup sistem keyakinan (agama), kebiasaan, sistem sosial, dan tradisi-

tradisi khususnya yang berhubungan dengan upaya mengelola kekayaan alam yang mereka miliki. Masyarakat lokal yang terikat dengan dengan sumber daya alam setempat telah banyak dijadikan contoh bagi praktik dan pengembangan pembangunan berkelanjutan. Menurut Edward B. Barnier, kerangka pembangunan berkelanjutan adalah di mana terjadi integrasi adalah sistem ekologi, ekonomi dan sosial (Barnier, 1987; 101-110).

Seperti ini potensi pengetahuan yang dapat dijadikan referensi bagi tindakan sosial bersama dapat ditemukan dari lontara yang disimpan dengan baik dalam tradisi komunitas tanah toa, kajang Bulukumba Sulawesi Selatan,

*Langere nasaba ikaw nai ammarenta
Maimko nilanti' manna kamua
mamo, punna:*

Nakajariangko jako juku;

Napantikang jako tua;

Napaloloang jako ere;

A'bayyi jako ri barumbang;

Mingka punna tanna jariangko;

*Petta kelenmu, kamaseangngi
kulantu'nu;*

Kabola-bola palettekang"

(ketika seorang anggota adat atau siapa saja dari keturunan kentarang dilantik untuk memegang kendali pemerintahan diumumkan kepada

khalayak bahwa ia dinilai berhasil dalam mengembang amanah, bilamana pertanian penduduk berhasil, ikan para nelayan bersibak, air nira cukup banyak, pepohonan bersemi. Air berlimbah ruah. Itu semu pertanda restu dari tuhan yang maha Kuasa. Tetapi bilamana semua itu tidak terwujud, kasihanilah dirimu, sayangilah anak keturunanmu, karena kekuasaan yang dipercayakan kepadamu akan diamanahkan kepada orang lain.

2. *Punna danggangmo tau maparenta;*
Panra mintu lamu-lamunga
bangkuru'mi tau niparenta;
Punna bangkuru'mi tau niparentaya;
Ronta'mi pa'rasanganga.

(Jika seseorang yang dipercayakan untuk mengendalikan pemerintahan, sudah memikirkan kepentingan pribadinya, hancur binasalah struktur kehidupan masyarakat. Pertanian tidak jadi bilamana pertanian gagal, terjadilah gejolak sosial di tengah masyarakat. Akibatnya timbullah kekacauan dalam negeri)⁸.

Keyakinan di adat Tanah Toa di atas menggambarkan betapa kesuksesan pemerintahan setempat hanya bisa dicapai sejauh mampu memakmurkan masyarakat dengan sungguh-sungguh melestarikan kekayaan alam setempat,

sebaliknya pemerintahan gagal ditandai oleh ketidakbecusan mengelola sumber-sumber kekayaan alam yang ditandai kegagalan pertanian, dan gejolak sosial.

Tidak sedikit diberbagai komunitas lokal/adat di Indonesia yang memiliki pengetahuan serupa yang menyuguhkan suatu spirit pemeliharaan dan pelestarian lingkungan ekologi setempat. Sayangnya teks dan kontekstualisasi ajaran ini semakin ditinggalkan oleh pewarisnya. Dalam diskursus pembangunan, peminggiran/marjinalisasi komunitas ini terjadi karena invasi pembangunan yang lebih memikirkan barang-barang, produksi dan capaian ekonomi, bukan "pembangunan manusia". Gagasan yang terakhir ini dianggap terlalu ambisius dan berlebihan⁹. Terkait dengan pembangunan sebagaimana disinggung di atas, maka bisa disimpulkan bahwa pembangunan seperti ini berwatak mengancam ekologi suatu kawasan yang sama artinya dengan ancaman suatu etnis atau budaya yang berada di kawasan itu. Stavenhagen mantan *special rapporteur* HAM di PBB, menyatakan bahwa pembangunan seperti ini mengalami kelemahan secara paradigmatis (Stavenhagen 1986; 77). Kelemahan ini terjadi karena kurangnya eksplorasi terhadap masalah etnisitas,

8 Katu, Samiang, DR. MA. *Pasang Ri Kajang, Kajian Tentang Akomodasi Islam Dengan Budaya Lokal di Sulawesi Selatan*. Makassar: Pusat Kajian Islam dan Masyarakat (PPIM), IAIN Alauddin. Tahun 2000. Hlm, 202-203

9 Hettne, Bjorn, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia* (terj): Jakarta: Gramedia. Tahun 2001, hlm, 347.

isu-isu budaya yang selama ini terlalu dianggap minor dan dikesampingkan dalam teori-teori modernisasi.

Hak Minoritas dalam diskursus Internasional HAM

Ancaman oleh pembangunan terhadap kawasan/teritori tertentu sudah lama menjadi bahasan Hak Asasi Manusia secara global. Konvensi ILO 169 misalnya secara eksplisit mendorong mekanisme nasional ketika merencanakan pembangunan perlu memprioritaskan keterlibatan, partisipasi dan konsultasi aktif dengan masyarakat adat setempat. Pasal 7 misalnya menyatakan, "Masyarakat adat berhak untuk memutuskan prioritas mereka sendiri dalam proses pengembangan yang menyangkut kehidupan, kepercayaan, lembaga, pemenuhan, kesejahteraan serta tanah yang mereka tempati atau gunakan, untuk melakukan pengawasan secara memungkinkan atas pengembangan ekonomi, sosial dan budaya mereka sendiri. Selain itu mereka harus ikut serta dalam perumusan, pelaksanaan dan penilaian rencana, program pembangunan nasional wilayah yang dapat mempengaruhi mereka secara langsung". Konvensi ILO 169 dipenuhi oleh semangat untuk mengembalikan kekuasaan menentukan pembangunan dikembalikan kepada masyarakat setempat. Gagasan ini timbul karena pengalaman di sebagian besar negara

dunia ketiga di mana pembangunan telah menciptakan keterbelakangan, kemiskinan dan marjinalisasi penduduk lokal. Mengikuti hukum "kutukan sumber daya alam", semakin dikeruk untuk pembangunan kekayaan sumber daya alam yang selama ini menjadi sumber ketergantungan masyarakat setempat semakin berdampak pada kemiskinan. Hubungan antara pembangunan dan kemajuan penduduk setempat bersifat asimetris. Munculnya konvensi ILO 169 merupakan akumulasi dari kritik atas invasi pembangunan yang mengancam kelangsungan hidup masyarakat lokal. Pembangunan di atas kerangka modernisasi tidak mampu mendengar keragaman suara dari bawah, aspirasi masyarakat lokal dengan seluruh pengetahuan yang menyertainya. Melalui modernisasi masyarakat justru didorong untuk mengikuti program penyesuaian sosial dan struktural (*social and structural adjustment*) yang justru menimbulkan perlawanan dan resistensi (Abrahamsen, 2000; 49).

Kritik paling mendasar terhadap rute modernisasi seperti ini adalah tidak tersedianya ruang bagi setiap individu dalam menikmati budayanya. Sikap ini adalah cara pandang baru dalam meletakkan individu di dalam kebudayaan berhadapan dengan modernisasi. ICCPR merupakan konvensi pertama di badan PBB yang menegaskan prinsip non intervensi

dan tindakan sewenang-wenang *state apparatus*. Konvensi ini menjelaskan kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah sebagai representasi negara untuk menegakkan hak asasi manusia yang paling fundamental, kemerdekaan (*freedom*), kesetaraan (*equality*) dan martabat kemanusiaan (*dignity*). Meskipun prinsip-prinsip yang ditekankan banyak memfokuskan pada hak tiap-tiap individu (*individual rights*) sesungguhnya tidak berarti ICCPR didominasi cara pandang liberal. Pasal 1 misalnya bukan saja menegaskan hak negara atas sumber daya alam, akan tetapi hak rakyat menguasai sumber daya alamnya. Dengan demikian, pasal 1 dapat menjelaskan bagaimana peran negara dapat digugat oleh *people* -- makna rakyat disini tidak mengacu pada konsep hak individu, jika tidak mempertanggungjawabkan aktifitas ekonomi dan pengerukan sumber daya alam dihadapan rakyatnya. Demikian pula sebuah pemerintah dapat melanggar pasal 1 jika menyerahkan pengawasan terhadap sumber daya alam negeri kepada negara asing atau perusahaan swasta tanpa jaminan eksploitasi itu ditujukan untuk kepentingan rakyat. Sebagaimana dikomentari oleh delegasi dari Costa Rica yang menyampaikan penggunaan *people* cukup relevan karena rakyatlah sumber kekuatan negara, mereka bertindak lewat pemerintahnya yang

mengatur kekuatan yang dimilikinya, *inter alia*, untuk mengontrol sumber daya nasional¹⁰.

Makna kebudayaan dalam ICPPR ditegaskan dalam pasal 27. Konvensi ini menjelaskan, "di suatu negara, di mana etnik, agama dan minoritas bahasa berada, orang-orang yang menjadi anggota minoritas demikian hak-haknya tidak boleh dikesampingkan, di dalam komunitas bersama anggota-anggota yang lain dalam kelompoknya, dalam menikmati budaya mereka sendiri, mengakui dan mempraktikkan agama mereka, atau menggunakan bahasa mereka sendiri". Meskipun hak di dalam pasal 27 ini diberikan kepada seseorang akan tetapi terkait perlindungan terhadap minoritas harus berhubungan dengan pemenuhan hak komunitas dalam menikmati budaya, mempraktikkan agama, atau bahasa mereka. Hak seseorang menikmati budayanya tak mungkin dapat dipenuhi jika negara tidak memberi tempat bagi minoritas di mana seseorang menjadi anggotanya untuk melestarikan budaya, agama dan bahasa bersamanya.

Bagaimana melindungi minoritas seperti ini untuk memastikan pelaksanaan pasal 27 adalah masalah pelik yang

10 Cassese, Antonio, dalam Ifdhal Kasim (editor), *Hak Menentukan nasib Sendiri*, dalam, *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Polihan*. Jakarta: ELSHAM, 105-106, lihat juga penjelasan dalam catatan kaki hlm, 370.

sampai saat ini masih menimbulkan kontroversi. Sebagaimana diuraikan dimuka hak seseorang menikmati budayanya, mengakui agama dan mempraktikkan bahasa komunitas mereka tak mungkin dapat dilangsungkan tanpa tersediaan komitmen untuk menyediakan perangkat bagi perlindungan terhadap kelompok minoritas. Inilah poin paling krusial untuk membawa isu-isu hak budaya seseorang dihadapkan dengan hak individu dan penghormatan terhadap keragaman budaya. Hak seseorang menikmati budaya komunitasnya sebagai bagian dari kelompok minoritas, hak minoritas dan pemeliharaan nilai-nilai keragaman adalah tema-tema yang saling berhubungan. Dalam kaitannya dengan diskursus HAM, hak individu, hak minoritas dalam kerangka keragaman budaya harus diperhatikan sebagai tema yang berkaitan dan terintegrasi satu sama lain. Hak individu untuk menikmati budaya komunitasnya tak bisa dilangsungkan tanpa pemenuhan hak komunitas tersebut sebagai kelompok minoritas, akan tetapi penekanan terhadap hak kelompok (minoritas) tak bisa menciptakan demokrasi dan toleransi tanpa dikerangkai oleh penghormatan terhadap keragaman budaya.

Sebagaimana diketahui, dunia internasional menyadari aspek etnisitas dan minoritas nasional (sukubangsa)

sebagai masalah penting. Perdebatan di kalangan kelompok liberal sebagian menganjurkan bentuk pemerintahan sendiri di dalam wilayah negara bangsa. Ini merupakan penghormatan terhadap hak-hak individu dan hak kolektif mereka yang tidak bisa dihomogenkan oleh gagasan kewargaan liberal (Kymlicka, 1995, 2003). Konsep kewargaan liberal tidak mampu menciptakan negara bangsa sebagai "rumah bersama" berdasarkan pada hak individu yang serupa.

Dalam perdebatan HAM di PBB, isu mekanisme perlindungan bagi kelompok minoritas sudah muncul usai Perang Dunia I. Seperti dinyatakan oleh Boutros Boutros-Gali bahwa "Liga Bangsa-Bangsa mendorong suatu mesin untuk perlindungan internasional bagi kelompok minoritas. Namun demikian dalam pelaksanaannya, Liga-Liga Bangsa-Bangsa gagal mengurai persoalan minoritas menjadi hak yang secara prinsipil disepakati sebagai hak universal. Perlindungan kelompok minoritas hanya diberlakukan oleh beberapa negara, bukan mayoritas dari negara anggota PBB. Ketika muncul PBB setelah Perang Dunia II, pandangan sebelumnya menyatakan bahwa bagian khusus untuk melindungi minoritas tidak diperlukan jika individu sudah dilindungi secara memadai. Hal ini mengacu kepada pasal 1 (3) dalam hal pengembangan

kerja sama “dalam mengatasi masalah-masalah internasional ekonomi, sosial, budaya atau karakter humanitarian, dan dalam rangka meningkatkan dan mendorong penghormatan HAM dan kemerdekaan fundamental bagi semua tanpa perkecualian berdasarkan ras, seksual, bahasa dan agama”. Dengan demikian membubuhkan hak minoritas dalam frase ini dapat menghilangkan arti tanpa perkecualian. Individu dilihat sebagai entitas yang sama sebagai warganegara dihadapan norma hak asasi manusia.

Namun demikian perlu disadari tidak semua individu lahir dan tumbuh sekaligus dalam posisi setara. Kesetaraan di berbagai bidang bahkan bisa menjadi ilusi kaum liberal jika tidak diperjuangkan berdasarkan konteks dan kebutuhan yang ada. Tiap individu lahir dan tumbuh di dalam warisan kelas, status sosial dan lingkungan yang sudah ia terima begitu saja. Maka kesetaraan individu harus diperjuangkan, dan kebutuhan-kebutuhan khusus untuk mencapai kesetaraan tersebut harus menjadi bagian dari kewajiban negara memenuhi hak asasi manusia. *Convention on The Elimination of All Form of Eliminating Racial Discrimination*) selanjutnya di kenal CERD yang diadopsi tahun 1965 meletakkan perlindungan hak-hak minoritas melampaui perlindungan melawan diskriminasi. Di dalam rekomendasi umum No.32 (2009),

CERD mendorong pengarahannya khusus dalam ruang lingkup prinsip non-diskriminasi di bawah pasal 1 (1) dalam Konvensi, dan lebih penting lagi, makna “syarat-syarat khusus”. Maksud dari “syarat-syarat khusus” dalam mencapai kesetaraan, komite menekankan bahwa istilah itu juga mencakup syarat bahwa di beberapa negara ada yang digambarkan sebagai “syarat-syarat afirmatif”, afirmatif action”, atau “positive action”, padahal diskriminasi positif dalam konteks HAM adalah suatu *contradictio in terminis*, dan seharusnya dihindari. “Syarat-syarat” yang dimaksud yang dapat dijangkau penuh oleh legislatif, eksekutif, administratif, instrumen-instrumen pembuat kebijakan dan keuangan di setiap level di aparatus negara, seperti halnya dalam perencanaan, kebijakan, program-program rezim preferensial seperti di ketenagakerjaan, perumahan rakyat, pendidikan, kebudayaan dan partisipasi dalam kehidupan publik bagi kelompok-kelompok yang kurang disukai, diperlengkapi dan diwujudkan berdasarkan instrumen-instrumen tersebut. Kewajiban negara dilihat berdasarkan kebutuhan masing-masing warganegara dalam mengembangkan kesetaraan individu. Menyangkut hak perempuan, anak-anak dan penyandang disabilitas harus didorong ke tindakan spesifik bukan karena diskriminasi tetap justru demi alasan anti diskriminasi.

Seiring perkembangan diskursus HAM di dunia internasional, kritik terhadap kewarganegaraan liberal dan gagasan dan tradisi komunitarian rupanya mewarnai perkembangan isu hak minoritas. Pada tahun 1992, Dewan Umum PBB telah mengadopsi *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Deklarasi ini menggambarkan adanya Hak minoritas sebagai sesuatu yang khusus yang memiliki instrumen universal. Deklarasi ini menegaskan hak seseorang menjadi anggota dari kelompok minoritas untuk melestarikan dan mengembangkan identitas dan karakteristik mereka sendiri dan berkaitan kewajiban negara. Deklarasi ini memberikan hak pada seseorang untuk menjadi anggota kelompok minoritas berupa:

- Perlindungan, oleh negara atas eksistensi nasional, etnis, budaya, agama dan identitas bahasa mereka (pasal 1);
- hak untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk mengakui dan mempraktikkan agama mereka, dan menggunakan bahasa baik di ruang privat maupun di ruang publik (pasal 2.1);
- Hak berpartisipasi di kebudayaan, agama, sosial, ekonomi dan kehidupan publik (pasal 2.2); hak berpartisipasi di dalam pembuatan keputusan yang

mempengaruhi mereka di tingkat nasional dan regional (pasal 2.3)

- Hak mempertahankan dan memelihara asosiasi mereka sendiri (pasal 2.4);
- hak mempertahankan dan memelihara hubungan yang damai dengan kelompok minoritas lain, baik di dalam negeri maupun lintas negara (2.5) dan;
- Kemerdekaan untuk mempraktikkan hak mereka sendiri, secara individu maupun bersama komunitas dengan anggota lain di dalam komunitas tanpa diskriminasi (pasal 3).

Negara juga melindungi dan meningkatkan hak seseorang menjadi anggota kelompok minoritas dengan melakukan syarat-syarat berikut:

- Menciptakan kondisi yang diperlukan yang memungkinkan mereka mengekspresikan karakteristik dan mengembangkan budaya, bahasa, agama tradisi dan kebiasaan mereka (pasal 4.2);
- Mengizinkan mereka mendapatkan kesempatan yang diperlukan untuk belajar bahasa ibu mereka, atau melakukan instruksi berdasarkan bahasa ibu mereka (pasal 4.3);
- Mendorong pengetahuan sejarah, tradisi, bahasa, dan budaya minoritas yang masih ada di wilayah mereka dan memastikan bahwa anggota dari kelompok minoritas tersebut

memiliki kesempatan yang memadai untuk mendapatkan pengetahuan masyarakat secara keseluruhan (pasal 4.4);

- Mempertimbangkan kepentingan kelompok minoritas yang sah dalam pembangunan kebijakan dan program nasional, juga dalam perencanaan dan implementasi program kerja sama dan bantuan (pasal 5);
- Bekerja sama dengan negara lain tentang hal-hal yang berhubungan dengan minoritas, termasuk pertukaran informasi dan pengalaman, untuk meningkatkan pemahaman dan kepercayaan yang saling menguntungkan (pasal 6);
- Meningkatkan penghormatan pada hak-hak sebagai dinyatakan dalam deklarasi (pasal 7);
- Memenuhi kewajiban dan komitmen negara sebagaimana yang dinyatakan di bawah perjanjian internasional yang mana terlibat sebagai negara peserta

Dua tahun kemudian, setelah dideklarasikannya Tentang Hak Seseorang Menjadi Anggota Minoritas National atau Etnik, Agama dan Bahasa, Subkomisi di salah satu bagiannya, meluluskan resolusi 1994/5, yang kemudian disetujui melalui komisi HAM dan diadopsi oleh dewan ECOSOC, untuk menetapkan kelompok kerja

khusus yang akan bertemu tiap tahun untuk mempromosikan Hak Seseorang Menjadi Anggota Minoritas National atau Etnik, Agama dan Bahasa (*Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*) sebagaimana dinyatakan dalam deklarasi HAM.

Menurut *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedom* (ECHR), "minoritas nasional" menunjuk pada, kelompok orang-orang di suatu negara yang mendiami suatu wilayah di negara itu, dan menjadi warganegara, dan oleh karena itu, terutama sudah lama menetap, dan memiliki ikatan hidup yang lama dengan negara tertentu, yang menampilkan kekhasan etnis, karakteristik agama, budaya atau bahasa yang cukup representatif meskipun berjumlah lebih kecil daripada penduduk dalam suatu negara atau daerahnya¹¹. Frase "memiliki ikatan yang lama dengan negara tertentu menunjuk pada negara/bangsa lain, dan oleh karena itu kebanyakan kelompok seperti ini mengalami "kesenjangan budaya" dengan penduduk pada umumnya. Ini adalah kasus spesifik Eropa karena beberapa negara di benua ini menjadi favorit bagi kaum imigran sebagai pelabuhan terakhir. Oleh karena itu, sebagian besar yang disebut sebagai kelompok

11 *Croatian International Relation Review*, Vol XI No.38/39 2005. Hlm, 4.

minoritas dalam ECHR ini mengacu pada pengalaman mengelola "kaum pendatang". Seperti terjadi di kalangan kelompok pendatang ini, upaya untuk berintegrasi dengan budaya mayoritas adalah masalah yang tidak mudah. Selama beberapa generasi kelompok ini masih mempertahankan budaya, agama dan bahasa ibu dan memilih hidup berkelompok berdasarkan ikatan etnisitas mereka.

Meskipun demikian, lantaran perbedaan etnis, berbeda dengan etnis mayoritas, kehadiran mereka yang sesungguhnya telah berlangsung selama beberapa generasi, menyematkan mereka sebagai "pendatang baru" -- yang karenanya hak-haknya berkurang, adalah kesewenang-wenangan yang menyakitkan. Di Indonesia perbedaan WNI dan non adalah contoh yang menyakitkan. Padahal, kebanyakan kasus etnis Tionghoa di Indonesia, generasi yang saat ini ada sebagian besar sudah tidak lagi bisa menggunakan bahasa ibu, dan memahami seluruh aspek budaya yang menyertainya. Kalaupun masih sering digunakan istilah budaya Tionghoa, ini adalah budaya baru yang sudah disesuaikan dengan kondisi-kondisi setempat. Namun demikian, seperti etnis Tionghoa, etnis Arab di Indonesia, penduduk-penduduk Jerman, Inggris dan sebagian besar negara Eropa yang

beretnis Turki, Arab, dan lain-lain kerap menghadapi kegagalan berintegrasi dengan budaya mayoritas. Ini adalah kelompok lain dengan sejarah yang berbeda dengan apa yang selama ini disebut "masyarakat adat" (*indigenous people*) namun sama-sama mengalami masalah menghadapi kebijakan asimilasi.

Kegagalan berintegrasi dan upaya penyelesaiannya adalah masalah rumit. Persamaan dan kesetaraan sebagai warganegara dalam *citizenship* liberal di hampir semua negara tak bisa meretas ikatan primordial warga negara. Pada satu sisi, kelompok liberal beranggapan bentuk *nation state* dengan budaya nasionalnya dianggap sebagai bentuk paling ideal dan oleh karena itu seluruh warga negara harus mencapai dan dikenalkan ke dalam budaya nasional tersebut. Namun belakangan upaya ini banyak menemui kegagalan. Kegagalan integrasi kelompok pendatang dan minoritas lainnya perlu disadari sebagai kelemahan negara bangsa liberal itu sendiri. Misalnya di negara Jerman yang semakin banyak memiliki pemukiman dari etnis minoritas Turki, Yunani dan Italia menyadari beragam kendala integrasi di antara penduduk dari kalangan minoritas ini dengan penduduk Jerman pada umumnya. Meskipun demikian, pemerintah Jerman terus berupaya keras melakukan proses integrasi tanpa

mengurangi hak-hak mereka sebagai kelompok minoritas. Salah satunya negara Jerman saat ini berupaya keras mendorong seluruh warga negaranya dari kelompok minoritas memiliki ketrampilan berbahasa Jerman. Kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan integrasi diantara berbagai etnis dan mempermudah akses pada pekerjaan dan layanan publik. Ini merupakan satu aspek dari penerjemahan kebijakan asimilasi yang mengharuskan tiap-tiap warganegara cakap dalam menggunakan bahasa nasional sebagai bahasa bersama.

Dalam praktiknya, kebijakan asimilasi lebih dari sekedar persoalan pemenuhan bahasa nasional sebagai bahasa bersama. Beberapa eksponen multikulturalisme, seperti Kymlicka, Taylor, Parekh, dan lain-lain, mengkritik kebijakan asimilasi karena di dalam praktik budaya nasional (sebagai rujukan asimilasi) yang harus dipahami oleh tiap warganegara terdapat bias budaya dominan dari etnis, agama atau sukubangsa dominan tertentu yang cenderung "tidak mau berdamai" dengan keragaman budaya lain. Oleh karena itu, daripada kelompok minoritas terus menerus menjadi inferior Kymlicka menganjurkan kebijakan multikultural yang memberi kebebasan warganegara menggunakan bahasa dan budaya bersama mereka. Kelompok minoritas dapat diberi akses

melestarikan budaya bersamanya, diberi perwakilan khusus dalam pemerintahan atau mendapatkan otonomi khusus.

Meskipun demikian, pemenuhan hak minoritas seperti dianjurkan Kymlicka secara tergesa-gesa dituduh dapat meningkatkan separatisme yang di banyak kasus dipenuhi dengan pergolakan dan konflik bersenjata. Kritik atas Kymlicka karena gagasannya kurang mengeksplorasi gagasan otonomi dan pemeliharaan masing-masing budaya kelompok minoritas dalam konteks pemeliharaan keragaman budaya. Otonomi khusus ala Kymlicka di mana masing-masing orang diberi akses menikmati budaya komunitasnya dan mendapatkan otonomi khusus dapat terjebak ke dalam pandangan *inward looking*. Menurut Bikhu Parekh, apa yang dinyatakan Kymlicka bahwa kita sangat dibentuk, meskipun tidak benar-benar ditentukan, oleh budaya kita adalah statemen yang tidak dapat disangkal. Akan tetapi oleh karena keutamaan pandangan ini, tidak membuat kita mengeksplorasi, dan bereksperimen dengan budaya lain. Menurut Bikhu Parekh penghormatan pada keragaman budaya tidak bisa timbul karena masing-masing tidak merasa peduli dengan budaya lain, meskipun dapat hidup saling berdampingan. Dalam penghormatan

terhadap keragaman budaya, budaya lain diperlukan dalam kerangka apa yang disebut oleh Parekh sebagai teman bicara dialogis (*dialogical interlocutor*).¹² Sebagaimana dijelaskan di atas di dalam *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* gagasan Parekh ini setidaknya dijelaskan melalui pasal 4(4) bagaimana kewajiban negara "mendorong pengetahuan sejarah, tradisi, bahasa, dan budaya minoritas yang masih ada di wilayah mereka dan memastikan bahwa anggota dari kelompok minoritas tersebut memiliki kesempatan yang memadai untuk mendapatkan pengetahuan masyarakat secara keseluruhan. Pasal lain juga menjelaskan kewajiban negara mendorong kerja sama dengan kelompok minoritas dari negara lain. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan pemahaman atas pemenuhan hak asasi manusia kelompok minoritas, bukan meningkatkan pandangan yang eksklusif.

Penting dicatat bahwa ide besar Kymlicka banyak dipengaruhi oleh kesuksesan Kanada dalam menempatkan negara dihadapan masyarakatnya yang multietnis. Di negara Kanada, suatu penduduk dengan bahasa dan akar sejarah

bangsa yang berbeda diberi otonomi khusus untuk mempertahankan identitasnya. Contohnya adalah negara bagian Quebec. Penduduk Quebec sebagian besar menggunakan bahasa Prancis dengan seluruh tradisi dan budaya bersama yang mereka bawa dari Prancis sebagai asal-usul mereka. Provinsi memilih menggunakan bahasa Prancis sebagai bahasa resmi dengan penduduk mayoritas beragama Katolik. Fase anti klimaks dari sejarah panjang mereka dalam berkomunikasi dengan negara Kanada adalah referendum untuk menentukan apakah mereka perlu memisahkan diri dari Kanada atau tidak. Hasil referendum itu menunjukkan 50,58 persen penduduk Quebec menyatakan ingin tetap berintegrasi dengan Kanada, sedangkan yang menyatakan setuju pemisahan berjumlah 49,42 persen. Selisih tipis antara yang menyatakan setuju dengan menolak memisahkan diri menunjukkan "kegagalan" politik integrasi. Meskipun Kanada merupakan negara dengan pendapatan tinggi ini tidak berbanding lurus dengan kesuksesan berintegrasi sebagai satu bangsa.

Perlindungan terhadap sejarah dan budaya penduduk Quebec merupakan bagian dari upaya perlindungan kelompok minoritas. Mereka diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan bahasa bersama yang berbeda

12 *Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory*. London: Mamillan Press Ltd. Tahun 2000, hlm, 108

dengan bahasa nasional Kanada dan bebas melakukan kegiatan-kegiatan kebudayaan sesuai dengan akar sejarah mereka. Quebec adalah contoh penempatan kebijakan multikulturalisme dapat dilakukan dengan damai. Kesuksesan Kanada-Quebec dalam menempatkan pilihan seseorang menikmati budaya komunitasnya tidak dilewati melalui kontak bersenjata dan konflik etnis. Bahkan ketika otonomi khusus Quebec berlanjut ke fase referendum sebagai pilihan demokratis untuk menyatakan hak menentukan nasib sendiri (*self determination*) hal ini tidak berdampak kekerasan terhadap kedua belah pihak. Ini menunjukkan relasi Kanada-Quebec yang dapat hidup berdampingan, masing-masing anggota dari kelompok ini tidak menutup diri, terutama dari penduduk Quebec sendiri yang tidak harus berpandangan "menjadi bangsa Quebec -- dan oleh karena itu perlu mendirikan negara sendiri, adalah harga mati".

Di dalam Deklarasi Copenhagen yang diselenggarakan pada tahun 1999, dimunculkan kesadaran adanya "penghormatan atas hak-hak seseorang menjadi anggota dari minoritas nasional merupakan faktor yang sangat penting bagi perdamaian, keadilan, stabilitas dan demokrasi.¹³ Piagam Eropa yang ditandatangani pada tahun yang

¹³ *Copenhagen Declaration of The Conference on The Human Dimension*, Juni 5-29, 1999.

sama juga menyampaikan kesadaran peningkatan kerja sama internasional di bidang ini. Dalam piagam ini ditekankan saran rekognisi untuk mendekati kelompok minoritas dengan cara baru, keluar dari cara pandang demokrasi konvensional. Piagam ini diperkuat melalui konferensi yang diadakan di Moskow yang menyimpulkan bahwa organisasi harus memperkuat mesin bagi perlindungan minoritas¹⁴. Kasus Quebec adalah contoh akomodasi kebijakan multikultural melalui pemberian otonomi khusus kelompok minoritas.

Telah jelas perkembangan menuju pemenuhan hak minoritas sebagai disampaikan dalam deklarasi tentang *Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Deklarasi ini menegaskan komitmen penghormatan atas pilihan individu menikmati budaya komunitasnya sebagaimana dijelaskan dalam pasal 27 ICCPR. *Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* ini sekaligus menegaskan seperti apakah perlindungan kelompok (minoritas) itu dapat dimungkinkan. Sebuah contoh dari pelaksanaan pasal 27, perlindungan hak minoritas diterapkan

¹⁴ Petricusic, Antonija, *The Rights of Minorities in International Law; Tracing Developments in Normative Arrangements of International Organizations*. dalam, *Croatian International Relations Review*, Vol.XI No.38/39 2005. hlm, 16

pada pengaduan Kepala Suku Indian *Lubicon lake Cree* dari Provinsi Alberta bagian Utara Kanada, Bernard Ominayak. Ia mengadukan ancaman atas haknya dalam menikmati budaya setempat (*rights to enjoy their own culture*). Ia menyatakan bahwa Provinsi Alberta dan Kanada, yang mengizinkan aktifitas perusahaan eksplorasi minyak dan gas yang mengancam pandangan hidup komunitasnya, dan oleh karena itu mengancam kebudayaannya. Pelanggaran ini diperlihatkan oleh ancaman kerusakan sumber ekonomi Band, dan kesinambungan tradisi dan praktik masyarakat adatnya, dan dengan demikian membahayakan daya hidup Masyarakat Adat Band sebagai rakyat. Dalam hal ini, komite HRC menemukan bahwa,

Komite menyadari bahwa hak yang dilindungi oleh pasal 27, meliputi hak seseorang, dalam suatu komunitas dengan anggota lainnya, terlibat di dalam aktifitas sosial dan ekonomi yang menjadi bagian dari budaya di mana ia menjadi anggotanya.

Ketidakadilan historis, di mana negara cenderung dan jelas, pembangunan baru-baru ini mengancam pandangan hidup dan budaya Lubicon, dan menyatakan pelanggaran pasal 27 sejauh

perusahaan tersebut masih beroperasi.

Keputusan Ominayak benar, meskipun demikian, keputusan ini menegaskan bahwa proyek pembangunan ekonomi dapat dicegah melalui tugas negara dalam melindungi hak-hak budaya sesuai pasal 27¹⁵.

Kasus lain, terkait pelaksanaan pasal 17, mengenai laporan Ilmari Lansman dan 47 anggota Komite Penggembalaan Muotkatunturi dan anggota Komunitas lokal Angeli yang mengaku menjadi korban pelanggaran pasal 27 oleh pemerintah Finlandia ketika pemerintah memberikan izin pekerjaan penggalian yang dianggap pengaduh telah merusak praktik tradisional penggembalaan rusa kutub (suatu praktik tradisional yang merupakan bagian dari upaya melestarikan kebudayaan komunitas adat mereka). Fakta yang bersangkutan terbukti, dan berikut petikan keputusan komite,

Komite telah menguji komunikasi belakangan ini dalam hal informasi yang didukung berbagai pihak. Isu yang dipertimbangkan oleh komite adalah apakah

15 Joseph, Sarah and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary* (third edition) London, Oxford University. 2013, hlm, 849-850.

penggalian di sebelah pegunungan Etela-Riutusvaara, dalam jumlah yang ada hingga saat ini dan dalam jumlah yang diizinkan di bawah perizinan perusahaan yang menunjukkan kesengajaannya untuk menggali batuan pegunungan (yang jumlah totalnya mencapai 5000 meter per kubik), telah melanggar hak sesuai pasal 27 dari kovenan.

Tak bisa disangsikan bahwa pengadu adalah anggota minoritas sesuai penerjemahan pasal 27, dan demikian ini memiliki hak dalam menikmati budayanya; selanjutnya tak dapat disangsikan juga bahwa penggembalaan rusa kutub merupakan elemen penting dalam kebudayaan mereka. Dalam konteks ini komite menarik kembali bahwa aktifitas ekonomi mungkin terkait pasal 27, jika ia adalah elemen penting dalam budaya komunitas etnis.

Hak dalam menikmati kebudayaan seseorang tidak dapat ditentukan *in abstracto*, tapi harus ditempatkan dalam konteks. Dalam kaitan ini, komite menelaah bahwa pasal 27 tidak hanya melindungi cara-cara tradisional dalam kehidupan

sehari-hari minoritas nasional, sebagaimana diindikasikan penerimaan oleh pihak negara. Oleh karena itu, pihak pengadu mungkin telah menyesuaikan metode penggembalaan rusa kutubnya selama bertahun-tahun dan mempraktikkannya dengan bantuan teknologi modern tidak mencegahnya melakukan permohonan pasal 27 kovenan. Lebih jauh lagi, pegunungan Riutuvaara, terus melakukan kebutuhan spiritual yang relevan bagi budaya mereka. Komite juga mencatat bahwa kepedulian kepada pihak pengadu bahwa kualitas pemotongan rusa kutub akan kurang baik karena pengaruh kerusakan lingkungan¹⁶.

Laporan ini menggambarkan hubungan antara ancaman mata pencaharian masyarakat lokal yang terikat oleh tradisi setempat dengan hubungan dari berbagai tradisi ini dengan kelangsungan sumber daya alam dan kelestarian lingkungan setempat. Masyarakat pengadu tidak dapat melangsungkan kehidupan ekonomi dan menikmati budaya komunitas (mereka tidak membedakan sektor ekonomi dan budaya) selama kegiatan-kegiatan yang dapat menurunkan kualitas sumber daya alam terus mengancam. Komite mempertimbangkan hubungan ini,

¹⁶ *Op Cit*, 2013, hlm 850-851.

Hak Minoritas di Indonesia

Berkaca pada pengalaman pengaduan ke badan PBB di atas, Indonesia dapat belajar seperti apakah hak-hak minoritas perlu diinventarisasi untuk mendapatkan perlindungan dari negara. Deklarasi hak minoritas memang tidak mengikat secara hukum, namun melalui *optional protocol*, Indonesia dapat lebih meningkatkan pengawasan internasional bagi pelaksanaan Pasal 27 ICCPR sebagaimana kasus-kasus di atas. Masyarakat adat, seperti halnya kategori non WNI masih mendapat perlakuan diskriminatif dan ketidakhormatan atas budaya dan identitas diri mereka.

Berdasarkan laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang masuk tahun 2013, dari jumlah pengaduan yang masuk ke HAM yang paling banyak diadukan adalah hak atas kesejahteraan berjumlah 2.331, kedua hak atas keadilan berjumlah 2.319. Sementara pihak yang diadukan adalah institusi kepolisian (1785 pengaduan), korporasi (937 pengaduan dan ketika pemerintah/khususnya pemerintah daerah berjumlah 828. Meningkatnya hak atas kesejahteraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 UU Nomor 39/1999 berkenaan dengan perampasan hak milik masyarakat. Berdasarkan data yang ada

perampasan terbanyak terhadap hak milik warga berupa perampasan tanah. Hal ini ditandai dengan banyaknya izin-izin tambang dan perkebunan, yang dikeluarkan tanpa melibatkan masyarakat setempat¹⁷. Konflik sumber daya alam merupakan urutan pertama dari seluruh efek yang ditimbulkan oleh pola pembangunan ekonomi yang saat ini ada.

Eskalasi konflik seperti ini terus meningkat, dan hal ini merupakan refleksi dari perebutan kekayaan yang dimanfaatkan oleh masyarakat setempat di satu pihak dengan penduduk kelas menengah kota di pihak lain. Masyarakat dan penduduk setempat yang telah kehilangan akses ke sumber daya alam terdekat tidak bisa tinggal diam sementara pembangunan dan proyek-proyek nasional pengerukan sumber daya alam yang sebagian besar dinikmati oleh masyarakat perkotaan ini tidak dapat dihentikan. Bjorn Hettne melihat beberapa cakupan persoalan pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi yang berdampak pada konflik antar etnis di antaranya; perebutan sumber daya yang langka, ketidakseimbangan regional, investasi infrastrukural dengan dampak yang besar terhadap

17 *Pandangan Komnas HAM Terhadap Situasi Hak Asasi Manusia Tahun 2013 dan tantangan 2014*, dirilis tanggal 17 Januari 2014.

sistem ekonomi, eksplorasi "perbatasan baru", konflik bursa tenaga kerja, konflik distribusi, dan sebagainya (Hettne, 2001; 344).

Indonesia dapat belajar dari perkembangan diskursus HAM yang meningkatkan perlindungan bagi kelompok minoritas. Hal ini karena Indonesia memiliki kekayaan pengetahuan dan sumber-sumber budaya setempat yang sangat beragam. Lebih baik meningkatkan potensi keragaman dalam rangka pembangunan, bukan mempertahankan dimensi pembangunan yang saat ini ada namun menghilangkan keragaman budaya. Statemen ini mensyaratkan konfrontasi serius terhadap pola pembangunan yang saat ini masih dilembagakan di Indonesia yang secara terus menerus meningkatkan kerusakan lingkungan dan menggerus nilai-nilai kebhinnekaan sebagai nilai-nilai bangsa. Hak minoritas, khususnya terkait dengan hak masyarakat adat memberikan kerangka baru bagaimana pembangunan mulai direncanakan berdasarkan kekayaan kawasan/teritorial dengan akar budaya dan pengetahuan spesifik yang menyertainya.

Terkait pelaksanaan Pasal 27 ICCPR, perlu ada upaya penyelesaian sistematis untuk menginventarisasi pengalaman-pengalaman kelompok minoritas yang hak-haknya dilanggar. Sebagai

penerjemahan dari CERD, Indonesia sudah meloloskan UU No.40/2008 Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Etnis dan Ras. Meskipun tidak eksplisit menyatakan hak minoritas, penerjemahan etnis di undang-undang ini sudah jelas dapat dialamatkan kepada kelompok minoritas. Meskipun hak minoritas secara *genuine* tidak disebutkan di dalam undang-undang ini, setidaknya temuan-temuan pengawasan Komnas HAM yang dimandatkan di undang-undang ini kelak dapat dijadikan sumber informasi untuk mengangkat isu hak minoritas secara lebih luas. Inilah awal dari perjuangan, seperti halnya keputusan MK No.35 di atas adalah awal dari perjuangan kelompok minoritas yang saat ini memiliki klaim sejarah untuk merebut kembali teritorinya, dan tentu saja membangun kembali identitas yang selama ini terancam krisis.

Daftar Pustaka

Abrahamsen, Rita, *Disciplining Democracy, Development Discourse and Good Governance in Africa*. London: Zed Book. 2000

Saharudin, Bahar, *Masyarakat Hukum Adat Hubungan Struktural dengan Suku Bangsa, Bangsa dan Negara (Ditinjau dari Perspektif HAM)*.

Hettne, Bjorn, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta Gramedia. 2001

Joseph, Sarah and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil And Political Rights*, London; Oxford. Third Edition, 2013.

Kasim, Ihdhal, *Hak Sipil dan Politik, Esai Esai Pilihan*. Jakarta: Elsham. 2001

Katu, Samiang, Dr. Pasang Ri Kajang. *Kajian tentang Akomodasi Islam Dengan Budaya Lokal di Sulawesi Selatan*. Makassar: PPIM IAIN Alauddin.

Kymlicka, Will, *Kewargaan Multikultural*. Jakarta: LP3ES. 2003.

Parekh, Bikhu, *Rethinking multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory*. London: MacMillan Ltd. 2000.

BIOGRAFI

Nurkhoiron lahir di Malang Jawa Timur pada 15 Januari 1974. Ia menempuh pendidikan program sarjana di Universitas Gajah Mada (UGM) dan memperoleh gelar Sarjana Sosiologi (S.Sos) (1993-1999). Gelar Master of Science (Msi) diperoleh di Universitas Indonesia pada 2004.

Ketertarikannya pada bidang hak asasi manusia dimulai ketika tahun 1996-1997 ia dipercaya sebagai Wakil Ketua Komite Independen Pemantauan Pemilu (KIPP) yang bertugas melakukan pemantauan pemilu dan monitoring Pemilu di masa Orde Baru di kawasan Daerah Istimewa Yogyakarta (1996). Selama menjadi mahasiswa, ia pun aktif dalam berbagai kegiatan kemahasiswaan antara lain senat mahasiswa dan Lembaga Pers mahasiswa Sintesa (Majalah Fisipol UGM), terlibat dalam program civic education (LKIS), dan menjadi fasilitator JAMPPI (Jaringan Mahasiswa Pemantau Pemilu Indonesia).

Selepas menyelesaikan pendidikan di UGM, ia kemudian terlibat aktif dalam aktifitas NGO Desantara Foundation yang berlokasi di Depok Jawa Barat. Lembaga ini memiliki perhatian di bidang penguatan kebebasan beragama, yang difokuskan pada isu pengembangan dialog "Agama dan Kebudayaan". pada lembaga tersebut, M. Nurkhoiron dipercaya sebagai penanggung jawab advokasi dan perancang kegiatan Penguatan Media serta bertanggung jawab mengelola dan menulis Majalah Kebudayaan DESANTARA dan Jurnal Perempuan SRINTHIL (www.srinthil.or.id). Tahun 2005, ia mengemban amanah sebagai Direktur Desantara Foundation dan menjadi produser beberapa film dokumenter yang mengangkat isu keragaman (multikultural) produksi Desantara Foundation.

Selama menjabat Direktur Desantara Foundation, M. Nurkhoiron juga terlibat aktif dalam jaringan monitoring kebebasan beragama bersama FAHMINA, LBH Bandung, dll. Ia juga berperan aktif dalam Koalisi Masyarakat Sipil Revisi KUHP bersama ELSHAM, HUMA, dll. Pada tahun 2010, ikut terlibat menjadi Pengusul Judicial Review Undang-undang No 1 Tahun 1965 tentang PNPS.

Beberapa karya tulis yang telah diterbitkannya antara lain sebagai Kontributor dalam Komunalisme dan Demokrasi; Negosiasi Rakyat dan Negara (Forum Interseksi dan The Japan Foundation, 2005); Kontributor dalam Konflik dan Pemilu, Civic Engagement dalam Pemilu 2004; Kasus Empat daerah Paska Konflik di Indonesia (The Interseksi Foundation dan Tifa Foundation, 2005). Editor dan Kontributor dalam Hak Minoritas: Dilema Multikulturalisme di Indonesia (Interseksi Foundation, 2005); Hak Minoritas: Multikulturalisme dan Dilema Negara Bangsa (Interseksi Foundation, 2007). Editor pada Identitas Perempuan Indonesia, Status, Pergeseran Relasi dan Perjuangan Ekonomi Politik (Desantara Foundation, 2010); Editor pada Identitas Urban, Migrasi, dan Perjuangan Ekonomi-Politik di Makassar (Desantara Foundation, 2011); Agama dan Kebudayaan, Pergulatan di Tengah Komunitas (2011).

Sebelum mengemban amanah sebagai salah satu komisioner Komnas HAM untuk periode tahun 2012- 2017, bapak dua anak ini mengamalkan ilmunya (bidang sosiologi) dengan menjadi dosen terbang di Universitas Paramadina, dan menjadi peneliti untuk beberapa lembaga profesional di bidang penelitian ilmu sosial.