

## Konsep Masyarakata Adat dan Problematika Pengakuan dan Perlindungannya

### *(Indigenous Peoples Conception and The Problematic of Admission and Protection)*

M. Hatta Roma Tampubolon

Fakultas Hukum Universitas Tadulako  
Kampus Bumi Tadulako Tondo Palu  
email:rajaniapultampubolon@yahoo.co.id

#### ABSTRACT

The oppressive treatment against indigenous peoples has been occurred already in some aspects such as economic, politic, law, and social and cultural. It becomes ironic because in fact, the indigenous peoples is the largest element for nation-state structure of Indonesia. However, almost in all national politic decisions, the existence of custom communities is not accommodated, or systematically, isolated from the political process or national politic agenda. Considering the product reality of the state law, it is admitted that national politic elites have two faces. They modernize the law but still adore the charm of custom law. The national law already gives a chance for the indigenous peoples and their custom law to be developed in the legislation context. However, this chance is not seriously given because of the assumption that custom law is only decelerating the national progress.

**Key Words:** masyarakat adat (*indigenous peoples*), negara (*states*)

#### PENDAHULUAN

Para pendiri negara-bangsa (*nation-state*) Indonesia sejak semula sudah menyadari bahwa negara ini adalah negara kepulauan yang majemuk, baik menyangkut sistem politik dan sistem hukum maupun sistem sosial-budaya dan agama. Semboyan "Bhinneka Tunggal Ika" secara filosofis menunjukkan penghormatan bangsa Indonesia atas kemajemukan atau keragaman sosial, budaya, politik dan agama. Hanya saja bangunan "negara-bangsa" yang majemuk sebagaimana digagas oleh Para Pendiri ini telah dihianati begitu saja oleh para penerusnya, yaitu dengan merampas secara sistematis hak-hak masyarakat adat yang merupakan struktur dasar "negara-bangsa" yang majemuk. Dengan berbagai kebijakan dan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah, negara secara tidak adil dan tidak demokratis telah mengambil-alih hak asal usul, hak atas wilayah adat, hak untuk menegakkan

sistem nilai, ideologi dan adat istiadat, hak ekonomi, dan yang paling utama adalah hak politik masyarakat adat. Perangkat-perangkat kebijakan dan hukum diproduksi untuk memaksakan uniformitas dalam semua bidang kehidupan. Kedaulatan negara ditegakkan secara represif dengan mengabaikan kedaulatan masyarakat adat untuk mengatur dan mengembangkan kemandirian kultural dan politik di dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Eksistensi dan hak-hak masyarakat adat terhadap pengelolaan sumber daya alam belum mendapat pengakuan dan masih menjadi permasalahan utama yang di hadapi masyarakat adat hingga kini. Gejala ini paling tidak, diindikasikan oleh 2 hal: Pertama, sebutan-sebutan (*stigma*) negatif seperti, masyarakat terasing atau suku terasing, masyarakat terbelakang, peladang berpindah, perambah hutan, perlahan-lahan mulai ditanggalkan, diganti istilah yang lebih netral, seperti masyarakat hukum adat atau

komunitas adat terpencil.<sup>1</sup> Kedua, hak-hak masyarakat adat telah dimasukkan dalam sejumlah instrumen hukum nasional, yang secara garis besar menegaskan adanya kewajiban bagi negara untuk mengakui dan menghormati identitas dan hak-hak tradisional masyarakat adat sepanjang kenyataannya masih ada dan selaras dengan perkembangan zaman (masyarakat). Sebagaimana kita ketahui bahwa berbagai produk perundang-undangan dan kebijakan baik di tingkat nasional maupun daerah, telah menunjukkan semangat pengakuan tersebut.<sup>2</sup> Namun pengakuan tersebut sesungguhnya telah menjadi bukti, baik secara hukum maupun secara sosial budaya, bahwa masyarakat adat adalah salah satu kelompok penting pembentuk bangsa dan negara ini.

### Defenisi dan Konsep Masyarakat Adat

Pengistilahan masyarakat adat mulai mendapat perhatian dunia setelah pada tahun 1950-an sebuah badan dunia di PBB bernama ILO (*Internasional Labour Organization*), mempopulerkan isu "*indigenous peoples*", sebuah istilah yang digunakan oleh Internasional Labour Organization (ILO) sebagai sebutan bagi entitas "penduduk asli". ILO memang telah menaruh perhatian

terhadap isu "*indigenous peoples*" sejak 1950-an.<sup>3</sup> Setelah dihembuskan ILO sebagai isu global dalam sidang PBB, World Bank atau bank dunia juga mengadopsi isu tersebut untuk proyek pendanaan pembangunan disejumlah negara, melalui kebijakan OMP (*Operational Manual Statement*) pada 1982 dan OD (*Operational Directive*) pada 1991, terutama di negara-negara dunia ketiga seperti Amerika Latin, Afrika dan Asia Pasifik.<sup>4</sup> World Bank mendefenisikan *indigenous peoples* sebagai: "spektrum kelompok sosial yang luas (*meliputi indigenous ethnic minorities, tribal groups, dan schedules tribes*), yakni kelompok yang memiliki sebuah identitas sosial dan kultural yang dapat dibedakan dari masyarakat dominan, yang membuat mereka tidak diuntungkan dalam proses pembangunan".<sup>5</sup>

Mencuatnya isu masyarakat adat berawal dari berbagai gerakan protes masyarakat asli "*native peoples*" yang meminta keadilan pembangunan setelah kehadiran sejumlah perusahaan transnasional di bidang pertambangan beroperasi di wilayah kelola mereka dan pengembangan sejumlah wilayah konservasi oleh pemerintah Amerika Serikat dan Kanada. Komunitas *Inuit* di Alaska (negara bagian Amerika Serikat di dekat kutub) adalah korban ketidakadilan pembangunan industri pertambangan di Amerika Serikat. Di Kanada, komunitas *Inuit* yang masuk dalam wilayah negara tersebut juga memprotes kebijakan Kanada yang memaksa mereka harus meninggalkan wilayah kelola menuju desa-desa di pinggiran kota, karena perusahaan migas dan batubara akan mengelola wilayah tersebut. Di sebelah tengah

<sup>1</sup> Istilah "masyarakat hukum adat" dapat ditemukan dalam UUD NRI Tahun 1945, UU HAM No. 39/1999 dan UU Kehutanan No. 41 tahun 1999. Sedangkan istilah komunitas adat terpencil, dapat dilihat pada Kepres No. 111/1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil. Lihat juga Keputusan Menteri Sosial No. 67/2000 tentang Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (PEKAT).

<sup>2</sup> Kebijakan hukum tersebut, diantaranya bisa disebutkan antara lain : Perda Prop. Sumatera Barat, No. 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari; Perda Kab. Saggau, No. 4 Tahun 2002 Tentang Pemerintahan Kampung; Perda Kab. Toraja, No. 2 Tahun 2000 Tentang Pemerintahan Lembang; Perda Kab. Kampar, No. 12 Tahun 1999 Tentang Hak Tanah Ulayat; Perda Kab. Lebak, No. 32 Tahun 2001 Tentang Perlindungan Hak Atas Ulayat Masyarakat Badui; Keputusan Bupati Bungo, No. 1249 Tahun 2002 Tentang Pengukuhan Hutan Adat Desa Batu Kerbau Kecamatan Pelepat Kabupaten Bungo; Keputusan Bupati Merangin, No. 287 Tahun 2003 Tentang Pengukuhan Kawasan Bukit Tapanggang Sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Desa Guguk Kecamatan Sungai Manau Kabupaten Merangin; Keputusan Bupati Luwu Utara, Tahun 2004 Tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat Seko, dsb.

<sup>3</sup> Tahun 1953 ILO mempublikasikan hasil studinya tentang "penduduk asli". Berdasarkan hasil studi tersebut, pada tahun 1957, ILO mengeluarkan Konvensi No. 107 dan Rekomendasi No. 104 tentang "Perlindungan dan Integrasi Penduduk Asli dan Masyarakat Suku". Tahun 1989, Konvensi No. 107, diperbaharui dengan Konvensi No. 169. Lihat, Komnas HAM, "*Hak Penduduk Asli*" (Lembar Fakta 09) dalam Kampanye Dunia untuk HAM, Lembar Fakta HAM, Komnas HAM, Jakarta.

<sup>4</sup> Arianto Sangaji, *Otokritik Terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Sulawesi Tengah: Pelajaran dari Sulawesi Tengah*, makalah pada konferensi Adat Revivalism in Indonesia's Democratic Transition: European Connection, Batam 26-27 Maret 2004.

<sup>5</sup> Davids dan Lars T. Soeftestad, dalam Arianto Sangaji, hlm.3.

Amerika Serikat, pembangunan Taman Nasional Missisipi juga merampas hak kelola komunitas pribumi Indian lainnya, seperti *Mohak*. Sedangkan pembangunan Taman Nasional Rocky Mountain di sebelah barat juga mengancam kehidupan *Indian Apache*. Berbagai protes dari "*native peoples*" di dataran Amerika Utara pada tahun 1950-an, memancing reaksi ILO untuk melakukan langkah-langkah advokasi. Karena itu, ILO kemudian melakukan berbagai riset lapangan dan pada tahun 1957, ILO mengeluarkan Konvensi No. 107 dan rekomendasi No. 104 Tentang Perlindungan dan Integritas Penduduk Asli dan Masyarakat Suku. Pada tahun 1989, Konvensi tersebut diperbaharui oleh ILO dengan Konvensi No. 169.

Problematika ketidakadilan yang dialami oleh berbagai komunitas "*indie*" (pribumi) ataupun "*native peoples*" (masyarakat asli) berpengaruh bagi ILO untuk memunculkan isu generatifnya "*indigenous peoples*". Di Indonesia, istilah *indigenous peoples* mulai diperkenalkan pada pertemuan bertajuk "Lokakarya Pengembangan Sumberdaya Hukum Masyarakat Adat Tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam di dalam Kawasan Hutan", tanggal 25-29 Mei 1993 di Toraja, Sulawesi Selatan.<sup>6</sup> Lokakarya menyepakati "masyarakat adat" sebagai terjemahan *indigenous peoples*, serta merumuskan definisi "masyarakat adat" sebagai "kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan wilayah sendiri". Rumusan definisi inilah yang digunakan kalangan Ornop sampai sekarang.

Tetapi belakangan, definisi tersebut nampaknya mulai mendapat kritikan, karena: Pertama, definisi itu dinilai terlampau umum sehingga menyulitkan pemakaiannya secara deduktif dalam pengalaman empirik; Kedua, definisi tersebut terkesan memahami masyarakat adat sebagai sesuatu yang statis dan final, sehingga seolah-olah tidak mengalami pertumbuhan dan perkembangan;

<sup>6</sup> Pertemuan tersebut dihadiri oleh Ornop, kelompok masyarakat adat sendiri, dan individu-individu yang datang dari berbagai daerah di Indonesia, antara lain: Medan, Jakarta, Surabaya, Bogor, Bali, Toraja, Palu, Kasimbar, Biak, Sorong, Kaltim.

Ketiga, dengan mengedepankan karakteristik "ketersendirian" (sistem nilai, ideologi, politik, ekonomi, sosbud dan wilayah sendiri), gerakan masyarakat adat bisa terjebak pada orientasi yang netral, yakni tidak adanya orientasi keberpihakan terhadap nilai-nilai tertentu, misalnya keadilan dan demokrasi.<sup>7</sup>

### **Konsep Masyarakata Adat Dalam Realitas Sosial Budaya**

Berdasarkan realitas sosial budaya masyarakat adat yang ada di Indonesia, eksistensi entitas-entitas masyarakat adat di Indonesia yang tergabung dalam jaringan Gerakan Masyarakat Adat di bawah payung Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), ternyata cukup beragam dan menunjukkan dinamika perkembangan yang berbeda-beda. Secara garis besar, entitas masyarakat adat tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 4 tipe:<sup>8</sup>

Pertama, komunitas masyarakat adat Kanekes di Banten dan masyarakat adat Kajang atau *To Kajang* (Kajang Dalam) di Kabupaten Bulukumba Sulawesi Selatan, yang menempatkan diri sebagai "pertapa bumi". Mereka percaya bahwa mereka adalah kelompok masyarakat "terpilih" yang bertugas memelihara kelestarian bumi dengan berdoa dan hidup prihatin. Pilihan hidup prihatin mereka dapat dilihat dari adat bertani, berpakaian, pola konsumsi, dan lain-lain;

Kedua, komunitas masyarakat adat Kasepuhan Banten Kidul dan masyarakat Suku Naga, di mana kedua masyarakat adat ini berada di wilayah Jawa Barat. Komunitas ini pada dasarnya cukup ketat dalam memelihara dan menerapkan adat-istiadat, tetapi masih membuka ruang yang cukup luas bagi adanya

<sup>7</sup> Lihat Arianto Sangaji dan Tania Li, (Departemen Antropologi Sosial, Universitas Delhousie, Kanada), "*Adat in Central Sulawesi: Contemporary Deployment*", makalah pada konferensi Adat Revivalism in Indonesia's Democratic Transtition: European Connection, Batam 26-27 Maret 2004.

<sup>8</sup> Anonim, *Hak-hak Masyarakat Adat dan Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*, Tempo Interaktif, 17 Juni 2004.

hubungan-hubungan “komersil” dengan dunia luar<sup>9</sup>;

Ketiga, komunitas masyarakat adat yang hidup tergantung dari alam (hutan, sungai, laut, dan lain-lain) dan mengembangkan sistem pengelolaan sumber daya alam yang unik, tetapi tidak mengembangkan adat yang ketat untuk perumahan maupun pemilihan jenis tanaman jika dibandingkan dengan masyarakat adat Kanekes, *To Kajang* maupun Kasepuhan. Masuk dalam komunitas ketiga ini, antara lain: masyarakat adat Dayak dan Penan di Kalimantan, masyarakat adat Pakava dan Lindu di Sulawesi Tengah, masyarakat adat Dani dan Deponoro di Papua Barat, masyarakat adat Krui di Lampung, serta masyarakat adat Haruku di Maluku.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Kelompok-kelompok masyarakat ini secara sosial memiliki keunikan, terutama dalam hubungan dengan sumber-sumber agraria, dalam hal sistem nilai yang dianut, mitos serta asal-usul. Suku bangsa Sunda, misalnya, dapat dikategorikan sebagai suatu suku bangsa yang cakupan geografis sebaran masyarakatnya mencakup seluruh belahan Jawa Barat, masyarakatnya menggunakan bahasa Sunda, dan pada umumnya memeluk agama Islam. Namun suku Naga dan Badui, meski merupakan bagian dari suku bangsa Sunda, jelas memiliki keunikan dari segi kepercayaan dan hubungan dengan tanah dan sumberdaya alam sekitarnya bila dibandingkan dengan orang Sunda pada umumnya. Bila Islam telah menjadi bagian tak terpisahkan dari kebudayaan Sunda umumnya, maka kepercayaan suku Naga lebih menyerupai kepercayaan asli (*buhun*) seperti kepercayaan *marapu* di Sumba, atau *kaharingan* di Kalimantan.

<sup>10</sup> Pengelompokan tipologi masyarakat adat tersebut, sampai sekarang juga masih banyak dijumpai diberbagai wilayah di Propinsi Sulawesi Tengah, misalnya *Tau Taa Wana* dan *Kahumamaun* di kawasan hulu SubDAS Bongka, *Daa*, *Mansama*, *Laudje*, *Tajjo*, *Bolano*, *Bajo*, *Kulawi*, *Bada*, *Rampi*, *Besoa* (*Pekurehua*) dan banyak lagi, yang berdasarkan ciri-ciri yang digambarkan, termasuk masyarakat adat dalam tipe kelompok ketiga. Dari daftar numerasi di Departemen Dalam Negeri, diketahui bahwa Propinsi Sulawesi Tengah termasuk urutan ketiga setelah Propinsi Papua dan Nusa Tenggara Timur dalam hal jumlah kelompok etno-linguistik. Dari studi etnolog yang dilakukan Barbara Grimes, setidaknya lebih dari 20 kelompok etno-linguistik yang berbeda terdapat di Propinsi Sulawesi Tengah, tetapi tidak semua kelompok etno-linguistik tersebut dapat dikategorikan sebagai masyarakat adat. Sebab pendefinisian masyarakat adat harus merujuk ke dalam 4 (empat) tipologi yang telah dijelaskan diatas. Suku dan sub-suku bangsa atau kelompok-kelompok masyarakat tersebut biasanya hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun temurun di atas suatu wilayah, memiliki kedaulatan

Keempat, komunitas masyarakat adat yang sudah tercerabut dari tatanan pengelolaan sumber daya alam yang “asli” sebagai akibat dari penjajahan yang telah berkembang selama ratusan tahun. Termasuk dalam kategori kelompok ini adalah masyarakat adat Melayu Deli yang bermukim di wilayah perkebunan tembakau di Sumatera Utara dan Betawi di Jabodetabek. Mereka menyebut dirinya sebagai rakyat penunggu.

Pengelompokan entitas masyarakat adat tersebut, tiga tipe komunitas yang disebut pertama, boleh dibilang adalah komunitas masyarakat yang oleh Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebut sebagai “Masyarakat Hukum Adat”, yakni komunitas masyarakat yang masih memenuhi unsur-unsur: (a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechts-gemeenschap*); (b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; (c) ada wilayah hukum adat yang jelas; (d) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; (e) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.<sup>11</sup>

Sedangkan khusus untuk masyarakat adat yang masuk dalam tipe kelompok ketiga, oleh Keputusan Presiden No. 111 Tahun 1999 dan Keputusan Mensos No. 67 Tahun 2000, disebut sebagai “Komunitas Adat Terpencil” (KAT), yakni kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi maupun politik. Ciri-cirinya: (a) berbentuk komunitas kecil, tertutup dan homogen; (b) pranata sosial bertumpu pada lembaga kekerabatan; (c) pada umumnya terpencil secara geografis dan relatif sulit dijangkau; (d) pada umumnya masih

atas tanah dan sumberdaya alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakatnya. Kelompok seperti ini memang diakui dan disebutkan dalam Penjelasan UUD 45 tentang *selfbesturende landschappen dan selfbesturende gemainschappen* seperti Nagari di Sumatera Barat, Binua di Kalimantan, Marga di Sumatra Selatan, Desa di Jawa, Lembang di Toraja.

<sup>11</sup> Lihat Penjelasan Pasal 67 ayat (1) UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

hidup dengan sistem ekonomi subsisten; (e) peralatan dan teknologi sederhana; (f) ketergantungan kepada lingkungan dan sumber daya alam setempat relatif tinggi; (g) terbatasnya akses pelayanan sosial, ekonomi dan politik.

Berangkat dari realitas tersebut di atas, sebenarnya tidak ada alasan pemerintah kita untuk tidak mengakui eksistensi masyarakat adat, baik secara politik maupun hukum. Namun sayangnya, penantian masyarakat adat akan adanya pengakuan secara politik dan hukum baru terasa pasca bergulirnya reformasi. Hal tersebut di tandai dengan adanya proses perubahan atau amendemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>12</sup>, yang dilakukan

<sup>12</sup> Dalam UUD NRI Tahun 1945, pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat adat, sangat gamblang disebutkan pada Pasal 18B ayat (2), bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Pasal ini memberikan posisi konstitusional kepada masyarakat adat dalam hubungannya dengan negara, serta menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggara negara bagaimana seharusnya masyarakat adat diperlakukan. Dengan demikian, pasal ini sesungguhnya adalah sebuah deklarasi, bahwa: (a) pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat adat (masyarakat hukum adat) merupakan kewajiban konstitusional negara; (b) pengakuan dan penghormatan terhadap identitas dan hak-hak tradisional masyarakat adat merupakan hak konstitusional masyarakat adat. Selain itu, bagian akhir pasal 18B ayat (2) ini, sangat jelas memandatkan bahwa pengakuan dan penghormatan masyarakat adat harus diatur dalam Undang Undang. Ini berarti, pengakuan dan penghormatan tersebut diberi landasan operasional oleh UUD NRI, dengan demikian rumusan norma dalam Undang Undang, harus tidak bertentangan dengan semangat pasal 18B ayat (2) tersebut. Bila terjadi pertentangan substansi, maka doktrin atau ajaran hukum tentang sifat "*automatically*" hukum yang lebih tinggi membatalkan hukum yang lebih rendah, berlaku. Pasal lain dalam UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan masyarakat adat adalah Pasal 28I ayat (3) yang menyebutkan: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban". Maksud dari anak kalimat "selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban" tersebut, harus dimaknai bahwa, dalam tatanan kehidupan modern yang bagaimanapun, penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional harus terus dilakukan dengan memperhatikan prinsip keadilan, demokrasi, HAM, dan kesetaraan bagi komunitas

sampai empat tahapan. Namun jauh sebelumnya, sebenarnya telah ada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)<sup>13</sup>, yang dikeluarkan oleh pemerintahan Soekarno. Akan tetapi, undang-undang tersebut tidak banyak bermakna bagi keberadaan masyarakat adat di Indonesia.

### Posisi Masyarakat Adat Dalam Politik Hukum Negara

Negara merupakan badan hukum publik yang memiliki legitimasi dalam peklaksanaan sistem mekanisme ketatanegaraan, mengambil suatu langkah kebijakan dalam bidang objek hukum, yang lebih kita kenal dengan istilah politik hukum. Pengertian politik hukum adalah *legal policy*, dimana telah dilaksanakan atau akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi beberapa hal penting sebagai berikut :

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembentukan hukum atau pembaharuan

masyarakat tradisional tersebut sesuai dengan dinamika komunitasnya.

<sup>13</sup> UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria adalah produk hukum yang pertama kali menegaskan pengakuannya atas hukum adat. Ketentuan ini bisa dilihat pada: Pasal 2 ayat (4) yang menyebutkan bahwa: hak menguasai dari negara tersebut diatas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan atau tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah dengan demikian hak masyarakat hukum adat untuk mengelola sumber daya hutan adalah hak yang menurut hukum nasional bersumber dari penndelegasian wewenang hak menguasai negara kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan; Dari uraian diatas jelas secara eksplisit masyarakat hukum adat diposisikan sebagai bagian subordinat negara, namun dengan pernyataan Pasal 2 ayat (4) membuktikan bahwa keberadaan masyarakat adat tetap tidak dapat dinafikan dan dihilangkan. Sehingga pasal-pasal yang dirujuk dalam UUPA ini merupakan rumusan atas kesadaran dan kenyataan bahwa sebagian besar rakyat tunduk pada hukum adat, sehingga kesadaran hukum yang dimiliki bangsa Indonesia adalah kesadaran hukum berdasarkan adat. Hanya saja Memang semangat UU ini, dikemudian waktu banyak dibelakangi, karena pergeseran politik ekonomi dan hukum agraria. Kendati demikian, UU ini hingga sekarang masih menjadi hukum yang positif yang mengatur mengenai agraria. Karenanya masih menjadi alat legal dalam memperkuat hak-hak masyarakat adat.

terhadap materi-materi hukum yang agar lebih sesuai dan relevan dengan keadaan.

2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk dilaksanakannya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Dari ruang lingkup politik hukum tersebut mengantarkan kita kepada pengertian tentang politiki hukum yang meliputi pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan kemana arah hukum itu dibangun dan ditegakkan seiring dengan dinamika masyarakat secara luas.<sup>14</sup>

Kondisi perkembangan politik hukum penguasa negara yang berwujud lahirnya produk-produk hukum negara dihubungkan dengan kekayaan dari identitas pribadi masyarakat pribumi adalah hukum adat yang berkembang dalam komunitas masyarakat adat itu sendiri. Menurut Diamond, adat dan hukum merupakan sistem kaidah yang sifatnya saling bertentangan. Karena kebiasaan atau adat bersifat otonom dan spontan, sedangkan hukum merupakan produk dari kekuasaan yang sifatnya terorganisir yang disebut "negara". Kita ketahui pula bahwa suatu kebiasaan tidak diberikannya sanksi oleh suatu kekuasaan politik yang terorganisir, akan tetapi sanksi itu sendiri sangatlah penting dalam pelaksanaan hukum. Diamond mengatakan bahwa dari masa transisi suatu "masyarakat adat" menuju kepada "masyarakat negara" (modern), menurutnya banyak terjadi pergeseran kaidah-kaidah hukum, yang sering tidak berakar pada adat kebiasaan masyarakat yang bersangkutan.<sup>15</sup>

Seyogyanya abstraksi nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living of law*) dapat dijadikan sebagai sumber hukum nasional, sebagaimana diungkapkan oleh Llewelyn dan Hoebel menyebutkan bahwa norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat secara metodologis dapat dipahami dari keputusan-keputusan seseorang atau kelompok orang yang secara sosial diberi otoritas untuk menjatuhkan sanksi kepada pelanggar hukum. Untuk menginventarisir

hukum yang hidup dalam masyarakat dapat dilakukan melalui tiga cara yaitu:

1. Dengan menginventarisir norma-norma tersebut norma-norma abstrak yang dapat direkam dari ingatan-ingatan para kepala adat, tokoh masyarakat, atau pemegang otoritas yang diberikan wewenang membuat keputusan-keputusan hukum (*ideological method*).
2. Dengan melakukan pengamatan terhadap setiap tindakan nyata/perilaku aktual anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari ketika berinteraksi dalam komunitasnya (*descriptive method*).
3. Dengan mengkaji kasus-kasus sengketa yang pernah atau sedang terjadi dalam masyarakat (*trouble-case method*).<sup>16</sup>

Dengan berkembangnya suatu disiplin ilmu antropologi hukum (*legal antropology*) setidaknya dapat menjembatani untuk memberikan kontribusi nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat kedalam suatu rumusan pembentukan hukum negara. Hal ini dapat terwujud jika pemegang kekuasaan negara memiliki *political will* untuk menciptakan hukum yang berorientasi mendekati hukum dengan realitas masyarakat atau dikenal dengan istilah hukum yang berkarakter responsip.

### Problematika Hukum Masyarakat Adat

Masyarakat adat adalah pihak-pihak yang paling banyak menderita akibat kebijakan-kebijakan negara sejak Indonesia merdeka. Politik Orde Lama dan politik pembangunan yang dikembangkan oleh rezim Orde Baru. Di bidang ekonomi ditemukan berbagai kebijakan dan hukum yang secara sepihak menetapkan alokasi dan pengelolaan sumberdaya alam yang sebagian besar berada di dalam wilayah-wilayah adat, di bawah kekuasaan dan kontrol pemerintah. Berbagai peraturan perundangan sektoral, khususnya yang dikeluarkan selama pemerintahan otoriter Orde Baru seperti Undang-Undang (UU) Kehutanan<sup>17</sup>, UU Pertambangan, UU

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia. Cet. I*, LP3ES, Jakarta, hlm. 9.

<sup>15</sup> CFG Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumnus, Bandung, hlm. 1.

<sup>16</sup> I Nyoman Nurjaya, 2006, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Penerbit Universitas Negeri Malang, Malang, hlm. 4.

<sup>17</sup> UU ini bahkan mengakui adanya wilayah masyarakat hukum adat, seperti dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 "Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam

Perikanan, UU Transmigrasi dan UU Penataan Ruang, telah menjadi instrumen utama untuk mengambil alih sumber-sumber ekonomi yang dikuasai masyarakat adat dan kemudian pengusahannya diserahkan secara kolusif dan nepotistik kepada perusahaan-perusahaan swasta yang dimiliki oleh segelintir elit politik dan kroni-kroninya. Politik sumberdaya alam yang sangat tidak adil ini, telah menimbulkan konflik berdimensi kekerasan yang diwarnai oleh pelanggaran hak azasi manusia di seluruh pelosok Nusantara.

Di bidang politik, bila dibandingkan dengan kelompok-kelompok masyarakat lainnya, masyarakat adat menghadapi situasi yang lebih sulit lagi. Khususnya dengan penerapan politik penghancuran sistem pemerintahan adat secara sistematis dan terus menerus. Upaya ini secara gamblang bisa dilihat dari pemaksaan konsep desa yang seragam di seluruh Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Desa dengan segala perangkatnya secara "konstitusional" menusuk "jantung" masyarakat adat, yaitu menghancurkan sistem pemerintahan adat dengan akibat kemusnahan kemampuan masyarakat adat untuk mengurus dan mengatur dirinya sendiri. Masuknya konsep desa tersebut ke tengah masyarakat adat, telah mengubah secara paksa bentuk pengambilan keputusan yang ada di antara institusi-institusi adat hingga tersisa pada peran seremonial semata-mata. Kehancuran sistem-sistem adat ini menjadi lebih diperparah lagi dengan kebijakan militerisasi kehidupan pedesaan lewat konsep pembinaan teritorial TNI dengan masuknya Bintara Pembina Desa (BABINSA) sebagai salah satu unsur kepemimpinan desa<sup>18</sup>. Dengan kebijakan-

kebijakan ini bisa dikategorikan bahwa negara telah melakukan pelanggaran hak-hak sipil dan politik masyarakat adat selama lebih dari 30 tahun.

Dalam kondisi politik ekonomi yang hanya mengakomodasikan kepentingan segelintir elit kekuasaan dan pengusaha-pengusaha kroninya ini, hukum yang diproduksi oleh negara semata-mata dibuat untuk mengamankan kepentingan kekuasaan sehingga menimbulkan ketidak-adilan hukum terhadap masyarakat adat. *Pertama*, kebijakan-kebijakan hukum itu sendiri sudah bias dengan semangat penyeragaman, bias formalitas, dan bias hukum positif, yang secara budaya tidak berakar pada prinsip-prinsip hukum sebagaimana yang dikenal dalam sistem sosial dan sistem budaya masyarakat adat di seluruh nusantara. *Kedua*, berbagai produk hukum yang mengatur atau berhubungan dengan hak-hak masyarakat adat dibuat saling kontradiktif satu sama lain, dan sebagian lainnya dibuat mengambang (tidak jelas), sehingga tidak memungkinkan adanya kepastian hukum yang bisa memberikan pengakuan dan perlindungan atas hak-hak masyarakat adat. Dengan kondisi ketidak-pastian hukum ini, elit kekuasaan bisa melakukan intervensi terhadap proses hukum apabila dianggap mengancam kepentingannya dan kroninya.

Permasalahan yang demikian kompleks ini menunjukkan adanya ketidak-patutan dalam hubungan dan posisi antara Negara

---

massa mengambang Rejim Orde Baru sebagai salah satu instrumen depolitisasi masyarakat adat juga berdampak langsung pada melemahnya partisipasi politik masyarakat adat dalam proses-proses pembuatan kebijakan alokasi dan pengelolaan sumberdaya alam. Dengan kebijakan negara di bidang politik yang demikian maka pengurus dan pemimpin masyarakat adat, baik secara tersembunyi maupun secara terbuka, terus-menerus mengalami konflik yang berkepanjangan dengan pemerintah desa (Kepala Desa dengan segala perangkatnya), yang nyata-nyata orang-orangnya juga berasal dari masyarakat adat sendiri. Di sini menjadi sangat nyata bahwa Rejim Orde Baru berhasil merubah dan memintahkan konflik yang tadinya bersifat struktural-vertikal yaitu konflik antara komunitas masyarakat adat dengan negara, menjadi kultural-horizontal yaitu konflik antara kelompok masyarakat adat yang patuh pada sistem yang diwariskan oleh leluhurnya dengan kelompok masyarakat adat yang menempatkan dirinya sebagai alat (kaki-tangan) negara.

---

wilayah masyarakat hukum adat". Sayangnya, pasal ini masih belum menunjukkan pengakuan hak komunitas adat atas sumber daya alam dalam wilayahnya, karena ternyata hutan adat masih diklaim sebagai hutan negara, seperti dipertegas lagi dalam Pasal 5 ayat (2), bahwa "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat"; dan bahwa "Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah (Pasal 1 angka 4).

<sup>18</sup> Kehancuran sistem-sistem adat ini menjadi lebih diperparah lagi dengan kebijakan militerisasi kehidupan pedesaan lewat konsep pembinaan teritorial TNI dengan masuknya Bintara Pembina Desa (BABINSA) sebagai salah satu unsur kepemimpinan desa. Politik

dengan Masyarakat Adat, sehingga menyebabkan terjadinya pengambil-alihan hak dan kedaulatan mengelola diri sendiri masyarakat adat yang dilakukan oleh negara tanpa melalui proses politik yang adil dan demokratis. Masyarakat adat, yang memang secara geografis hidup di wilayah-wilayah yang jauh dari pusat-pusat kekuasaan, telah menjadi objek politik. Tidak ada pilihan lain bagi masyarakat adat untuk memperbaiki posisi dan hubungannya dengan institusi-institusi negara selain mengorganisir kekuatannya sebagai bagian dari masyarakat madani yang bercita-cita menciptakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis di Indonesia.

Berbagai upaya untuk mengangkat isu masyarakat adat sebagai korban pembangunan telah dilakukan sejak dekade delapan puluhan. Usaha itu biasanya diinisiasi oleh organisasi non-pemerintah (Ornop) dan beberapa komunitas masyarakat adat yang bersifat sporadis. Pada umumnya isu yang dipakai sebagai entry point adalah isu lingkungan dan sumberdaya alam. Upaya perjuangan yang sporadik ini dengan mudah dapat diatasi oleh pemerintah dan para pengusaha dengan melibatkan aparat-aparat negara. Kasus Freeport, Kaltim Prima Coal, Indo Rayon, Kaltim Equatorial Mining (KEM), Kideco Jaya Agung, HPH, HTI, Transmigrasi, Taman Nasional (Lore Lindu, Bukit Duabelas, Meru Betiri, dsb) dan lain-lain adalah sebagian dari proyek-proyek besar yang mengambil alih hak-hak masyarakat adat dan dihadapi secara sporadik oleh masyarakat bersama ornop-ornop lokal.

Rangkaian kegagalan dalam upaya (mempertahankan) menuntut pengakuan atas hak-hak masyarakat adat tersebut, terutama hak atas wilayah adat, kemudian menimbulkan pemikiran tentang bentuk perjuangan baru. Pemikiran ini berkembang di kalangan organisasi non-pemerintah yang tergabung dalam Jaringan Pembelaan Hak-Hak Masyarakat Adat (Japhama). Jaringan ornop ini kemudian melakukan konsolidasi bagi gerakan-gerakan komunitas-komunitas masyarakat adat. Hasil dari upaya ini berupa beberapa kali lokakarya Japhama yang diikuti oleh beberapa tokoh adat dari berbagai wilayah di Indonesia. Lokakarya di Lembah

Nusa, Jakarta, Bali, dan Toraja adalah beberapa di antara pertemuan yang coba merumuskan bentuk perjuangan model apa yang sebaiknya ditempuh oleh masyarakat adat. Dan berbagai upaya ini menemukan momentumnya pada penyelenggaraan Kongres Masyarakat Adat Nusantara yang untuk pertama kalinya diselenggarakan di Indonesia, pada Maret 1999, di Jakarta. Dalam Kongres inilah dirumuskan strategi perjuangan masyarakat adat nusantara berskala nasional dalam upaya menuntut pengakuan, pemulihan, perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat.

Prinsip-prinsip neoliberalisme, yaitu privatisasi, pasar bebas, individualisme dan profesionalisme. Akibat dari prinsip tersebut adalah serahkan "management" sumber daya alam pada ahlinya, dan bukan kepada masyarakat adat yang dianggap tidak mampu mengelola Sumber daya Alam secara efisien dan efektif. Prinsip-prinsip ini jelas bertentangan dengan paham kesejahteraan dan pemilikan bersama yang dianut masyarakat adat.

Sejak Globalisasi dicanangkan berbagai korban telah berjatuh. Mereka salah satunya adalah komunitas-komunitas masyarakat adat. Dalam bentuknya yang paling konkret ancaman Globalisasi muncul dalam bentuk kebijakan negara yang memberi otoritas pada industri untuk melakukan eksploitasi sumberdaya alam dan mengabaikan semua pihak yang seharusnya berhak atas sumber daya alam tersebut. Bahkan Globalisasi bagi masyarakat adat tidak lebih dari pemberian izin eksploitasi dan investasi terhadap perusahaan Multinasional dalam bidang pertambangan ataupun eksploitasi terhadap hutan dimana sebagian besar kelangsungan hidup masyarakat adat bergantung pada hutan-hutan tersebut.

Ancaman globalisasi dengan implikasinya yang jelas terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, menghendaki adanya upaya gerakan kultural bersama untuk menghadapi dampak tersebut.

### **Dilema Masyarakat Adat Dalam Politik Hukum Kehutanan**

Untuk lebih memudahkan dalam memahami tentang kajian politik hukum



pemerintah terhadap keberadaan dan arah kehendak penguasa negara terhadap eksistensi hak masyarakat adat dalam perspektif Undang Undang Pokok Kehutanan, akan diuraikan secara hirarki untuk memahami hukum dengan cara mendeskripsikan dan mengkritisi nilai/ideologi, asas-asas dan menyelami kaidah hukum serta norma hukum yang terkandung dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Nomor 41 Tahun 1999).

Dalam suatu produk hukum dapat ditemukan landasan filosofis dan politik sebagai latar belakang/dasar pemikiran dirumuskannya suatu produk hukum, khususnya dalam konsideran menimbang. Sebab, pada konsideran menimbang inilah yang akan memberikan jiwa/roh kepada bagian batang tubuh atau kaidah dan norma yang merupakan inti sari dari suatu penghayatan dari realitas sosial. Oleh sebab itu, dengan cara memahami suatu landasan filosofis dan politik dari bagian menimbang suatu produk hukum kita dapat menentukan karakteristik dari suatu produk hukum, apakah memiliki nilai-nilai dasar hukum (keadilan, kepastian dan kegunaan) atau justru suatu produk hukum hanya akan memberikan keadilan bagi elit politik tertentu, penguasa atau segelintir orang. Pada konsideran menimbang, tersirat makna tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur dengan cara memanfaatkan secara optimal berdasarkan asas pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dalam konsideran menimbang khususnya point C tergambar politik hukum untuk mengakomodir hukum yang pluralisme (*legal pluralism*) yang bersumber dari adat dan kebudayaan. Tampaknya jiwa yang terpatri dalam dasar menimbang ini berkarakter responsif terhadap masyarakat dan hukum adat dalam rangka menjaga kelangsungan sumber daya hutan yang merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Inilah tanaman jiwa sebagai dasar filosofis dan kemauan politik untuk mengakomodir adat dan kebudayaan kedalam kaidah-kaidah hukum.

Dalam aspek normatif setelah lahirnya UU Nomor 41 Tahun 1999, telah menyelesaikan suatu tugas pemerintah untuk merevisi dari UU Nomor 5 Tahun 1967, namun dinilai banyak kalangan bahwa hanya berganti kulit sedangkan isi dan politik kebijaksanaannya adalah sama saja, hal ini dirasakan sekali politik pemerintah terhadap hak masyarakat adat. Sebab, dalam perumusan UUK masyarakat adat diposisikan cukup rumit untuk diakomodir, diasumsikan untuk melanggengkan kepentingan jalan penguasa/segelintir orang, dengan terlebih dahulu mencurigai eksistensi masyarakat adat yang berkenaan dengan 2 (dua) hal yaitu: Pertama, kemungkinan masyarakat adat untuk melakukan serangkaian aktivitas di luar kawasan hutan yang berpotensi merusak kelestarian atau fungsi ekosistem hutan. Kedua, kemungkinan masyarakat adat akan melakukan penggerogotan terhadap hutan-hutan yang sudah dinyatakan sebagai kawasan negara.<sup>19</sup>

Dengan adanya dua bentuk kecurigaan ini melahirkan suatu syarat-syarat terhadap pengakuan atas hak masyarakat adat. Dapat kita telusuri melalui pelbagai pengaturan dalam UUK, seperti kita lihat adanya sikap mentah terhadap pengakuan hak masyarakat adat, watak tersebut menjelma dalam beberapa pasal dan ayat dalam UU Nomor 41 Tahun 1999. Di dahului dengan Pasal 1 ayat (6) secara ekplisit mengatakan bahwa Hutan Adat adalah Hutan Negara yang kebetulan berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Dari kaidah tersebut, penulis memiliki suatu asumsi adanya politik yang beranggapan bahwa masyarakat adat tampak baru lahir atau sebaliknya dianggap masyarakat adat hanya keberadaannya secara kebetulan. Asumsi yang penulis kemukakan dihubungkan dengan sudut pandang antropologi hukum seperti yang dikemukakan oleh I Nyoman Nurjaya mengatakan bahwa "Hukum dalam perspektif antropologi bukan semata-mata berwujud peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh negara (*state law*), tetapi juga dalam wujudnya sebagai peraturan-

---

<sup>19</sup> Tim Kajian Lembaga, 2001, *Legal Opinion (Critical Legal Analysis) Terhadap UU Kehutanan No. 41/1999*. "Wacana Gerakan Studi Hukum Kritis" Edisi VII.

peraturan lokal yang bersumber dari suatu kebiasaan masyarakat (*customary law*), termasuk juga pengaturan-pengaturan sendiri (*self-regulation/inner order mechanism*) yang juga berfungsi sebagai sarana pengendali sosial (*legal order*) dalam masyarakat. Secara tegas penulis bersikap, bahwa UU Nomor 41 Tahun 1999 tersebut tampak memiliki sikap ingin mematikan eksistensi masyarakat adat yang melekat dan tidak bisa dipisahkan dengan sistem sosial-budaya masyarakat. Sehingga diasumsikan adanya politik hukum adanya pengakuan yuridis yang bersifat setengah hati dengan cara membuat prosedur yang berkarakter birokratik dan teknokratik-saintifik.

Kaidah hukum Pasal 1 ayat (6) tersebut, memiliki alasan politik hukum yang bertolak belakang dengan sudut pandang studi antropologi hukum yang mengatakan bahwa seluruh kawasan hutan adalah hutan negara atau hutan hak, dengan demikian tidak ada sisa areal hutan yang terlupakan, termasuk hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Politik pembatasan atau pengakuan mutlak sebagai hutan negara dan hutan hak merupakan pembuatan tembok pada obyek hutan akan menimbulkan implikasi terhadap lenyapnya subyek dan obyek masyarakat adat dalam hak penguasaan, pemanfaatan dan kewajiban memelihara kelangsungan sumber daya hutan. Ini merupakan suatu permainan bahasa hukum yang berimplikasi sebagai upaya penyelundupan kepentingan untuk mematikan masyarakat adat melalui produk hukum negara (*state law*) yang bersifat konservatif.

Logika yang ingin dicapai oleh konseptual pembentukan UU Nomor 41 Tahun 1999 adalah birokratik, dengan demikian jika hak masyarakat adat ingin didapatkan oleh sekelompok masyarakat dalam hal mengelola dan memanfaatkan, maka terlebih dahulu memohon izin kepada negara Cq. Pemerintah sebagai penguasa atau "pemilik" baru. Kemudian dalam Pasal 5 merupakan suatu kekuasaan absolut pemerintah untuk mengatakan ada atau tidaknya suatu masyarakat adat, dimana pemerintah menetapkan status hutan, dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya

masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.

Lebih parah lagi semangat hukum sentralism (*legal centralism*) yang hanya mengabsahkan hukum negara (*state law*) termuat dalam Pasal 67 ayat (2) UU Nomor 41 Tahun 1999 menetapkan bahwa "pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah". Ini menimbulkan tingkat pengakuan secara yuridis dalam genggamannya birokratik dan teknokratik-saintifik, diperburuk lagi dengan sistem *judicial corruption* pada saat *law making proses* di lingkungan kekuasaan legislatif dan eksekutif yang bukan rahasia lagi dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah. Dalam suatu tahapan *law making process* sudah ada konfigurasi baik ekonomi, sosial-budaya, politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan sebagai *extra legal factor* yang dapat mempengaruhi karakteristik dari produk hukum yang akan berimplikasi negatif terhadap masyarakat adat dalam perspektif UU Nomor 41 Tahun 1999 untuk memberikan pengakuan bagi masyarakat adat.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Otonomi daerah yang bergulir secara cepat tidak otomatis akan menciptakan kondisi demokratis dan berkedaulatan rakyat sebagai dicita-citakan kalau kekuatan-kekuatan rakyat tidak terorganisasi dengan baik, khususnya di tingkat kabupaten sebagai wilayah pemerintahan otonom. Adanya organisasi masyarakat sipil yang kuat, termasuk di dalamnya organisasi masyarakat adat di tingkat kabupaten merupakan prasyarat terjadinya proses demokratisasi dalam otonomi daerah.

Jalan keluar bagi persoalan-persoalan tersebut di atas dapat dilakukan melalui beberapa upaya, pada tataran politis dengan penataan sistem pemerintahan lokal (*good governance* dan otonomi masyarakat) dan pada tataran praktis lewat kegiatan perluasan partisipasi politik masyarakat adat. Maksudnya, kegiatan tersebut harus mencakup berbagai bidang seperti sejarah perkembangan masyarakat adat sebagai suatu persekutuan

sosial menyangkut sistem hukum, politik dan pemerintahan, peta perubahan penduduk, perkembangan kepercayaan/agama. Kegiatan ini ditempatkan sebagai strategi proses pembelajaran, penguatan posisi tawar secara politis, dan merancang skenario perubahan yang diinginkan oleh komunitas masyarakat adat.

Juga bidang budaya seperti tradisi kesenian mencakup kesenian lisan, tulisan, dan seni pahat/ukiran dan kerajinan tangan lainnya; bidang ekonomi mencakup pola produksi dan pengembangan sistem ekonomi suatu komunitas masyarakat adat termasuk pola pengelolaan sumberdaya alam; bidang kesehatan mencakup obat-obatan dan pengobatan alternatif; pendidikan mencakup model-model pendidikan alternatif yang pernah atau sedang dilaksanakan oleh suatu komunitas masyarakat adat.

Masyarakat adat dalam perspektif UU Nomor 41 Tahun 1999 memiliki dasar filosofis yang responsif untuk diakui, akan tetapi dasar pemikiran filosofis tidak terefleksi dalam kaidah hukum. Sebab legalitas pengakuan bagi masyarakat adat diwarnai oleh konsep politik hukum birokratik dan teknokratik-saintifik ini merupakan suatu upaya penyelundupan untuk mematikan masyarakat adat dalam hak pengelolaan, pemanfaatan dan kewajiban melestarikan sumber daya hutan yang sebenarnya dalam perspektif antropologi hukum masyarakat adat memiliki peraturan-peraturan lokal yang bersumber dari suatu kebiasaan masyarakat (*customary law*), termasuk juga pengaturan-pengaturan sendiri (*self-regulation* | *inner order mechanism*).

## B. Saran

Ada prinsip dasar yang harus dipegang dalam mengembangkan strategi pelaksanaan kegiatan seperti ini (misalnya perluasan partisipasi politik rakyat dengan melakukan pendokumentasian partisipatif). Pertama, harus ada kriteria yang bisa dipakai baik dari perspektif masyarakat adat maupun dari perspektif publik di luarnya. Demikian misalnya, suatu dokumen sejarah perubahan struktur pemerintahan dalam suatu komunitas harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat adat menurut perspektif mereka dan juga harus bisa dipertanggungjawabkan

kepada publik dari perspektif ilmu pengetahuan. Ia tidak boleh disajikan hanya dari satu perspektif saja, justru karena "kebenaran" dokumen tersebut tidak hanya bergantung kepada perspektif ilmiah belaka, yang seringkali oleh masyarakat adat dipandang sangat normatif. Dan juga tidak pada perspektif masyarakat adat semata. Kedua, ada manfaat yang jelas bagi keberadaan masyarakat adat khususnya dan kehidupan publik umumnya. Prinsip ini mengandaikan bahwa manfaat yang jelas akan mendorong proses pendokumentasian yang bersifat partisipatif dan mengandung unsur pembelajaran bersama dalam proses penggalan, penelusuran, pengumpulan dan pengujian.

Dari prinsip di atas jelas bahwa salah satu sasaran dari kegiatan pendokumentasian adalah memfasilitasi komunitas masyarakat adat untuk mengumpulkan sebanyak mungkin informasi yang bisa disajikan terutama dalam bentuk dokumen tertulis dan sebagai masukan bagi perencanaan skenario perubahan. Karena itu dalam kaitan dengan menjawab persoalan komunikasi dan informasi di dalam masyarakat adat, kegiatan ini perlu dan harus berjarangan dengan kegiatan lain terutama dengan kegiatan penguatan organisasi masyarakat adat, advokasi dan pengembangan pendidikan bagi generasi muda yang mengakomodasi perspektif masyarakat adat.

Dalam konteks memberi jalan bagi kedaulatan masyarakat adat, hal-hal yang dikehendaki tersebut perlu dikaji dan dipertanyakan secara kritis mengingat bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hanya mengatur sistem pemerintahan (*government system*), bukan system pengurusan (*governance system*). Ini berarti bahwa UU ini baru mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, belum menyentuh pada persoalan mendasar tentang hubungan rakyat dengan pemerintah yang selama Orde Baru justru merupakan akar dari segala persoalan yang dihadapi masyarakat adat, yaitu tidak adanya kejelasan dan ketegasan batas sampai di mana pemerintah boleh (punya hak) mengatur dan mengintervensi kedaulatan masyarakat adat. Yang muncul sebagai akibat

dari ketidak-tegasan dan ketidak-jelasan ini adalah tumbuh-suburnya perilaku politik pengurusan di kalangan elit politik, khususnya para bupati yang mendapatkan penambahan wewenang yang cukup besar. Para bupati berlomba-lomba mengeluarkan Perda untuk menarik pendapatan asli daerah (PAD) sebanyak-banyaknya dari berbagai macam sumber seperti bermacam pungutan, retribusi, pemberian ijin HPHH skala kecil, IPK dan sebagainya. Akibatnya beban pengeluaran rakyat ke pemerintah semakin meningkat, yang nampaknya juga tidak diimbangi dengan meningkatnya kualitas pelayanan birokrasi kepada rakyat yang telah membayar pajak dan non-pajak lebih besar.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Literatur

- C.F.G Sunaryati Hartono**, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- I Nyoman Nurjaya**, 2006, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Penerbit Universitas Negeri Malang, Malang.
- Moh. Mahfud MD**, 1998, *Politik Hukum di Indonesia; Cet. I.*, LP3ES, Jakarta.

##### Peraturan Perundang-undangan

**Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

**Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960** tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

**Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999** tentang Kehutanan.

##### Makalah/Jurnal/Artikel

**Anonim**, *Hak-hak Masyarakat Adat dan Masalah Serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*, Tempo Interaktif, 17 Juni 2004.

**Arianto Sangaji**, *Otokritik Terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Sulawesi Tengah: Pelajaran dari Sulawesi Tengah*, makalah pada konferensi Adat Revivalism in Indonesia's Democratic Transtition: European Connection, Batam 26-27 Maret 2004.

**Li, Tania**, *Adat in Central Sulawesi: Contemporary Deployment*, makalah pada konferensi Adat Revivalism in Indonesia's Democratic Transtition: European Connection, Batam 26-27 Maret 2004.

**Tim Kajian Lembaga**, 2001, *Legal Opinion (Critical Legal Analysis) Terhadap UU Kehutanan No. 41/1999*, Wacana Gerakan Studi Hukum Kritis, Edisi VII.