

## POLITIK HUKUM DAN HAK-HAK MASYARAKAT ADAT TERHADAP AKSES SUMBERDAYA ALAM

Rachmad Syafa'at

Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

### Abstract

Throughout human history, there's always a group of people so concerned about the sustainable use of natural resources, and the group has been practicing natural resource conservation system properly. The practices is usually based on some simple rules but is able to ensure the use of natural resources in the long term. These rules are obtained through a process of trial and error, by continuing the practices that are considered to maintain natural resources, and leave the practices that are considered damaging to the environment (Gadgil and Barker, 1991:136).

*Keywords: conservation, environment of regulation, and local tradition*

### Pengantar

Wacana masyarakat adat saat ini memendar di tengah-tengah menguatnya pembangunan masyarakat modern dan global. Pengalaman negara yang dibangun atas multi etnis seperti India, Rusia dan Yugoslavia, bahkan Amerika Serikat nampaknya sangat menarik untuk dicermat kembali bagi negara bangsa di Asia Tenggara khususnya Indonesia. Eksistensi masyarakat adat saat ini mengalami paradoks dan marginalisasi pembangunan yang digiatkan oleh negara berkembang di kawasan Asia Tenggara.

Model pembangunan yang umum digunakan sebagai acuan di negara-negara berkembang dalam melaksanakan pembangunan, seperti juga yang berlaku di negara-negara Asia Tenggara, adalah model yang evolusionistik atau berkembang secara bertahap dan linear, ekuilibrium, dan makro, seperti yang terdapat pada model pertumbuhan ekonominya Rostow (1960,1962). Cirinya yang makro terfokus pada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan materi dan tingkat kemampuan konsumsi, telah menyebabkan model ini di dalam pelaksanaannya dapat mengabaikan variasi-variasi

lokal yang ada dalam sebuah masyarakat -negara. Konflik antara negara atau pemerintah melalui lembaga-lembaga yang kegiatannya langsung atau tidak langsung berurusan dengan masyarakat adat yang terkena program pembangunan.

Proyek-proyek pembangunan yang diterapkan pada komunitas etnis oleh pemerintah di masing-masing negara di Kawasan Asia Tenggara terasa sebagai beban yang merugikan. Secara keseluruhan mereka merasakannya sebagai berada dalam proses pemiskinan ekonomi dan sosial budaya, dan kehidupan mereka dalam proses disintegrasi.

Fenomena tersebut nampaknya tidak jauh berbeda dengan kondisi Indonesia. Kebijakan dasar dan model pembangunan selama rezim Orde Baru berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi. Kebijakan dan model pembangunan, ini bersumber pada ideologi dan paradigma modernisasi, yang menganggap "tradisi dan kearifan lokal yang melingkupi kehidupan masyarakat adat" adalah suatu masalah dan menghambat pembangunan, sehingga memaksakan paham modernisasi sebagai suatu keseragaman (*uniformitas*) sistem sosial, ekonomi, politik dan budaya yang melahirkan monokulturasi di hampir semua aspek dan bidang kehidupan masyarakat.

Guna mendukung kebijakan dan pembangunan semacam itu diciptakan banyak sekali perangkat hukum dan perundang-undangan yang sangat sentralistik, otoriter dan represif. Hukum nasional diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal, yang pada gilirannya mematikan otonomi pranata dan kelembagaan masyarakat adat (Syafa'at, 1996). Keberadaan hukum nasional ini pada gilirannya akan meminggirkan bahkan menghilangkan akses masyarakat adat atas sumberdaya alam lokalnya. Kepemilikan dan penguasaan atas sumberdaya alam, baik berupa tanah, hutan, pesisir dan lautan serta pertambangan tidak lagi diakui bertumpu pada legitimasi hukum adat yang merupakan hukum rakyat, melainkan harus disumberkan keabsahannya pada hukum nasional. (Wignjosoebroto, 2002).

Kondisi ini ternyata membangkitkan konflik dan resistensi masyarakat adat—khususnya yang berada di daerah yang kaya sumber daya alamnya—. Munculnya gerakan separatis dan kasus-kasus kerusuhan di berbagai wilayah Indonesia dan diikuti tuntutan untuk "Merdeka" lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti : Aceh, Riau, Maluku, Papua dan Timor Timur (sebelum lepas dari Indonesia), menunjukkan bangkitnya *cultural counter movement* masyarakat yang merupakan gejala persistensi atas penyingkiran pranata dan kelembagaan lokal komunitas etnis serta pencaplokan basis sumberdaya alam mereka. Gejala ini bila tidak diselesaikan akan berdampak pada eksistensi integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Da-

lam konteks inilah perlu pencermatan kembali secara kritis eksistensi masyarakat adat dalam negara bangsa, baik dari sisi terminologi penamaan, akar permasalahan yang acapkali dihadapi dan tuntutan-tuntutan mereka. Kajian empiris pergulatan masyarakat adat menghadapi sistem hukum yang sentralistik, otoriter dan represif di era rezim Orba sangat penting, agar dapat mengambil hikmah dan tidak mengulang kesalahan yang sama di masa mendatang, khususnya dalam konteks pengembangan tata hukum daerah berbasis pada kearifan lokal (Syafa'at, 1999; Wignjosoebroto, 1994).

### Permasalahan

Berdasarkan latarbelakang permasalahan tersebut di atas, terdapat permasalahan yang sangat mendasar untuk dilakukan pengkajian, yaitu: (a) Bagaimana politik hukum pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam serta pengaruhnya terhadap hak-hak masyarakat adat?; (b) Bagaimana hukum nasional yang responsif dan akomodatif terhadap akses masyarakat adat atas sumberdaya alam harus dirumuskan?

### Pembahasan

#### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Politik Hukum Dalam Perspektif Gerakan Studi Hukum Kritis

Setiap masyarakat yang teratur, dapat menentukan pola-pola hubungan yang bersifat tetap antara para anggotanya dalam masyarakat untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Struktur politik menaruh perhatian pada pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara kolektif menonjol (Parson dalam Rahardjo, 2000: 351-352). Politik juga merupakan aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Dalam hukum pun kita juga akan berhadapan dengan persoalan serupa, yaitu dengan keharusan untuk menentukan pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Kesemua hal ini termasuk ke dalam bidang studi politik hukum.

Secara substansial, menurut Rahardjo (2002), politik hukum diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku (*iure Constituendo*). Beberapa pertanyaan mendasar yang dipersoalkan dalam studi politik hukum adalah : (a) Tujuan yang hendak dica-

pai dengan system hukum yang ada, (b) Cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut. Termasuk di dalamnya menyangkut persoalan pemilihan antara hukum tertulis atau tidak tertulis, antara sentralisasi dan desentralisasi, (c) Kapanakah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan? dan (d) Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan? Termasuk di dalamnya proses untuk memperbaharui hukum secara efisien : dengan perubahan total? atau dengan perubahan bagian demi bagian?

Dalam skala yang lebih besar, tujuan yang dikonsepsikan oleh masyarakat dalam bernegara yang kemudian terumuskan dalam hukum nasional, lebih banyak dipengaruhi oleh pemikiran kelompok-kelompok strategis dalam masyarakat tersebut, seperti bankir, konglomerat, direktur, insinyur, politisi dan birokrat. Sedangkan kelompok etnis minoritas, masyarakat adat, kaum miskin kota, buruh tani, industri dan perikanan serta perkebunan, kaum miskin kota, anak-anak, serta perempuan kebutuhan hukumnya tidak pernah terakomodasi. Dengan demikian secara substansial, hukum positif telah menciptakan jurang pemisah antara kelompok-kelompok atrategis yang memiliki banyak akses dalam proses pengambilan keputusan dan menentukan tujuan masyarakat, sedangkan di sisi lain terdapat kelompok-kelompok yang sama sekali tidak memiliki akses dan pengaruh dalam menentukan dan merumuskan kebutuhannya sendiri lebih-lebih kepentingan publik.

Dalam konteks inilah diperlukan pemikiran alternatif guna mewujudkan konsepsi hukum yang tebih responsive dan akomodatif terhadap kebutuhan hukum masyarakat yang termarginal. Lahirlah kemudian sebuah gerakan pemikiran yang berbasis pada perubahan paradigmatis maupun substansi hukum di negara-negara berkembang, yaitu gerakan studi hukum kritis. Gerakan studi hukum dibangun atas dasar hubungan antar manusia yang lebih egaliter, menghargai dan merawat alam dan sesama manusia, bukannya menguasainya. Wacana pembangunan yang selama ini didominasi oleh aktor-aktor seperti bankir, direktur, insinyur, politisi dan birokrat sudah saatnya ditrasformasikan pada kelompok sasaran yang selama ini menjadi obyek material, seperti kelompok etnis minoritas, orang kulit hitam, kaum miskin kota, buruh tani, industri dan perikanan serta perkebunan, anak-anak, serta perempuan korban kekerasan baik domestik maupun publik. (Joke Schrijvers, 2000).

Gerakan studi hukum kritis ini dibangun atas dasar nilai-nilai kasih sayang, kemajemukan, saling bertanggungjawab, menghormati satu sama lain, perbedaan pendekatan dan ruang gerak dari bawah ke atas. Dalam pemikiran ini, pembentakan

hukum dan kebijakan merupakan proses terus menerus tanpa titik akhir, tidak tertutup dan dipaksakan. Pembangunan hukum lebih responsif dan akomodatif terhadap perubahan-perubahan di masyarakat, proses pembuatannya lebih partisipatif dan memiliki akuntabilitas publik.

Filsafat sosial dan keagamaan pasca modern semakin bertambah pengaruhnya pada gerakan studi hukum kritis belakangan ini, yang menghasilkan dekonstruksi konsep Barat tentang paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial. Kecenderungan pasca modern ini memiliki segi yang sangat positif. Ia menyumbang pada degradasi pola pemikiran dualistis dan menentang paradigma-paradigma universalitas, totaliter, etnosentris dan antroposentri. Gerakan studi hukum kritis membuka ruang bagi kemajemukan tak terbatas pengalaman, perspektif dan wacana. Gerakan studi hukum kritis memadukan proses berpikir dan bertindak, antara teori dan tindakan.

Gerakan studi hukum kritis acap kali mendekonstruksikan gagasan-gagasan hukum dan kebijakan masa lalu dan masa kini, merekonstruksi hukum dan kebijakan sekarang dengan pendekatan yang lebih transformatif dengan didasarkan pada keikutsertaan memikul tanggungjawab sosial guna mewujudkan masa depan yang lebih baik. Dengan demikian gerakan studi hukum kritis juga mengarahkan sasarannya untuk mencermati secara kritis kebijakan dan produk hukum tertentu dari pemerintah yang menyangkut kepentingan umum (*public policy*).

## 2. Terminologi, Eksistensi dan Akses Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam

Secara terminologis, peristilahan atau sebutan yang dilabelkan pada masyarakat adat masih berkonotasi negatif. Misalnya istilah-istilah yang banyak kita jumpai dalam literatur-literatur dan kebijakan pemerintah menyebut dengan suku-suku bangsa terasing (Departemen Sosial, 1989:1), masyarakat yang diupayakan berkembang (Koentjaraningrat, 1990:10), kelompok penduduk rentan (Kusumaatmadja, 1993), masyarakat terasing, masyarakat primitif, masyarakat tradisional, masyarakat terbelakang, peladang berpindah, perambah hutan, penduduk asli, suku asli (*tribals*), orang asli (*aborigines*), kaum minoritas (*minorities*), orang gunung (*highlanders*), orang hutan (*forest people*).

Terminologi istilah, julukan atau pelabelan ini dirasakan oleh masyarakat adat sangat melecehkan, menyakitkan bahkan memarginalkan eksistensi mereka. Masyarakat adat di Indonesia memiliki akar kesejarahan yang berbeda dengan masyarakat lain, khususnya dalam menghadapi hegemoni dan represitas negara. Terminologi is-

tilah "masyarakat adat" ini telah disepakati penggunaannya dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara (Catatan Hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, 15 - 22 Maret 1999).

Masyarakat adat dimaksudkan sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara, turun-temurun) di wilayah geografis tertentu serta memiliki sistem nilai, idiologi, politik, ekonomi, budaya, sosial, dan wilayah sendiri. Pengertian ini sesuai dengan Konvensi International Labour Organization (ILO) Nomor 169 Tahun 1969 Pasal 1 (l.b) yang isinya sebagai berikut, "Tribal Peoples adalah mereka yang berdiam di negara-negara merdeka di mana kondisi-kondisi sosial, budaya dan ekonominya membedakan mereka dari masyarakat lainnya di negara tersebut.

Eksistensi masyarakat adat di Indonesia diakui secara konstitusional, sebagaimana teruang dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi, "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menyebutkan, bahwa:

"Dalam teori negara Indonesia terdapat +250 *zelfbesturende landschappen* dan *olksgemeensdiappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karena dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia bersifat menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut".

Selanjutnya, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat secara *de jure* juga diakui dan disahkan dalam UUD 1945 pasal 28 I ayat (3) yang menyebutkan, bahwa, "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan dan peradaban". Pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat tidak hanya berhenti pada konstitusi, tetapi lebih dari itu juga dioperasionalkan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya pasal yang berbunyi :

- (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum masyarakat dan pemerintah.
- (2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan jaman.

Akses masyarakat adat atas pengelolaan sumberdaya alam diakui dan dijamin keabsahannya dalam beberapa undang-undang seperti : (1) UU No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati yang memuat prinsip *free and prior informed-consent*, (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengatur prinsip desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam, dan (3) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang sangat mendorong kearah pencapaian tujuan pengelolaan sumberdaya alam yang berkeadilan, demokratis dan berkelanjutan.

Namun demikian akses masyarakat adat atas sumberdaya alam, di luar ketiga perundang-undangan yang disebutkan terakhir di atas, khususnya dalam perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam yang ternyata masih belum secara utuh dan proporsional merespon dan mengakomodasi keberadaannya.

### **3. Politik Hukum dan Hak-hak Masyarakat Adat Terhadap Akses Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam**

Guna memahami politik hukum pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam, perlu dilakukan kajian kritis terhadap paradigma pengelolaan lingkungan dan sumberdaya alam yang termuat dalam Konstitusi sebagai acuan normatif tertinggi, sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Paradigma pengelolaan lingkungan hidup sumberdaya alam tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi, "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara (cetak miring dari penulis) dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Hak menguasai negara pada dasarnya merupakan cerminan dari implementasi nilai, norma, dan konfigurasi hukum negara yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan lingkungan hidup dan sumberdaya alam, atau merupakan ekspresi dari ideologi yang memberi otoritas dan legitimasi kepada negara untuk menguasai dan memanfaatkan lingkungan hidup dan sumberdaya alam dalam wilayah kedaulatannya (Barber, 1989 :14-15 dan Peluso, 1992-11).

Namun demikian, selama kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini telah terjadi manipulasi interpretasi oleh pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan negara terhadap konsepsi "hak menguasai negara", yaitu : *pertama*, pemerintah telah memberikan interpretasi sempit dan tunggal atas terminology negara (*state*). Negara semata-mata diinterpretasikan sebagai pemerintah saja, bukan pemerintah (*government*) dan rakyat (*people*) sebagaimana dimaksud dalam terminology negara dalam UUD 1945. Pengertian negara mempunyai 4 komponen pokok, yaitu: wilayah (*territory*), rakyat (*people*), pemerintah (*government*) serta kedaulatan (*sovereignty*). Karena itu, hubungan antara pemerintah dan rakyat dalam konteks penyelenggaraan negara berada pada posisi yang sama, bukan dalam hubungan yang bersifat super-subordinasi atau hubungan yang bercorak Atasan (*superior*) dan Bawahan (*inferior*).

*Kedua*, implikasi dari manipulasi interpretasi negara seperti ini adalah diciptakannya relasi yang bercorak super-subordinasi antara pemerintah dengan rakyat, dimana rakyat diposisikan sebagai subordinasi yang bersifat bawahan (*inferior*) sedangkan pemerintah berada pada posisi superordinasi yang memiliki peran sebagai atasan (*superior*).

*Ketiga*, pengelawantahan dari pola hubungan super-subordinasi antara pemerintah dengan rakyat seperti dimaksud tercermin dari pilihan paradigma pembangunan yang digunakan yaitu pembangunan yang didominasi pemerintah (*government dominated development*), bukan pembangunan yang berbasis negara (*state based development*) maupun pembangunan berbasis pada masyarakat (*community based development*). Untuk mendukung dan mengamankan paradigma pembangunan tersebut, pemerintah menciptakan instrument hukum yang bermakna hukum pemerintah (*government law*) atau lebih dikenal dengan hukum birokrasi (*bureaucratic law*).

Instrumen hukum tersebut antara lain: (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, (2) UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, (3) UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, (4) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, (5) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Instrumen hukum ini lebih dikenal dengan predikan hukum nasional (*national law*) yang secara sistematis mengekspresikan kekuasaan pemerintah kemudian mengabaikan dan mengusur keberadaan system lain yang hidup dalam masyarakat seperti hukum adat dalam komunitas masyarakat adat. Karena itu model hukum yang dikembangkan lebih bercorak represif (*repressive law*).

Model hukum yang bercorak represif paling tidak memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) hak-hak masyarakat dirumuskan secara ambiguitas (*ambiguity*), disatu



sisi diakui keberadaannya, tetapi di sisi yang lain dibatasi secara mutlak dan bahkan secara eksplisit diabaikan keberadaannya, (2) dicantumkan stigma-stigma kriminologis untuk mengusir keberadaan masyarakat atas sumberdaya alam, dengan predikat perambah hutan, penjarah hasil, hutan, peladang liar, pertambangan tanpa ijin, perumput liar, perusak hutan dan lain-lain, (3) mengedepankan penampilan aparat-aparat hukum (*legal apparatus*) dengan pendekatan sekuriti (*security approach*).

Implikasi dan model hukum yang bercorak represif tersebut menyebabkan terjadinya proses viktimisasi dan dehumanisasi masyarakat adat, munculnya kelompok-kelompok masyarakat yang tergesur, terabaikan atau termarginalisasikan sebagai korban kebijakan pembangunan (*victim of development*) dan disisi lain terjadi kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan yang tidak terkendali dalam mengeksploitasi sumberdaya alam untuk mengejar pertumbuhan pembangunan ekonomi.

Kebijakan dan sikap pemerintah dalam pembangunan menjadi sumber penyebab kerusakan dan pencemaran sumberdaya alam tetapi juga secara sistematis menghancurkan kebudayaan masyarakat adat yang kehidupannya sangat tergantung dengan sumberdaya tersebut.

Secara ringkas, dapat dikatakan bahwa kebijakan pembangunan yang semata-mata mengejar dan diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan paradigma pembangunan yang berbasis pemerintah melalui dukungan instrument hukum yang bercorak represif, pada akhirnya akan menimbulkan ongkos pembangunan (*cost of development*) yang sangat mahal, tidak hanya ongkos ekologi (*ecological cost*) berupa kerusakan sumberdaya alam dan pencemaran lingkungan hidup dan ongkos ekonomi (*economical cost*) berupa hilangnya sumber-sumber masyarakat adat, tetapi juga ongkos sosial budaya (*social and cultural cost*) berupa kerusakan tatanan sosial dan kebudayaan masyarakat adat.

Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam, pemerintah cenderung memberlakukan peraturan perundang-undangan sebagai wujud hukum negara dan satu-satunya hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam. Dengan demikian pengaturan dalam bentuk hukum adat diabaikan dalam proses pembentukan peraturan perundangan secara substansi maupun implementasi. Jika dalam UU diatur mengenai hak-hak masyarakat adat atas pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam selalu disertai tambahan kalimat "sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional" atau "sepanjang masih ada dan diakui" dan seterusnya. Dengan cara inilah pemerintah menjalankan politik hukum pengabaian atas kemajemukan hukum yang secara nyata hidup dan

berlaku di masyarakat. Hal ini mengabaikan fakta yang ada dalam realitas masyarakat adat, seperti yang diungkap oleh Griffiths (1986), "*Legal pluralis is the fact. Legal pluralism is amyth, an ideal, acclaim, an illusion, legal pluralism is the name of social state of affairs and it is characteristic which can be prediceted of social group*".

Pengaturan substansi norma seperti dimaksud di atas, memperlihatkan sifat ambiguitas (*ambiguity*) dari pemerintah, di satu sisi mengakui di sisi yang lain membatasi dan bahkan dalam beberapa peraturan diartikan sebagai "pembekuan" hak-hak masyarakat adat. Ini merupakan cerminan dari karakter hukum negara yang sentralistik sehingga cenderung mendominasi keberadaan system-sistem normative yang hidup dalam masyarakat.

#### **4. Perabahan Politik Hukum yang lebih akomodatif terhadap Akses Masyarakat Adat Atas Pengelolaan Lingkungan dan Sumberdaya Alam**

Membangun tata hukum nasional dan daerah yang berbasis pada kearifan lokal dan hukum adat merupakan langkah strategis bagi terwujudnya otonomi daerah yang mendasarkan pada prinsip pemerataan keadilan, kemudahan, kepastian, kesederhanaan, desentralisasi dan *local accountability* di masa mendatang perlu mendapat perhatian lebih besar dan serius. Bila tidak berarti terjadi ironisme dan inkonsistensi dalam pelaksanaan otonomi daerah yang secara prinsip telah menggariskan adanya desentralisasi dan kewenangan daerah untuk melakukan pengaturan dan pengkondisian sendiri yang bersifat khusus bagi daerahnya. Pengaturan dan pengkondisian yang bersifat khusus daerah itu misalnya, pembentukan dan pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) dan menghidupkan kembali hukum adat, termasuk hak ulayat yang selama ini tenggelam dan tidak mendapat pengakuan secara proporsional dalam sistem hukum nasional. Padahal dari sisi keadilan, kemanusiaan, dan harga diri masyarakat, posisi hukum adat setempat jauh lebih menjamin keadilan dan dirasakan punya kekuatan nilai berlaku dibandingkan hukum nasional yang cenderung kurang berpihak pada hak-hak masyarakat adat (Fathullah, 2000).

Dengan otonomisasi daerah, berarti yang menyangkut aturan-aturan nilai, persoalan-persoalan hukum masyarakat dan tata pemerintahan daerah sekaligus pihak yang terlibat membantu dan menangani persoalan lokal kedaerahan didasarkan pada mekanisme yang ada di daerah otonom itu, kecuali yang menyangkut kepentingan regional antar daerah atau bersifat nasional, atau yang termasuk dalam bidang hukum publik.

Berlakunya hukum adat atau aturan hukum daerah dalam bentuk perda-perda, memaknai kemerdekaan dan kebebasan tersendiri bagi individu dan

masyarakat di daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan demokrasi yang telah lama diinginkan. Pengakuan dan pemberlakuan hukum adat dan aturan-aturan daerah sebagai bagian dalam sistem hukum nasional akan dapat mencairkan persoalan hukum dan penegakan hukum yang krusial dan paling tidak memberi suatu kecerahan baru bagi tegaknya negara hukum dan supremasi hukum (Fathullah, 2000).

### Penutup

Politik hukum otonomi daerah selama ini juga masih bercorak sentralistik dan tidak sensitif pada kearifan lokal. Penggunaan idiologi sentralisme hukum seperti ini secara empirik menimbulkan implikasi politik pengabaian terhadap kemajemukan hukum, implikasi sosial dan budaya berupa dehumanisasi dan stigmatisasi negatif terhadap masyarakat adat, lebih dari itu menimbulkan implikasi ekologi dalam bentuk kerusakan-kerusakan sumber-sumber kehidupan masyarakat adat.

Perlu disadari pula, bahwa mewujudkan semangat otonomi daerah yang berbasis pada optimalisasi peran serta masyarakat, kearifan lokal dan hukum adat tentu tidak mudah. Hal ini merupakan tantangan sekaligus bisa berbalik menjadi ancaman, jika salah memaknai kebebasan memberlakukan kembali hukum adat dan pembentukan perda. Dikatakan sebagai ancaman, jika pemberlakuan hukum adat dan pembentukan perda hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan sesaat kedaerahan dan tendensius memunculkan primodialisme dan chauvinisme suku, agama, ras dan golongan, maka yang terjadi adalah bukan pembentukan dan pemberlakuan hukum yang demokratis, melainkan berlaku hukum anarkhis masyarakat dan diktatorisme daerah.

Oleh karena itu, sebagai mana dikatakan Nurjaya (2004), dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang mampu membentuk hukum yang baik, yang menghargai dan mengakui serta mengakomodasi akses, kepentingan dan hak-hak dan kearifan masyarakat adat, maka harus dianut idiologi pluralisme hukum (*legal pluralism*) dalam pembangunan politik hukum otonomi daerah, dengan memberikan ruang bagi prinsip-prinsip keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, penghargaan dan pengakuan atas kearifan lokal sebagaimana tercermoin dalam sistem pengetahuan, kelembagaan dan tradisi-tradisi yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas-komunitas masyarakat adat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumberdaya alam.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (1999). *Catatan Hasil Konggres Masyarakat Adat Nusantara*. 15-22 Maret, Hotel Indonesia - Jakarta.
- Barber, Charles V. (1989). *"The State, The Environment and Development : The Gesis of Transformation of Social Forestry in New Order Indonesia"* Doktorat Disetation of California University, Berkele.
- Depsos, (1989). *Informasi Bina Masyarakat Terasing*. Direktorat Bina Masyarakat Terasing Depsos-RI.
- Fathullah (2000). "Otonomi Daerah dan Penguatan Hukum Masyarakat", Kompas, Senin, 3 Jul-; 2000.
- Gadgil, M. dan F. Barker (1991). "Tradition resource management systems. *Resource Management and Optimization*, 8(3/4): 127-41
- Griffiths, John (1986). "What is Legal Pluralism", dalam *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, No. 24.
- Koentjaraningrat dkk (1993). *Masyarakat Terasing Di Indonesia*. Gramedia Jakarta.
- Kusumaatmadja, Sarwono (1993). "The Human Dimension of Sustainable Development" Makalah Seminar Demensi Manusia Dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan, Walhi, Jakarta.
- Nurjaya, I Nyoman (2004). "Menuju Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Berbasis Masyarakat Adat : Perspektif Antropologi Hukum". Makalah disampaikan dalam Seminar Regional tentang Eksistensi Hukum Adat Dalam Politik Hukum di Indonesia". Pusat Pengembangan Hukum Lingkungan dan Sumberdaya Alam, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang, 26 Juli
- Peluso, Nancy L., (1992). *Rich Forest Poor People, Resource control and Resistance in Java*. University of California Press, Berkeley.
- Putra, Fadillah (1999). *Devolusi : Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi*. LKIS. Yogyakarta.
- Ketegangan Politik Antara Negara - Rakyat*, Korp PMII Putri - Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Rostow, W.W. (1960). *The Stage of Economic Growth*. New York Cambridge University Press.
- Syafa'at, Rachmad (1995). "Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarakat Nelayan Kedungcowek,

- Kenjeran-Surabaya*". Thesis, Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_ (1996). "*Masyarakat Adat Yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat*". Laporan Hasil Penelitian, Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- \_\_\_\_\_ (1999). "*Model Alternatif Pemberdayaan Kelembagaan dan Hukum Berbasis Pada Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan*". Laporan Hasil Penelitian, Riset Unggulan Terpadu, Dewan Riset Nasional - LIPI, Jakarta.
- Wignyosoebroto, Soetandyo (1994). *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial Politik Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Hukum: Paradigms, Metode dan Dinamika Masalahnya*. ELSAM dan HuMa. Jakarta.
- Zakaria, R., Yando (2000). *Abih Tandeh. Masyarakat Desa di Bawah Rezim Orde Baru*. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.

