

## Problematika Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Perspektif UU Otda

Oleh: Marratu Fahri \*

### Abstract

*Throughout the history of the RI constitution, formal legal guarantees granted by the state against the recognition and protection of the rights of indigenous peoples are most explicit in the explanation of Article 18 UUD 1945 before the amendment. The district that have the original arrangement, and therefore can be considered as special district. Republic of Indonesia respects the position of these special districts and all state regulations regarding the area would follow the right of the origin of the area. Unfortunately, constitutional recognition is not followed up with a consistent implementation and management of the underlying legislation, as contained in the Act. 32 of 2004.*

**Keywords:** *Indegenous people, regional autonomy, constitution, state*

### Pendahuluan

Kalau dibandingkan desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, maka jelas terlihat bagaimana desa (disebut juga masyarakat adat) mengalami eliminasi, degradasi dan apapun nama yang cocok untuk perlakuan politis yang tidak sehat terhadap desa. Dengan ide dan misi menyeragamkan masyarakat adat dihapus. Kemudian Desa menurut UU No.5 Tahun 1979 dijadikan unit terkecil dan terendah dari teritori negara. Desa merupakan alat dari kekuasaan pusat untuk mengontrol tingkah laku warga agar seragam, dengan keinginan pusat. (Zen Zanibar dalam Mubarak, M.Zaki dkk, 2006:325)

Dalam sejarah perkembangan manusia, Desa dipandang sebagai suatu bentuk organisasi kekuasaan yang pertama sebelum lahirnya organisasi kekuasaan yang lebih besar seperti kerajaan, kekaisaran dan negara-negara modern sebagaimana dikenal dewasa ini.

Sebagai makhluk sosial maka manusia selalu hidup secara berkelompok, bermula dari unit yang paling kecil yakni keluarga batih (suami, istri, dan anak-anak). Ketika keluarga tersebut bertambah banyak, maka sebagian ada yang memisahkan diri dan membuat tempat tinggal sendiri. Tempat pemukiman mereka semakin lama semakin besar dan penghuninya semakin banyak baik dari anak keturunan mereka sendiri atau dari orang lain yang bermukim di situ. Dari situlah kemudian lahir kesatuan masyarakat hukum yang mandiri, dan pemimpin mereka biasanya adalah yang tertua atau mempunyai kemampuan paling tinggi di antara mereka (mungkin yang paling kuat, paling cerdas, paling besar tubuhnya dan lain-lain). Itulah sebabnya, di desa-desa lama yang masih asli, selalu terdapat dua unsur desa yang terpenting yakni ikatan geneologis dan kesatuan wilayah (Mashuri Maschab, 1992:2).

Desa adalah nama masyarakat adat di Jawa dan Bali, di tempat lain disebut *Gampong* (Aceh), *Nagari* (Minangkabau, Sumbar), *Marga* (Sumsel), *Negeri* (Sebagian Sulawesi dan Maluku) dan lain-lain nama menurut masyarakat lokal setempat. Karena itu otonomi desa sebenarnya identik dengan otonomi masyarakat adat. Akan tetapi, Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sejak 1979 menjadi nama formal dari organisasi administrasi pemerintahan

---

\* Dosen Tetap Prodi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Baturaja sedang Studi di MIP FISIP UNILA

terendah di bawah administrasi pemerintah kabupaten menyusul perintah UU No.5 Tahun 1979 menghapus masyarakat adat (Zanibar, 2006:326).

Komunitas masyarakat adat memang berada di level paling bawah dalam sistem pemerintahan (*the last frontier*). Mereka merupakan komunitas yang tersebar di desa-desa yang ada. Memasuki era reformasi, kehadiran mereka di level pemerintahan yang lebih tinggi dicoba dilakukan melalui penunjukan perwakilan mereka di MPR melalui Utusan Golongan Minoritas. Dengan perubahan yang terjadi pada susduk DPR/MPR, perwakilan masyarakat adat dicoba diakomodir melalui kehadiran para senator, yakni anggota-anggota DPD. Baik melalui mekanisme anggota MPR Utusan Golongan Minoritas yang jumlahnya memang sangat minoritas di parlemen, maupun melalui mekanisme anggota DPD, aspirasi dan kepentingan masyarakat adat tetap tidak terwakili dan tersuarakan secara memadai. ( John Bamba dalam M.Zaki Mubarak,dkk ,2006 : 365).

Masalahnya, apakah yang menyebabkan hak-hak masyarakat adat sering terabaikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di bumi nusantara ini, *notabene* sangat kaya akan kearifan lokal yang itu justru berawal dari beragamnya masyarakat adat yang mendiaminya?

### **Masyarakat Adat dalam Hukum dan Perundang-undangan**

Sepanjang sejarah ketatanegaraan RI, secara legal formal jaminan yang diberikan oleh negara terhadap pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat yang paling tegas adalah dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, dimana dinyatakan : "Dalam teritorir negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "*Zelfbesturende Landschappen*" dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat **Istimewa**. Negara Republik Indonesia **menghormati** kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan **mengikuti hak-hak asal-usul daerah tersebut**.

Pengakuan ini dibukukan oleh para pendiri bangsa ini atas dasar realitas kebhinekaan bangsa Indonesia yang sejak zaman kolonial Belanda pun telah dipertahankan dan dilestarikan dan dilestarikan. Pada zaman kolonial, C.Van Vollenhoven dan B.Ter Haar telah melakukan studi terhadap keberadaan masyarakat adat di Nusantara yang selanjutnya mereka kategorikan menjadi: lingkungan hukum adat (*adatrechts kringen*) dan masyarakat hukum adat (*adatrechts gemeenschappen*). Terhadap kedua kategori ini, pemerintah kolonial selanjutnya menerapkan sistem penjajahan yang berbeda dimana untuk kategori yang pertama (Jawa dan Madura) diperintah secara langsung (*directe bestuur gebied*) dan untuk kategori kedua (luar Jawa dan Madura) secara tidak langsung (*indirecte bestuur gebied*).

Sayangnya, pengakuan konstitusional tersebut tidak ditindaklanjuti dengan implementasi dan pengaturan yang konsisten dalam perundang-undangan di bawahnya sehingga hak-hak istimewa yang seharusnya dimiliki oleh komunitas masyarakat adat untuk mengelola wilayah adatnya seperti yang diamanatkan UUD 1945 semakin pudar dan akhirnya lenyap. Penyimpangan terhadap cita-cita pendirian negara ini dimulai dengan UU Pokok Agraria No.5/1960 pasal 3 dan penjelasannya yang menetapkan pengakuan terhadap hak ulayat sebagai berikut:

"... pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan

kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.”

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 3 tersebut dikemukakan argumentasi dan keinginan untuk menghapuskan dualisme hukum antara hak-hak tanah menurut hukum adat dan hak-hak tanah menurut hukum Barat sehingga terwujud ”suatu kesatuan hukum sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian.” Dalam hal ini terjadi dua pelanggaran yakni penolakan terhadap pluralisme hukum dan penempatan kepentingan ekonomis di atas kepentingan rakyat.

Hal ini terjadi karena negara terpengaruh oleh ”pikiran-pikiran sesat” sehingga makin lama semakin menempatkan dirinya sebagai ”penguasa” daripada ”melindungi rakyatnya”. Pikiran-pikiran dimaksud tergambar dalam pernyataan berikut:

”... oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah NKRI, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu berada mutlak di tangan kepala suku/masyarakat hukum adat/desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya. Dengan sendirinya beralih kepada Pemerintah Pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat wilayah” (Noer Fauzi dan Yando Zakaria, 2000:39).

Pernyataan ini mengandung banyak kepalsuan, namun ironisnya diadopsi oleh banyak kalangan sekarang ini sebagai suatu paradigma dalam memperlakukan masyarakat adat. Kesesatan berfikir tersebut tergambar dalam pernyataan bahwa masyarakat adat ”tidak mandiri”. Pernyataan ini seluruhnya salah karena komunitas-komunitas masyarakat adat sejak awal adalah komunitas-komunitas yang mandiri. Justru ketika negara dibentuk, mereka dijadikan tidak mandiri oleh karena hak-hak mereka untuk menentukan nasib sendiri diabaikan. Komunitas-komunitas masyarakat adat yang berada dalam kungkungan penjajahan dan feodalisme tidak pernah memiliki pilihan lain ketika negara dibentuk (John Bamba, 2006:374).

### **Masyarakat Adat dalam Perspektif Otonomi Daerah**

Negara yang diwakili oleh pemerintah melakukan pengaturan berdasarkan hukum nasional yang bersifat formal dan seragam (*uniform*), sedangkan masyarakat adat berpegang pada hukum adat yang berlaku secara lokal. Untuk memuluskan jalan bagi penyeragaman tersebut, diterapkanlah berbagai UU yang mencapai puncaknya dengan UU No.5/1979 yang menyeragamkan semua bentuk pemerintahan di tingkat desa dan menghapuskan seluruh sistem pemerintahan adat yang beraneka ragam.

Keberhasilan dalam melakukan penyeragaman tersebut selanjutnya membuka jalan bagi pelaksanaan kebijakan-kebijakan bersifat sektoral di bidang kehutanan, pertambangan, perkebunan, transmigrasi, dan lain-lain yang semakin meniadakan hak-hak masyarakat adat dan merampas sumber daya alam yang mereka kelola melalui mekanisme perizinan HPH, HGU, hak penguasaan HTI, kuasa pertambangan, kontrak karya pertambangan dan transmigrasi.

Selanjutnya, John Bamba (2006:379), menyatakan bahwa dalam kaitan dengan kebijakan Otonomi Daerah yang mulai dijalankan sejak dikeluarkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 dan selanjutnya diganti dengan UU No. 32/2004 dan UU No.33/2004, telah terjadi

beberapa fenomena yang sangat memprihatinkan. Fenomena tersebut meliputi tiga hal sebagai berikut :

1. Semakin terkonsentrasinya penguasaan tanah dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam yang menjadi hajat hidup orang banyak ke tangan para pengusaha dan investor luar negeri;
2. Semakin tidak terjaminnya kepastian hak penguasaan rakyat setempat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya yang terdapat di wilayah kehutanan, pertambangan, perikanan, perkebunan, pertanian, dan pesisir;
3. Semakin tidak terjaminnya keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi rakyat setempat yang menjadi sumber penghidupan mereka.

Ditinjau dari isi UU No.32/2004, semakin menguatnya fenomena di atas sesungguhnya tidaklah mengherankan. Undang-undang ini juga memberikan ruang bagi perubahan status desa yang otonom menjadi kelurahan yang administratif. Hal ini terlihat dari pasal 200 ayat 3 UU No.32/2004: "Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan perda".

Akibatnya dapat membawa dampak yang sangat merugikan terutama terhadap hak-hak masyarakat adat di desa. Dengan perubahan status dari desa menjadi kelurahan, hak-hak masyarakat adat dan aset desa dapat berubah statusnya menjadi tanah administratif milik negara sehingga semakin melanggengkan praktik perampasan tanah adat oleh negara. Dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini, pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat juga tidak mengalami kemajuan. Bahkan kalau ditinjau dari dua buah pasal khusus mengenai masyarakat adat, UU ini justru mengalami banyak kemunduran.

Pada pasal 2 ayat 9 disebutkan: " Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dalam Pasal 203 ayat 3 dinyatakan: "Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah".

Persyaratan "sepanjang masih hidup" ini merupakan suatu pernyataan yang sangat ironis sebab seolah-olah eksistensi masyarakat adat di bumi Indonesia ini bukan urusan dan tanggungjawab negara c.q pemerintah. Padahal dalam kenyataannya, tidak ada satu komunitas adat pun yang bercita-cita untuk meninggalkan adat istiadat yang menjadi identitasnya kecuali karena terpaksa atau dipaksa.

Ataukah mungkin, para perancang UU ini menyadari bahwa memang saat ini sedang terjadi proses penghancuran yang sistematis (*ethnocide* dan *cultural genocide*) terhadap masyarakat adat, sehingga persyaratan ini kelak akan relevan? Sedangkan persyaratan "sesuai dengan perkembangan masyarakat" di satu pihak merupakan pernyataan yang sangat bias (apa kriteria sesuai dengan tidak sesuai? Dan lain sebagainya), di pihak lain dapat menjadi bumerang terhadap pemerintah sendiri karena kesenjangan yang mencolok antara kelompok warga negara yang satu dengan yang lainnya merupakan bukti kegagalan pemerintah dalam melaksanakan pemerataan dan keadilan.

Mengenai "prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia" perlu dibuat pertanyaan balik kepada penyelenggara negara sendiri tentang "prinsip" yang dijalankan dalam mengelola negara kesatuan ini dalam kaitannya terhadap masyarakat adat.

Apakah dalam mengelola negara ini prinsip-prinsip yang mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat terutama hak asal usul telah dijalankan (seperti yang telah diamanatkan oleh para pendiri negara ini dalam UUD 1945) atau dinegosiasikan?

### Penutup

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa adalah perlu untuk meninjau kembali pengaturan terhadap pemerintahan desa yang di dalamnya menyangkut eksistensi tentang hak-hak masyarakat adat. Niat yang tidak baik terhadap hak-hak masyarakat adat, dapat dilihat dengan jelas dalam berbagai produk hukum dan perundang-undangan yang dikeluarkan selama ini. Tidak terkecuali perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah.

Hal ini mulai dari keengganan menggunakan terminologi yang jelas dalam menyebut masyarakat adat sampai kepada persyaratan-persyaratan yang membingungkan, kabur dan bersifat elastis sebagai syarat pengakuan tersebut.

### DAFTAR PUSTAKA

Mubarak, M. Zaki,dkk. (ed). 2006. *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa

Maschab, Mashuri. 1992. *Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: PAU Universitas Gadjah Mada.

Widjaja. AW. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada

Undang-undang No.32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika