

# Masyarakat Adat, Politik Hukum, dan Perdebatan Yang Mengiringinya

R. Herlambang P. Wiratraman

Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia Fakultas Hukum Universitas Airlangga,  
Ketua Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia (AFHI) dan Anggota Perkumpulan HuMa

Andai saja, Prof. Moh. Yamin, Prof. Soepomo, dan sejumlah anggota BPUPKI ikut serta hadir dan mendengar, saya imajinasikan bahwa mereka akan tersenyum bangga atas warga bangsanya, penerus generasinya, anak-anak muda kota dan kampung, serta komunitas pembela hak-hak masyarakat adat, mendiskusikan kembali secara kritis nan hangat posisi warga negara dalam konteks negara Republik Indonesia. Semangatnya tak jauh berbeda, dukungan penuh untuk membela hak-hak asasi warga bangsanya, sekaligus 'meredefinisikan' identitas ke-Indonesiaan.

Sungguh suatu perdebatan politik kewargaan yang sangat mendalam, berkualitas, penuh dengan argumentasi filosofis plus nalar hukum kritis yang sekaligus ditopang dengan kekuatan data atau fakta lapangan. Menyiratkan bahwa baik paparan narasumber pemantik diskusi maupun narasumber yang sekaligus menjadi peserta, memiliki pengetahuan dan pengalaman yang kurang lebih sama 'jam terbangnya'.

Begitulah kesan sepintas sebagai pembaca prosiding, makalah simposium serta diskusi dunia maya yang menyertainya dalam pembahasan khusus: "Mempersoalkan keberadaan masyarakat adat sebagai subjek hukum". Sebagai orang yang tak hadir langsung dalam perdebatan itu, tentu ada plus-minus dalam proses menuliskan sejumlah catatan dari perdebatan ini. Menyimak kalimat per kalimat, kata per kata, dan menyingkapnya dalam satu dokumen atau narasi utuh, kesempatan untuk mengulang baca serta menafsirkannya dengan sejumlah metode argumentasi hukum, menjadi nilai plus tersendiri dalam memahaminya. Sekalipun demikian, jelas narasi ini menjadi terbatas terutama untuk menangkap dan merasakan suasana perdebatan yang kiranya begitu sengit dan tajam itu. Tinggi rendah intonasi bicara, gerak tubuh yang menyertai dalam diskusi, sesungguhnya menjadikan daya tarik sekaligus memperjelas posisi dan upaya meyakinkan partisipan simposium tersebut.

Tugas utama narasi ini adalah 'merangkum dan menyistematisasi' diskusinya. Sekalipun demikian, menjadi tak terhindarkan ketika membaca dokumen-dokumen tersebut,

akhirnya tak terhindarkan pula sebagai orang yang juga sedikit banyak terlibat dalam proses pengembangan studi hak-hak masyarakat adat, ketatanegaraan dan hak asasi manusia, memberikan pula catatan sebagai kritik atau perspektif lain terhadap topik perdebatan itu.

'Merangkum dan menyistematisasi' perdebatan itu, bukanlah perkara mudah, pasalnya, perdebatan itu nampak belum selesai, masih menjadi bagian dari agenda strategi advokasi, dan perdebatan itu tidak sedikit melahirkan pemikiran-pemikiran preskriptif, yang faktanya tak lepas dengan konteks politik hukum perundang-undangan yang bekerja di parlemen. Oleh sebab itu, bolehlah dikatakan, narasi inipun bukanlah 'narasi final' karena realitasnya masih membutuhkan seri diskusi lanjutan yang lebih dalam sekaligus memenuhi kebutuhan praktikal.

## ISU MENDASAR

Sekalipun dalam kerangka acuan simposium (TOR), perdebatan itu ditujukan untuk memahami dan sekaligus memberikan dasar-dasar bagi penguatan soal "keberadaan masyarakat adat sebagai subjek hukum", namun faktanya, isu mendasar yang muncul tak sekadar dua masalah utama yang hendak dijawab dalam simposium, terkait apa unit sosial masyarakat adat menjadi subjek hukum dan bagaimana mengadministrasikan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam kerangka peraturan perundang-undangan.

Setidaknya ditemukan banyak isu mendasar, baik yang diidentifikasi dari TOR, prosiding dalam simposium serta narasi diskusi di media maya, yang bisa terangkum dalam tiga isu besar, yakni:

- Masyarakat adat dalam konteks konstitusionalisme Indonesia
- Konstitusionalitas masyarakat adat dan hak-haknya
- Pendefinisian dan pemaknaan unit sosial dan masyarakat adat sebagai subyek hukum

Beranjak dari isu mendasar inilah, narasi yang lebih sistematis ini disusun. Pendekatan yang digunakan dalam catatan ini, bukan '*old constitutionalism*' yang begitu dominan dalam kajian tata negara Indonesia, melainkan kajian yang mendasarkan pada desakan konstruktif yang berkontribusi untuk menggeser cara pandang (neo-)institusionalis ke ilmu-ilmu sosial atas hukum, sebagai untuk mendekatkan pada realitas politik ekonomi tak bekerjanya konstitusi dan bangkrutnya gagasan konstitusionalisme di suatu negara. Cara pandang ini disebut '*new constitutionalism*' (vide: Stephen L Elkin and Karol Edward Soltan, *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for a Good Society*, 1993).

## MASYARAKAT ADAT DALAM KONTEKS KONSTITUSIONALISME INDONESIA

Mempelajari konstitusionalisme bukanlah kajian sebatas apa yang disebutkan atas dasar 1 atau 2 pasal dalam konstitusi, yang dinilai sebagai dasar, atau '*cantelan*'. Apalagi,

mengerucutkan sebatas tautan kata dari suatu pasal tertentu. Kajian yang membatasi pada perspektif demikian, sesungguhnya begitu kuat menancap dalam pemikiran hukum kaum formalisme, atau perspektif doktrinal. Hal ini tak begitu mengherankan karena produk pendidikan tinggi hukum, khususnya kajian-kajian hukum tata negara, banyak tersedot ke arah pemikiran itu, ketimbang mengembangkannya dalam kajian yang '*non-state based approach*'.

Konstitusionalisme bukanlah pula sebatas ide doktrin pasal-pasal dalam konstitusi, namun membaca secara kritis atas bekerjanya politik hukum nasional dengan melihat dinamika pemikiran dan pemberlakuan ide atau gagasan dalam suatu proses pengejawantahan fungsi pengembanan konstitusi.

Dari prosiding, terlihat diskusi soal konstitusionalisme Indonesia tidak begitu banyak menempati porsi perdebatannya, sekalipun fasilitator sesungguhnya telah memberikan 'pertanyaan pancingan', "mengapa *gap* begitu menganga terjadi, tatkala pengaturan hukum hak masyarakat adat yang semakin baik dengan landasan sebagai hak konstitusional, namun justru semakin buruk realitas perlindungannya."

Sekalipun demikian, ketika ada dua RUU yang sedang masuk dalam pembahasan parlemen, yakni RUU Desa dan RUU PPHMA, pemikiran konstitusionalisme yang lahir dari perjumpaan dua draf RUU itu, akhirnya menemukan titik singgung yang paling mendasar, sama-sama menjadi perhatian utama serta keinginan untuk memberikan jaminan lebih kuat. Ini terkait kesamaan cara pandang, di dalam suatu komunitas masyarakat, baik itu dalam unit sosial yang disebut desa, atau kesatuan masyarakat hukum adat, bahwa tujuannya adalah tidak ada lagi penindasan dan perampasan hak-hak masyarakat.

Terlepas dari itu disebut sebagai entitas apapun, masyarakat adat (AMAN/Aliansi Masyarakat Adat Nusantara), ataukah masyarakat hukum adat (pasal 18B UUD 1945), masyarakat tradisional (pasal 28I ayat 3 UUD 1945), 'pintu masuk' konstitusionalisme-nya menjadi sama: melawan segala bentuk penindasan dan perampasan hak-hak.

Dengan kesamaan cara pandang yang demikian, maka pengembangan pemikiran konstitusionalisme-nya,

- Melampaui perdebatan soal istilah yang digunakan dalam konstitusi maupun perundang-undangan, terkecuali, sampai pada titik, istilah itu berkonsekuensi hukum maupun politik memungkinkan adanya penindasan dan perampasan hak.
- Tidaklah cukup disandarkan pada pasal 18B dan 28I ayat 3 UUD 1945. Namun kedua pasal itu harus ditempatkan dalam posisi berkaitan dengan pasal-pasal yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan penyelenggara negara sekaligus pasal-pasal yang berkaitan dengan jaminan hak-hak dasar (dalam arti *fundamental rights* atau *constitutional rights*).
- Bahkan, pemikiran konstitusionalisme bukanlah sebatas konstitusi, apalagi soal teks (*written constitution* dan *written norms*). Konstitusionalisme tidak dimaknai cakupannya sebatas formulasi atau pembentukan hukum, tetapi menyeluruh

menyoal sejauh mana proses formulasi hukum, institusionalisasi (dalam bahasa prof Soetandyo, mengutip masa kolonial sebagai bentuk strukturisasi), pengambilan kebijakan, dan mengawal proses implementasi serta fungsi-fungsi pengembangan konstitusi dilakukan secara simultan. Menjaga semangat konstitusionalisme berarti berupaya konsisten menjalankan mandat atau amanat konstitusi, bukan sebaliknya menggampangkan untuk menyimpangi atau hanya bisa diam membiarkan situasi dan tindakan yang bertentangan dengan konstitusi.

- Konstitusionalisme Indonesia pula tak bersifat mengeksklusifkan perlindungannya pada semata satu entitas yang disebut 'masyarakat adat' (atau sebutan hukum lainnya), melainkan berfokus pada bagaimana memperkuat posisi perlindungannya sebagaimana posisinya sama dengan yang lain ketika hak-haknya dirampas. Perdebatan soal 'pengakuan' dan 'perlindungan' hak masyarakat adat sejatinya sama landasan moralnya, yakni diakui eksistensi kemanusiaannya. Ketika Hedar Laudjeng dalam perdebatan itu berpendapat, "Desa dalam kaitannya dengan tanah ada tiga aspek, yang pertama aspek religius, jadi hubungan manusia dengan tanah itu adalah hubungan spiritual, kedua sebagai lumbung kehidupan masyarakat, ketiga menyangkut kewenangan atau kekuasaan itulah yang disebut *the civil rights*", sesungguhnya ia mengangkat narasi besar soal eksistensi kemanusiaan. Konstitusionalisme Indonesia harus memberikan perlindungan aspek-aspek itu.

Sekali lagi, memahami konstitusionalisme Indonesia bukan sebatas memahami pasal konstitusi (*constitutional interpretation*), namun lebih menempatkan pada dinamika politik hukum yang punya aras besar, yakni bagaimana hukum (produk konstitusi hingga aturan operasional) dan penguasanya (fungsi pengembangan, penegak hukum), serta sistemnya tidak boleh sekalipun menindas hak-hak masyarakat.

## KONSTITUSIONALITAS MASYARAKAT ADAT DAN HAK-HAKNYA

Paparan dan makalah narasumber utama, Prof. Achmad Sodiki, Prof. Saldi Isra, dan Yance Arizona, adalah contoh rujukan diskusi soal konstitusionalitas masyarakat adat. Kajian konstitusionalitas lebih menekankan aspek norma, interpretasi norma, perbandingan norma, keterkaitan norma dengan norma lainnya, dalam memahami suatu obyek atau subyek tertentu. Kajian yang demikian, tidaklah susah ditemui di lingkungan pendidikan tinggi hukum yang bermainstream kajian tata negara formalistik. Pusaran diskusinya, bersandar (atau mendapati *cantelannya*) dari konstitusi, legislasi, dan putusan peradilan, baik di lingkungan peradilan umum (Mahkamah Agung dan jajarannya), pula perundang-undangan dan/atau kebijakan.

Di dalam prosiding, perdebatan yang lebih kerap muncul adalah soal 'konstitusionalitas masyarakat adat' namun demikian terbatas untuk memperbincangkan 'konstitusionalitas hak-hak masyarakat adat'. Adalah benar, ketika memperbincangkan masyarakat adat, maka pula otomatis memasukkan unsur hak-hak masyarakat adat di sana. Sekalipun demikian, pemilahan ini menjadi relevan karena hak-hak masyarakat adat memiliki

karakter yang tidak persis sama dengan warga negara lainnya.

'Konstitusionalitas masyarakat adat' lebih banyak terkait 'subyek hukum masyarakat adat', yang dalam hal ini tersurat dari pasal 18B ayat (2) dan 28I ayat (3) UUD 1945, serta sejumlah perundang-undangan lainnya.

Pasal 18B ayat (2): "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."

Ada setidaknya tiga isu konstitusionalitas dalam pasal ini:

- Soal 'mengakui dan menghormati'
- Soal 'kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya'
- Soal 'sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang'

Soal 'mengakui dan menghormati', bukanlah semata soal tanggung jawab konstitusional penyelenggara Negara. Namun ia merupakan pula konsep yang lebih luas terkait dengan tanggung jawab hak asasi manusia yang dikenal dalam Bab X UUD 1945, khususnya pasal 28I ayat (4). Jadi, kurang tepat bila membaca pasal 18B ayat (2) sebagai soal administrasi atau struktur pemerintahan daerah, tetapi ia harus ditempatkan sebagai konsep tanggung jawab penyelenggara Negara (menyeluruh pusat dan daerah), untuk memberikan pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia.

Soal 'kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya', menyiratkan bahwa, istilah konstitusi menyebutkan

- Pengakuan dan penghormatan yang tak bersifat individual, melainkan pengakuan atas suatu kolektiva, yang disebut 'kesatuan masyarakat hukum adat'.
- Kolektiva itu berkaitan dengan:
- Unit sosial 'kesatuan masyarakat hukum adat'
- Hak-hak tradisional dari unit sosial tersebut

Yang menjadi pokok perdebatan adalah memaknai apa itu unit sosial 'kesatuan masyarakat hukum adat'. Sejumlah argumentasi menyebutkan bahwa unit sosial itu adalah 'Desa', atau sebutan istilah lainnya, seperti *Nagari* di Sumatera Barat, *Ohoi* di Maluku Tenggara, *Gampong* di Nangroe Aceh Darussalam, *Lembang* di Toraja, *Kampung* di Kalimantan Selatan maupun Papua.

Sebagian yang lain, belum sepenuhnya sependapat dengan unit sosial yang demikian, terutama terkait dengan kesatuan masyarakat hukum adat tersebut bisa jadi tak selaras dengan konteks dan realitas yang terjadi di lapangan. Sebagai contoh, ada komunitas masyarakat yang tak secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu, namun memiliki ikatan pada asal usul leluhur. Ada pula komunitas yang telah berbaur

dengan komunitas masyarakat lainnya. Atau, ungkapan kritik dari Arimbi Heroepoetri, yang menyatakan, "...satu-satunya keberatan saya akan nama "desa atau disebut dengan nama lain" adalah kesan relasi yang kuat dengan *spatial* (tata ruang) sebagai wadah dari sebuah komunitas, bukan merujuk kepada masyarakat adat sebagai subyek hukum. Sebagai masyarakat yang memiliki kekhasan ekspresi budaya, relasi perdata, hukum keluarga (perkawinan, waris) bahkan agama tersendiri. Belum lagi jika ada area penyelesaian konflik dan penghitungan kerugian yang dialami masyarakat adat selama puluhan tahun."

Keragaman pandangan ini perlu disadari sebagai bentuk perkembangan masyarakat modern, interaksi sosial akan kemungkinan besar melintasi batas-batas komunitasnya, yang pada titik tertentu bisa memberikan saling pengaruh untuk berubah.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, konstitusionalitas 'masyarakat adat' tidak saja ditemukan dalam Konstitusi, melainkan pula dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Untuk menyimak lengkapnya, lihat lampiran tulisan Arizona (2012), "Tabel istilah, definisi dan kriteria 'masyarakat adat'", dalam Hak ulayat masyarakat adat sebagai hak konstitusional

Berikutnya adalah soal yang paling mendasar dan dinilai bermasalah. Yakni soal frasa 'sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang'. Konstitusionalitas pasal dengan bunyi yang demikian, dianggap bermasalah karena men (Simarmata, R. 2006. Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia. Jakarta: UNDP).

Konstitusionalitas itu pun dinilai bermasalah atau melemahkan, karena melahirkan prasyarat untuk menyebut sebagai siapa 'masyarakat hukum adat'. Setidaknya ada dua pandangan yang bisa menjelaskan kelemahan itu. Prof. Soetandyo menyebutkan ada empat persyaratan, bisa bersifat *ipso facto* maupun *ipso jure*, yang bisa dengan tafsir bahwa 'pengakuan yang dimohonkan, dengan beban pembuktian akan masih eksistensya masyarakat adat itu oleh masyarakat adat itu sendiri, dengan kebijakan untuk mengakui atau tidak mengakui secara sepihak berada di tangan kekuasaan pemerintah pusat' (Wignjosoebroto, 2005: 39). Tulisan Arizona, dengan mengutip pandangan F. Budi Hardiman, menyebutkan pengakuan bersyarat itu memiliki paradigma subjek-sentris, paternalistik, asimetris, dan monologal, seperti: "Negara mengakui", "Negara menghormati", "sepanjang ... sesuai dengan prinsip NKRI" yang mengandaikan peranan besar negara untuk mendefinisikan, mengakui, mengesahkan, melegitimasi eksistensi, sepanjang masyarakat adat mau ditaklukkan dibawah regulasi negara atau dengan kata lain "dijinakkan" (Hardiman, 2006:62). Paradigma seperti ini tidak sesuai dengan prinsip kesetaraan dan otonomi yang ada dalam demokrasi.

Sekalipun ada kelemahan terkait konstitusionalitas 'masyarakat adat', namun ada peluang untuk menguatkannya dari tinjauan konstitusionalitas 'hak-hak masyarakat adat'. Tentu

dalam hal ini tidak menggunakan perspektif ketatanegaraan yang didominasi pemikiran formalisme, *state based approach*, melainkan pemikiran yang lebih mengedepankan substansialisme dan *rights based approach*. Membaca konstitusionalitas 'hak-hak masyarakat adat', harus dikaitkan dengan substansi hak asasi manusia yang diatur secara relatif lebih lengkap dalam Bab X UUD 1945 (tentang HAM).

Artinya, membaca konstitusionalitas dengan perspektif itu, tak semata bersumber atau membaca soal hak atas unit sosial tertentu, hak ulayat, hak atas sumberdaya alam, sebagai hak konstitusional masyarakat adat, melainkan menjangkau hak-hak lainnya yang telah diberikan jaminannya dalam konstitusi. Misalnya, hak atas jaminan kesehatan, hak atas pendidikan, hak untuk mengembangkan kehidupan dan budayanya, hak untuk setara di muka hukum dan pemerintahan, dan hak-hak asasi manusia lainnya. Hal ini tak saja telah dirumuskan dalam konstitusi, namun juga di sejumlah perundang-undangan, termasuk ketentuan hukum internasional yang telah diadopsi dan diratifikasi pemerintah Indonesia. Dengan begitu, kesatuan masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional sebagai hak asasi manusia akan mencakup dan sekaligus diperkuat oleh instrumen hukum internasional, Konvensi ILO 169 dan Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat.

Hak asasi manusia yang demikian, sebagai konstitusionalitas hak yang tak terpisahkan, karena masyarakat adat adalah bagian dari warga negara yang pula ikut ber'kontrak' atas UUD 1945 melalui mekanisme demokrasi. Dengan perspektif yang demikian, maka memaknai konstitusionalitas HAM sebagai dasar untuk pembelaan hak-hak masyarakat adat menjadi sangat diperlukan dan mendasar dalam proses pembentukan hukum hingga mengawal implementasi suatu kebijakan tertentu.

## PENDEFINISIAN DAN PEMAKNANAN UNIT SOSIAL DAN MASYARAKAT ADAT SEBAGAI SUBYEK HUKUM

"Saya masih percaya asas *ubi societas ibi ius*, dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Dimana ada desa disitu ada hukum adat. Karenanya tidak perlu pengakuan-pengakuan lagi."

(Hedar Laudjeng, 2012)

Achmad Sodiki menjelaskan dari pendekatan legal-historis, menyatakan bahwa perdebatan sangat kuat diawali saat pembentukan hukum UUPA 1960. Pilihannya saat itu adalah hukum adat. Dengan pendekatan sosiologis, ia menengarai bahwa hukum dan kendali kekuasaan sesungguhnya telah gagal memahami realitas sosial terhadap komunitas masyarakat adat dan hak-haknya, sehingga terjadilah penundukan hak-hak melalui hukum nasional (*law as a tool of social engineering*). Unit sosial dan masyarakat adat, dalam konteks yang demikian menjadi hilang dan terus dihilangkan pemaknaannya.

Dengan pendekatan interpretasi norma berbasis niat penyusunnya (*original intent approach*), Saldi Isra menilai 'absennya perdebatan mendalam' dalam rumusan pasal 18 UUD 1945. Konstitusi, menurutnya, hanya memberikan memberikan jaminan kepada

masyarakat adat tetapi bagaimana isinya tidak dijadikan ranah konstitusi. Namun, Yando Zakaria berpendapat lain. Ia menilai perdebatan itu ada sekalipun terbatas, dengan mencontohkan mengapa Pasal 18 UUD itu diamandemen. Ia kemukakan bahwa pertama, masalah otonomi; kedua, persoalan pengakuan hak istimewa. "Mau apapun nama RUU-nya, kita bicara kedaulatan, pengakuan terhadap tiga hak asal usul. Pertama hak asal usul tanah, hak asal usul organisasi, yang ketiga hak asal usul norma-norma hukum."

Sandra Moniaga mengingatkan bahwa membaca suatu perdebatan pasal harus pula dibaca suasana politiknya. Ada teks dan konteks, dibaca utuh agar memahami pula realitas dan alasan-alasan dibalik formulasi pasal atau hukum tertentu. Menurutnya, perdebatan di tahun 1945 belum ada perdebatan mengenai *indigeneous peoples* terkait perkembangan konsep dalam instrumen hukum internasional. Saat itu suasananya terbatas soal nasionalisme, pribumi dan non pribumi. Tujuannya melepaskan dari kekuasaan Belanda atau orang asing untuk tidak mengatur negeri, dan mengupayakan pemberian hak dan penghormatan khusus terhadap bangsa pribumi. Munculnya istilah orang Indonesia asli, merupakan gambaran suasana yang lebih kuat. Sedangkan pada tahun 2000, suasananya sudah lain, karena ada satu perjalanan atau perkembangan. Realitas tuntutananya lebih ke soal hak adat, hak atas tanah, hak tata pemerintahan, soal kebebasan beragama.

Lantas, bagaimana posisi/kedudukan masyarakat adat dalam sistem hukum selama ini? Dan bagaimanakah seharusnya?

Prof. Soetandyo dalam diskusi menyatakan, "memang diskusi soal masyarakat hukum adat dulu itu dalam rangka strukturalisasi, strukturalisasi bagaimana masyarakat adat distrukturkan dalam struktur pemerintah kolonial.... Substansinya tetap ada, untuk itu mereka mengatur sendiri.... Kalau struktur ini kemudian sewaktu-waktu ada persoalan dan harus diadili, dengan peradilan negara, ditakutkan berat. Republik Indonesia struktur peradilannya menggunakan tata adat pada zaman kolonial, nanti ada desa. *Cuman* zaman Jepang, desa itu sudah rontok. Jadi tidak ada lagi, seperti pembagian golongan penduduk, desa kemudian juga tidak lagi otonom. Ketika proklamasi, pada dasarnya mengambillalih hukum yang telah ada, yang telah diubah oleh Jepang. Maka, itu yang diteruskan. Nasib desa menjadi seperti apa yang kita lihat, yang sedang ditata lagi oleh UU No. 5 Tahun 1979."

Dengan penjelasan diskusi ini, memperlihatkan kedudukan masyarakat adat telah mengalami distrukturkan sejak masa kolonial, dan berlangsung hingga masa Orde Baru. Melalui UU Pemerintah Daerah 1975 dan UU Pemerintah Desa 1979, terjadi penyeragaman, penundukan otoritas lokal, yang sekaligus pencerabutan sistem sosial budaya bagi begitu banyak komunitas-komunitas kemasyarakatan, termasuk masyarakat adat.

Jatuhnya rezim Soeharto, membawa implikasi dan kebutuhan untuk mengoreksi strukturalisasi masyarakat, termasuk posisi masyarakat adat, dalam berbagai bentuk



undang-undang dan peraturan perundangan-undangan lainnya (Perda, SK, dll.). Misalnya, dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, disebutkan tiga istilah sekaligus: 'masyarakat adat', 'masyarakat hukum adat', dan 'orang asli Papua'. Dalam UU ini, masyarakat hukum adat diterjemahkan,

"Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya."

Bandingkan definisi tersebut dengan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, yang pula mendefinisikan masyarakat hukum adat.

"Masyarakat hukum adat memenuhi kriteria a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban; b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat; c. ada wilayah hukum adat yang jelas; d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah."

Definisi dan pemaknaannya bisa beragam, seiring dengan perjalanan waktu, konteks dan realitas yang saling memberi pengaruh atas definisi tersebut. Sekalipun keragaman tersebut tak terhindarkan dan tak selalu dinilai suatu yang negatif, namun perlu menegaskan soal elemen dasar agar posisi atau kedudukan masyarakat adat tak mudah ditundukkan oleh penguasa ketika terjadi pergeseran kekuasaan. Ini karena tren pengaturan terjadi sejumlah peraturan perundang-undangan, yang pada dasarnya telah mengakui keberadaan masyarakat adat. Arizona menyatakan bahwa tren legislasi di bidang sumber daya alam pada masa reformasi selalu memasukkan pengaturan tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

Noer Fauzi menyatakan bawah hal itu bisa dilakukan dengan meletakkan dasar-dasar, dibutuhkan suatu paham, cara pandang, mengenai bagaimana kedudukan masyarakat adat itu di dalam negara bangsa. Ia mengkhawatirkan, situasi penundukan bila tak dilandasi konsep yang jelas dalam sistem hukum negara. "... kita mau tegakkan adalah nasib bangsa, tetapi nasib bangsa ini suka atau tidak diteruskan sebagai tempat pelarian korporasi yang semakin hari mulai mengakumulasikan kekayaan atas tanah, sumber daya alam dan uang."

Perbincangan sejumlah problem terbesar soal unit sosial dari masyarakat adat itu menyingkap setidaknya tiga hal yang terus menerus terjadi di dalam realitasnya.

Pertama, soal rezim pengakuan bersyarat bagi masyarakat adat sebagai subyek hukum. Sekalipun dalam konstitusi, legislasi dan regulasi disebut 'pengakuan' atas masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya, fakta menyajikan situasi yang sering bertolak belakang. Karena masyarakat adat kerap diabaikan posisi atau kedudukannya, tersubordinasi dari

kekuatan politik lokal, dan termarginalkan. Oleh sebab itu, unit sosial yang disepakati nantinya, harus menegaskan soal 'otonomi' bagi masyarakat adat.

Kedua, 'otonomi' saja tidaklah cukup. Karena faktanya sekalipun otonomi telah ada dan diberikan, masih terus menerus terjadi perampasan hak-hak masyarakat adat. Perampasan hak-hak tersebut akibat bekerjanya kekuatan elit predatorik (ekonomi politik), yang melibatkan tak saja pejabat struktural pemerintahan, namun justru melibatkan struktur politik desa dan atau adat setempat. Penjualan aset-aset desa, aset-aset kampung atau milik kesatuan masyarakat hukum adat, seringkali mudah terjadi akibat tekanan kapitalistik yang masuk di wilayah-wilayah tersebut. Dalam konteks yang demikian, maka hukum negara maupun hukum rakyat, diupayakan bisa berinteraksi untuk mencegah dan melawan segala bentuk perampasan hak-hak masyarakat. Basis aturan dan kebijakannya lebih dikaitkan dan berpijak pada soal jaminan perlindungan hak-hak sosial, budaya, lingkungan dan keberlanjutan ekologis.

Ketiga, penghancuran sistem sosial budaya. Hal ini penting diungkapkan dalam konteks bahwa politik hukum yang seringkali mensubordinasi atau menundukkan sistem pemerintahan lokal atau sistem kesatuan masyarakat hukum adat, yang sekaligus merupakan bentuk pengabaian identitas politik kewargaan di tingkat lokal. Belajar dari pengalaman masa lalu, bahwa pemberlakuan UU Desa, yang tak saja menyeragamkan, namun juga menundukkan otoritas lokal, membuat keberadaan sistem pemerintahan lokal yang bekerja turun temurun di masyarakat hilang dan dihilangkan secara sistematis. Unit sosial masyarakat adat dalam konteks struktur ketatanegaraan Indonesia tidak sekalipun dibolehkan untuk menceraabut atau menghancurkan sistem sosial budaya itu.

Secara teknis, 'pengakuan' atas otoritas, otonomi, upaya mengembangkan jaminan hak-hak serta sistem sosial budaya, menjadi tidak mudah diformatkan menjadi sekadar pasal-pasal dalam suatu perundang-undangan. Relevansi pertanyaan, bagaimana mengadministrasikan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dalam kerangka peraturan perundang-undangan, menjadi pertanyaan yang sangat kongkrit dan preskriptif sifatnya.

Sandra Moniaga mengajak peserta diskusi untuk lebih memikirkan Negara Indonesia seperti apa pada masa mendatang. Menurutnya, "... negara seperti apa, bangsa seperti apa, bukannya mau berebut ada UU Desa atau UU Masyarakat Adat (PPHMA) atau apa, tapi *nation state* seperti apa, negara seperti apa." Ini artinya, tidak cukup sekadar menjawab tantangan problem besar yang disebutkan tiga di atas, melainkan lebih dari itu memperbincangkan dan mengimajinasikan Indonesia beberapa puluh tahun ke depan, semisal Indonesia 2050. Misalnya, imajinasi realitas masyarakat adat, tidak akan lagi sekadar berhadapan dengan *vis a vis* dengan negara, namun pula berhadapan atau berhubungan dengan korporasi, yang tak hanya berskala nasional, bahkan internasional. Imajinasi realitas masyarakat adat bukan lagi sebatas sebagai warga bangsa, tetapi juga menjadi warga dunia, lintas negara dan bangsa.

Dalam konteks perundang-undangan, sebagai kedudukan pengaturan itu, selain kemungkinan terlibat dalam upaya amandemen konstitusi berikutnya, pula dalam jangka terdekat, bisa menempatkan posisi aturan kesatuan masyarakat hukum adat, sebagaimana usulan Prof. Saldi Isra yang didukung Sandra Moniaga, menjadikannya *lex specialis* dari pemerintahan daerah, bukan *lex specialis* dari pemerintahan desa. Hal ini untuk lebih menjelaskan sifat yang lebih generik atau lebih umum sebenarnya dari desa.

#### CATATAN AKHIR:

#### AGENDA POLITIK HUKUM PEMBELAAN HAK-HAK MASYARAKAT ADAT

Tujuan yang hendak dicapai dari simposium ini adalah memberikan dasar-dasar bagi penguatan keberadaan masyarakat adat sebagai subjek hukum. Harapannya adalah gagasan yang terkonsolidasi yang dapat dijadikan sebagai bahan untuk mengintervensi proses legislasi yang sedang berlangsung, serta menguatnya jaringan diantara kelompok pendukung gerakan masyarakat adat.

Konteks catatan ini dibuat adalah RUU Desa telah disahkan Pemerintah dan DPR. Sedangkan perdebatan di dalam narasi atau prosiding serta risalah, makalah dan debat dunia maya, terjadi di saat masih RUU, disertai masuknya draf usulan RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat.

Satu hal penting disadari di luar teks itu adalah, dinamika politik yang senantiasa mempengaruhi, baik cara pandang, resistensi hingga strategi berpolitiknya. Saya ingin memaknai perdebatan itu dengan sejumlah hal:

Pertama, perdebatan yang berlangsung dan terekam dalam publikasi ini, boleh dikata, melampaui jamannya, memikirkan Indonesia bukan semata hari ini, tetapi jauh ke depan, agar bangsa ini jauh lebih bermartabat dan manusiawi.

Kedua, perdebatan ini pantas dicatat sebagai babak penting sejarah, khususnya dalam memahami perkembangan babak pemikiran soal pengakuan hak masyarakat adat di Indonesia. Ia tak saja penting sebagai penanda, tetapi penting sebagai pemberi makna. Terutama berkaitan dengan wacana yang mejadi tak saja pergulatan pemikiran, melainkan pergulatan aktifisme perjuangan hak-hak masyarakat adat di lapangan.

Ketiga, perdebatan ini merupakan perdebatan yang sarat analisis kritis, tajam dan demikian brilian. Nalar hukum yang digunakan pun beragam, pendekatan ilmu pun lengkap. Hal ini tak mengherankan, karena diskusi simposium itu dihadiri oleh sekumpulan 'ilmuwan yang *cum* aktifis' (*scholarly activists*), sesungguhnya secara langsung bersentuhan langsung, bergelut dan bergulat dengan realitas keseharian masyarakat adat. Diskusi yang dihasilkannya pun sangat penting bergulir dalam dunia akademik, yang kerap kali argumentasi di dunia perguruan tinggi ditemukan kesan 'jauh panggang dari api'.

Keempat, terpenting dari narasi ini, adalah perdebatan itu sebagai proses dan strategi berpolitik hukum. Tidak hanya analisis, tetapi catatan-catatan skenario preskriptif, tersaji tak hanya dalam diskusi, namun juga terpapar dalam makalah para narasumber. Itu sebab, catatan ini tak terpisahkan antara prosiding, makalah, dan diskusi dunia maya. Karena skenario preskriptif itu, maka tepatlah dinilai bahwa perdebatan ini menjadi bagian dari konsolidasi sekaligus proses berpolitik hukum lebih jauh untuk perubahan lebih bermartabat dan manusiawi.

Seolah burung yang hendak mengepakkan dan melebarkan sayap politik hukum, 'gagasan yang terkonsolidasi' dalam narasi publikasi ini, tak saja dapat dijadikan sebagai bahan untuk mengintervensi proses legislasi yang sedang berlangsung, namun juga penting menjangkau segala strategi berpolitik hukum dalam penentuan kebijakan, advokasi, mengawal implementasi hukum, serta sekaligus menguatkan kesadaran politik hukum jaringan diantara kelompok pendukung gerakan masyarakat adat.

Wiratraman, H.P. 2014. "Masyarakat Adat, Politik Hukum, dan Perdebatan Yang Mengiringinya", *Prosiding Simposium Masyarakat Adat 'Masyarakat Adat sebagai Subyek Hukum'*. Jakarta: HuMa dan Epistema, pp. 1-18.