

Masyarakat Adat dan Masalah Pembangunan¹

Yance Arizona, SH, MH.²

Pengantar

Pada tahun 2010, Berito Cobarria, pimpinan spiritual komunitas U'wa di Kolombia bagian utara berjumpa dengan James Cameroon, yang setahun sebelumnya merilis film Avatar bercerita tentang suatu makhluk yang berbeda menjaga pohon terakhir dari ketamakan umat manusia. Perjumpaan itu dianggap penting karena narasi dalam film Avatar itu serupa dengan perjuangan Orang U'wa melawan perusahaan minyak yang melakukan ekspansi di wilayah leluhur mereka. Perjuangan itu berlangsung lama sejak tahun 1990-an dan mereka berhasil menjaga wilayah adatnya dari Occidental Petroleum (Oxy) perusahaan minyak dari Amerika Serikat setelah menempuh berbagai medan perjuangan dari aras lokal, nasional dan transnasional.

Narasi serupa kita jumpai dalam perjuangan orang-orang kendeng melawan ekspansi perusahaan semen di wilayah pegunungan kendeng sekitaran Pati dan Rembang. Semangat perlawanan *sedulur sikep*, terkadang disebut sebagai Orang Samin, pengikut ajaran Samin Surosentiko, menjadi pilar penting menghadapi tekanan-tekanan yang datang dari luar atas nama pembangunan. Bila dilanjutkan, ada banyak narasi serupa di berbagai daerah mencerminkan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adat semisal perjuangan Orang Padumaan Sipituhuta mempertahankan hutan kemenyan-nya di Sumatra Utara, Orang Sanjan di Kalimantan Barat yang dikepung oleh perkebunan kelapa sawit dan seterusnya.

Masyarakat adat dihadapkan dengan agenda-agenda pembangunan yang datang dari luar aspirasinya, apakah itu dari pemerintah maupun kepentingan perusahaan. Tak jarang pula agenda pembangunan itu bersifat determinan, sehingga memaksa masyarakat adat melepaskan tanah leluhurnya. Mereka kemudian teusir, ditangkap, rumahnya dibakar, dan tak jarang pula harus mendekam di dalam penjara karena mempertahankan kehidupan

¹ Makalah disampaikan dalam Sekolah Hak Asasi Manusia (SEHAMA) yang diselenggarakan oleh Kontras, 4 Agustus 2016.

² Penulis adalah Pj. Direktur Eksekutif Epistema Institute dan Dosen Ilmu Hukum di President University.

dan tradisi yang mereka warisi dari leluhur. Kekerasan yang dialami oleh masyarakat adat tidak berkurang, AMAN mencatat sampai dengan 2015 terdapat 127 orang anggota masyarakat adat yang mengalami kriminalisasi baik ditangkap, ditahan, disidang, bahkan ada yang sudah dipenjara. Bila kemudian agenda pembangunan membuat susah orang kecil, sesungguhnya ada permasalahan mendasar dalam pembangunan itu sendiri.

Dua Pandangan mengenai Pembangunan

Terma pembangunan sudah dikenal di Indonesia sejak masa pemerintahan Soekarno dalam Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). PNSB itu dipersiapkan oleh Dewan Perancang Nasional, dimana pernah diketuai oleh Muhammad Yamin. Pada masa itu, pembangunan memiliki tiga makna (Wiradi, 2000:52)

1. Membangkitkan semangat kemandirian, membangun jiwa merdeka, membebaskan diri dari mentalitas bangsa penjajah
2. Membangun susunan masyarakat baru yang bebas dari penindasan, adil, dan demokratis.
3. Membangun secara fisik bagi kesejahteraan rakyat.

Istilah pembangunan masih dipergunakan sampai pada masa Pemerintah Soeharto dan menjadi substansi utama dalam setiap Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun makna pembangunan pada masa Orde Baru berbeda dengan masa sebelumnya. Wacana pembangunan pada masa Orde Baru berada dalam konteks Paska Perang Dunia II dimana negara-negara yang kalah perang perlu direkonstruksi. Wacana pembangunan (*Development*) yang terutama mulai berkembang pada dekade 1960-an memiliki dua makna utama: Pertama, rekonstruksi (*reconstruction*) negara-negara yang kalah perang. Kedua peningkatan (*improvement*) kemampuan ekonomi negara-negara dunia ketiga melalui suntikan modal dan eksploitasi kekayaan alam.

Oleh karena itu, terma pembangunan pada masa Orde Baru bertumpu pada pembangunan ekonomi yang diukur dari neraca keuangan negara. Kata pembangunan merupakan mantra dari Orde Baru, sehingga nama kabinetpun diberi Kabinet Pembangunan I sampai VII. Soeharto ditasbihkan sebagai Bapak Pembangunan yang didoktrinasi di sekolah-sekolah. Pembangunan menjadi sabda yang datang dari penguasa. Barang siapa yang menolak atau menghambat pembangunan versi penguasa, dinilai

sebagai pembangkang, dan lebih sering dilabeli sebagai bagian dari Partai Komunis Indonesia sehingga dijadikan sebagai kelompok yang mesti ditumpas.

Orde Baru mengikuti pola pembangunan ekonomi kolonial yang bertumpu pada modal asing. UU Penanaman Modal Asing, UU Penanaman Modal Dalam Negeri, UU Kehutanan, dan UU Pertambangan merupakan pilar legislasi guna melancarkan operasi pembangunan ekonomi. Yang dikejar oleh pemerintah Orde Baru adalah pertumbuhan yang tinggi yang berpangku pada segelintir orang, dengan harapan kesejahteraan dan kemakmuran akan melimpah dari orang-orang yang mendapatkan *privilege* menikmati sumber daya alam.

Masyarakat Adat sebagai Korban Pembangunan

Jamie Davidson dan David Henley dalam pengantar buku yang mereka sunting menyampaikan bahwa represi karena agenda-agenda pembangunan yang tidak berpihak kepada masyarakat adat merupakan salah satu faktor kebangkitan gerakan masyarakat adat kontemporer di Indonesia. Faktor lain adalah warisan studi hukum adat dari masa kolonial, keterbukaan yang tersedia paska Orde Baru, serta menguatnya gerakan masyarakat adat di tingkat global (Davidson, Henley dan Moniaga 2010).

Masyarakat adat menjadi objek pembangunan yang dapat dilihat dalam berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Orde Baru yang diskriminatif. Misalkan, masyarakat adat yang banyak tinggal di dalam dipinggir kawasan hutan dipandang sebagai ancaman kelancaran investasi. Dibuatkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Desa yang merombak struktur pemerintahan tradisional yang telah hidup ratusan tahun dengan suatu korporasi negara yang disebut dengan desa. Struktur kekuasaan di dalam masyarakat adat dihabisi, sehingga potensi-potensi pengorganisasian diri dimatikan.

Program transmigrasi dilancarkan untuk memudahkan distribusi tenaga kerja serta program *resettlement* penduduk (Respen) dikembangkan oleh Departemen Sosial untuk mereorganisasi masyarakat adat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan. Di pinggiran sungai di Kalimantan komunitas adat yang hidup memencar dilokalisir pada satu wilayah tertentu menjadi sebuah desa. Desa-desa ini dikenal pula dengan istilah “Desa Respen.” Program ini bukanlah tanpa alasan, melainkan dibuat untuk memudahkan investasi kehutanan dalam bentuk Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Wilayah-wilayah adat

yang tadinya dihuni oleh masyarakat adat diberikan kepada perusahaan kehutanan setelah mereka direlokasi. Masyarakat adat juga mendapatkan label sebagai “perambah hutan” dan “peladang berpindah”. Bahkan pada akhir masa Orde Baru dalam Kabinet Pembangunan VI dibentuk satu kementerian khusus untuk mengurus hal ini yang disebut Kementerian Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan.

Walhasil, setelah mengusir masyarakat adat dari wilayah adatnya, tanah-tanah tersebut diberikan dalam bentuk konsesi kepada lingkaran bisnis Soeharto, yang dikenal pula dengan Keluarga Cendana. Konglomerasi yang mendukung kekuasaan Soeharto seperti Bob Hasan, Probosutedjo dan anak-anak Soeharto lainnya menjadi aktor perekonomian yang utama. Pada tahun 1994, sepuluh kelompok perusahaan dari konglomerasi ini menguasai 28 juta ha (45%) dari konsesi penebangan (*logging concessions*). Lingkaran dalam keluarga Soeharto memainkan peranan penting dalam industri perkayuan pada masa itu (Arizona 2014:120).

Masalah utama yang terus dihadapi masyarakat adat

Setelah Soeharto berhenti sebagai Presiden, reformasi dilakukan di banyak bidang. Proses keterbukaan membuat masyarakat adat yang selama Orde Baru menjadi objek pembangunan dapat bersuara menuntut pembangunan yang lebih adil dan memberdayakan. Masyarakat adat berkumpul membuat organisasi-organisasi, seperti pembentukan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada tahun 1999. Gerakan masyarakat adat sejalan dengan gerakan hak asasi manusia. Pengaturan masyarakat adat di dalam legislasi juga semakin diperhitungkan. Namun, pergantian rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis tidak membuat karakter hukum menjadi responsif, malah semakin represif.

Undang-undang baru yang dibuat, terutama di bidang sumber daya alam yang punya relevansi dengan masyarakat adat memiliki watak sebagai berikut: pertama, memaksimalkan nilai ekonomi sumber daya yang perlu dikelola secara spesialis dan tersektoralisasi. Kedua, keterlibatan swasta didorong mengurus sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiga, masyarakat adat diakui, tetapi dengan prosedur yang rumit. Keempat, pengaturan mengenai tindak pidana semakin represif terutama yang ditujukan kepada masyarakat adat.

Dalam karakter politik hukum yang demikian, masalah-masalah utama yang dihadapi oleh masyarakat adat antara lain: Pertama, masyarakat adat dihadapkan kepada prosedur pengakuan hukum yang rumit sehingga eksistensi dan wilayah adat mereka digantungkan kepada mekanisme formal. Hal ini menunjukkan pada satu sisi trend pengaturan masyarakat adat muncul dalam legislasi, tetapi implementasinya dilakukan setengah hati.

Kedua, kekerasan dan kriminalisasi yang dilakukan terhadap masyarakat adat yang mempertahankan dan memperjuangkan haknya atas tanah dan sumber daya alam. Ketiga, konflik tenurial yang berkaitan dengan penguasaan dan pemilikan tanah di dalam maupun di luar kawasan hutan. Keempat, program pembangunan yang masih parsial menyentuh masyarakat adat. Hal ini karena masyarakat adat belum dijadikan sebagai subjek pembangunan yang utama dalam membangun negara. Kelima, masalah pengambilan keputusan berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan wilayah adat. Selama ini keputusan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam bentuk izin-izin tanpa persetujuan dari masyarakat adat. Belum lagi posisi kelompok khusus di dalam masyarakat adat, misalkan peranan perempuan adat dalam pengambilan keputusan. Mekanisme *Free prior and informed consent* (FPIC) merupakan prosedur yang penting diadopsi oleh Indonesia dalam menjamin kemandirian dan perlindungan hak masyarakat adat.

Daftar Pustaka

Arizona, Yance, 2014. *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press

Davidson, Jamie, David Henley dan Sandra Moniaga, 2010. *Adat dalam Politik di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Wiradi, Gunawan, 2000. *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist Press