

Pluralisme Hukum Negara Hak Masyarakat Adat

(Bagian Kedua dari dua tulisan)

Masalah ketidakpastian hak masyarakat adat atas tanah tidak terlepas juga dari ketidakpastian hukum yang mengatur masalah tanah dan kekayaan alam lainnya. Realita bahwa sebagian masyarakat yang hidup di kawasan Halimun merupakan masyarakat adat yang memiliki berbagai aturan adat tentang berbagai hal termasuk dalam masalah pertanahan dan pengelolaan kekayaan alam lainnya. Di sisi lain, pemerintah mengacu pada berbagai peraturan perundangan negara yang berlaku namun pada kenyataannya saling tumpang tindih. Tumpang tindih hukum ini juga diakui oleh lembaga tertinggi negara: MPR sebagaimana tertuang dalam bagian menimbang butir (d) dari Ketetapan MPR No. IX/MPR-RI/2001 yang menyatakan: “bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan”. Wujud tumpang tindih hukum negara dapat kita telaah bersama dalam paparan selanjutnya.

Masyarakat adat Kasepuhan meyakini haknya atas *wewengkon* (wilayah adat) mereka sebagai penduduk pertama (*first occupants/settlers*) di wilayah tersebut sejak tahun 1840an dimasa negara Indonesia belum terbentuk. Negara mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 hasil amandemen. Hukum pertanahan nasional Indonesia juga mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 3 Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Selanjutnya Peraturan Agraria No 5/1999 menyatakan: “bahwa dalam kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya”. Pada tahun yang sama (1999), DPR RI mengesahkan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan yang merumuskan bahwa hutan adat adalah “hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat

kat hukum adat” (pasal 1 butir 6) dan Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkanya masih ada dan diakui keberadaannya (pasal 5 ayat 3); serta penguatan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah (pasal 67 ayat 2).

Dapat ditafsirkan bahwa UUPA 5/1960 mengakui hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang pada kenyataannya masih ada, sementara UU Kehutanan No. 41/1999 hanya mengakui keberadaan hutan adat dan masyarakat hukum adat namun dengan rumusan hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Permen Agraria No. 5/1999 menegaskan realitas sosial keberadaan tanah-tanah yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat, serta adanya berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut. Permen ini juga menegaskan wewenang Pemerintah Kabupaten dalam menyelesaikan masalah tanah-tanah ulayat. Pada tahun 2003, ditetapkanlah Keputusan Presiden RI No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan sebagai tindak lanjut dari UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah. Keppres ini juga menegaskan kembali wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota dalam masalah pertanahan, antara lain dalam hal penyelesaian sengketa tanah garapan dan penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat (pasal 2, ayat 2 butir c dan f). Namun, pada tahun 2006, kewenang PemKab/Kota dalam penyelesaian sengketa tanah ditarik kembali ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Peraturan Pemerintah No. 10/2006 tentang BPN. Di sektor kehutanan sampai saat ini belum ada pengaturan lebih lanjut tentang hutan adat dan penyelesaian sengketa atas kawasan-kawasan yang ditetapkan negara sebagai “kawasan hutan”.

Ketika realitas hukum ini ditanyakan kepada beberapa pejabat PemKab dan DPRD Lebak, nampak penyelesaian masalah status wewengkon Citorek yang tumpang tindih dengan kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) merupakan masalah yang rumit. Meskipun Presiden dan Menteri Agraria sudah menetapkan wewe-

Tulisan ini secara khusus menelaah realitas pluralisme hukum negara sebagai gambaran atas kondisi yang memprihatinkan dari negara hukum kita dan dampaknya yang dirasakan masyarakat adat di pedesaan.

Sandra Moniaga

Peneliti PhD

di Van Vollenhoven Institute,
Fakultas Hukum, Uni. Leiden &
Anggota Badan Pengurus HuMa

a dan Ketidakpastian

Ang Pemerintah Kabupaten dalam menyelesaikan masalah tanah ulayat, namun kewenangan untuk membatalkan status “kawasan hutan” tidaklah mereka miliki. PemKab dan DPRD, seperti juga jajaran pemerintah lainnya memahami bahwa UUPA No. 5/1960 beserta seluruh peraturan pelaksanaannya tidak berlaku di kawasan hutan. Di kawasan hutan yang berlaku adalah UU Kehutanan No. 41/1999. Dalam hal penetapan status kawasan hutan harus mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan Keputusan Menteri No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan. Sedangkan untuk Penetapan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan harus mengacu pada Keputusan Menteri No. 70/Kpts-II/2001. Berdasarkan pasal 15 jo. Pasal 16 PP. 44/2004 tersebut, pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan oleh Menteri untuk memberikan kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas dan luas kawasan hutan. Adapun yang dimaksud sebagai pengukuhan kawasan hutan mencakup tahapan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. Keterlibatan PemKab dalam proses ini hanya pada kegiatan penataan batas dimana Bupati berwenang membentuk panitia tata batas yang antara lain bertugas untuk menyelesaikan masalah hak-hak atas tanah/lahan, bukan dalam pengukuhan kawasan hutan. Tidak jelas, bagaimana aturan untuk kawasan-kawasan yang sudah ditetapkan sebagai kawasan hutan tetapi tumpang tindih dengan tanah-tanah adat sejak periode pemerintahan kolonial Hindia Belanda? Siapa yang berkewajiban dan berwenang menyelesaikan masalah-masalah ini? Apa dasar hukum dari pembekuan UUPA di kawasan hutan? Hukum mana yang berlaku untuk wilayah-wilayah yang bersengketa dan siapa yang berwenang dan berkewajiban menyelesaikan sengketa-sengketa tersebut? Apabila salah satu instansi pemerintah menjadi pihak yang bersengketa, apakah sepatutnya menempatkan institusi tersebut sebagai institusi yang berwenang dan berkewajiban menyelesaikan sengketa?

Masalah yang dihadapi oleh masyarakat kasepuhan Citorek dan pemerintah kabupaten Lebak hanyalah salah satu ilustrasi dari sekian banyak masalah serupa yang terjadi di seluruh Indonesia (*CIFOR dan Forest Watch Indonesia*, 2004). Masalah ini menggambarkan peran hukum negara yang beragam dan saling tumpang tindih dalam konflik pertanahan yang bersifat latent. Masalah ini juga menggambarkan ketidakjelasan wewenang antar berbagai instansi pemerintah dalam menyelesaikan konflik-konflik hak atas tanah dan hutan antara masyarakat adat dan Departemen Kehutanan (Dephut).

Pembaruan hukum dibidang tanah dan kekayaan alam lainnya sejak reformasi di tahun 1998-1999 belum memperbaiki hukum dibidang tanah dan kekayaan alam lainnya secara mendasar sebagaimana dimandatkan Tap MPR No. IX/2001 maupun prinsip-prinsip negara hukum yang berkeadilan. Kebijakan otonomi daerah bukan mengalihkan kewenangan Dephut kepada Pemda tetapi semakin membingungkan masyarakat. Upaya penyelesaian konflik, pengkajian ulang dan pembaruan hukum di bidang agraria dan sumber daya alam sebagaimana dimandatkan oleh Ketetapan MPR No. IX/MPR-RI/2001 belum dilakukan secara sistematis oleh pemerintah maupun DPR RI. Upaya pembaruan hukum yang sporadik seperti penetapan UU Sumber Daya Air, UU Perkebunan, agenda revisi UUPA, penyusunan RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai ke penyusunan RUU tentang Pemberantasan Keja-

hatan Hasil Hutan menunjukkan ketidakjelasan arah penyelesaian konflik-konflik atas tanah dan kekayaan alam lainnya. Kecenderungan pengembangan perundang-undangan baru bahkan berpotensi menambah konflik.

Keragaman perilaku negara merupakan cermin dari kegagalan kesatuan hukum negara yang pada kenyataannya memang masih lemah. Keadaan ini seringkali diikuti dengan berkembangnya politik dan gaya legalitas negara yang beragam, dimana masing-masing institusi negara bekerja secara otonom yang relatif. Dalam kasus yang ekstrim, bentuk otonomi yang relatif tersebut dapat menuju pada pembentukan banyak “negara-negara kecil” dalam suatu negara (*Boaventura de Sousa Santos*, 2006). Dalam keadaan di Indonesia, realitas bahwa adanya pembagian “jurisdiksi” atas berlakunya UUPA No. 5/60 dan UU Kehutanan No. 41/99 mengindikasikan adanya negara-negara kecil dalam negara.

Kembali ke kasus di Kabupaten Lebak, ada indikasi bahwa PemKab, BPN dan Dephut menunjukkan perilaku yang beragam dan masing-masing terkesan memiliki otonomi yang relatif untuk satu wilayah sosial yang sama yaitu masyarakat Kasepuhan Citorek yang bermukim di Wewengkon Citorek yang tumpang tindih dengan kawasan TNGHS.

Realitas pluralisme hukum yang demikian membingungkan dan meresahkan masyarakat, serta telah mengakibatkan ketidakpastian hukum dan ketiadaan rasa aman mereka. Disisi lain, pihak Dephut juga mengalami kesulitan dalam mengembangkan rencana pengelolaan taman nasional karena permasalahan sosial yang tidak kunjung diselesaikan.

Sewajarnya hukum agama, hukum adat, hukum negara dan terkadang hukum-hukum transnasional serta hukum-hukum lainnya saling mengisi satu sama lainnya dalam kehidupan kita. Namun pluralisme hukum negara adalah realitas yang berbeda dan semestinya tidak terjadi di negara-negara yang berdasarkan hukum sebagaimana dikatakan dalam UUD 1945. Pertanyaannya negara hukum yang bagaimana dan hukum yang mana yang mesti menjadi acuan bagi masyarakat dan pemerintah? Apakah hukum negara yang beragam memang sesuai dengan semangat negara hukum yang kita cita-citakan?

Apakah keragaman hukum negara sejalan dengan semangat untuk menciptakan kepastian hukum yang didasarkan pada nilai-nilai penghormatan hak-hak asasi manusia dan demokrasi bagi seluruh warga negeri ini? Apakah hukum-hukum yang rumusannya menjadi sumber kebingungan masyarakat dan juga berbagai institusi negara masih harus dipertahankan?

Keberadaan masyarakat adat diakui oleh konstitusi, tetapi hak-hak atas tanah-tanah mereka kadang diakui kadang dilanggar dan kadang diombang-ambingkan. Menurut saya, perkembangan hukum di bidang tanah dan kekayaan alam lainnya ikut menyumbang pada kekacauan sistem hukum yang mengarah pada kegagalan negara. Sudah saatnya bagi kita semua untuk memikirkan secara bersama-sama, lebih mendalam dan terencana tentang konsep negara berdasarkan hukum yang akan kita bangun serta perkembangan hukum-hukum negara agar betul-betul berada dalam jalur menuju negara berdasarkan hukum yang berkeadilan. Yang lebih penting, sudah saatnya kita mau melakukan koreksi atas kekeliruan hukum sejak jaman kolonial yang masih terus berlanjut sampai saat ini. Bukan untuk satu-dua kelompok tetapi demi keselamatan bangsa dan negara kita. □