

006

**HAK-HAK ADAT DALAM KERANGKA SENGKETA
AGRARIA STRUKTURAL :
ANALISIS TERHADAP KARAKTER HUKUM
DALAM PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN HUTAN DI
SULAWESI TENGAH***

OLEH : AHMAD UBBE, S.H., M.H.

I. Pendahuluan

Sengketa tanah struktural telah menjadi sisi kelabu dari pengadaaan tanah skala besar untuk kepentingan proyek pembangunan, baik oleh pemerintah maupun oleh perusahaan bermodal raksasa dalam rangka mengejar pertumbuhan ekonomi selama rezim orde baru.

Masalah tersebut telah banyak disorot dan diperbincangkan bahwa selama pemerintahan orde baru sulit memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam lainnya berdasarkan hukum adat¹. Konglomerasi yang kuat antara birokrasi dengan pengusaha pada saat itu telah menutup proses konsultasi antara berbagai pihak dengan pemerintah.

Ketika itu pemerintah (pusat) sangat kuat dan dapat mengendalikan group formal dan nonformal seperti kelompok buruh, bisnis, partai politik, pemuda, media massa dan LSM, tetapi ia lemah dalam pengendalian birokrasi untuk tidak melaksanakan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Saat itupun pemerintah (pusat) sangat tangguh dalam menetapkan kebijakan keagrariaan, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan penegakan hukum².

Selama orde baru perlindungan hak-hak rakyat atas tanah dan sumber daya alam lainnya menurut hukum adat melalui saluran hukum di Pengadilan, praktis mengalami nasib dan hasil yang

*Makalah ini merupakan tinjauan terhadap Laporan Penelitian tentang "Perlindungan Hak-Hak Adat dan Pengelolaan Hutan Di Sulawesi Tengah" untuk BPHN Dep. Keh. 1999–2000. Sebelumnya makalah ini telah dipresentasikan dalam Seminar tentang Hukum Lingkungan di Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

¹Sunaryati Hartono (DKK). *Perlindungan Hak Adat Dalam Pembangunan Nasional*. (Jakarta: BPHN Dep. Kehakiman, 1996).

²Bandingkan dengan Hariadi Kartodiharjo. *Belunggu IMF dan World Bank, Hambatan Struktural Pembaharuan Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Hutan di Indonesia*. (Bogor: Pustaka Latin). Hal. 3.

mengecewakan. Kala itu kasus-kasus agraria yang bersifat struktural diproses dan diselesaikan secara konvensional, yakni menyederhanakannya menjadi kasus-kasus perdata dan bahkan menjadi perkara pidana³.

Telaah ini akan menyoroti bagaimana hukum agraria nasional memberi pengakuan pada hak-hak rakyat yang berdasarkan pada hukum adat atas tanah dan sumber agraria lainnya dan bagaimana kadar pengakuan itu terjelma dalam penerapannya. Dengan menggambarkan mengenai hal tersebut, diharapkan perlindungan hukum dalam berbagai kadarnya dapat dideskripsikan.

Sengketa-sengketa agraria struktural di Sulawesi Tengah antara lain : (1) Pembangunan PLTA Unit III Palu dan Pengelolaan Taman Nasional Lore dan Lindu; (2) pengelolaan Hutan dan Transmigrasi; (3) Hak-Hak Adat dan Pengembangan Kawasan Terpadu Kepulauan Togean; dan (4) Masyarakat Adat Katu dan Pengelolaan Taman Nasional Lore dan Lindu⁴; (5) Orang-orang Lauje Gunung dan Orang-orang Bunggu di Moi dan Ngovi. Berkaitan dengan kajian ini, akan ditelaah sengketa agraria antara Suku Katu dengan Taman Nasional Lore dan Lindu dalam kerangka pengaturan dan pelaksanaan hukum agraria nasional dan kaitannya dengan perlindungan hak-hak Suku Katu atas dasar hukum adat mereka. Dalam kerangka ini akan dibahas karakter Hukum Nasional yang berkaitan dengan hak-hak rakyat yang tumbuh dan pengaturan adat mereka⁵.

II. Kerangka Konseptual

Kajian ini bertolak pada pemikiran-pemikiran tentang sengketa Agraria Struktural yang melibatkan masyarakat adat di satu sisi dan negara atau pemerintah serta pihak lain yang mendapat kewenangan dari pemerintah di sisi lainnya. Dengan demikian sengketa agraria struktural, adalah sengketa di bidang agraria

³Farid Mappalahere. *Perlindungan Hukum Terhadap Kawasan Hutan Suaka Margasatwa di Propinsi Sulawesi Selatan*. Tesis. (Ujung Pandang; Universitas Hasanuddin, 1994). Disini dikatakan selama 1992–1998 telah terjadi pelanggaran sebanyak 80 kasus dengan rincian: 37 kasus Pencurian hasil hutan, 9 kasus pemburuan satwa liar, 33 kasus perambah hutan, satu kasus pembakaran hutan.

⁴Lihat Ahmad Ubbe. *Perlindungan Hak-hak Adat dan Pengelolaan Hutan di Sulawesi Tengah*. Laporan Penelitian Untuk Tugas Hukum Lingkungan dari Koesnadi Hardjosoemantri. (Jakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2000).

⁵Lihat Noer Fauzi. "Pengantar" di dalam Maria Rita Ruwiasuti, "Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria. (Yogyakarta: INSIST PRESS, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000). Hal. XV.

dimana kepentingan sekelompok orang atas penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria (hutan, sungai, sumber bahan tambang, padang penggembalaan ternak, semak belukar maupun tanah-tanah pertanian) bertabrakan dengan kepentingan lembaga-lembaga pelaksanaan negara (baik sebagai pelaku maupun sebagai penjamin hak) dan atau kepentingan perusahaan atau proyek-proyek bermodal besar⁶.

Dengan demikian sengketa agraria struktural melibatkan hak-hak rakyat yang diatur oleh hukum tradisional setempat. Sengketa agraria struktural tersebut berkaitan dengan sumber ekonomi dan perpangkalan budaya yang diyakini dan dijamin sebagai hak-hak adat masyarakat lokal⁷. Hak-hak adat ini antara lain berupa: hutan-hutan perburuan; dusun-dusun sagu; hutan-hutan belukar bekas ladang; padang penggembalaan ternak; kebun-kebun tanaman keras; ladang-ladang tanaman semusim; dan hak memetik dan meramu hasil hutan⁸.

Masyarakat hukum adat dalam kajian ini dipahami secara Konstitusional seperti tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945, yang mengatakan:

"Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengamati dasar Permasyarakatan dan sistem pemerintahan negara dan hak asas-asas dalam daerah yang bersifat istimewa."

Dalam butir II penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa :

"Dalam teritori Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende lanschappen dan volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri 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 RI menghormati daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul dari daerah tersebut".

Menurut T.O. Ihromi Pasal 18 dan penjelasan tersebut jelas sekali

⁶Maria Rita Ruwiasuti. "Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria. (Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000). Hal. 3.

⁷Ibid.

⁸Ibid.

mengandung makna, bahwa dari sejak waktu yang sudah lama sekali, jauh sebelum RI merdeka, dalam haribaan daerah-daerah yang kemudian terlibat menjadi wilayah RI, terwujud sebagai komunitas yang memiliki eksistensinya sendiri yang memiliki pengaturan normatif yang telah berkembang secara interen di komunitas bersangkutan. Dalam kepastakaan istilah ilmiah bagi aturan-aturan yang telah dikembangkan dan dipertahankan di masyarakat, adalah hukum adat. Aturan-aturan hasil proses itu mencakup berbagai bidang hidup, termasuk pengaturan mengenai kepemilikan/penguasaan terhadap berbagai sumber daya alam. Dalam penjelasan Pasal 18 itu dapat dilihat hak asal-usul melekat pada daerah-daerah yang bersifat istimewa itu⁹.

Sengketa Agraria struktural ditandai oleh berbagai fakta bahwa selain terdapat dua kepentingan yang berbeda bahkan berlawanan atas satu obyek yang sama, juga melibatkan dua sistem aturan (hukum) yang berbeda yang digunakan oleh pihak-pihak yang bertikai. Dalam kenyataannya ditemukan terjadinya marjinalisasi Posisi Hukum Adat oleh Hukum Negara. Marjinalisasi ini, adalah suatu proses sistematik yang meminggirkan kedudukan suatu hukum yang semula penting dan berharga bagi kelompok orang dan menegaskan menjadi "hukum" yang kosong dan tak berarti¹⁰.

III. Dasar Hukum Perlindungan Hak-Hak Adat

a. Landasan Konstitusional Perlindungan Hak-hak Adat (nilai-nilai hukum dasar)

Adapun landasan konstitusional perlindungan hak-hak adat adalah:

1. Pasal 18 UUD 1945 mengatur dan menghormati asal-usul masyarakat adat (Volksgemeenschappen). Pasal 18 UUD 1945 mengatakan, "Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa".

Dalam Penjelasan Pasal 18 dikatakan :

⁹T.O. Ihromi. "Reformasi Hukum Menuju Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat Dalam Koneksitas Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) Beberapa Butir Pemikiran". Dalam *Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, (Jakarta: ICEL, 1999). Hal. 262.

¹⁰Maria Rita Ruwiasuti. Op. Cit., Hal. 6.

(1) Oleh karena negara kesatuan Indonesia itu suatu eenheidstaat, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula di dalam daerah yang lebih kecil.

(2) Dalam territori negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

2. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tiada kecualinya". Dalam perinsip Kedudukan warga negara yang bersamaan di dalam hukum, terkandung asas perlindungan hukum bagi mereka yang mendesak atau diperlakukan tidak wajar dan tidak manusiawi dari sesamanya atau dari pihak penguasa.

3. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dikatakan "Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat"

b. Pengakuan Undang-undang terhadap hak-hak adat (nilai-nilai hukum instrumental) mengenai pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak masyarakat hukum adat :

1. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

1) Dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria, dirumuskan sebagai berikut :

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang kenyataan 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".

Dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria ini, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang dalam perpustakaan hukum adat, disebut "beschikkingsrecht".

2) Sedangkan dalam Penjelasan Umum (II.3), dirumuskan antara lain :

- (1) Bahwa maksud diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, adalah untuk mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini.
- (2) Bahwa ketentuan termaksud, pertama berpangkal pada pengakuan secara resmi adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru, yang pada zaman penjajahan sering diabaikan dan kedua, berpangkal pikiran pada bahwa kepentingan sesuatu masyarakat harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan bahwa hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas.
- (3) Bahwa pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.
- (4) Bahwa misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "recognite" yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu, tetapi sebaliknya, tidaklah dapat dibenarkan jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas atau jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan

rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk.

- (5) Bahwa tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum, masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayat secara mutlak, seakan-akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan, tetapi ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

- 1) Pasal 3 penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:

- a. Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebagian luasnya yang proporsional;
- b. Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi yang seimbang dan lestari;
- c. Meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
- d. Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan kebudayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan dan berwawasan lingkungan, sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal, dan
- e. Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

2) Pasal 5

- (1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari :
 - a. Hutan negara dan
 - b. Hutan hak
- (2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.

- (3) Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dan hutan adat ditetapkan sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya.
- (4) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali pada Pemerintah.
- 3) Pasal 34 pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dapat diberikan kepada:
- masyarakat hukum adat ;
 - lembaga pendidikan ;
 - lembaga penelitian ;
 - lembaga sosial dan keagamaan.
- 4) Pasal 37
- Pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan sesuai dengan fungsinya.
 - Pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya.
- 5) Penjelasan Pasal 34
- Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus adalah pengelolaan dengan tujuan-tujuan khusus seperti penelitian dan pengembangan pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan sosial budaya dan penerapan teknologi tradisional (*indigenous tecknology*), untuk itu dalam pelaksanaannya harus memperhatikan sejauh perkembangan masyarakat dan kelembagaan adat (*indigenous institusion*) serta kelestarian dan terpeliharanya ekosistem.
- 6) Penjelasan Pasal 37
- Ayat (1) terhadap hutan adat diperlakukan kewajiban-kewajiban sebagaimana dikenakan terhadap hutan negara, sepanjang hasil hutan tersebut diperdagangkan.
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

1) Pasal 3

- (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati untuk hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam semangat persaudaraan.
- (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.
- (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia, dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

2) Pasal 5

- (1) Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum.
- (2) Setiap orang berhak mendapat bantuan dan perlindungan yang adil dan pengadilan yang obyektif dan tidak berpihak.
- (3) Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

3) Pasal 6

- (1) Dalam rangka penegakkan 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 zaman.

4) Penjelasan Pasal 6

- Ayat (1) Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati

dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

c. Kebijakan Perlindungan Melalui Perundang-undangan Lainnya (Nilai-nilai Hukum Praktis)

1. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi pelaksanaan tugas keagrariaan dengan bidang tugas kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum.

1) Bilamana dalam areal tanah yang diperlukan pemegang HPH itu, terdapat tanah yang dikuasai oleh penduduk atau masyarakat hukum adat dengan sesuai hak yang sah, maka hak itu harus dibebaskan terlebih dahulu oleh pemegang HPH, dengan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak tersebut, untuk kemudian dimohonkan haknya.

2) Bilamana penguasaan areal HPH memerlukan penutupan areal itu sehingga mengakibatkan penduduk atau masyarakat hukum setempat tidak dapat melaksanakan hak adatnya, maka pemegang HPH harus memberikan ganti rugi kepada penduduk dan atau masyarakat hukum tersebut.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999, yang merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970. Dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah termaksud disebutkan bahwa:

"Masyarakat Hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, diberikan hak memungut hasil hutan untuk memenuhi keperluan hidup sehari-hari" dan bahwa pengambilan hasil hutan

ini dilakukan dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan”.

3. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

- 1) Dalam konsideran menimbang huruf b, disebutkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.
- 2) Dalam konsideran menimbang huruf b, dirumuskan pula bahwa pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.
- 3) Pasal 14 Keputusan Presiden merumuskan ketentuan sebagai berikut: "Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat, diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain, yang bermanfaat bagi masyarakat setempat".
- 4) Pasal 22 Keputusan Presiden menentukan bahwa terhadap tanah yang digarap tanpa izin yang berhak atau kuasanya, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960, tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya. Rumusan sedemikian, sangatlah sejalan dengan nilai instrumental termaksud tadi : "Sepanjang dalam kenyataannya masih "ada", "diakui", dan kepada mereka diberi "recognisi". Sedangkan pelaksanaannya seyogyanya dilakukan secara seimbang.

4. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, antara lain ditegaskan :

Pasal 2

- (1) Pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat

yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat;

- (2) Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:
 - a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari.
 - b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
 - c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

IV. Perlindungan Hak-Hak Adat dalam Bekerjanya Hukum Pada Masyarakat

Di lapangan, sebagaimana praktek yang dilakukan oleh pejabat baik di bidang kehutanan, maupun di bidang pertanahan yang diturunkan dari negara kepada penguasaan atas Sumber Daya Alam (SDA) termasuk tanah dan hutan/forest sebagai nilai dasar ditafsirkan dalam nilai instrumental "sepanjang dalam kenyataannya masih ada".

Pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak masyarakat hukum adat, dan pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional yang lebih luas, sehingga nilai-nilai praksis dalam keputusan atau ketetapan, selalu cenderung pada keputusan bahwa masyarakat hukum adat sudah tidak ada sehingga dengan demikian hak ulayat dan hak-hak anggota masyarakat adatpun sudah tidak ada. Hak-hak masyarakat adat, seperti antara lain: hak memungut hasil hutan, hak memburu hewan liar, hak membuka hutan, atau mengelola hutan, senantiasa ditafsirkan sebagai suatu praktek pengelola hutan atau tanah secara salah dan bahkan dianggap merusak atau merambah hutan, hingga pada akhirnya mereka dituduh melakukan kejahatan seperti mencuri hasil hutan dan melanggar peraturan

perundang-undangan (nasional) tentang pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu segala kegiatan mereka dihentikan dan diberantas. Hingga pada akhirnya adalah tidak diakuinya hak-hak adat mereka.

Praktek pengelolaan tanah, hutan dan nonhutan tampak dengan jelas, bahwa selama orde baru telah terjadi inkonsistensi penerapan antara nilai hukum dasar dan nilai hukum instrumental dengan nilai praksis, baik dalam sikap, kebijakan dan pengaturan terhadap keberadaan dan kehadiran masyarakat hukum adat dan perlindungan terhadap hak-hak adat mereka.

Fenomena seperti telah tergambarakan tersebut di atas telah dan akan terus menimbulkan kerugian moril dan materiil pada masyarakat hukum adat itu dan telah berdampak negatif pada sistem sosial, budaya, ekonomi, keamanan dan hukum serta menurunkan citra pemerintah dalam pengamalan prinsip-prinsip negara hukum.

V. Masyarakat Adat Katu dan Pengelolaan Taman Nasional Lore dan Lindu (TNLL)

1. Taman Nasional Lore dan Lindu (TNLL)

Berdasarkan Undang-Undang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UUKSDHE) Nomor 5 Tahun 1990, taman nasional didefinisikan sebagai kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem Zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi (Pasal 1 Butir 14). Sebagai kawasan pelestarian alam, taman nasional mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya hayati dan ekosistemnya (Pasal 30).

TNLL merupakan salah satu dari berbagai kawasan konservasi yang menyebar di 28 lokasi di Sulawesi Tengah. Luas TNLL mencapai 229.000 Ha. Jika dibandingkan dengan luas kawasan konservasi di Sulawesi Tengah yang mencapai 946.848 Ha, dapat dilihat bahwa 21,68 % dari kawasan konservasi di daerah ini merupakan bagian TNLL.

TNLL memiliki status resmi sebagai taman nasional sejak dikeluarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No. 593/Kpts-II/93, tertanggal 5 Oktober 1993.

Sebelumnya, dari tahun 1982, TNLL masih berstatus sebagai calon taman nasional, berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 736/Mentan/X/1982.

TNLL adalah hasil "merger" dari tiga kawasan lindung, yakni Suaka Margasatwa Lore Kalamanta, Suaka Margasatwa Sungai Sopo dan Gumbasa, serta Hutan Wisata dan Hutan Lindung Danau Lindu. Penetapan Suaka Margasatwa Lore Kalamanta melalui SK Menteri Pertanian No. 522/Kpts/Um/1973. Suaka Margasatwa Sungai Sopo dan Gumbasa ditetapkan dalam SK Menteri Pertanian No. 1012/Kpts/Um/12/1981. Penetapan Hutan Wisata dan Hutan Lindung berdasarkan SK Menteri Pertanian No. 46/Kpts/Um/1978.

Penetapan TNLL sebagai taman nasional mengingat kawasan itu memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi. Berbagai fauna khas Sulawesi ditemukan di kawasan ini, seperti anoa (*Bubalus quarlessi* dan *Bubalus depricornis*), kuskus (*Phalanger celebensis*) cokelat Sulawesi (*Macrogalidia musschenbrock*) dan lain-lain.

TNLL memiliki dua tipe vegetasi, yakni hutan hujan daratan rendah (200-100 meter di atas permukaan laut dan hutan hujan pegunungan (100–2500 meter di atas permukaan laut). Komposisi flora hutan hujan daratan rendah agak bervariasi, ditandai jenis beccariana), nunu (*Ficus* sp), ngkera dan lawedaru (*Myristica* sp), ntorode (*Pterospermum*), ndolia (*Canarium odoratum*), saguer (*Arenga pinatta*), take (*Arenga* sp) dan lain-lain. Hutan hujan pegunungan yang merupakan 90% dari luas seluruhnya areal TNLL didominasi jenis vegetasi tertentu, seperti kaha (*Castanopsis asgentea*), palili bohe, palili nete dan palili ponce (*lithocarpus* sp). Terdapat beberapa jenis lain yang agak kurang, seperti *Podocarpus*, *Elacarpus*, *Adinandra*, *Litsea*, *Collohyllun* dan lain-lain. Disamping itu, seperti di Sungai Sopo, Saluki dan Lawira, banyak ditemukan *Eucaliptus deglupta*¹¹.

2. Kemampuan Masyarakat Adat Mengelola Sumber Daya Alam Secara Lestari

Masyarakat adat terlanjut menjadi "kambing hitam" dalam pengelolaan sumber daya alam, discourse mengenai masyarakat

¹¹Arianto Sangaji. Beberapa Catatan Mengenai Kebijakan Pengelolaan Kawasan Lindung yang Anti Masyarakat Adat. (Bogor), Makalah Pada Pelatihan Metodologi Penelitian Kebijakan. 1977, Hal. 6–7.

adat sangat stigmatis; disebut sebagai suku terasing, masyarakat primitif atau suku primitif, perambah hutan, peladang berpindah, perusak lingkungan, dan sebagainya. Singkatnya mereka dianggap sebagai orang-orang dengan peradaban yang rendah, tidak terkecuali dalam pengelolaan sumber daya alam.

Stigma-stigma itu tidak lebih dari retorika, jika dihadapkan dengan fakta-fakta empirik yang sesungguhnya terjadi di dalam kehidupan masyarakat adat. Dengan mengajukan contoh tentang pola land tenure dan perlindungan keanekaragaman hayati dan genetik, maka pelajaran dari Katu seperti terlihat pada uraian di bawah sebenarnya memperlihatkan bahwa mereka adalah komunitas masyarakat yang sangat beradab.

(a) Pola-pola tradisional land tenure

Orang Katu membagi hutan ke dalam beberapa kategori yakni:

Pertama, Pandulu, yakni hutan primer, dimana belum pernah ada kegiatan manusia untuk mengolahnya (dalam pengertian pemanfaatan untuk kebun). Pandulu akan dimanfaatkan dimasa depan, jika diperlukan. Pemilikan atas pandulu bersifat kolektif, yakni milik bersama Orang Katu.

Kedua, Lopo adalah jenis hutan yang sudah pernah diolah menjadi kebun (hinoe), namun sudah ditumbuhi hutan belukar kembali. Ada dua jenis lopo, yakni lopo ntua dan lopo lehe. Pada lopo ntua, merupakan hutan yang sudah ditumbuhi pohon besar. Umumnya lopo ntua sudah bekas kebun lebih dari 20 tahun yang lalu. Lopo lehe adalah jenis hutan yang lebih muda, berusia diantara 2 hingga belasan tahun.

Lopo ntua adalah milik bersama orang Katu. Siapapun dapat memanfaatkannya. Siapa yang akan mengkonversinya menjadi hinoe, maka dialah pemilik lokasi itu. Pada lopo lehe, pemiliknya adalah orang yang membuka hinoe sebelumnya. Siapapun yang akan mengolah lopo lehe menjadi hinoe, maka ia harus lebih dahulu memperoleh izin dari pemilik lopo lehe.

Jenis berikutnya adalah holu, yakni jenis hutan yang didominasi rerumputan/jerami. Holu merupakan bekas hinoe yang telah ditinggalkan sekitar 2 tahun. Holu dimiliki oleh pemilik hinoe sebelumnya. Holu dapat dipinjamkan kepada siapapun.

Kategorisasi hutan dan status kepemilikan seperti di atas memperlihatkan bahwa orang Katu memiliki perspektif sendiri

mengenai sistem land tenure, yang mengatur hubungan diantara mereka dalam penguasaan dan pengelolaan lahan, yang bersifat private. Tetapi, sistem land tenure ini terancam oleh sistem land tenure yang berbasis pada negara (public), terutama sejak tanah-tanah orang Katu dijadikan sebagai bagian dari TNLL¹².

(b) Pola-pola Tradisional Dalam Mempertahankan Keanekaragaman Hayati Dan Genetik

Masyarakat adat sebenarnya adalah promotor penting dalam mempertahankan keanekaragaman hayati dan genetik, bukan pengancam seperti yang kerap dituding oleh orang luar. Hal ini dapat dilihat dari pola-pola mereka daya pemanfaatan sumber daya alam, seperti terlihat pada kegiatan-kegiatan perladangan dan pemanfaatan sumber daya alam, seperti terlihat pada kegiatan-kegiatan perladangan dan pemanfaatan hasil-hasil hutan. Dalam kegiatan perladangan orang Katu, kita dapat menyaksikan begitu banyaknya jenis-jenis lokal, baik padi (pare), ubi kayu (Wikau), talas (kadue), maupun jagung (goa). Sekurang-kurangnya terdapat 33 jenis padi yang disebutkan secara lokal dalam perladangan orang Katu, terdapat 8 jenis ubikayu, 8 jenis jagung, dan 6 jenis talas dalam perladangan.

Pada tahun 1980-an, pemerintah bermaksud memindahkan orang Katu ke Toe Jaya, desa antara Desa Kaduwaa dan Desa Wanga di Lembah Napu. Tahun 1997 mereka hendak dipindahkan ke Baleura di Lembah Besoa. Di kedua lokasi itu, skenarionya orang Katu akan memperoleh lahan 2 Ha, dan diperkenalkan dengan pertanian sawah menetap. Bisa dibayangkan, begitu banyak jenis-jenis lokal dalam perladangan bakal terancam punah, jika rencana pemindahan itu diwujudkan.

Bagi orang Katu, hutan adalah sumber penghidupan yang penting, baik untuk kebutuhan pangan, obat-obatan, maupun untuk keperluan sosial dan ekonomi. Dari hutan, orang Katu memanfaatkan kayu, rotan, bambu, pandan, enau dan lain-lain.

Orang Katu memanfaatkan kayu untuk berbagai kepentingan, seperti dijadikan ramuan rumah dan obat-obatan. Jenis-jenis kayu yang dimanfaatkan orang Katu adalah tawiri, kalise, uru,

¹²Anto Sangaji. Menuju Kedaulatan Masyarakat Adat Dalam Pelestarian Sumber Daya Alam. Palu, Makalah Seminar. 1999, Hal. 3-4.

koronia, pogegea, potengkea, mpoawu, betau, andolia, kumo, lalari, palio, lekatu dan leda.

Selain kayu, orang Katu juga memanfaatkan rotan, baik untuk pembuatan kursi, keperluan rumah tangga (bakul), tikar, (keranjang), tangkai tombak, sebagai pengikat, maupun untuk dijual. Orang Katu membedakan rotan ke dalam beberapa jenis, seperti pai, lambang, tohoti, nilako, pute, paloe, himanda, noko, botol, mpoworo, nganga dan batang¹³.

Yang menjadi masalah bagi masyarakat adat Katu adalah perkampungan, ladang dan wilayah-wilayah tradisional mereka yang lain telah ditetapkan sebagai kawasan yang dilindungi sejak 1970-an. Mereka sama sekali tidak tahu menahu, apalagi diajak bicara, ketika wilayah-wilayah tradisional itu ditetapkan sebagai kawasan yang dilindungi.

Ketika, masih berstatus sebagai Suaka margasatwa Lore Kalamanta, masyarakat adat Katu sudah dibatasi aksesnya untuk memasuki wilayah-wilayah hutan. Petugas-petugas kehutanan menekan mereka untuk tidak melakukan kegiatan perburuan dan melarang mereka memanfaatkan hasil-hasil hutan. Mereka yang tidak mengindahkan larangan dituding sebagai pencuri hasil hutan, sebuah stigma yang tidak mengenakan.

Ketika tahun 1980-an, Suaka Margasatwa Lore Kalamanta diusulkan untuk menjadi bagian dari Taman Nasional Lore Lindu, maka ancaman yang dihadapi oleh masyarakat adat Katu tetap berlanjut. Tidak saja orang Katu, Taman Nasional Lore Lindu (TNLL), tetapi semua penduduk yang bermukim di enklaf atau di sekitar, juga menghadapi tekanan yang sama. Tidak heran sebagian diantara penduduk itu mengajukan keberatan-keberatan. Dalam kasus Katu, penduduk tidak lagi sekadar menghadapi larangan-larangan, tetapi diancam dengan pemindahan. Beredar kabar ketika itu, orang Katu akan dipindahkan ke Beboa Ngamba. Seperti ketika muncul larangan-larangan, rencana pemindahan juga dilakukan sama sekali tanpa melalui konsultasi dengan masyarakat adat Katu.

Sebagai penduduk asli yang sudah berada di sana jauh sebelum wilayah mereka dijadikan sebagai kawasan yang dilindungi, tentu mereka tidak menerima klaim wilayahnya,

13. Ibid.

sebagai areal taman nasional, apalagi dituding sebagai perusak lingkungan. Pada tahun 1984, 1985, 1986, orang-orang Katu mengutus salah seorang perwakilan adatnya, untuk menemui pemimpin Pemerintahan Daerah Sulawesi Tengah di Palu, untuk menyampaikan sikap penolakan, entah bagaimana, rencana pemindahan akhirnya tidak pernah direalisasi.

Rencana relokasi orang-orang Katu kembali muncul sejak Lore Lindu ditetapkan sebagai taman nasional yang definitif pada tahun 1993. Rencana itu semakin menjadi-jadi setelah Asia Development Bank (ADB) memberikan pinjaman kepada pemerintah Indonesia untuk mengembangkan Central Sulawesi Integrated Conservation and Development Project. Konsultan proyek tersebut merekomendasikan agar masyarakat adat Katu tidak berada dalam taman nasional, karena kegiatan berladang mereka dianggap merusak lingkungan.

4. Konflik Pemilikan dan Penguasaan Tanah dan Sumber-sumber Agraria lainnya antara Masyarakat Adat dengan Pengelolaan TNLL.

Pertentangan yang dihadapi oleh orang-orang Katu sesungguhnya merupakan representasi dari konflik landtenurial, yakni konflik antara sistem pemilikan dan penguasaan yang berbasis pada masyarakat adat berhadapan dengan sistem pemilikan dan penguasaan yang berbasis pada pemerintah. Sistem adat orang-orang Katu secara tegas menjelaskan bagaimana tanah dan hutan dimiliki dan dikuasai, seperti tercermin pada formulasi mereka tentang hinoe, holu, lopo, dan pendulu. Kini, sistem itu terancam karena regulasi pemerintah tentang taman nasional.

Regulasi tentang taman nasional berbasis pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UUKSDAH). Pasal 22 Undang-undang ini menyebutkan bahwa kawasan taman nasional dikelola dengan sistem zonasi yang terdiri dari zona inti, zona pemanfaatan, dan zona lain sesuai dengan keperluan-keperluan. Hingga saat ini, sejak keluarnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor Kpts/II/93 tertanggal 5 Oktober 1993, yang menandai status definitif Taman Nasional Lore Lindu, sebenarnya taman nasional tersebut belum memiliki zonasi resmi. Dalam rencana unit pengelolaan lima tahun 1 April 1994 s/d 31 Maret 1999 Taman Nasional Lore Lindu

disebutkan bahwa rencana pembagian zona TNLL adalah zona inti (7.100 Ha) dan zona lain (18.490 Ha). (Sub Balai Konservasi Sumber Daya Alam Sulawesi Tengah, 1994).

Tidak diketahui, bagaimana penzonasian TNLL itu dilakukan. Yang jelas, orang-orang Kahu sama sekali tidak diajak berkonsultasi ketika proses zonasi berlangsung, seperti juga ketika wilayah-wilayah tradisional mereka ditetapkan sebagai bagian dari taman nasional. Proses zonasi sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah. Akibatnya, dapat diduga kepentingan agraria orang-orang Kahu sama sekali terabaikan.

Problem zonasi dan penetapan tapal batas taman nasional yang merugikan kepentingan agraria orang-orang Kahu, sebenarnya berakar pada politik konservasi kita yang menempatkan diskursus tentang konservasi yang menempatkan pemerintah sebagai aktor utama dan sentral dalam menetapkan diskursus tentang konservasi. Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5/ KSDAH menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan suatu wilayah sebagai kawasan pelestarian fungsi-fungsi alam (taman nasional, taman hutan rakyat dan taman wisata alam) dan penetapan wilayah yang berbatasan dengannya sebagai daerah penyangga diatur dengan Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5/ UUKSDAH, misalnya, menyebutkan bahwa pengelolaan taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dilaksanakan oleh pemerintah. Yang menjadi soal adalah bahwa dalam penjelasan pasal-pasal tersebut atau pasal-pasal lain dalam Undang-undang ini sama sekali tidak menyebutkan tentang hak agraria penduduk asli, jika wilayah tradisional mereka dijadikan sebagai taman nasional. Undang-Undang ini cenderung menganggap wilayah-wilayah konservasi sebagai wilayah yang tak bertujuan.

IV. Karakter Hukum Dalam Perlindungan Hak-hak Adat dan Pengelolaan Hutan

Inventarisasi Peraturan tentang perlindungan hak-hak adat seperti terurai di atas dapat digolongkan dalam beberapa kategori yakni: (1) Nilai-nilai hukum dasar seperti GBHN dan UUD 1945; (2) Nilai-nilai hukum instrumental seperti Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 jo Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun

1999; dan (3) Nilai hukum praksis seperti Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1971 jo Peraturan Nomor 1 Tahun 1999 tentang Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dan Hak Pengelolaan Hasil Hutan (HPHH), dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Dari peraturan yang ada dan bekerjanya Hukum Adat dalam kasus sengketa agraria antara orang-orang Katu dengan Pengelolaan TNLL diperoleh gambaran bagaimana nilai-nilai hukum dasar, instrumental dan praksis, telah dijabarkan dalam peraturan perundangan yang ada. Terhadap peraturan perundangan tersebut, dapat dianalisis mengenai karakter dan wataknya terhadap perlindungan hak adat dalam sengketa agraria tersebut.

Analisis hukum kritis terhadap sengketa agraria khususnya mengenai persoalan apakah hukum agraria yang ada termasuk Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, bisa menjadi sarana perlindungan bagi mereka yang bersengketa, yakni bagi masyarakat yang menjadi korban sengketa. Terhadap masalah ini Noer Fauzi membuat kategori atas jawaban yang ada sebagai berikut :

- 1) Semua Undang-undang dibuat dengan niat baik dan karena itu hasilnya pun sudah baik untuk menjamin hak dan kewajiban masyarakat, sehingga Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan perundangan keagrariaan lainnya, termasuk peraturan pelaksanaannya, yang tergabung dalam hukum agraria nasional sangat dapat diandalkan sebagai sarana perlindungan hak-hak masyarakat yang dirugikan dalam sengketa. Sengketa agraria struktural terjadi karena pejabat berperilaku menyimpang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.
- 2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 sebagai induk dari Undang-Undang Keagrariaan adalah produk hukum yang memuat jaminan-jaminan hak-hak masyarakat, manusia, dilengkapi oleh Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya yang menyimpan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tersebut. Undang-Undang Pokok Agraria tersebut adalah hukum yang berkarakter responsif, walaupun diproduksi di zaman orde lama, namun ia dilengkapi oleh berbagai Undang-undang dan peraturan pelaksanaan yang diproduksi oleh orde baru yang pada umumnya berkarakter represif. Kelompok pendapat ini melihat Undang-Undang Pokok Agraria

Nomor 5 Tahun 1960 bersifat populis, namun dikelilingi oleh Undang-undang Keagrariaan dan peraturan pelaksanaan lainnya yang refresif. Golongan ini mempersepsikan sengketa agraria struktural disebabkan oleh orientasi pembangunan rezim orde baru yang mendahulukan pertumbuhan modal industri dan proyek-proyek pemerintah daripada kepentingan penguasaan agraria rakyat banyak. Hukum Agraria yang diproduksi adalah subsistem dari pertumbuhan ekonomi, sehingga orientasinya adalah memberi dukungan legalitas pada pemodal besar maupun proyek pemerintah.

3. Undang-Undang Pokok Agraria dan Perlindungan Keagrariaan lainnya adalah produk hukum yang perlu dikritisasi. Diargumentasikan bahwa tidak dipungkiri adanya gejala penyimpangan penggunaan wewenang dari pejabat, berorientasi kapitalistik, pengaturan yang menyimpang dari Undang-Undang Pokok Agraria. Namun Undang-Undang Pokok Agraria dipersepsi pula sebagai pemberi andil yang berarti bagi terciptanya sengketa agraria. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dibuat untuk menghantarkan seluruh rakyat ketaraf keadilan dan kemakmuran yang baik. Namun demikian pelaksanaan dan bekerjanya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan perundangan keagrariaan lainnya menempatkan kepentingan rakyat di bawah kepentingan negara yang mengatas namakan pembangunan dan kepentingan nasional¹⁴.

Penataan penguasaan, peruntukan, pemeliharaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan perundangan keagrariaan lainnya sangat didominasi oleh negara. Hal ini menyebabkan matinya partisipasi rakyat dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria serta tergusurnya hak-hak rakyat dalam kehidupan hukum sehari-hari.

Discourse mengenai karakter produk hukum dalam studi ini disamakan dengan sifat atau watak produk hukum. Dalam studi tentang hukum, banyak identifikasi yang dapat diberikan sebagai sifat atau karakter hukum seperti memaksa, tidak berlaku surut dan umum. Dalam studi tentang hukum dikemukakan misalnya, hukum bersifat umum sehingga peraturan itu tidak ditujukan kepada

¹⁴Noer Fauzi. *Penjelasan Penyunting Di Dalam Maria Rita Ruwiastuti*. Op. Cit., Hal. XVII-XIX.

seseorang dan tidak akan kehilangan kekuasaannya, jika telah berlaku terhadap suatu peristiwa konkrit. Peraturan hukum juga bersifat abstrak, yaitu mengatur hal-hal yang belum terkait dengan kasus-kasus konkrit. Selain itu ada juga yang mengidentifikasi sifat hukum ke dalam sifat inpratif dan fakultatif.

Dengan sifat inpratif, peraturan hukum bersifat apriori harus ditaati, mengikat dan memaksa. Sedangkan sifat fakultatif, peranan hukum tidak secara apriori mengikat, melainkan sekedar melengkapi, subsidair dan disositip.

Analisis terhadap sifat hukum, terhadap perlindungan hak-hak adat dalam sengketa agraria struktural difokuskan pada sifat atau karakter produk hukum yang secara dekotomis dibedakan atas hukum otonom dan hukum menindas seperti yang dikemukakan oleh Nonet dan Silznick serta hukum responsif dan hukum Ortodoks seperti yang dikemukakan oleh Marryman. Berdasarkan pilihan fokus tersebut, kerangka analitis tentang karakter produk hukum berikut ini akan dikhususkan pada dikotomi, yaitu hukum responsif/populistik dan hukum ortodoks/konservatif/elitis¹⁵.

Terhadap dikotomi karakter produk hukum, dijelaskan oleh Mahfud bahwa: (1) Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan yang besar dan partisipasi yang penuh pada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat; (2) Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis, adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan kegiatan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan idiologis dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu di dalam masyarakat. dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil¹⁶.

Jika produk-produk hukum mengenai hak-hak adat dalam sengketa agraria struktural dikualifikasikan dalam karakter hukum responsif atau konservatif dengan indikator-indikator dipakai adalah

¹⁵Moh. Mahfud. Politik Hukum di Indonesia. (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998). Hal. 20.

¹⁶Ibid.

proses pembuatan, sifat fungsi dan kemungkinan penafsiran terhadap produk-produk hukum tersebut, diperoleh gambaran mengenai watak produk hukum seperti dapat dilihat pada uraian-uraian di bawah ini.

Dilihat dari proses pembuatan atau perumusan produk hukum perlindungan hak-hak adat, diketahui bahwa perlindungan hak-hak adat itu belum sepenuhnya berwatak responsif, karena proses pembuatannya khususnya pada tataran hukum instrumental dan praksis belum partisipatif, yakni melibatkan sebanyak-banyaknya partisipasi individu dan kelompok masyarakat adat tertentu. Malahan proses pembuatan perlindungan hak-hak adat, khususnya dalam tataran instrumental dan praksis masih sangat berwatak ortodoks karena proses pembuatannya bersifat sentralistik dan didominasi oleh lembaga negara, terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Dilihat dari sudut fungsi perlindungan terhadap hak-hak adat seperti yang diatur dalam produk peraturan perundang-undangan yang ada seolah-olah telah berwatak responsif, karena peraturan perundang-undangan tersebut telah memuat aspirasi dan kehendak individu atau kelompok-kelompok dalam masyarakat akan pentingnya perlindungan hukum terhadap hak-hak mereka. Akan tetapi fungsi perlindungan hak-hak adat, pada tataran instrumental dan praksis, masih tetap berwatak ortodoks dan bersifat positivis-instrumental karena materi perlindungan terhadap hak-hak adat tersebut lebih merefleksikan visi sosial, politik dan ekonomis pemegang kekuasaan. Perlindungan hak-hak adat hanya dijadikan sebagai alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah dengan cara repesif dan penuh KKN.

Lebih lanjut dilihat dari segi penafsiran terhadap produk hukum yang ada, diketahui dengan jelas bahwa perlindungan hak-hak adat dalam sengketa agraria struktural pada tataran instrumental dan praksis belum berwatak responsif dan populis, artinya perlindungan hak-hak adat dalam sengketa agraris tersebut masih ditafsirkan secara luas oleh pemerintah. Perlindungan hak-hak adat dengan demikian tampil sebagai produk hukum yang berwatak ortodoks, konservatif dan elitis. Dengan demikian perlindungan hukum terhadap hak-hak adat selalu ditafsirkan secara luas oleh pemerintah sehingga hak-hak adat tersebut dimarginalisasi oleh kepentingan negara dengan pembangunan nasional. Pemerintah dengan visi sepihak dapat menafsirkan perlindungan hak-hak adat dengan membuat peraturan yang tidak sekedar mengatur masalah teknis, tetapi menghilangkan hak-hak adat yang telah diatur oleh nilai-nilai

hukum dasar dan instrumental untuk memenuhi kepentingannya sendiri. Dengan sangat represif misalnya pemerintah melalui aturan hukum praktis seperti demi kepentingan umum, pembangunan negara dan bangsa untuk menafsirkan bahwa hak-hak adat dari masyarakat dinyatakan telah hilang dalam kenyataan.

VII. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hak-hak adat dapat merupakan kewenangan masyarakat adat berdasarkan norma-norma yang diterima dan dikembangkan secara turun-temurun untuk :

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan pembukaan tanah, persediaan dan pemeliharaan tanah;
- (2) Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang (mengatur orang luar) dengan tanah;
- (3) Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah; peruntukan dan pemanfaatan tanah beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta yang tumbuh/terdapat di atasnya untuk kesejahteraan hidup warganya.

Oleh karena itu, selain tanah sebagai obyek, ternyata apa yang ada di atasnya: pohon-pohon, sumber air, benda-benda keramat dan roh-roh, juga merupakan obyek hak ulayat atau hak-hak yang sejenis yang sangat penting dalam pengisi lebensraumnya itu.

2. Hak-hak adat yang telah diatur oleh peraturan perundangan seperti tergambarkan pada uraian-uraian terdahulu meliputi hak-hak adat atas tanah nonforest maupun forest. Malahan hak-hak adat yang terumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan juga meliputi hak-hak asal-usul seperti yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, hak atas identitas budaya masyarakat hukum adat seperti Pasal 6 UU Hak Asasi Manusia Nomor 39 Tahun 1999. Bahkan teknologi tradisional (indigenous technology) dan lembaga-lembaga adat (indigenous institution) dalam pengelolaan utang termasuk dalam hak-hak adat seperti tertulis dalam penjelasan Pasal 34 UUK Nomor 41 Tahun 1999.

3. Watak dan sifat (produk hukum) perlindungan hak-hak

adat belum sepenuhnya responsif. Produk-produk hukum keagrariaan yang ada pada umumnya dibuat dengan tidak melihat terlebih dahulu sifat-sifat khusus tertentu dari masyarakat hukum adat. Proses yang melahirkan produk-produk hukum itu masih sangat seragam dan senteralistik. Bahkan visi kelompok elitis represif mendominasi proses itu. Dilihat dari fungsi perlindungan hak-hak adat dalam produk-produk hukum yang ada memang agak aspiratif karena telah mengakui adanya hak-hak adat sesuai dengan kehendak masyarakat adat. Namun penerapan produk-produk hukum itu masih sangat ortodoks dan menindas hak-hak adat yang telah diakui dalam rumusan yang ada. Sifat ortodoks ini terlihat dalam materi dan rumusan-rumusannya yang singkat dan pokok-pokok saja, sehingga memberi peluang penafsiran dan pemakaian yang lebih luas bagi pemerintah atau pelaksana lainnya untuk mengatur berdasarkan tekanan-tekanan yang dikehendakinya.

4. Kebijakan perlindungan terhadap masyarakat-masyarakat secara adil dan manusiawi seharusnya diawali pada penghormatan dan pengakuan terhadap tanah dan sumber daya lain yang mendukung dan sesuai dengan ekologi sosial dan ekonomi mereka dan sesuai pula dengan pola pemilikan dengan pengelolaan tanah dan sumber daya lainnya dan cara-cara hidup kultural, religius mereka. Dengan demikian perlindungan hak-hak adat dapat berjalan selaras dengan pemeliharaan kelestarian sumberdaya alam.

B. Saran

1. Perlu pengkajian lebih lanjut terhadap hukum agraria menurut perspektif Pasal 18 UUD 1945 (menghormati hak asal-usul) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Hak Asasi Masyarakat Hukum Adat. Untuk pembangunan hukum agraria yang lebih holistik, menghormati kemajemukan hukum (legal pluralisme) dan terintegrasi sehingga hukum agraria sanggup memberi tempat kepada masyarakat adat sebagai pemilik dan lingkup kapasitas otonomi untuk menggunakan dan menerapkan peraturan tertentu secara mandiri (semi autonomous social fields).
2. Dalam rangka pengaturan lebih lanjut terhadap perlindungan hak-hak adat sesuai dengan nilai-nilai hukum dasar Pasal 18 UUD 1945, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dibutuhkan

suatu informasi menyeluruh mengenai hak-hak adat apa saja dan di masyarakat adat yang mana, hak-hak seperti itu masih hidup. Untuk itu dibutuhkan penelitian dan pengkajian terhadap masalah-masalah tersebut.

3. Perlindungan hak-hak adat, harus menjadi gerakan nasional dan prioritas dalam pembangunan hukum nasional dan kepada pemerintah, diharapkan dapat memberi perhatian yang serius terhadap perlindungan hak-hak adat dalam rangka mewujudkan keadilan dan kepastian hukum terhadap hak-hak tersebut. Keadilan dan kepastian hukum bagi hak-hak adat dipandang perlu karena hak tersebut adalah salah satu instrumen bagi upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat yang hidup dan tinggal menyebar di wilayah pedalaman-pedalaman Indonesia sebagai masyarakat Hukum Adat.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman (Dkk). Perlindungan Hak-hak Rakyat Berdasarkan Hukum Adat Tanah dan Sumber Daya Lainnya Dalam Pembangunan Nasional. Laporan Pengkajian. Jakarta: BPHN Dep. Kehakiman, 1996.
- Ahmad Ubbe. Perlindungan Hak-hak Adat dan Pengelolaan Hutan Di Sulawesi Tengah. Laporan Penelitian Untuk Hukum Lingkungan Program Pasca Sarjana UI, 2000.
- Anto Sangaji. Menuju Kedaulatan Masyarakat Adat Dalam Melestarikan Sumber Daya Alam. Makalah disampaikan pada Seminar Peran serta Polri Dan TNI Dalam Pelestarian Lingkungan Hidup, Palu, 1999
- Arianto Sangaji. Beberapa Catatan Mengenai Kebijakan Pengelolaan Kawasan Lindung Yang Anti Masyarakat Adat. Makalah pada Pelatihan Metodologi Penelitian Kebijakan, Bogor, 1997.
- Farid Mappalahere. Perlindungan Hukum Terhadap Kawasan Hutan Suaka Margasatwa Di Propinsi Sulawesi Tengah, Program Pasca Sarjana. Ujung Pandang: Universitas Hasanuddin, 1994.
- Hariadi Kartodihardjo. Belenggu IMF Dan Wark Bank Hambatan, Struktural Pembaharuan Kebijakan Pembangunan Kehutanan Di Indonesia. Bogor: Penerbit Pustaka Latin, 1999.
- Maria Rita Ruwiasuti. "Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria. Yogyakarta: INSIST Press, KPA Dan Pustaka Pelajar, 2000.
- Noer Fauzi. "Pengantar" Di Dalam Maria Rita Ruwiasuti. "Sesat Pikir" Politik Hukum Agraria. Yogyakarta INSIST Press, KPA dan Pustaka Pelajar 2000, Hal. V-XXIV.
- Sunaryati Hartono dkk. Perlindungan Hak Adat Dalam Pembangunan Nasional. Laporan Pengkajian BPHN Dep. Kehakiman, 1985.
- T.O. Ihromi. "Reformasi Hukum Menuju Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Adat Dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) Beberapa Butir Pemikiran", Di Dalam Demokratisasi Pengelolaan Sumber Daya Alam, Proseding Lokakarya Reformasi Hukum Di Bidang Pengelolaan Sumberdaya Alam, Jakarta: ICEL, 1999, Hal. 257-277.