

Refleksi Pendampingan Pembentukan Produk Hukum Daerah mengenai Masyarakat Adat dan Wilayah Adat¹

Yance Arizona, SH, MH.

[Pj. Direktur Eksekutif Epistema Institute]

I. Pengantar

Pantia dari Sajogyo Institute dalam kegiatan workshop kali ini mengangkat tema: MENYUSUN STRATEGI DAN GERAKAN BERSAMA RESOLUSI KONFLIK AGRARIA DI KAWASAN HUTAN (BELAJAR DARI BERBAGAI PENGALAMAN MULTI-PIHAK). Saya diminta untuk berbagi pengalaman mengenai topik "Perjuangan Masyarakat Hukum Adat untuk Mendapatkan Pengakuan Pemerintah Daerah: Pembelajaran dari Proses Pendampingan di Tingkat Daerah." Untuk keperluan itu, pokok pembahasan dalam makalah akan beranjak dari berbagai fenomena yang Epistema Institute dan saya temui dalam proses pendampingan untuk pembentukan dan pelaksanaan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat di beberapa tempat, seperti Kasepuhan di Lebak-Banten, Malinau di Kalimantan Utara, Sigi di Sulawesi Tengah, Tambrauw di Papua Barat dan beberapa tempat lain. Keterlibatan Epistema Institute terutama memberikan dukungan kepada organisasi masyarakat adat dan organisasi non-pemerintahan di daerah yang melakukan advokasi pembentukan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat.

Dalam menyampaikan hasil refleksi itu, makalah ini dikelompokkan ke dalam beberapa bagian. Setelah bagian pengantar ini diikuti dengan bagian yang menjelaskan posisi produk hukum daerah dalam upaya untuk mempertahankan dan mengembalikan wilayah kehidupan masyarakat adat. Berikutnya mengenai dinamika yang dihadapi dalam proses penyusunan produk hukum daerah, diikuti dengan tantangan yang dialami dalam pelaksanaan setelah dibentuknya produk hukum daerah dimaksud.

Dalam kaitannya dengan penyelesaian konflik agraria, keberadaan produk hukum daerah bukanlah instrumen hukum penyelesai konflik, melainkan menyediakan pra-kondisi bagi penyelesaian konflik. Hal ini mengingat akar kebijakan konflik agraria itu terjadi karena kebijakan pemerintah, terutama pemerintah pusat melalui kementerian maupun kepala badan

¹ Makalah disampaikan dalam Workshop Menyusun Strategi dan Gerakan Bersama Resolusi Konflik Agraria di Kawasan Hutan (Belajar dari berbagai Pengalaman Multi-pihak) yang diselenggarakan oleh Sajogyo Institute, Cico Resort, Bogor, 10-11 Juni 2016.

yang nampak dalam pemberian izin, hak guna usaha, penetapan kawasan hutan dan berbagai instrumen administratif lainnya.

II. Mengapa Produk Hukum Daerah tentang Masyarakat Adat?

Ada kegamangan di kalangan pemerintah dalam mengurus masyarakat adat. Besarnya tuntutan pengakuan dan penyelesaian permasalahan konflik atas peminggiran yang dialami oleh masyarakat adat pada masa paska Orde Baru merupakan akumulasi dari berbagai ketidakadilan pembangunan yang dihadapi sejak masa lalu. Pemerintah belum pernah secara serius mendesain dirinya untuk memperlakukan masyarakat adat sebagai suatu kategori warga negara. Meskipun telah ada pengakuan dan penghormatan di dalam UUD 1945, namun hal itu belum diturunkan dalam bentuk kerangka pengaturan yang dapat secara mudah dipergunakan untuk memperkuat keberadaan dan hak masyarakat adat.

Akibatnya, ketika tuntutan masyarakat adat meledak pada tahun 1998-1999, pemerintah gelagapan merespons hal itu. Namun pada saat bersamaan, tuntutan desentralisasi kewenangan dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah ditempuh untuk memperkuat kewenangan Pemerintah Daerah. Sejalan dengan itu, urusan masyarakat adat dilempar ke tingkat daerah. Instrumen hukum yang dapat dibuat oleh Pemerintah Daerah ketika menghadapi masyarakat adat adalah dengan Peraturan Daerah. Oleh karena itulah, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat, merekomendasikan perlunya dibuat Peraturan Daerah untuk menyelenggarakan penelitian mengenai keberadaan dan hak masyarakat hukum adat. Peraturan menteri itulah yang pertama kali membicarakan perlunya produk hukum daerah, dalam hal ini peraturan daerah berkaitan dengan masyarakat adat.

Namun, meskipun sama-sama mengamanatkan perlunya kehadiran Peraturan Daerah, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan punya karakteristik yang berbeda dengan peraturan sebelumnya. Pasal 67 UU Kehutanan menghendaki bahwa pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat harus dilakukan dengan peraturan daerah. Hal ini punya konsekuensi serius terhadap status hukum masyarakat hukum adat yang sebelumnya merupakan suatu subjek hukum kolektif alamiah berbentuk masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) berubah status menjadi subjek hukum yang artifisial dimana keberadaannya ditentukan dari ada atau tidaknya instrumen hukum pengakuan, dalam hal ini melalui peraturan daerah. Sejak saat itu, prosedur

hukum yang tersedia untuk pengakuan keberadaan masyarakat adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan berikutnya menghendaki adanya produk hukum daerah.

Dalam peraturan yang lebih operasional terdapat tiga peraturan menteri yang dapat menjadi rujukan, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, serta Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor. P.32/Setjen-lhk/2015 tentang Hutan Hak. Kesemua peraturan operasional itu menghendaki adanya Peraturan Daerah atau Surat Keputusan Kepala Daerah mengenai keberadaan dan hak masyarakat adat.

Catatan Epistema Institute pada tahun 2015 terdapat 124 produk hukum daerah mengenai masyarakat adat yang substansinya meliputi lembaga adat, peradilan adat, penetapan masyarakat hukum adat, penetapan wilayah adat dan hutan adat. Dari 124 produk hukum daerah itu baru 15.577 hektar wilayah dan hutan adat yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah (Malik, Arizona dan Muhajir 2015). Jumlah tersebut meningkat signifikan dalam setahun terakhir. Catatan sementara Epistema Institute menunjukkan sampai bulan Juni 2016 terdapat 141 produk hukum daerah mengenai masyarakat adat dimana produk hukum daerah itu telah menetapkan 164.199 hektar wilayah dan hutan adat. Kenaikan signifikan itu mengingat banyaknya daerah yang menginisiasi pembentukan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat sebagai bentuk implementasi Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Catatan AMAN menunjukkan untuk tahun 2015-2016 terdapat 23 kabupaten/kota dan 1 provinsi yang memasukan pembentukan peraturan daerah mengenai masyarakat adat dalam program legislasi daerah dan saat ini pembahasan sedang berlangsung (Arman 2016).

Keberadaan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat dalam kerangka penyelesaian konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat memiliki sejumlah potensi dan keterbatasan. Pertama, peraturan daerah melokalisir proses pengakuan keberadaan dan hak masyarakat adat pada tingkat lokal sehingga bisa menampung keberagaman situasi masyarakat adat yang berbeda-beda. Dengan kata lain, melalui produk hukum daerah maka sentralisme dan penyeragaman dapat dihindarkan. Kedua, produk hukum daerah relatif lebih dekat untuk diadvokasi oleh masyarakat adat dibandingkan harus berurusan dengan instansi pemerintah

pusat. Ketiga, produk hukum daerah membuka peluang semakin intensifnya relasi antara masyarakat adat dengan politisi lokal sehingga terbangun pola politik konstituensi dimana masyarakat adat menjadi konstituen dari politisi lokal, dan bahkan masyarakat adat dapat menghadirkan wakilnya duduk di badan perwakilan di daerah.

Sementara tantangannya antara lain: Pertama, produk hukum daerah merupakan prasyarat penyelesaian konflik sebab akar konflik agraria struktural seringkali berkaitan dengan keputusan-keputusan pemerintah pusat, misalkan melalui keputusan menteri penetapan kawasan hutan, pemberian izin, hak guna usaha dan konsesi lainnya. Kedua, proses pembentukannya lebih bernuansa politisi dari pada administratif sehingga berada pada pusaran kepentingan politisi lokal yang terkadang tidak menentu dari pada pelayanan administrasi kewarganegaraan yang semestinya bersifat netral.

III. Penyusunan Produk Hukum Daerah

Bagian ini mengulas beberapa dimensi dalam penyusunan produk hukum daerah. Pertama, penguatan gerakan masyarakat adat. Keterlibatan secara langsung dari masyarakat adat merupakan faktor yang sangat penting dalam penyusunan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat. Oleh karena itu kehadiran langsung masyarakat adat dalam pembahasan produk hukum daerah merupakan cara sekaligus tujuan dari pembentukan produk hukum daerah. Tidak jarang, masyarakat hanya diwakili oleh wakilnya serta NGO pendamping sehingga proses penyadaran dan penguatan gerakan masyarakat adat tidak berjalan secara masif. Produk hukum daerah yang terbentuk tanpa partisipasi yang aktif dari kalangan masyarakat adat akan sulit terinternalisasi dan diimplementasikan. Konsultasi publik terhadap naskah akademik dan draf peraturan di kampung-kampung merupakan cara yang penting untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat adat.

Kedua, data sosial dan peta wilayah adat. Penyusunan produk hukum daerah harus berdasarkan pada permasalahan nyata yang dihadapi oleh masyarakat adat di daerah. Misalkan untuk penyelesaian konflik dengan kawasan hutan, perkebunan, pertambangan, pengakuan terhadap identitas, dan perlunya menjadikan masyarakat adat sebagai subjek utama yang didasar dalam pembangunan. Namun untuk menggali permasalahan tersebut diperlukan data sosial yang memadai. Pemetaan sosial merupakan salah satu alat untuk menggali permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adat untuk dirumuskan penyelesaian permasalahannya melalui produk hukum daerah. Khusus untuk produk hukum daerah mengenai wilayah adat dan

hutan adat maka diperlukan tambahan peta wilayah adat yang disusun secara partisipatif untuk ditetapkan di dalam produk hukum daerah. Pentingnya peta wilayah adat untuk memastikan bahwa produk hukum daerah yang dibentuk, apakah itu peraturan daerah maupun keputusan bupati, secara langsung menetapkan wilayah dan hutan adat. Sehingga ada wujud konkret pengakuan terhadap wilayah dan hutan adat.

Ketiga, konflik diantara masyarakat adat dan lembaga pendamping. Terutama pada daerah yang komunitas masyarakat adatnya sangat beragam terdiri dari berbagai suku yang berbeda-beda seperti di Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur. Situasi ini membuat sulit untuk menentukan unit sosial masyarakat adat apalagi pada daerah yang terdapat bekas kerajaan dan kesultanan yang juga mengklaim diri sebagai masyarakat hukum adat seperti dengan kehadiran Perda Kota Ternate No.13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-hak Adat dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate. Hal serupa juga dialami di Kalimantan Barat. Selain itu juga perselisihan antara lembaga pendamping dalam mendorong lahirnya produk hukum daerah mengenai masyarakat adat yang terjadi karena perbedaan komunitas yang diperjuangkan.

Keempat, maraknya agenda pembentukan produk hukum daerah memperkuat relasi antara masyarakat adat dengan politisi di daerah, terutama di DPRD. Baik kalangan masyarakat adat yang berhasil didudukan di DPRD, maupun anggota DPRD lain yang belum pernah memperjuangkan hak masyarakat adat kemudian tampil menjadi pengusung agenda legislasi daerah mengenai masyarakat adat. Tidak jarang pula agenda pembentukan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat masuk sebagai janji politik calon kepala daerah dan kemudian diterjemahkan menjadi visi dan misi pemerintahan daerah seperti yang terjadi di Kabupaten Lebak dan Kabupaten Tambrau. Masyarakat Adat kemudian menjadi konstituen penting bagi politisi di daerah dan masyarakat adat memiliki saluran politik untuk pembaruan hukum di daerah. Namun konstelasi politik di daerah tak bisa diduga-duga. Agenda pemilihan kepala daerah dapat menjadi peluang sekaligus tantangan. Bila calon yang terpilih mendukung gerakan masyarakat adat maka, upaya advokasi hukum terbuka. Tetapi bila sebaliknya, maka lorong pembaruan hukum menjadi gelap.

Kelima, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Learning Center HuMa, yang sekarang berganti menjadi Epistema Institute, pada tahun 2010 ditemukan bahwa kuat kecenderungan produk hukum daerah mengenai masyarakat adat lebih mudah dibentuk untuk daerah yang didominasi oleh wilayah konservasi dari pada wilayah produksi. Meskipun dari sisi

waktu butuh proses yang cukup lama, tetapi produk hukum itu akhirnya terbentuk seperti di Kabupaten Kerinci, Kabupaten Lebak, dan Kabupaten Sigi, sementara itu untuk daerah yang wilayahnya terdapat desakan investasi yang kuat, misalkan untuk keperluan perkebunan, pertambangan dan konsesi kehutanan, pengakuan hukum tersebut lebih sulit dan mendapatkan banyak hambatan. Dengan dipindahkannya kewenangan “merusak” kepada pemerintah Provinsi berdasarkan UU No. 32 Tahun 2014 yang baru, maka semestinya Pemerintah Kabupaten/Kota semestinya memperoleh kewenangan yang strategis untuk membangun proteksi terhadap hak masyarakat adat melalui produk hukum daerah.

Keenam, dukungan teknis yuridis untuk pembentukan produk hukum daerah. Seringkali kelemahan yang dihadapi oleh organisasi masyarakat adat dan organisasi non-pemerintahan di daerah adalah kemampuan atau pengakuan terhadap kemampuan mereka dalam menyusun naskah akademik, draf peraturan dan draf keputusan bupati. Hal ini sangat bersifat teknis yang belum banyak dimiliki oleh pendamping di daerah. Dukungan dari lembaga yang memiliki keahlian teknis dan asistensi dari pemerintah diperlukan dalam penyusunan produk hukum daerah.

IV. Pelaksanaan Produk Hukum Daerah

Penelitian Epistema Institute tahun 2015 menunjukkan bahwa 38% atau sebanyak 47 produk hukum daerah mengenai wilayah dan hutan adat. Sebanyak 11 produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan sebanyak 36 produk hukum daerah bersifat penetapan wilayah adat dan hutan adat. Terdapat 21 produk hukum daerah yang menyebutkan luasan wilayah dan melampirkan peta wilayah adat (Malik, Arizona dan Muhajir 2015:5). Dari sejumlah produk hukum daerah itu jumlah wilayah dan hutan adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah hanya 15.577 hektar. Jumlah yang sangat sedikit itu mulai bertambah setahun terakhir dengan disahkannya beberapa produk hukum daerah di Kabupaten Lebak, Sigi, Malinau, dan Bulukumba jumlah itu meningkat secara signifikan.

Masih rendahnya wilayah adat dan hutan adat yang ditetapkan atau diakui oleh pemerintah daerah itu menunjukkan sejumlah permasalahan. Produk hukum daerah yang sudah dibuat tidak mudah diimplementasikan. Pertama, pelaksanaan bagian dari perancangan. Pembuatan produk hukum dan pelaksanaannya seringkali menjadi persoalan yang terpisah satu sama lain. Padahal peraturan yang tidak dapat dilaksanakan dengan baik terjadi karena perancangan yang kurang tepat. Misalkan mengenai ketepatan kewenangan. Sebagai contoh

Perda Sumatra Barat No. 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, di dalam Perda tersebut ditentukan bahwa tanah ulayat nagari, suku, kaum dan rajo dapat dilakukan pendaftaran sebagai hak atas tanah. Namun pendaftaran tanah bukanlah tanggungjawab dari pemerintah daerah, melainkan tugas dari Badan Pertanahan Nasional sebuah instansi vertikal. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak menjadikan hak ulayat sebagai objek pendaftaran hak atas tanah.

Hal lain mengenai kewenangan lembaga yang dibuat dalam rangka penyelesaian sengketa yang timbul dalam pelaksanaan Perda masyarakat adat, maka perlu dipastikan bahwa desain kelembagaan itu memang memiliki kapasitas dan kewenangan yang tepat untuk menyelesaikan sengketa.

Kedua, komitmen jangka panjang dalam melakukan pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat. Sering terjadi pergantian pemerintahan atau pejabat-pejabat di pemerintahan membuat pengakuan hukum terhadap masyarakat adat menjadi pasang surut. Bila produk hukum daerahnya diinisiasi oleh DPRD, maka perlu memastikan bahwa Pemerintah Daerahnya sejalan dengan agenda politik DPRD. Arena implementasi kadang dihitung sebagai insentif politik bagi politik yang ada di pemerintah daerah. Konstelasi politik paska kelahiran produk hukum daerah juga sangat menentukan. Pemerintah baru bisa dengan mudah mengabaikan produk hukum daerah pengakuan terhadap hak masyarakat adat seperti yang dialami oleh masyarakat Seko di Luwu Utara. Lemahnya daya dorong pelaksanaan dari produk hukum daerah itu kemudian memunculkan berbagai istilah di dalam masyarakat, misalkan pengakuan sebatas mulut, atau pengakuan sebatas kertas (Wiratraman dkk 2010:)

Ketiga, dukungan teknis pembentukan kelembagaan juga menjadi satu permasalahan yang tidak kalah penting. Misalkan dengan disahkannya Perda Kabupaten Malinau No. 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau, di dalamnya dimandatkan pembentukan Badan Pengelola Urusan Masyarakat Adat (BPUMA). Dinyatakan bahwa BPUMA dibentuk paling lambat 6 bulan sejak disahkannya Perda. Dalam perkembangannya Peraturan Bupati mengenai BPUMA baru dibuat pada tahun 2014 dan keanggotaan dan struktur BPUMA sampai hari ini belum ditetapkan oleh Bupati. Dukungan teknis untuk penyiapan anggota, peraturan operasional lembaga dan kode etik anggota menjadi penting. Hal ini kemudian membawa pada persoalan yang sangat bersifat teknis. Hal itu belum lagi memastikan anggaran yang tepat dalam APBD untuk pelaksanaan Perda.

Keempat, agenda penguatan gerakan masyarakat adat tidak boleh berhenti dengan disahkannya produk hukum daerah. Karena produk hukum daerah merupakan prasyarat penyelesaian konflik, terutama untuk konflik yang terjadi karena kebijakan pemerintah pusat, maka perlu kemudian mengajukannya untuk ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam konteks hutan adat, misalkan setelah ada produk hukum daerah yang menetapkan status masyarakat hukum adat dan wilayah adat, kemudian yang perlu didorong adalah penetapan hutan adat. Demikian kerangka hukum yang tersedia saat ini. Namun hal itu tidak serta merta mudah terwujud. Sampai hari ini telah ada 6 lokasi hutan adat yang telah memiliki produk hukum daerah yang diajukan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk ditetapkan sebagai hutan adat berdasarkan UU Kehutanan, setelah lebih dari 180 hari permohonan diajukan, belum satu pun dari hutan adat itu dikeluarkan penetapannya oleh Menteri.

Agenda lain paska pengakuan adalah mewujudkan keadilan agraria di dalam komunitas dan meningkatkan produktivitas masyarakat adat (Cahyono 2016). Kesadilan masyarakat adat menjadi kunci, karena tanpa itu, pengakuan yang telah diperoleh melalui produk hukum daerah tidak berarti apa-apa. Dengan ditetapkannya masyarakat adat dan wilayah adat, maka dukungan terhadap mereka harus lebih kuat baik dari pemerintah maupun NGO. Dengan demikian, maka pengakuan hukum harus memiliki ketersambungan dengan upaya untuk membangun demokrasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat adat.

Daftar Pustaka

- Arman, Muhammad, 2016. Legislasi Daerah Masyarakat Adat Paska Putusan MK.35/PUU-X/2012: Catatan dari Lapangan, makalah disampaikan dalam Simposium Masyarakat Adat Kedua: Gerakan Masyarakat Adat dan Pembaruan Hukum, di Universitas Pancasila, 16-17 Mei 2016.
- Cahyono, Eko, 2016. Konflik Agraria dan Hak Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan (Analisis Atas 40 Kasus Dalam Inkuri Nasional Komnas HAM tentang Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya Dalam Kawasan Hutan, 2015-2016, makalah disampaikan dalam Simposium Masyarakat Adat Kedua: Gerakan Masyarakat Adat dan Pembaruan Hukum, di Universitas Pancasila, 16-17 Mei 2016.
- Arizona, Yance, 2010. *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam di Indonesia*, Jakarta: HuMa.
- Wiratrama, Herlambang dkk, 2010. 'Kuasa dan Hukum: Realitas pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam' dalam Yance Arizona (edt), *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam di Indonesia*, Jakarta: HuMa.
- Malik, Yance Arizona, dan Mumu Muhajir, 2015. Analisis Trend Produk Hukum Daerah mengenai Masyarakat Adat, Policy Brief Epistema Vol. 1 Tahun 2015, Jakarta: Epistema Institute.