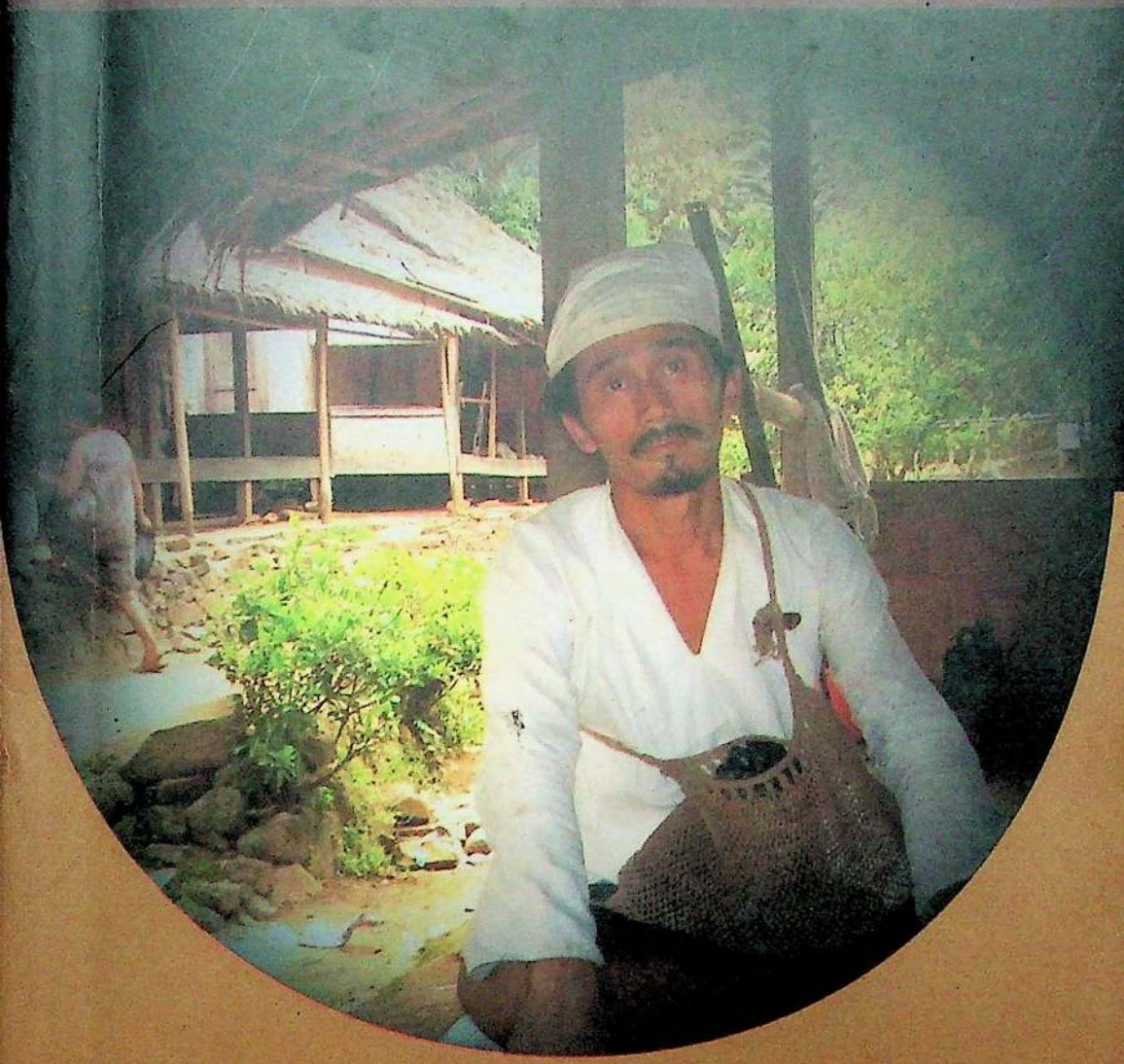
SERI HUKUM DAN KEADILAN SOSIAL



UNTUK APA PLURALISME HUKUM?

Konsep, regulasi, negosiasi dalam konflik agraria di Indonesia

Soetandyo Wignjosoebroto • Dahniar Andriani • Lidwina Inge Nurtjahyo • Andiko Taqwaddin Husein • Piter Bala Wukak • Myrna A. Safitri

Editor: Myrna A. Safitri

Pluralisme hukum telah menjadi perdebatan yang melegenda dalam kajian hukum dan masyarakat di Indonesia. Studi-studi di (tentang) masa kolonial dan Indonesia kontemporer menegaskan bahwa ranah ini tidak pernah kehabisan daya tarik untuk dipelajari. Lebih dari itu, bagi kalangan aktivis lembaga swadaya masyarakat dan pendamping hukum rakyat, pluralisme hukum menjadi pula amunisi untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alam. Buku ini mengupas bagaimana konsep pluralisme hukum dipahami dan digunakan oleh sejumlah akademisi dan aktivis, bagaimana kajian mengenai pluralisme hukum berjalan dalam babakan sejarah studi sosio-legal di Indonesia, serta menarik simpulan yang membawa kita menyadari untuk terus bersikap kritis terhadap gagasan pluralisme hukum. Dengan kontributor artikel yang mempunyai keahlian dan pengalaman riil yang kaya dalam pendampingan masyarakat: Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA (guru besar emeritus Universitas Airlangga dan mantan komisioner Komnas HAM), Lidwina Inge Nurtjahyo, SH., M.Si (Fakultas Hukum UI), Andiko, SH (HuMa), Dr. Taqwaddin Husein (Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala), Dahniar Andriani, SH (mahasiswa master antropologi Australian National University), Piter Bala Wukak, SH (aktivis LSM di Kabupaten Lembata, NTT) dan Myrna A. Safitri, PhD (Epistema Institute), buku ini mendorong perdebatan bagaimana konsep pluralisme hukum dapat berguna bagi upaya membangun hukum yang berkeadilan bagi kelompok masyarakat yang paling tersisih dalam proses sosial politik di negeri ini.

ISBN 978-602-8829-24-3
9 786028 829243

Epistema Institute

HuMa

Forest Peoples Programme

Seri Hukum dan Keadilan Sosial

Seri ini adalah publikasi dari hasil-hasil penelitian dan pandangan ahli hukum dan ilmu sosial serta aktivis organisasi masyarakat sipil di Indonesia mengenai teks dan konteks berbagai sistem hukum yang mengatur dan berimplikasi pada ketersediaan keadilan bagi kelompok-kelompok masyarakat rentan di Indonesia. Penerbitan ini karena pemikiran bahwa sistem hukum yang pluralistik dan kompleks di Indonesia memberikan peluang sekaligus tantangan bagi upaya mewujudkan keadilan bagi mereka yang paling tersingkirkan dalam proses sosial, politik dan ekonomi pada berbagai struktur sosial. Bagaimana berbagai sistem hukum – negara, adat, agama, transnasional – menyelesaikan atau menjadi pemicu munculnya berbagai masalah ketidakadilan bagi dan dalam masyarakat adalah tema utama dalam karya-karya pada seri ini. Edisi ini khusus diterbitkan oleh Epistema Institute, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) bekerja sama dengan Forest Peoples Programme, London.

Dewan Redaksi;
Andiko (HuMa)
Herlambang Perdana Wiratraman (Universitas Airlangga)
Kurnia Warman (Universitas Andalas)
Lidwina Inge Nurtjahyo (Universitas Indonesia)
Myrna A. Safitri (Epistema Institute)
Rival G. Ahmad (Epistema Institute)
Yance Arizona (Epistema Institute)

Seri Hukum dan Keadilan Sosial

Untuk apa pluralisme hukum?

Regulasi, negosiasi dan perlawanan dalam konflik agraria di Indonesia

Editor:
Myrna A. Safitri

Epistema Institute
HuMa
Forest Peoples Programme

Jakarta, 2011

Untuk apa pluralisme hukum? Regulasi, negosiasi dan perlawanan dalam konflik agraria di Indonesia/editor: Myrna A. Safitri–Ed.1–Jakarta: Epistema Institute-HuMa-Forest Peoples Programme, 2011.

viii, 200 hlm. : ill. : 24x16 cm.
ISBN 978-602-8829-24-3

Untuk apa pluralisme hukum?
© 2011
All rights reserved

Editor:
Myrna A. Safitri

Kontributor:
Soetandyo Wignjosoebtoro, Lidwina Inge Nurtjahyo, Andiko, Taqwaddin Husein, Dahniar Andriani, Piter Bala Wukak, Myrna A. Safitri

Foto Cover: Andi Sandhi

Penata letak: Slamat Trisila

Edisi pertama: 2011

Penerbit:
Epistema Institute
Jl. Jati Mulya IV No. 23
Jakarta 12540
Telepon: 021-78832167
Faksimile: 021-7823957
Email: epistema@epistema.or.id
Website: www.epistema.or.id

HuMa
Jl. Jati Agung No.8
Jakarta 12540
Telepon: 021-78845871
Faksimile: 021 7806959
Website: www.huma.or.id

Forest Peoples Programme
1c Fosseway Business Park, Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ, England.
Telepon: +44(0)1608 652893
Sambungan langsung: +44(0)1608 652 894
Faksimile: +44(0)1608 652878
Website: www.forestpeoples.org

Daftar isi

Daftar gambar, peta dan tabel ~ vi
Ucapan terima kasih ~ vii

1. Bersikap kritis terhadap pluralisme hukum
   Myrna A. Safitri ~ 1

2. Masalah pluralisme dalam pemikiran dan kebijakan hukum nasional: Pengalaman Indonesia
   Soetandyo Wignjosoebroto ~ 19

3. Menelusuri perkembangan kajian pluralisme hukum di Indonesia
   Lidwina Inge Nurtjahyo ~ 35

4. Upaya tiada henti mempromosikan pluralisme dalam hukum agraria di Indonesia
   Andiko ~ 53

5. Pluralisme hukum: Kemampuannya mendorong pengakuan dan perlindungan hukum bagi hak masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alam di Kabupaten Pidie, Provinsi Aceh
   Taqwaddin Husein ~ 95

6. Pluralisme hukum dalam pengakuan dan kepastian hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alam: Perkembangan dan masalahnya di Kabupaten Sigibiromaru, Sulawesi Tengah
   Dahniar Andriani ~ 135

7. Memperjuangkan dan memaknai pluralisme hukum di Kabupaten Lembata, Nusa Tenggara Timur
   Piter Bala Wukak ~ 163

Daftar pustaka ~ 185
Indeks ~ 195
Tentang penulis ~ 199

Daftar gambar, peta dan tabel

Gambar:

Diagram Persepsi Responden terhadap bidang hukum penting bagi pluralisme hukum ~ 15
Gambar 1. Mata pencaharian dan kelembagaan pengelolaan hutan ~ 85

Peta:

Peta 4.1 Konflik di perkebunan kepala sawit ~ 57
Peta 5.1 Kabupaten Pidie ~ 96
Peta 6.1 Kabupaten Sigibiromaru ~ 138
peta 7.1 Kabupaten Lembata ~ 165

Tabel:

Tabel 6.1. Penduduk berdasarkan kelompok etnis di Kabupaten Sigibiromaru ~ 137
Tabel 6.2 Penggunaan lahan di Kabupaten Sigiboromaru ~ 138

Ucapan terima kasih

Edisi kedua Seri Hukum dan Keadilan Sosial ini mengangkat tema tentang pluralisme hukum, relevansi dan perdebatannya dalam membahas dan menghadapi konflik agraria di Indonesia. Sebagai wacana akademik, pluralisme hukum berkembang cukup lama. Belakangan ini, ia juga menjadi konsep yang melatari advokasi kalangan masyarakat sipil. Apakah sejatinya pluralisme hukum itu? Bagaimana memandang pluralisme hukum dalam keterkaitannya dengan keadilan sosial? Bagaimana muasal kemunculan gagasan pluralisme hukum, perkembangan model kajiannya dari waktu ke waktu serta pemanfaatannya dalam dunia advokasi? Buku ini menjawab pertanyaan-pertanyaan itu dengan menampilkan sejumlah artikel yang sebagian besar berasal dari sebuah hasil penelitian yang dilakukan Learning Centre HuMa pada pertengahan tahun 2010.

Sejumlah pihak telah berperan besar dalam proses penelitian dan penerbitan buku ini. Saya menyadari bahwa kepedulian mereka yang besar untuk mendiskusikan pluralisme hukum secara kritis adalah motivasi yang utama. Atas dasar itulah maka atas nama Epistema Institute, saya menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada Forest Peoples Programme yang mendukung penelitian ini serta Perkumpulan HuMa sebagai wadah awal dimana penelitian ini digagas dan dilakukan. Terima kasih juga disampaikan kepada para kontributor: Soetandyo Wignjosoebroto yang berkenan menyumbangkan sebuah artikel yang pernah disampaikan beliau pada sebuah Seminar menyambut Hari Ulang tahun HuMa; Lidwina Inge Nurtjahyo, Taqwaddin Husein, Dahniar Andriani, Piter Bala Wukak yang terlibat dalam penelitian ini. Saya ingin menyampaikan bahwa kami juga melakukan survey mengenai persepsi para pihak terhadap pluralisme hukum. Karena itu saya patut menyampaikan terima kasih kepada semua pengumpul data di Kabupaten Pidie, Aceh, Palu, Sulawesi Tengah

dan Lembata, Nusa Tenggara Timur. Secara khusus saya juga menyampaikan terima kasih kepada Alexander Saputra yang telah mengolah data mentah hasil survey dan Mumu Muhajir yang telah menganalisisnya.

Tentu tidak semua hal dapat terjawab oleh buku ini. Kami menyadari bahwa ini hanyalah sebuah pembuka wacana untuk secara kritis memahami pluralisme hukum dan menggunakannya untuk mewujudkan hukum yang berkeadilan di negeri ini.

Myrna A. Safitri
Direktur Eksekutif Epistema Institue

~ 1 ~

Bersikap kritis terhadap pluralisme hukum

Myrna A. Safitri

Pendahuluan

Situasi masyarakat dengan kebudayaannya yang beragam menjadikan pluralitas hukum adalah keniscayaan. Namun, di sisi yang lain, komitmen politik menyatukan masyarakat yang beragam itu ke dalam suatu ikatan negara bangsa menuntut suatu sistem hukum nasional. Bagaimana membangun sistem hukum nasional di atas aras keragaman hukum? Inilah pertanyaan yang tak kunjung surut dihadapi, baik oleh pemerintah, akademisi maupun kelompok masyarakat sipil, di berbagai tempat. Pertanyaan yang lain, bagaimanakah fakta keberadaan hukum nasional itu berimplikasi pada terciptanya situasi dimana terhadap suatu bidang kehidupan atau urusan yang sama dapat berlaku berbagai norma dari hukum yang berbeda? Yang terakhir ini acap disebut sebagai pluralisme hukum.[1]

Buku ini berisikan pandangan historis, kritis dan subyektif[2] mengenai pluralisme hukum yang utamanya bersumber dari sejumlah studi literatur dan empiris serta

[1] Perbedaan antara pluralisme hukum dan pluralitas hukum telah disampaikan oleh Keebet von Benda-Beckmann dalam artikelnya berjudul 'Legal pluralism, *Tai Culture* VI:11-17, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Tim HuMa, 2005, 'Pluralisme hukum, sebuah sketsa genealogis dan perdebatan teoretis', dalam: Tim HuMa (ed.), *Pluralisme hukum sebuah pendekatan interdisiplin*. Jakarta: HuMa, Ford Foundation, hlm. 21-51.

[2] Saya perlu menyampaikan bahwa beberapa artikel dalam buku ini ditulis oleh mereka yang menjadi pelaku dalam pendampingan masyarakat untuk mempertahakan hak dan hukum adatnya. Artikel-artikel tersebut perlu dipahami sebagai sebuah sudut pandang pelaku (*actors' point of view*) mengenai persoalan yang digelutinya.

pengalaman advokasi terkait dengan konflik tanah dan kekayaan alam (agraria dalam arti luas) di Indonesia. Setidaknya tiga hal menjadi motif utama kami menulis buku ini. Pertama, studi pluralisme hukum telah melegenda dalam perjalanan studi hukum dan masyarakat di Indonesia. Saya katakan melegenda karena upaya-upaya untuk memahami relasi antara hukum yang diproduksi institusi negara dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, entah yang diberi label sebagai 'adat' ataupun norma-norma hukum agama, telah berlangsung sejak masa kolonial hingga kini.[3]

Fakta bahwa Hindia Belanda berisikan beragam norma yang mengatur kehidupan masyarakatnya menimbulkan ketertarikan tersendiri bagi ahli-ahli hukum di Negeri Belanda untuk mempelajari apakah norma-norma masyarakat pribumi itu layak dinyatakan sebagai 'hukum' – tentu saja dalam perspektif hukum barat – atau tidak; bagaimana semestinya apa yang disebut adat dan hukum adat itu dipelajari; kebijakan hukum apa yang perlu diberlakukan untuk menghadapi realitas ini?

Selanjutnya, dalam Indonesia pascakolonial, studi pluralisme hukum berkembang untuk menjelaskan relasi – termasuk di dalamnya tensi – dalam hubungan antara hukum nasional dan norma-norma yang dimiliki oleh masyarakat; bagaimana warga masyarakat mencari cara untuk mendapatkan hak-haknya melalui berbagai institusi negara dan non-negara yang ada di sekitarnya?

---

[3] Untuk studi-studi yang membahas pluralisme hukum di masa kolonial lihat misalnya J.F.Holleman (ed.), 1981, *Van Vollenhoven on Indonesian adat law: Selections from Het adatrecht van Nederlandsch-Indië.* The Hague: Nijhoff; perdebatan mengenai kebijakan hukum pemerintah kolonial mengenai masyarakat adat, hukum dan tanahnya lihat Peter Burns, 2004, *The Leiden legacy: Concepts of law in Indonesia.* Leiden, KITLV Press; Marjanne Termorshuizen-Arts, 2010, 'Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di masa kolonial dan pengaruhnya dalam hukum agraria Indonesia', dalam: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (ed.), *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia*, hlm. 33-74.

Kedua, pluralisme hukum telah menjadi amunisi baru bagi aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat dan para pendamping hukum rakyat untuk melawan dominasi hukum negara dengan segala eksesnya yang tak diinginkan. Upaya-upaya merevitalisasi hukum adat, misalnya, memperoleh energi baru dengan terangkatnya isu pluralisme hukum ini. Di saat yang sama, argumen pluralisme hukum juga menjadi alat untuk melawan pemberlakukan hukum negara yang merampas hak-hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alamnya.[4]

Ketiga, dalam berbagai derajatnya, beberapa peraturan perundang-undangan baik yang diproduksi oleh pemerintah pusat atau daerah mengakui bahwa norma-norma yang dimiliki masyarakat itu ada, layak dilanjutkan, dan karenanya perlu diakui. Otonomi daerah dan otonomi khusus bagi beberapa daerah mengubah konfigurasi dalam relasi politik pemerintah pusat-daerah, sehingga menyebabkan produksi hukum menyebar dari sentrum kekuasaan di Jakarta ke daerah-daerah. Akibatnya, peluang menerapkan hukum 'khusus' dimungkinkan; legalisasi terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam dalam berbagai bentuknya dapat kita temukan.

Bagaimanakah ketiga kondisi di atas membentuk perkembangan sejarah dari studi berperspektif pluralisme hukum serta memengaruhi cara pandang berbagai pihak, terutama aktivis LSM, terhadap pluralisme hukum adalah esensi dari artikel-artikel yang ada dalam buku ini. Bagian pendahuluan ini bermaksud untuk mengangkat butir-butir pelajaran penting yang diperoleh darinya. Saya menempatkan berbagai temuan penting itu dalam dialektik diskusi mengenai pluralisme hukum dengan mengaitkannya pada kondisi kekinian perubahan kebijakan, sosial dan politik di Indonesia.

[4] Lihat Wiratraman dan Steni (2005:228-9); Yas, dkk. (2007).

Mendamaikan hukum negara dan hukum rakyat: Belajar dari sejarah

Ketegangan antara hukum negara dengan hukum rakyat berlangsung tidak hanya pada Indonesia di masa kini, tetapi juga di Hindia Belanda, dan di negara-negara yang terbentuk atas pelbagai suku bangsa dengan ragam kebudayaannya. Soetandyo Wignjosoebroto dalam bab 2 mengupas hal ini. Persoalan-persoalan pluralisme hukum menurutnya mengemuka akibat kebijakan pembangunan hukum yang mentransplantasikan hukum yang 'asing' dengan berbagai cara kepada masyarakat yang sudah mempunyai hukumnya sendiri.

Apa yang dinamakan 'asing' itu di satu sisi dapat bersumber dari para penjajah yang mentransplantasikan hukumnya ke wilayah koloni. Ini dapat kita lihat dari apa yang dilakukan oleh Perancis di masa Napoleon terhadap negara koloninya di Eropa Barat, dan oleh negara-negara Eropa terhadap wilayah jajahannya di Asia-Afrika dan wilayah lain. Termasuk dalam hal ini adalah apa yang dilakukan Negeri Belanda terhadap Hindia Belanda Timur (Indonesia). Di sisi yang lain, hukum yang 'asing' itu adalah hukum-hukum nasional yang atas nama semangat unifikasi, nasionalisme dan modernisasi, menafikan keragaman hukum-hukum rakyat. Kebijakan pembentukan hukum nasional Indonesia dalam banyak hal merujuk pada hal ini.

Konflik hukum negara dengan hukum rakyat adalah bentuk kesenjangan atau bahkan konflik kebudayaan antara pembentuk dan pengemban hukum. Tanpa upaya mendamaikan keduanya maka dalam banyak hal hukum negara tidak berjalan efektif. Wignjosoebroto menegaskan bahwa reaksi penolakan rakyat terhadap hukum negara muncul bukan sekedar karena persoalan keterbatasan pemahaman atau ketidaksadaran hukum, melainkan sangat mungkin akibat ketidaksediaan rakyat menaati hukum yang berbeda dengan yang dikenalnya.

Lantas, apakah yang dapat dilakukan untuk mendamaikan kedua hukum ini? Kembali Wignjosoebroto mengingatkan kita bahwa ini adalah upaya yang telah dilakukan sejak masa kolonial. Pemerintah nasional perlu rendah hati untuk mengakui keragaman masyarakat dan hukumnya ini. Diperlukan strategi pembangunan hukum nasional yang tidak mengutamakan pemaksaan tetapi lebih pada pengenalan 'hukum baru yang nasional' itu.

Pada dasarnya, strategi ini bukan sekedar menyentuh persoalan hukum. Ini adalah bagian dari apa yang disebut Wignjosoebroto sebagai "aktivitas pendidikan politik dan pembangunan budaya baru yang bertaraf nasional daripada yang berformat subnasional."

Pluralisme hukum bukan tanpa kritik

Tulisan Wignjosoebroto mencelikkan kita bahwa pluralisme hukum bukan isu baru, bukan pula ranah studi baru. Selanjutnya dalam bab 3, Lidwina Inge Nurtjahyo memaparkan berbagai cara menjelaskan pluralisme hukum. Hal pertama yang mengemukan dalam tulisan ini adalah bahwa pluralisme hukum mulanya muncul sebagai kritik terhadap kecenderungan pemanfaatan sudut pandang sentralisme dan positivisme hukum sebagai satu-satunya cara menjelaskan pemberlakukan hukum untuk atau di dalam masyarakat. Padahal, studi pluralisme hukum sejatinya menjelaskan relasi berbagai sistem hukum yang bekerja dalam suatu masyarakat.

Terdapat berbagai cara mengkaji pluralisme hukum ini: memetakan berbagai hukum yang ada dalam suatu bidang sosial, utamanya hukum negara dan non-negara; menjelaskan relasi, adaptasi, kompetisi antar sistem hukum; pilihan individual warga memanfaatkan hukum tertentu ketika berkonflik; interaksi global, nasional dan lokal yang memengaruhi relasi antar hukum.

Kekuatan studi yang menggunakan pendekatan pluralisme hukum terletak pada data empirik yang menjadi sumber analisisnya. Simpulan-simpulan dan rekomendasi yang dihasilkan akan terhindar dari kesenjangan dengan realitas sosial. Meskipun demikian, ini tidak berarti bahwa tidak ada kritik terhadap pendekatan ini. Nurtjahyo mengidentifikasikan kritik itu ke dalam tiga hal. Pertama, kritik terhadap ketidakmampuan studi ini membedakan apa yang disebut hukum dengan norma-norma lainnya dalam masyarakat. Kedua adalah keterbatasan studi ini menyediakan solusi praktis bagi sejumlah persoalan hukum. Ketiga, terdapat tudingan bahwa pluralisme hukum menafikan kepastian hukum.

Dalam tulisannya, Nurtjahyo menyatakan bahwa tidak seluruh kritik itu benar. Upaya memberi pembeda antara hukum dengan norma-norma lain sejak lama telah dilakukan para ahli. Tudingan bahwa studi pluralisme hukum tidak bersifat solutif dan anti kepastian hukum dapat disanggah. Studi-studi pluralisme hukum mengingatkan kita apapun solusi yang diambil tidak akan efektif jika menafikan fakta mengenai beragamnya hukum yang ada dalam masyarakat. Kepastian yang diklaim akan diberikan oleh hukum negara yang tunggal sejatinya tidak berarti apa-apa pula jika tidak memperhatikan rasa keadilan pada masyarakat. Studi pluralisme hukum menunjukkan bagaimana keadilan itu dalam persepsi masyarakat bersumber dalam berbagai sistem normatif yang mereka kenal.

Pluralisme hukum yang lemah mensyaratkan pengakuan negara

John Griffiths dalam artikelnya berjudul '*What is legal pluralism*?'[5] adalah rujukan yang banyak digunakan oleh

[5] Dimuat dalam *Journal of Legal Pluralism*, No. 24, tahun 1986, telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul 'Memahami pluralisme hukum: Sebuah deskripsi konseptual', dalam Tim HuMa, 2005. *Pluralisme hukum: Sebuah pendekatan interdisiplin.* Jakarta: HuMa-Ford

pengkaji dan pendukung pluralisme hukum di Indonesia. Griffiths menyatakan bahwa ideologi sentralisme hukum yang melekat pada sistem hukum modern menyatakan bahwa apa yang dinamakan hukum itu hanyalah merujuk pada hukum negara yang berlaku sama bagi setiap orang. Ia seragam, bersifat eksklusif terhadap hukum yang lain, dan dijalankan oleh institusi negara (Griffiths 1986:3). Ideologi ini dalam pandangan Griffiths sejatinya adalah mitos, klaim negara semata dan ilusi. Ia tidak mencerminkan sama sekali realitas yang membuktikan adanya hukum yang beragam dari berbagai sumber normatif yang berbeda. Ironisnya, ideologi ini telah merebak dan menjadi acuan untuk menilai keberadaan hukum-hukum lain di luar negara.

Dengan kritik yang pedas terhadap sentralisme hukum, Griffiths menyatakan bahwa pluralisme hukum-lah yang menjadi realitas itu. Selanjutnya, ia membagi pluralisme hukum ke dalam dua situasi: pluralisme hukum yang kuat dan pluralisme hukum yang lemah. Situasi yang pertama terjadi ketika kita menerima bahwa apa yang dinamakan hukum itu meliputi semua sistem normatif, tidak hanya hukum negara atau hukum yang dijalankan oleh otoritas negara, demikian pula hukum itu tidaklah selalu 'sistematik' dan 'seragam' sebagaimana yang diyakini oleh pandangan sentralisme hukum. Sementara itu, pluralisme hukum yang lemah adalah penerimaan terhadap keragaman hukum yang masih terkerangkeng oleh faham sentralisme hukum. Maksudnya adalah, fakta keragaman itu diterima sepanjang diakui oleh negara. Di sini persoalan pengakuan negara dan integrasi hukum-hukum rakyat ke dalam hukum negara menjadi isu utamanya.

Ke manakah pluralisme hukum tanah dan kekayaaan alam (agraria) di Indonesia berjalan? Andiko dalam bab 4 memaparkan bahwa berbagai legislasi nasional dalam urusan

---

Foundation, hlm. 69-119.

agraria menghendaki pluralisme hukum yang lemah ini. Memulai tulisannya dengan paparan mengenai konflik agraria, Andiko meyakini bahwa terbatasnya pengakuan terhadap hukum adat dan hak masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alam menjadi penyebab dari konflik-konflik agraria yang merebak di berbagai tempat. Menurutnya, konflik ini adalah manifestasi dari konflik hukum.

Konflik hukum yang pertama adalah konflik antara hukum negara dan hukum adat. Konflik yang lain adalah konflik antar hukum negara. Undang-Undang (UU) No. 5 tahun 1960 (UU Pokok Agraria, UUPA) yang semestinya menjadi rujukan bagi seluruh peraturan perundang-undangan mengenai tanah dan kekayaan alam, tidak demikian adanya. Sejumlah undang-undang mengingkari UUPA terutama dalam hal pengakuan terhadap hak masyarakat adat. Ketentuan dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, misalnya, menyatakan bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat (Pasal 5 ayat 2). Sekalipun terkesan mengakui hutan adat, tetapi UU ini menempatkannya sebagai bagian dari hutan negara. Inilah sebuah contoh yang jelas mengenai pluralisme hukum yang lemah itu.

Menempatkan segala hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alam di bawah payung hak menguasai negara menjadi kecenderungan umum dari legislasi nasional. Hal ini menimbulkan masalah ketika ada manipulasi penafsiran dan implementasi tanpa batas terhadap hak menguasai negara dimaksud. Praktik ini didukung oleh corak hukum yang represif, sentralistik. Persoalan pluralisme hukum tenggelam dalam politik hukum semacam ini. Jikapun ada, maka pluralisme dimaksud, menurut Andiko, adalah dalam artiannya yang lemah. Pengaturan mengenai hak dan hukum masyarakat ada atas dasar keinginan negara.

Merebaknya pluralisme hukum yang lemah

Mengikuti kerangka berpikir Griffiths, kita juga dapat menyatakan bahwa pluralisme hukum yang lemah terdapat di daerah-daerah yang memperoleh otonomi khusus. Aceh, misalnya, dengan UU No. 18 tahun 2001 mempunyai kesempatan untuk secara khusus mengatur wilayah, penduduk, dengan menggunakan hukum yang khusus, dalam hal ini adalah adat dan syariah. Dalam bab 5, Taqwaddin memaparkan upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Aceh dan Kabupaten Pidie untuk mengakomodir hukum adat dan syariah ke dalam hukum negara – dalam hal ini ke dalam *qanun* atau peraturan daerah untuk menyelenggarakan otonomi khusus. Taqwaddin berpendapat bahwa keberadaan legislasi daerah yang mengakui keberadaan institusi adat dan pemberlakukan hukum adat dan agama serta kesepahaman tentang perlunya penyesuaian antara hukum adat dengan hukum agama merupakan penanda adanya pluralisme hukum di Aceh.

Tidak ada alasan apapun yang dapat menyangkal argumen Taqwaddin. Ini disebabkan pluralisme hukum itu melingkupi bidang perhatian yang beragam, sebagaimana hukum juga dikonseptualisasikan secara beragam. Pada saat kaidah-kaidah hukum adat dan agama itu dilebur ke dalam *qanun-qanun* yang diberlakukan secara imperatif oleh aparat-aparat negara maka, konsep Griffiths mengenai pluralisme hukum yang lemah pun kita jumpai. Inilah kondisi empiris yang kita temukan di Aceh pasca pemberlakuan otonomi khusus. Tidak hanya di Aceh, hal serupa sejatinya terjadi pula di daerah-daerah lain dimana upaya

> Koeksistensi antar berbagai sistem hukum dalam relasi yang sederajat hanya dapat terjadi pada situasi khusus yakni ketika pemberlakuan sistem hukum itu hanya mempunyai implikasi personal pada pelakunya, tidak mengancam sistem hukum yang lebih dominan, dan tidak mengancam kedudukan serta kekuasaan dari aktor yang mengendalikan sistem hukum yang lain itu.

pengintegrasian hukum dan institusi adat ke dalam hukum dan institusi negara atau quasi-negara dilakukan. Otonomi khusus di Papua dan perkembangan terakhir dengan pembentukan majelis dan dewan-dewan adat Dayak di Kalimantan merupakan beberapa contoh.

Apakah pluralisme hukum yang kuat adalah mitos atau realitas?

Kecenderungan masyarakat dan kelompok masyarakat sipil untuk menuntut pengakuan negara terhadap keberadaan masyarakat dan hukum adat – kembali, mengacu pada konsep Griffiths – adalah sebuah pluralisme hukum yang lemah. Apakah ini penanda keberhasilan atau kegagalan advokasi kelompok masyarakat sipil?

Saya menyadari ini adalah pertanyaan provokatif kepada aktivis LSM, para pendamping hukum rakyat dan para pakar serta pendukung pluralisme hukum di Indonesia. Namun, saya berpandangan pertanyaan ini layak diajukan mengingat kecenderungan adanya kontradiksi antara wacana dan aksi di kalangan para pengkaji dan pendukung pluralisme hukum di negeri ini. Di satu sisi, mereka menyatakan bahwa pluralisme hukum yang kuat menjadi tujuan. Namun, di sisi lain mendorong negara untuk mengakui keberadaan masyarakat adat dan hukum-hukumnya melalui sejumlah legislasi. Apakah pluralisme hukum yang kuat itu benar-benar terjadi?

Dengan menafikan fakta bahwa relasi antar hukum adalah cermin dari relasi kuasa, banyak studi pluralisme hukum abai terhadap fakta bahwa koeksistensi antar berbagai sistem hukum dalam relasi yang sederajat hanya dapat terjadi pada situasi khusus. Situasi ini merujuk pada fakta bahwa pemberlakuan suatu sistem hukum itu hanya *mempunyai implikasi personal pada pelakunya, tidak mengancam sistem hukum yang lebih dominan, dan tidak mengancam kedudukan serta kekuasaan dari aktor yang mengendalikan sistem hukum*

yang lain itu. Sebuah contoh yang sangat nyata adalah dalam hal pewarisan. Kebebasan warga untuk memilih hukum waris bagi dirinya, apakah hukum agama atau hukum adat, cukup besar. Negara mengakui pemberlakukan sistem hukum lain itu dan melegalisasikannya ke dalam instrumen hukum negara (putusan pengadilan, misalnya). Namun, hal semacam ini tidak akan berlaku bagi penguasaan tanah dan kekayaan alam di daerah-daerah yang direncanakan oleh negara sebagai kuasa efektifnya. Sebagai contoh adalah daerah yang dialokasikan untuk pemberian izin atau proyek konservasi sebagaimana nyata dari studi-studi kasus yang dituliskan oleh Dahniar Andriani (bab 6) dan Piter Bala Wukak (bab 7). Negara mengefektifkan pemberlakukan hukumnya di daerah itu. Namun, pada daerah-daerah dimana belum ada rencana pemberian izin, negara membiarkan wilayah itu sebagai daerah tak bertuan (*open access*) meski secara *de jure* adalah bagian dari wilayah kuasanya. Hutan-hutan negara di daerah-daerah terpencil yang belum akan diberikan izin senyatanya adalah wilayah *open access* dimaksud. Aparat negara terendah di wilayah itu membiarkan masyarakat menguasai tanah dan kekayaan alam dengan menggunakan hukum adatnya. Hanya jika telah ada rencana pengelolaan oleh negara atau pemberian izin maka pemberlakuan hukum adat itu tidak diakui, dan perlahan-lahan hukum negara diterapkan. Dalam situasi terakhir ini, mustahil menemukan pluralisme hukum yang kuat.

Dengan demikian kita dapat menyatakan bahwa pluralisme hukum yang kuat itu hanyalah mitos. Alih-alih harmoni, kontestasi antar sistem hukumlah yang menjadi pemandangan sehari-hari. Ini dimungkinkan terjadi karena perbedaan kemampuan setiap norma untuk memengaruhi yang lain. Tamanaha menjelaskan hal ini terjadi karena tiga faktor: bidang aturan yang berkontestasi, wilayah berlaku dan situasi khususnya (Tamahana 2008:401). Saya berpendapat selain ketiga hal itu, kemampuan aktor-aktor

yang memproduksi dan menjalankan hukum itu juga menjadi faktor yang lain. Ketika terjadi relasi kuasa yang timpang antar aktor, memungkinkan aktor-aktor yang mempunyai kekuasaan yang kuat mendominasi pemberlakukan hukum di situ.

Kembali kepada pertanyaan awal, apakah pluralisme hukum yang kuat menjadi tujuan gerakan pembaruan hukum di Indonesia? Saya berpandangan bahwa pluralisme hukum yang kuat itu bukan tujuan. Ia adalah *alat untuk mencapai keadilan bagi seluruh warga, terutama mereka yang hak-hak dasarnya belum diakui, dilindungi dan dihormati oleh sistem hukum yang dominan.* Patut dicatat bahwa sistem hukum yang dominan di sini bukan selalu sistem hukum negara, tetapi dapat pula hukum agama dan adat. Penentuan sistem hukum yang dominan dilakukan dengan melihat pada fakta empiris relasi antar hukum dalam urusan-urusan tertentu pada suatu komunitas. Dengan demikian dapat saja kita menemukan bahwa dalam urusan pewarisan dan transaksi tanah di suatu komunitas, hukum adat adalah dominan, tetapi hukum negara dominan dalam urusan pidana dan pemerintahan lokal.

Jika demikian halnya maka kita perlu melepaskan diri dari perdebatan mengenai pluralisme hukum yang kuat atau yang lemah sebagaimana dipromosikan Griffiths. Dalam hal ini, demi kepentingan merumuskan agenda gerakan pembaruan hukum di Indonesia yang lebih membumi, saya memandang kita perlu mendefinisikan pluralisme hukum yang akan diperjuangkan sebagai *koeksistensi antara sistem hukum yang mampu memberikan keadilan kepada seluruh warga dalam segala lapisan sosialnya.* Menempatkan syarat keadilan di sini menjadi pembeda antara pluralisme hukum dalam wacana akademik yang acap bersifat deskriptif semata, dengan pluralisme hukum sebagai agenda gerakan sosial. Saya tidak menyarankan untuk mempertentangkan antara wacana akademik dan agenda gerakan sosial. Keduanya dapat saja saling mendukung. Namun, memahami hal ini cukup

dalam alam kesadaran untuk menegaskan bahwa gerakan sosial membutuhkan lebih dari sekedar deskripsi mengenai keragaman hukum yang ada dalam masyarakat. Ketika wacana akademik cukup puas pada paparan interaksi antara hukum 'apa adanya', maka gerakan sosial memerlukan jawaban atas pertanyaan 'bagaimana seharusnya'. Jawaban itu mengerucut pada keadilan, utamanya bagi mereka yang tersisih dari kontestasi kuasa sosial-ekonomi-politik.

Jika keadilan menjadi pokok utamanya maka perlukah hukum negara hadir atau tidak bukan menjadi hal yang secara a priori bisa ditetapkan. Persoalannya akan berbeda dari kasus ke kasus. Dalam beberapa hal dapat saja hukum negara tidak dibutuhkan karena tidak memberikan keadilan kepada semua pihak. Dalam hal penguasaan tanah dan kekayaan alam, jamak diketahui bahwa hukum negara belum mampu memberikan keadilan. Namun, pada hal yang lain, diakui atau tidak, hukum negara jauh lebih efektif memberikan keadilan. Sebagai contoh adalah perlindungan terhadap perempuan dari tindak kekerasan dalam rumah tangga. Hukum negara lebih mampu memberikan keadilan daripada kebanyakan hukum adat dan agama.

Demikianlah, postulat penting pluralisme hukum bagi gerakan sosial adalah bahwa keadilan dapat ditemukan di berbagai hukum. Hukum yang perlu diperjuangkan adalah hukum yang mampu memberikan keadilan bagi seluruh anggota masyarakat, terutama mereka yang kurang beruntung dalam relasi sosial-ekonomi-politik.

Di mana pluralisme hukum dibutuhkan?

Tidak dapat diingkari lagi bahwa pluralisme hukum dibutuhkan karena membuka opsi untuk menemukan keadilan pada lebih dari satu hukum. Namun, pertanyaan selanjutnya terkait dengan arah politik hukum adalah dalam urusan apakah pluralisme hukum itu diperlukan? Apakah untuk seluruh

bidang kehidupan, atau, secara selektif ia berlaku untuk beberapa bidang kehidupan tertentu?

Sejatinya, pertanyaan ini telah mengemuka sejak masa kolonial dan pada fase awal pembentukan hukum nasional. Hasilnya adalah apa yang kita temukan sekarang. Dalam urusan pidana, pluralisme hukum itu tidak dimungkinkan. Ia hanya mungkin diakui dalam ranah perdata. Ini adalah pandangan pakar dan pembuat kebijakan pembangunan hukum. Namun, bagaimana pandangan rakyat terhadap persoalan ini?

Survey yang dilakukan oleh Learning Centre HuMa – cikal bakal Epistema Institute – pada tahun 2010 di tiga kabupaten/ kota: Pidie di Aceh, Palu di Sulawesi Tengah dan Lembata di Nusa Tenggara Barat salah satunya mencoba mencari jawaban atas pertanyaan ini. Dengan berfokus pada persepsi kalangan mahasiswa, birokrat pemerintahan dan penegak hukum, dosen, organisasi rakyat, dan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) soal pluralisme hukum, survey yang menjaring 212 responden ini menemukan empat urusan hukum yang dipandang penting sebagai ranah pluralisme hukum: urusan perdata (umum), adat, pidana, dan penguasaan tanah.

Urusan perdata umum menjadi pilihan bidang yang harus mengadopsi pluralisme hukum dan menjadi prioritas di kalangan mahasiswa dan birokrat-penegak hukum; bagi kalangan dosen, urusan adatlah yang menjadi prioritas (31%). Di kalangan organisasi rakyat, prioritas masuknya penguasaan tanah sebagai arena bagi pluralisme hukum cukup besar (24%), walaupun tidak sebesar masuk ke urusan adat secara umum (31%). Di kalangan LSM, pandangan yang mendukung pluralisme hukum dalam urusan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam cukup besar (27%).[6]

[6] Saya berterima kasih kepada Mumu Muhajir yang telah melakukan analisis terhadap hasil survey ini.



Sumber: Survey Leaning Centre HuMa, 2010.

Tentu kita dapat berdebat terhadap hasil survey ini. Tentu pula, bahwa survey ini bukan cermin gambaran umum dari persepsi seluruh rakyat Indonesia. Satu hal yang perlu saya sampaikan bahwa survey ini menunjukkan bahwa rakyat mempunyai pilihannya sendiri terhadap hukum apa saja mereka merasa nyaman menyerahkan pengaturan urusan kehidupannya. Pemerintah perlu memerhatikan hal ini, terutama ketika merumuskan strategi pembangunan hukum nasional.

Penutup: Ber-pluralisme hukum dalam situasi yang semakin kompleks

Mengakhiri bagian introduksi ini, saya ingin mengajak kita kembali pada realitas kekinian Indonesia. Masyarakat semakin kompleks. Migrasi baik akibat proyek pembangunan – atau ekses dari kegagalan pembangunan di suatu daerah – telah mengubah komposisi demografi di banyak daerah lain. Akibatnya, dikotomi antara masyarakat adat dan bukan

menjadi sumir. Dalam bab 6, Dahniar Andriani menjelaskan mengenai kompleksitas ini dengan sangat menarik. Ia mengajak kita merenungkan apakah masyarakat adat selalu identik dengan ke-asli-an? Atribut penting apakah yang harus ada? Apakah, siapakah yang mendefinisikan ke-asli-an itu? Apa implikasinya ketika Pemerintah Daerah ingin membuat legislasi terkait dengan masyarakat adat?

Studi Dahniar ini menunjukkan kepada kita bahwa pluralisme hukum itu bukan lagi sekedar pertarungan antar hukum rakyat dan hukum negara. Ada pula pluralisme dalam sistem normatif yang berlaku pada masyarakat. Kontestasi dapat saja terjadi antar norma-norma itu. Jika demikian, bagaimana menyelesaikannya? Otoritas apa yang pantas menyelesaikannya?

Untuk menjawab sebagian pertanyaan ini, Dahniar memaparkan bahwa beberapa pihak yang diwawancarainya selama penelitian ada yang berpandangan perlunya hukum yang berlaku untuk semua golongan namun tetap mengadopsi nilai-nilai lokal. Beberapa pihak lainnya mengusulkan pembagian arena antara hukum negara dan hukum rakyat. Pandangan lain mendukung digunakannya hukum adat oleh aparat penegak hukum, dengan catatan hukum adat yang adil bagi masyarakatlah yang layak dipergunakan.

Manakah diantara pandangan ini yang tepat digunakan tidak mudah untuk dipilih. Kompleksitas, lokalitas, dan dinamika yang ada pada masyarakat dan hukum-hukum yang digunakannya mengharuskan kita untuk berhati-hati untuk membuat kesimpulan. Sepintas jawaban ini akan membuat frustrasi teknokrat hukum dan mungkin saja akan mendorong mereka untuk segera melupakan ide pluralisme hukum. Namun, saya perlu menegaskan bahwa kita memerlukan permenungan yang dalam, dan kerendahan hati untuk mendiskusikan apa yang sesungguhnya dibutuhkan masyarakat dan yang paling tepat untuk mengatasi tensi antar norma-norma hukum ini.

Kompleksitas yang lain terjadi ketika sebagian otoritas adat berimpit dengan otoritas negara, terutama pada masa otonomi daerah ketika pejabat dan legislator daerah dapat mengklaim dirinya sebagai tokoh adat. Selain itu, manipulasi adat terjadi ketika tokoh-tokoh adat dimanfaatkan oleh pejabat daerah untuk mendukung kebijakan mereka. Kesamaan budaya antara pejabat daerah dengan masyarakat membuat manipulasi itu berlangsung mudah. Dalam bab 7, Piter Bala Wukak menjelaskan bagaimana di Kabupaten Lembata, pejabat daerah berhasil membujuk warga masyarakat untuk menjual tanah adat mereka untuk pembangunan perkantoran dengan menggunakan diskursus demi membangun '*lewo tana*' (kampung halaman).

Manipulasi hukum dan tokoh adat berlangsung di berbagai daerah. David Henley dan Jamie Davidson dalam artikel introduksi mereka yang kritis mengenai kecenderungan kebangkitan kembali adat di Indonesia menyatakan hal ini (Henly dan Davidson 2007:3-8).[7] Lokakarya yang diselenggarakan oleh Learning Centre HuMa pada Juli 2010 mengerucutkan simpulan yang sama (Safitri dan Muhajir 2010:108-10). Lembata karenanya bukan contoh yang tunggal. Pluralisme hukum menghadapi tantangannya yang lain.

Mampukah argumen pluralisme hukum memberikan perlindungan kepada lapis terendah dan terlemah dalam masyarakat? Ini adalah pertanyaan utamanya. Pertanyaan ini tidak dapat sekedar dijawab dengan adanya sekian legislasi yang secara formal memberikan pengakuan kepada masyarakat adat. Demikian pula tidak serta-merta terjawab dengan studi-studi deskriptif yang sekedar mengabarkan adanya berbagai sistem normatif yang saling berkontestasi. Kita memerlukan

[7] Artikel ini terdapat dalam buku berjudul "*The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*". London/New York: Routledge, sudah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dengan judul "*Adat dalam politik Indonesia*", Yayasan Obor dan KITLV-Jakarta.

strategi pembangunan hukum yang baru, untuk menjawab fakta, kebutuhan dan tantangan terhadap pluralisme hukum. Buku ini hanyalah pembuka diskusi, karenanya ia tidak berpretensi memberikan seluruh jawaban.

~ 2 ~

Masalah pluralisme dalam pemikiran dan kebijakan hukum nasional: Pengalaman Indonesia[1]

Soetandyo Wignjosoebroto

Perkembangan hukum nasional di mana-mana berlangsung berseiring dengan perkembangan kekuasaan negara-negara bangsa. Apa yang disebut hukum nasional itu pada hakikatnya adalah hukum yang kesahan pembentukan dan pelaksanaannya bersumber dari kekuasaan dan kewibawaan negara bangsa. Tatkala kehidupan berkembang ke dalam skala-skala yang lebih luas, dari lingkar-lingkar kehidupan komunitas lokal *(old societies)* ke lingkar-lingkar besar yang bersifat translokal pada tataran kehidupan berbangsa yang diorganisasi sebagai suatu komunitas politik yang disebut negara bangsa yang modern *(new nation state)*, kebutuhan akan suatu sistem hukum yang satu dan pasti (alias positif!) amatlah terasa. Maka gerakan ke arah unifikasi dan kodifikasi hukum terlihat marak di sini; seolah menjadi bagian inheren dari proses nasionalisasi dan negaranisasi serta modernisasi menuju ke kehidupan yang lebih abstrak dan imajiner daripada yang sudah-sudah.[2] Pada gilirannya, terjadi pengingkaran

---

[1] Tulisan ini adalah revisi dari makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Pluralisme Hukum:Perkembangan di Beberapa Negara, Sejarah Pemikirannya di Indonesia dan Pergulatan dalam Gerakan Pembaharuan Hukum, Jakarta 21 November 2006, HuMa dan Fakultas Hukum Universitas Islam Al-Azhar. Versi elektronik makalah ini lihat http://www.huma.or.id/document/I.03.%20Analisa%20Hukum/Soetandyo%20W.%20Masalah%20PH%20dalam%20Pemikiran%20&%20Kebijakan%20Perkembangan%20Hukum%20Nasional.pdf.

[2] Walau khusus menuliskan pengalaman perkembangan di Jerman, buku berikut ini menarik pula untuk dibaca: Michael John, 1989, *Politics and the law in late nineteenth-century Germany: The origins of the Civil Code.* Oxford: Oxford Historical Monograph.

eksistensi apa pun yang berbau lokal dan tradisional namun yang lebih kongkrit sebagai bagian dari kehidupan sehari-hari itu.

Apa yang disebut lokal dan tradisional ini sesungguhnya berumur jauh lebih tua dan jauh lebih mengakar dalam sejarah daripada apa yang nasional dan modern itu. Hukum setempat – sekalipun tak tertulis dan tak memiliki ciri-cirinya yang positif – adalah hukum yang lebih memiliki makna sosial daripada hukum yang terwujud dan bersitegak atas wibawa kekuasaan sentral pemerintah nasional. Dibandingkan hukum nasional yang *state law* itu, hukum lokal yang *folklaw* itu memang tak mempunyai struktur-strukturnya yang politik, namun kekuatan dan kewibawaannya memang tidak tergantung dari struktur-struktur yang politik itu. Alih-alih, kekuatan imperativa-imperativa, hukum lokal – yang di Indonesia pada waktu yang lalu disebut 'hukum adat' – lebih nyata bertumpu pada kewibawaan moral dan kultural setempat.

Dalam bingkai kesatuan politik kenegaraan yang satu dan bersatu dalam konteks-konteksnya yang nasional, acap tetap tertampakkanlah pluralitas dan keragaman yang kultural dalam konteks-konteksnya yang lokal dan subnasional.[3] Tak pelak lagi, dalam kehidupan bernegara bangsa, khususnya di negeri-negeri yang diketahui sebagai bekas negeri jajahan yang berkultur majemuk, eksistensi hukum nasional – yang memanifestasikan semangat nasionalisme dalam perkembangan politik – selalu saja menghadapi masalah keragaman sosio-kultural yang sekaligus merefleksikan

[3] Dalam persoalan ini, menarik untuk dibaca tulisan dalam Hugh Seton-Watson, 1994, 'Old and new nation', dalam: John Hutchinson dan Anthony D. Smith (eds.), *Nationalism.* Oxford: Oxford University Press, hlm. 134-7; juga Paul James, 1996, *Nation formation: Towards a theory of abstract community.* London: Sage, khususnya hlm 9 dan seterusnya. Yang secara jelas mengetengahkan "Some Definitions: From Natio to Nations". Juga informatif untuk dibaca ihwal kehidupan sebelum terwujudnya kehidupan nasional: John Armstrong, 1982, *Nations before nationalism.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.

adanya fakta terpilah-pilahnya kesetiaan dan kebutuhan hukum di kalangan warga masyarakat .

Masalah pluralisme hukum sebagai masalah yang bersebab dari transplantasi kebijakan sosio-kultural

Sesungguhnya institusi negara nasional berikut hukum nasionalnya itu merupakan invensi dan sekaligus juga bagian dari pengalaman sejarah bangsa-bangsa Eropa. Pengalaman ini terpelajari dan kemudian tertiru tatkala bangsa-bangsa Eropa itu tak hanya bertindak sebagai penjajah-penjajah melainkan juga menampilkan diri sebagai 'guru-guru' berbagai bangsa di tanah-tanah jajahannya. Konsep negara bangsa yang tak hanya bersifat translokal akan tetapi juga teritorial, dengan sarana penertibnya yang disebut hukum nasional yang diunifikasikan dan dikodifikasikan, serta-merta menjadi tertiru dan dicoba direalisasi di negeri-negeri Timur ini tatkala bangsa-bangsa terjajah ini pada suatu ketika menjadi merdeka dan menentukan nasibnya sendiri dalam suatu kehidupan bernegara. Akan tetapi, adakah model negara-negara bangsa yang Eropa itu dapat begitu saja ditiru dan diduplikasi untuk menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara di negeri-negeri Asia dan Afrika? Dapatkah model negara bangsa Eropa yang bertumpu pada suatu kesatuan kultur yang homogen diduplikasi begitu saja untuk membangun satuan kehidupan negara baru – yang dibangun dari puing-puing kolonialisme – yang ternyata berkultur plural dan karena itu juga akan mencuatkan masalah pluralitas dalam ihwal hukum-hukum subnasion yang kini harus eksis di tengah cita-cita kesatuan itu? (Hugh Seton-Watson, 1994:134-7).

Masalah pluralitas hukum sebagai akibat pluralitas kultur lokal yang subnasion memang tak demikian terasa dalam pengalaman perkembangan *nation states* di Eropa pada satu-dua abad yang lalu. Dalam pertumbuhan negara-negara nasional di Eropa Barat, hukum yang 'dibuat' dan diundangkan oleh organisasi negara sebagai hukum nasional memang

hukum yang pada substansinya dan pada esensinya sama atau tak jauh berbeda dengan kaidah-kaidah lokal. Ketika Napoleon mengundangkan tiga kitab hukum pada awal abad 19 di Perancis, misalnya, isi ketiga kodifikasi yang disiapkan oleh sebuah Panitia Negara itu sebenarnya tak lain dari pada hasil perekaman kembali kaidah-kaidah sosial yang secara *de facto* telah berlaku dan dianut oleh masyarakat-masyarakat lokal di negeri itu. Dengan demikian, bagi rakyat menaati kaidah-kaidah hukum yang diundangkan itu adalah sama saja dengan menaati kaidah-kaidah yang selama ini telah diakui berlaku dalam kehidupan sehari-hari. Di sini substansi kedua kategori kaidah itu – yang *folklaw* dan yang *state law* – tidaklah banyak berbeda. Maka anggapan hukum bahwa 'setiap orang dianggap mengetahui isi setiap undang-undang negara', dan bahwa 'tak seorang pun boleh mengelak dari hukuman hanya dengan dalih bahwa ia tak mengetahui hukumnya' (yang disebut asas *ignoratio juris),* tidaklah menimbulkan keberatan apa-apa di Perancis.

Halnya menjadi amat berbeda ketika hukum Perancis yang dikodifikasikan itu akan diterapkan di Jerman dan di Austria tatkala kekuasaan Napoleon berekspansi ke seluruh penjuru benua Eropa dengan maksud ikut mengekspansikan hukum kodifikasinya itu. Jerman dan Austria memiliki tradisi kaidah hukum rakyatnya sendiri – yang tumbuh dan berkembang menurut sejarah – dan yang tentu saja berbeda dari kaidah-kaidah sosial dan kaidah adat masyarakat Perancis yang telah dikodifikasikan itu. Menerima kodifikasi hukum Perancis yang asing itu dengan demikian akan berarti menerima kaidah-kaidah yang bersumber dari kekuasan negara (yang waktu itu berkehendak meresepsi hukum Perancis), yang kandungan normatifnya ternyata berbeda dari kandungan normatif kaidah-kaidah sosial yang dianut masyarakat setempat.

Mengamati dan mengomentari kenyataan ini, Eugen Ehrlich (1862-1922), seorang Gurubesar pada Universitas Wina, Austria, menyatakan bahwa pada waktu itu dapat disimak bahwa Hukum Negara (yang merupakan duplikasi Code Civil Perancis) amat berbeda dari hukum yang dianut rakyat di Provinsi Bulgovina dalam kehidupan mereka sehari-hari (Ehrlich, 1975). Hukum yang tertera di kitab-kitab nyata berbeda dari hukum yang hidup *(das lebend Recht, the living law)* yang dianut rakyat dengan segala keyakinannya. Pengalaman Austria itu mendemonstrasikan bahwa pada saat ranah jurisdiksi hukum negara yang formal dan positif itu memasuki ranah kultural yang berbeda, sesegera itu pula masalah pluralisme yang bersumber dari pluralitas kultural akan bermula, dan acap hukum formal yang diberlakukan atas kuasa negara menjadi tidak signifikan dalam kehidupan sosial-kultural yang riil.

Kalaupun Ehrlich pada awalnya hanya hendak berbicara tentang adanya *lebend Recht,* pada perkembangan berikutnya yang lebih menyeruak ke depan adalah topik tentang kebijakan transplantasi hukum undang-undang yang dibentuk di negeri penjajah untuk diberlakukan di negeri-negeri jajahannya. Transplantasi hukum Eropa ke negeri jajahannya hampir bisa dipastikan akan berkendala. Studi yang dikerjakan Robert B. Seidman di daerah bekas jajahan Inggris di Afrika menyimpulkan suatu dalil, yang diinduksi dari alam empirik, bahwa suatu perangkat hukum dari suatu negeri tidak akan mungkin ditransfer begitu saja ke negeri yang berkultural lain. Inilah yang disebut Robert Seidman sebagai dalil tentang *'law of the non-transferable law'.* Dalam hubungan ini, Seidman mengatakan dalam tulisannya bahwa keefektifan kontrol untuk mengendalikan tertib masyarakat yang telah berada pada taraf integrasi (sosial-kultural) yang lanjut itu tidak akan mungkin menghasilkan keefektifan yang sama ketika didayagunakan untuk mengontrol masyarakat lain – dalam contoh ini masyarakat kolonial – yang tidak atau

belum mengalami perkembangan struktur sosial dan struktur kesadaran (kultural) yang belum lanjut (Seidman, 1978:29-36; 1970:164-204).

Pengalaman Indonesia: Kebijakan kolonial yang tak diteruskan pada era pascakolonial

Pengalaman Austria yang diutarakan di muka itu pernah pula dialami oleh Indonesia (yang waktu itu masih bernama Hindia Belanda, suatu daerah jajahan Belanda). Ketika pada pertengahan abad ke-19 sampai awal abad ke-20, pemerintah Hindia Belanda memutuskan untuk memberlakukan hukum perdata Belanda (yang telah dikodifikasikan menurut model hukum kodifikasi Napoleon itu), reaksi-reaksi timbul dengan kerasnya dari beberapa kalangan sarjana Belanda yang berwawasan sosiologik dan penganut mazhab historik. Van Vollenhoven mencanangkan reaksinya berdasarkan pendiriannya yang berbunyi "*geen juristenrecht voor de Inlanders*" (tidak akan ada hukum yang cuma bisa dimengerti pakar-pakar hukum bisa diterapkan untuk rakyat pribumi yang dalam kehidupannya sehari-hari telah memiliki tatacara hukumnya sendiri).[4] Lebih pantaslah kiranya apabila hukum rakyat (yang oleh Snouck-Hurgronje dan diteruskan oleh Van Vollenhoven disebut 'hukum adat') direkam dan dipelajari terlebih dahulu sebelum dibentuk ke dalam hukum undang-undang dan kemudian dikodifikasikan, guna memedomani tindakan-tindakan hukum rakyat itu sendiri.

Penerus Van Vollenhoven, ialah Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta

[4] Tulisan-tulisan Van Vollenhoven yang dengan kuatnya mereaksi setiap rencana pemerintah untuk mengunifikasi hukum perdata HIndia Belanda berdasarkan hukum Eropa terdapat terutama karya-karyanya 'Geen juristenrencht voor de inlander', *De XXe Eeuw*, Maret 1905. 'De strijd om het Adatrecht', *De Gids*, Mei 1914; 'De Indonesier en zijn grond', Leiden: Brill, 1919; 'Een accident in de Indische rechtshervorming', *De Gids*, Maret 1921; 'Juridisch confectiewerk: Eenheidsprivaatrecht voor Indie', *Kolonial studien*, Th. I, 1925, No. 9.

(yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool te Batavia)* mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitaskomunitas dengan sanksi-sanksi. Hasil-hasil kerja di lapangan itu dicatat dan diterbitkan dalam buku-buku dan majalah-majalah hukum, dan acap (walaupun tidak diresmikan sebagai kodifikasi) dipakai sebagai rujukan oleh hakim-hakim pengadilan negeri yang harus mengadili perkara-perkara antara orang-orang pribumi. Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya itu, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak – atau tidak banyak – menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Pengalaman 'mendamaikan' hukum negara dengan hukum rakyat di masa kolonial ternyata sulit dilaksanakan pada zaman kemerdekaan. Pluralitas hukum rakyat sebagai *living law* berdasarkan paham partikularisme pada zaman kolonial terkesan tidak hendak diteruskan pada zaman kemerdekaan.

Dari uraian-uraian yang dipaparkan di muka itu terkesan bahwa hukum negara yang tertulis di kitab-kitab dan dokumen-dokumen – yang dulu disebut hukum kolonial dan yang kini disebut hukum nasional – itu tidak selamanya mencerminkan hukum rakyat yang hidup dan dianut rakyat setempat di dalam kehidupan sehari-harinya. Tidak dipahami hukum negara oleh rakyat yang berbagai-bagai itu terkadang bukan pula disebabkan oleh ketidaksadarannya melainkan juga sering karena ketidaksediaannya. Kenyataan seperti itu sesungguhnya mencerminkan pula telah terjadinya apa yang disebut *cultural gaps* (bahkan mungkin juga suatu *cultural conflict*). lsi kaidah yang terkandung dalam hukum negara dan yang terkandung dalam hukum yang dianut rakyat tak hanya tak bersesuaian satu sama lain melainkan juga acap bertentangan.

Pengalaman 'mendamaikan' isi kandungan hukum antara hukum yang diberi sanksi negara dengan hukum rakyat (atau sebut saja kaidah-kaidah sosial yang tersosialisasi dan diyakini oleh warga masyarakat-masyarakat lokal) sebagaimana diperoleh pada zaman kolonial – dan sedikit banyak boleh dibilang sukses – itu ternyata justru sulit dilaksanakan pada zaman kemerdekaan. Pluralitas hukum rakyat yang diakui berlaku sebagai *living law* berdasarkan paham partikularisme pada zaman kolonial terkesan tidak hendak diteruskan pada zaman kemerdekaan. Cita-cita nasional untuk 'menyatukan' Indonesia sebagai satu kesatuan politik dan pemerintahan telah punya kecenderungan untuk mengabaikan fakta kemajemukan hukum rakyat yang berformat lokal. Alih-alih, yang menguat adalah justru kebijakan unifikasi dan kodifikasi, dengan efek akan digantikannya hukum rakyat yang beragam itu dengan hukum nasional yang satu, yang berlaku dari Sabang sampai ke Merauke, dari Pulau Miangas sampai ke Pulau Rote.

Di sini kebijakan hukum nasional ditantang untuk dapat merealisasikan dengan segera cita-cita untuk memfungsikan hukum nasional yang berformat sebagai hukum undang-undang itu sebagai kekuatan pembaharu, yang secara efektif dapat mendorong terjadinya perubahan kehidupan, dari wujud masyarakat-masyarakat lokal yang berciri agraris dan berskala-skala lokal ke kehidupan-kehidupan baru yang lebih berciri urban dan industrial, dalam format dan skalanya yang nasional (dan bahkan kini juga global). Dari sini pulalah dianutnya doktrin baru untuk memfungsikan hukum undang-undang sebagai sarana pembaharuan dalam rangka pembangunan nasional, yang dipopulerkan Prof. Mochtar Kusumaatmadja sebagai asas pragmatik kegunaan *law* as a *tool* of *social engineering.* Sesungguhnya konsep *social engineering* itu adalah suatu konsep yang dikenal dalam ilmu politik, dan akhir-akhir ini juga dalam ilmu hukum, untuk memerikan adanya upaya yang sistematis oleh para pengemban kekuasaan negara untuk memengaruhi sikap dan perilaku rakyat dalam

skalanya yang luas. Dalam wacana hukum, kebijakan dan pelaksanaan kerja rekayasa sosial ini dilakukan dengan cara mendayagunakan hukum negara – berikut berbagai ragam sanksinya, yang pidana ataupun yang administratif – untuk memengaruhi atau mengubah hubungan sosial antar-manusia dalam masyarakatnya.[5]

Karena perubahan cita-cita itu acap bermula dari cita-cita para pemegang kendali kebijakan pemerintahan, sedangkan kesetiaan warga masyarakat pada umumnya (khususnya dari lapisan bawah yang kurang terdidik secara formal) lebih terlanjut ke nilai-nilai dan keyakinan-keyakinan yang dikukuhi secara konservatif di dalam komunitasnya, maka terjadilah di sini tegangan – yang terasa saling memaksa atau menekan – antara pemerintah beserta para elite pendukungnya dengan lapis-lapis masyarakat awam. Pengendali kebijakan negara mencita-citakan perubahan ke arah pola kehidupan yang baru, modern, industrial dan berkesetiaan nasional. Sementara itu masyarakat awam, lebih-lebih pada tahap-tahap awalnya, pada dasarnya dan pada umumnya cenderung bersikap konservatif, untuk lebih suka dan lebih banyak menyuarakan suara ragu akan manfaat dan kebajikan perubahan itu.

Kenyataan memang membuktikan, misalnya, pada saat kepemilikan tanah atau pengelolaan hutan tidak lagi diakui bertumpu pada legitimasi hukum adat yang hukum rakyat, melainkan harus disumberkan kesahannya pada hukum nasional, sesegera itu pula banyak warga masyarakat, yang tahunya cuma hukumnya sendiri yang lokal itu, lalu menjadi

---

[5] Di Indonesia istilah *law as a tool of social engineering* ini – baik di lingkungan akademik maupun dilingkungan praktisi – mengartikan *law* sebagai 'hukum undang-undang' dan bukan *judge-made law* seperti di Amerika dan sebagaimana yang dimaksudkan oleh Roscoe Pound. Pound juga memaknakan *law* sebagai *a bit wit of social engineering*, yang dalam fungsinya sebagai *social control* "(should be) applied in the context of a judicial and an administrative process ... (which) emphasizes the ideal element of the law, which is absent in legal positivism", baca Roscoe Pound, 1997, *Social control through law.* London: Transaction Publishers.

terancam kesulitan untuk kemudian kehilangan banyak hak. Akhir-akhir ini, undang-undang yang berkaitan dengan soal penguasaan air dan sumber-sumber air, juga menimbulkan banyak kontroversi, sehubungan dengan tersimak kian tertutupnya akses rakyat ke sumber daya alam yang berupa air itu, bahkan air yang berada di permukaan bumi sekalipun.

Pluralisme dan masalah penegakan hukum nasional

Banyak kebijakan yang tertuang dan dipositifkan ke dalam banyak perundang-undangan nasional yang berbeda dengan kelaziman-kelaziman yang telah diadatkan dalam hukum rakyat. Hukum negara yang tak bersesuai dengan hukum rakyat seperti itu tentu saja condong untuk tak akan dipilih warga masyarakat, khususnya yang berposisi sebagai elite dalam masyarakat-masyarakat lokal. Terkadang para patron yang elite lokal itu malah akan melakukan perlawanan dari bawah, dengan cara memengaruhi serta memobilisasi klien-kliennya. Sekalipun hukum negara itu ditopang oleh sanksi yang dilaksanakan secara terorganisasi oleh sejumlah aparat eksekutif, namun, karena pada umumnya hukum negara ini kurang dikenal, atau dipandang kurang menguntungkan masyarakat luas – lebih-lebih manakala hukum negara ini cuma hendak memperbanyak jumlah kewajiban yang mesti dipenuhi warga masyarakat, dan bukan hak-hak mereka – maka hukum negara ini condong akan terabaikan begitu saja.

Dalam praktik tidak lagi dua bagian untuk pemilik tanah dan satu bagian untuk penggarap melainkan satu bagian untuk pemilik tanah dan satu untuk penggarap, warga masyarakat di banyak desa akan tetap saja membagi hasil dengan cara 2 banding 1, dan para penggarap inipun sering tak hendak mencoba protes dengan merujuk kepada hukum negara. Ini mungkin disebabkan karena mereka tak mengetahui hak-hak baru ini, atau mungkin juga merasa asing dan tak tahu cara merealisasi hak-haknya yang baru itu. Warga-warga masyarakat, sebagai misal lain, akan tetap saja memandang

benar bahwa pria harus tetap berkemudahan apabila terpaksa menceraikan isterinya seperti hari-hari yang lalu, sebagaimana yang telah diajarkan, atau untuk tetap bisa mengawini dua atau tiga perempuan sesuai dengan kemungkinan yang telah diberikan oleh adat dan agamanya (asal adil!) dan tak mau peduli dengan apa yang telah dibatas-batasi oleh hukum negara, atau juga untuk mengawinkan anak-anak perempuan sekalipun masih berumur 12-13 tahun.

Menghadapi kenyataan seperti ini, sanksi hukum negara seakan-akan kehilangan legitimasinya dan kehilangan pula daya keefektifannya. Persoalannya bukan lagi berupa pelanggaran hukum oleh seorang dua orang yang tak berkesadaran hukum, yang tentunya akan dikoreksi dengan penjatuhan sanksi terhadapnya. Persoalan yang paling mendasar adalah persoalan keyakinan dan kesadaran hukum rakyat yang merujuk ke perangkat budaya yang berbeda dari postulat yang diambil sebagai premis kebijakan negara. Dengan demikian yang tengah dihadapi ini adalah persoalan konflik budaya dalam suatu masyarakat nasional yang berkeadaan plural dalam soal budaya masyarakatnya, sekalipun satu dalam makna politik dan pemerintahannya. Masalah seperti ini selalu terjadi tak cuma di Indonesia, akan tetapi juga di setiap negeri di mana sejumlah *ethno-nations* (bangsa atau suku bangsa yang masing-masing secara eksklusif disatukan oleh kesamaan budaya, tradisi dan bahasa) harus hidup dalam suatu kehidupan bernegara yang bertumpu pada solidaritas suatu supra-nation yaitu bangsa yang dibangun di atas kesamaan kehendak politik yang dinyatakan dalam ikrar-ikrar, sekalipun berbhineka dalam soal budaya dan tradisinya (Leoussi dan Steven Grosby, 2006).

Tak pelak lagi, masalah yang dihadapi oleh pemerintah di Indonesia dewasa ini akan amat berbeda dengan apa yang pernah dihadapi oleh sarjana-sarjana yang bersemangat nasionalisme pada zaman pemerintahan Hindia Belanda,

yang ketika itu berserempak menjadi penganjur-penganjur dipertahankannya hukum adat – yang berarti juga mempertahankan kemajemukan – untuk menghadapi hukum Belanda. Hal ini juga berbeda dari apa yang dialami Napoleon pada awal perkembangan unifikasi hukum nasional di Perancis. Persoalannya justru lebih mirip persoalan konflik hukum di Austria sebagaimana telah dilaporkan Ehrlich pada waktu yang lalu. Persoalan demikian itu jelas memerlukan penyelesaian berstrategi jangka panjang. Bukan mengutamakan pemaksaan dengan penerapan sanksi-sanksi yang tegas – dengan semangatnya yang bernuansa represif – melainkan mengutamakan usaha mensosialisasi 'hukum baru yang nasional' itu, melalui aktivitas-aktivitas berencana yang disebut penyuluhan. Aktivitas seperti ini tentulah bertujuan tunggal yakni terbangkitkannya kesadaran hukum yang baru di tengah masyarakat; berimbuhan kepercayaan bahwa sesungguhnyalah hukum nasional itu berperangai responsif dan berfungsi fasilitatif bagi berbagai puak masyarakat yang tengah memerlukan perlindungan hak.

Upaya seperti itu harus dipandang juga sebagai bagian dari aktivitas pendidikan politik dan pembangunan budaya baru yang bertaraf nasional daripada yang berformat subnasional. Tetapi mungkinkah, dan akan mudahkah? Bukankah mengajarkan sesuatu pemahaman baru itu juga berarti mengajak orang melupakan ajaran yang lama? Bukankah justru belajar melupakan itu yang sebenarnya lebih sulit? Tidakkah akan lebih realistik dan arif untuk membiarkan saja terwujudkannya kemajemukan pada tataran lokal – yang karena itu lebih terinterpretasi dan bergayung sambut dengan budaya hukum rakyat setempat – sekalipun tetap mencita-citakan kesatuan pada tataran nasional? Tidakkah anjuran kebijakan untuk *to think nationally, but to act locally* patut dipertimbangkan kembali di sini?

Mempersempit jarak kesenjangan substantif antara hukum yang nasional dan yang teradat dalam kehidupan rakyat

Sesungguhnya berbagai penyuluhan hukum yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah bertujuan tak hanya sekadar mengabarkan hukum-hukum baru kepada masyarakat, melainkan lebih jauh daripada itu, yakni menjadikan kaidah-kaidah baru itu diketahui dan diperhatikan setiap warga negara agar warga ini tidak akan mengalami kesulitan di tengah kehidupan bernegara nasional ini. Pengalaman membuktikan bahwa hukum negara memang bisa diabaikan dan tak perlu diketahui atau diperhatikan, selama seseorang warga tak hendak terlibat dengan atau ke dalam kehidupan bernegara, atau tak hendak memerlukan fasilitas bantuan jasa aparat pemerintahan negara. Kewajiban yang diharuskan hukum negara kepada setiap warga untuk mencatatkan kelahiran anak atau pernikahan yang dijalani, misalnya, dapat saja diabaikan untuk sementara. Tetapi begitu sang anak sudah memerlukan sekolah, atau isteri memerlukan pengakuan sah guna memperoleh hak akan tunjangan, maka akan mulailah timbul kesulitan sebagai akibat pengabaiannya pada ketentuan kaidah hukum negara selama ini.

Sekalipun dalam pengembangan hukum nasional dewasa ini pemerintah berposisi ofensif, ditunjang oleh struktur dan personil pemerintahan atau organisasi eksekutif yang kuat, namun upaya-upaya untuk menyadarkan rakyat agar segera meresepsi hukum negara atau untuk tidak bersikukuh secara konservatif pada hukum lokalnya saja tidak serta-merta akan mudah. Merekayasa budaya dan mengubah keyakinan serta perilaku sekelompok warga masyarakat memang merupakan tugas berat dan berjangka panjang. Pada akhirnya semua upaya itu adalah juga upaya menumbuhkan kesadaran berbangsa dalam suatu kehidupan bernegara bangsa dan untuk berkesetiaan baru: tidak lagi mengutamakan masyarakat-masyarakat suku setempat akan tetapi mengutamakan

masyarakat baru yang disebut masyarakat nasional, yang beruanglingkup dari Sabang sampai ke Merauke, dan dari Pulau Miangas sampai ke Pulau Rote itu.

Sekali lagi harus dikatakan di sini bahwa upaya seperti itu tidak akan mudah. Manakala dalam kehidupan berbangsa dengan bersaranakan hukum nasional itu kepentingan dan kebutuhan hukum masyarakat-masyarakat lokal justru kurang terpenuhi, sedangkan hukum-hukum lokal yang tertulis terbukti selama ini tidak hanya murah akan tetapi juga terasa lebih melindungi kepentingan-kepentingan setempat, maka selama itu kesadaran lamalah yang akan lebih kuat bertahan. Dalam konsep dan teori, dikatakan bahwa hukum yang responsif pada perkembangan kebutuhan hukum warga masyarakat yang awam pada umumnya akan lebih cepat mengundang ketaatan daripada hukum yang lebih tanggap pada kepentingan-kepentingan etatis, dengan berbagai sarana penegaknya yang represif (Nonet dan Selznick, 2001).

Yang masih juga harus diingat dan dipikirkan pada masa ini adalah kenyataan bahwa sekarang ini – berbeda dengan zaman awal pertumbuhan negara-negara nasional di Eropa – kehidupan pada tataran nasional bukanlah satu-satunya alternatif yang hendak mengatasi kehidupan lokal itu. Kini kehidupan telah kian marak dalam format-formatnya yang global, seolah menawarkan alternatif baru yang tak cuma hendak mengatasi kehidupan yang lokal melainkan juga yang nasional. Dalam suasana kehidupan yang kian terasa menuju ke suasana *one world, different but not divided* dewasa ini, terjadilah suatu paradoks bahwa yang lokal tak akan kunjung terancam mati, sebagaimana yang terkesan akan terjadi demikian dalam suasana yang nasional dan modern serta anti-tradisi itu dalam praktiknya, melainkan hidup kembali untuk koeksis sebagai alternatif yang dapat pula dipilih dalam kehidupan ini.

Tatkala terbukti bahwa selama ini modernisme – dan dengan demikian juga hukum nasional yang konon modern itu – tak mampu memecahkan seluruh persoalan kemanusiaan, tak hanya apa yang global, dengan semangat postmodernismenya, melainkan juga yang lokal, dengan tema-tema premodernismenya, berani bangkit untuk menawarkan alternatif dalam kehidupan budaya, sosial, politik, ekonomi dan hukum kepada umat manusia. Manakala dalam kehidupan berskala global ini yang akan pertama-tama terwujud adalah suatu *global society* yang akan berpotensi membebaskan jutaan manusia dari ikatan-ikatan aturan hukum nasional yang berhakikat sebagai mekanisme kontrol di tangan penguasa-penguasa negara, dan bukan suatu *global state,* maka otonomi-otonomi pengaturan pada skala mikro 'untuk kalangan sendiri' akan lebih banyak terjadi. Adjudikasi-adjudikasi oleh badan-badan peradilan yang terikat untuk merujuk ke hukum (negara) nasional diramalkan akan banyak mundur, untuk lebih sering tergantikan oleh cara-cara penyelesaian yang lebih luwes. Sudah sejak tahun 1960-an, Stewart Macaulay menengarai hal ini terjadi di kalangan para pebisnis yang ingin penyelesaian-penyelesaian perkara hukum yang lebih efisien dan efektif, namun justru acap merasa terganggu oleh prosedur-prosedur hukum yang terlalu kaku dan makan waktu.[6]

Hukum serba baku yang dibuat oleh kekuasaan-kekuasaan sentral diramalkan akan semakin banyak berkurang. Di dalam kehidupan yang kian bersifat majemuk, tak hanya dalam format kehidupan nasional melainkan juga

[6] Dirintis oleh pemikiran Stewart Macaulay, perbincangan tentang hukum yang juga berlangsung berkenaan dengan ihwal bisnis – seperti masalah kontrak, kebangkrutan usaha, perpajakan, dan sebagainya – telah berarah ke fakta betapa lebarnya celah perbedaan antara preskripsi hukum berikut teori-teori doktrinalnya dan fakta-fakta praktik-praktiknya. Macaulay menunjukkan bahwa ketentuan hukum undang-undang itu tidak sekali-kali berposisi sentral. Alih-alih, konvensi dan berbagai tatakebiasaan yang non-kontraktual – yang juga tertampakkan dalam perilaku bisnis – itulah yang menciptakan tertib kehidupan. Baca: Stewart Macaulay. "Non-contractual relations in business: A preliminary study", *American Sociological Review*, Th. 28, No. 1. (1963).

dalam konteks kehidupan yang kian mengglobal, kesepakatan-kesepakatan kontraktual *de novo* akan lebih banyak terjadi. Kalaupun ada pihak ketiga yang terpaksa diundang untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang timbul dari kontrak-kontrak itu, maka lembaga-lembaga *alternative dispute resolution* akan cenderung lebih banyak dipilih daripada penyelesaian-penyelesaian lewat badan-badan peradilan nasional yang kental dengan berbagai acara yang serba formal dan prosedural. Makin cepat berkembangnya *the global society* di satu pihak, dan makin cepat pula surutnya kemampuan dan peran *the nation states* dalam ihwal penataan kehidupan sosial-ekonomi yang menjamin kesejahteraan hidup. Di lain pihak, akan makin cepat pula satuan-satuan parastatal di dunia ini – yang di satu pihak telah 'mengglobal' tetapi yang di lain pihak juga '*go local*' – akan menemukan otonominya untuk mengembangkan aturan-aturannya sendiri, 'untuk kalangan sendiri' seperti yang pernah ditunjukkan oleh Sally Falk-Moore tentang praktik-praktik penyelesaian perkara dalam masyarakat-masyarakat lokal yang eksklusif (Moore, 1973).

~ 3 ~

Menelusuri perkembangan kajian pluralisme hukum di Indonesia

Lidwina Inge Nurtjahyo

Pendahuluan

Pada hakikatnya, kajian pluralisme hukum menerangkan relasi antara masyarakat dengan berbagai sistem hukum yang bekerja di dalamnya (Benda-Beckmann, 2005). Kajian pluralisme hukum didasari oleh pemikiran kritis atas arus dominan pemikiran sentralisme dan positivisme hukum dalam mempelajari hubungan antara hukum dengan masyarakat. Sentralisme hukum menurut Griffiths (2005:71)[1] adalah pemikiran yang melihat bahwa konsep hukum semata-mata mencakup pengertian hukum produk negara dan berlaku seragam untuk semua pribadi yang berada di wilayah jurisdiksi negara tersebut. Posisi hukum negara ini sebegitu dominannya di antara kehadiran sistem-sistem hukum yang lain – misalnya hukum agama (dalam konteks masyarakat Barat hukum Gereja, dalam konteks Indonesia hukum Islam), norma-norma keluarga, kode etik dan sistem hukum adat. Akibatnya, sistem hukum yang lain itu, dalam sudut pandang sentralisme hukum, daya ikatnya lebih lemah dan harus tunduk kepada hukum negara. Hukum dalam kerangka pemikiran sentralisme hukum, merupakan kaidah normatif yang bersifat memaksa, eksklusif, hirarkis, sistematis, berlaku seragam (Griffiths, 2005:71). Dalam konteks pemikiran sentralisme hukum, hukum dianggap sebagai sebuah sistem yang netral, obyektif dan otonom (Danardono, 2007:1). Jadi, hukum tidak dapat

[1] Terjemahan ke dalam bahasa Indonesia untuk tulisan Griffiths ini lihat Tim HuMa, 2005, *Pluralisme hukum: Sebuah pendekatan interdisiplin*. Jakarta: HuMa, Ford Foundation.

berubah atau dipengaruhi oleh entitas-entitas lain yang ada. Hukum bahkan dianggap berdiri terlepas dari masyarakatnya, sehingga tidak mungkin dibentuk, diubah, dirumuskan, ditafsirkan berbeda oleh anggota masyarakat yang menjadi 'tempat' hukum itu berlaku.

Dari sudut pandang sentralisme, hukum bersifat *top down* sekaligus juga *bottom up* (Griffiths, 2005). *Top down* artinya keberlakuan hukum sangat tergantung pada pertimbangan dan keputusan penguasa, aktivitas-aktivitas dan rangkaian interaksi yang dilakukan rakyat tidak dihitung. *Bottom up* artinya sistem hukum dianggap tersusun berlapis-lapis, membentuk suatu struktur yang bersifat hirarkis, dari mulai aturan yang berada di bawah sampai kepada puncak lapisan yang merupakan kaidah utama atau menurut Hans Kelsen adalah *grund norm*/norma dasar. Segala peraturan yang berada di lapis bawah, tidak diperkenankan untuk 'keluar jalur', harus sesuai dengan norma dasar yang ada di puncak hirarki tersebut.

Di sisi lain, pemikiran positivisme hukum, sebagai pemikiran 'arus utama' yang juga dikritik dalam kajian pluralisme hukum, sangat dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran ilmu alam (Griffiths, dalam HuMa, 2005). Dalil-dalil yang berlaku dalam ilmu alam/ilmu pasti (misalnya matematika), diterapkan dalam ilmu hukum. Konsekuensinya, perumusan dan praktik hukum tidak dilakukan secara acak, tetapi terstruktur, rasional dan logis berdasarkan asumsi dan asas-asas hukum tertentu (Danardono, 2007:2). Aspek rasional dan logis dari hukum ini dimungkinkan karena dalam positivisme hukum, masyarakat diasumsikan sebagai suatu entitas yang statis (dianggap mudah untuk diatur, diarahkan dengan aturan-aturan yang diproduksi negara). Masyarakat dianggap tidak mampu memproduksi suatu aturan atau melakukan tindakan yang membawa akibat bagi terjadinya perubahan hukum. Hukum dilihat sebagai suatu sistem

pengaturan yang sifatnya tertutup *"...legal formalism – the notion that law is a closed and autonomous system of rules, that legal rules are determinate..."* (Hunter, Ingleby dan Johnstone, 1995: xi).

Ketika sentralisme hukum menafikan keberadaan sistem hukum lain di luar hukum negara atau mengakuinya tetapi sekedar sebagai 'pengakuan' dalam teks, positivisme hukum menafikan kemampuan masyarakat membuat hukumnya sendiri. Hukum, dalam sudut pandang positivistik, mampu untuk mengakomodir segala gejala yang terjadi dalam masyarakat. Baik sentralisme hukum maupun positivisme dalam kajian hukum, keduanya memandang hukum berdasarkan asumsi teoritis tanpa melihat fakta empirik yang ada (Griffiths, 2005:72). Dua pandangan ini telah menimbulkan ketidak-akuratan dalam berbagai pengamatan masalah hukum yang timbul di masyarakat. Selain itu, kedua pandangan tersebut juga menyederhanakan permasalahan dengan menganggap, bahwa realita hukum dalam masyarakat sama dengan substansi dalam hukum modern. Padahal hukum modern produk negara tidaklah sempurna (Griffiths, 2005:73). Bukti ketidak-sempurnaan sistem hukum modern dapat dilihat dari:

a. tumpang tindihnya aturan-aturan negara, terutama pada level pelaksana kebijakan di lapangan/*street level bureaucracy* (Lipsky, 1980). Fakta ini menggugurkan beberapa dalil pemikiran sentralisme hukum bahwa hukum berlaku seragam dan aturan-aturan hukum negara itu tersusun secara hirarkis;

b. kenyataan bahwa hukum negara sesungguhnya tidak bebas nilai (Soehendera, 2005). Menurut saya, ketidakbebas-nilaian ini terjadi karena pertama, hukum dalam pembuatannya selalu mengandung atau dipengaruhi oleh nilai yang dianggap baik oleh kelompok/individu yang memiliki otoritas untuk

> membuatnya Kedua, dalam pelaksanaannya, suatu aturan atau hukum dipengaruhi aspek kepentingan pembuat hukum tersebut. Hukum sebetulnya bukan berasal dari konsensus sosial melainkan ditentukan dan dijalankan oleh kekuasaan. Agar diterima oleh masyarakat maka substansi hukum yang demikian ini, dijelaskan dari kacamata kepentingan tertentu, dengan membangun kesadaran semu/*false conciusness* (Wallace dan Wolf, 1980 dalam Irianto, 2005:57).

Bukti-bukti di atas merupakan kegagalan pendekatan positivistik terhadap hukum. Untuk itulah diperlukan suatu kajian antar disiplin ilmu. Banakar dan Travers (2005) menyebutnya sebagai kajian sosio-legal. Otto juga menyebutkan bahwa dalam upaya ahli hukum untuk melihat bagaimana hukum negara sesungguhnya diterapkan dalam masyarakat, penting untuk membicarakan *law in action*, yaitu tentang bagaimana hukum sesungguhnya bekerja dalam masyarakat (Otto, 2002:23). *Law in action* menurut Otto hanya dapat ditemukan dengan mempergunakan kajian antar-disiplin ilmu, yang antara lain meliputi antropologi hukum, sosiologi hukum, kajian wacana, dan sebagainya.

Antropologi hukum sebagai salah satu kajian yang bersifat sosio-legistis mencoba untuk melihat hukum dalam konteksnya sebagai bagian dari kebudayaan yang berfungsi sebagai alat kontrol sosial (Ihromi, 1993a: 4). Dalam konteksnya sebagai bagian dari kebudayaan, hukum tidak lagi dipandang semata-mata sebagai sesuatu yang dihasilkan negara. Hukum merupakan hasil dari kebudayaan, yang merupakan konstruksi masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya.

Alur perkembangan kajian pluralisme hukum

Akibat dari cara pandang antropologi hukum yang melihat hukum merupakan bagian dari kebudayaan yang memiliki kemampuan sebagai alat kontrol sosial, maka dapatlah

dikatakan bahwa setiap masyarakat memiliki cara berhukumnya masing-masing (Ihromi, 1993). Untuk itulah, dalam kajian antropologi hukum, salah satu fokus perhatiannya adalah pluralisme hukum. Kajian ini menjelaskan situasi empirik di dalam masyarakat di mana terdapat lebih dari satu sistem hukum pada bidang sosial yang sama.

Kajian pluralisme hukum sendiri dalam antropologi hukum, sampai saat ini telah berkembang melalui beberapa tahap. Beberapa ahli yang membagi perkembangan kajian pluralisme hukum ini antara lain Franz von Benda-Beckmann (tulisan asli 1989, diterjemahkan dalam Ihromi, 1993; tulisan bersama Keebet von Benda-Beckman dan Anne Griffiths, 2005) dan Sulistyowati Irianto (2000; 2009). Menurut Irianto, pembagian tahap-tahap perkembangan kajian pluralisme hukum tersebut terdiri dari empat tahap sebagaimana dijelaskan di bawah ini.

Tahap pertama, sekitar tahun 1960-an sampai 1970-an adalah tahap di mana kajian pluralisme hukum memusatkan diri pada penelitian-penelitian mengenai beberapa sistem hukum yang berada bersamaan dalam suatu lapangan sosial dan menentukan batasan di antara sistem hukum tersebut. Pada saat tersebut, ketertarikan para ahli yang melakukan kajian pluralisme hukum hanyalah untuk melakukan pemetaan/ *mapping* terhadap sistem hukum negara (yang notabene tertulis) dan sistem hukum lain di luar hukum negara. Sistem hukum lain di luar hukum negara yang dimaksud di sini adalah hukum adat dan hukum agama.

Tahap kedua, dari tahun 1970-an sampai 1990-an, kajian pluralisme hukum berkembang lebih jauh dengan meneliti adaptasi, kompetisi, yang dilakukan anggota masyarakat terhadap beberapa sistem hukum. Pada tahap ini kajian yang dilakukan tidak lagi sekedar melakukan pemetaan, melainkan juga mencoba melihat apa yang terjadi dalam masyarakat apabila dalam satu lapangan sosial terdapat

beberapa sistem hukum sekaligus yang mengaturnya. Pada tahap ini, berkembang juga kajian bidang-bidang sosial semi otonom yang antara lain dilakukan oleh Sally Falk Moore (1978).

Pada tahap ketiga, dari awal sampai akhir 1990-an pluralisme hukum mengkaji pilihan individu anggota masyarakat dalam menentukan sistem hukum dan metode penyelesaian sengketa yang digunakan.

Tahap keempat, awal tahun 2000-an kajian pluralisme hukum telah sampai pada kajian terhadap pengaruh antara sistem hukum dan kebijakan internasional terhadap konteks hukum dan kebijakan nasional dan lokal. Kajian pluralisme hukum pada tahap ini disebut juga sebagai kajian pluralisme hukum dengan perspektif global. Melalui kajian ini dijelaskan banyak hal berkaitan dengan hubungan antara hukum dan masyarakat yang sedang berubah karena proses globalisasi dapat dijelaskan. Hal-hal tersebut antara lain:

a. proses terbentuknya dan bekerjanya hukum dalam masyarakat. Contoh kajian mengenai hal ini misalnya penelitian mengenai *epistemic community* (Wiber dalam Benda-Beckmann, 2005:131-51);

b. interaksi antara sistem hukum yang ada dalam masyarakat (Nilubol Chai-Itthipornwong, 2004);

c. perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat dan pengaruhnya terhadap perkembangan hukum, misalnya mengenai kaitan antara migrasi dengan upaya '*re-framing*' terhadap nilai-nilai normatif yang dianut seseorang (Nuijten dalam Benda-Beckmann, 2005:51-68).

Konsep dan metode dalam kajian pluralisme hukum

Pluralisme hukum sendiri dalam perkembangan kajiannya berangkat dari konsep yang amat beragam. Kita sebutkan saja beberapa di sini, misalnya konsep yang diajukan John Griffiths (dalam Irianto, 2005:58):

> *Legal pluralism is the fact, legal centralism is a myth, an ideal, a claim, an illusion. By legal pluralism I mean the presence in a social field of more than one legal order.*

Kondisi pluralistik yang dipaparkan oleh Griffiths ini dapat dilihat sebagai '*weak legal pluralism*' atau '*strong legal pluralism*'. Bilamana pluralisme itu menjadi 'kuat' (*strong)* dan sebaliknya menjadi 'lemah' (*weak)*? Pluralisme hukum tersebut disebut sebagai pluralisme hukum yang lemah ketika negara (dan pemerintah) mengakui hadirnya sistem-sistem hukum lain di luar hukum negara tetapi sistem-sistem hukum non-negara tersebut tunduk keberlakuannya di bawah hukum negara. Sebaliknya ketika negara (dan pemerintah) mengakui hadirnya sistem-sistem hukum lain di luar hukum negara dan sistem-sistem hukum non-negara tersebut memiliki kapasitas keberlakuan yang sama kuatnya dengan hukum negara, saat itulah terdapat pluralisme hukum yang kuat (Griffiths, dalam Irianto, 2005:59).

Konsep pluralisme hukum lain dikemukakan oleh Sally Falk Moore. Menurutnya konsep pluralisme hukum merujuk kepada situasi normatif yang heterogen berdasarkan adanya fakta bahwa tindakan sosial selalu dilakukan dalam konteks bidang-bidang sosial yang beragam dan saling tumpang tindih. Pluralisme hukum yang dikemukakan Moore dapat diamati ketika terjadi tindakan sosial. Tindakan sosial yang dimaksud Moore adalah tindakan-tindakan yang terjadi dalam bidang-bidang sosial yang bersifat semi otonom dalam masyarakat.

Muncul pertanyaan, tindakan sosial macam apakah yang dapat diamati untuk melihat adanya gejala pluralisme

hukum? Ada satu metode yang khas antropologi hukum untuk mengamati bagaimana hukum(-hukum) bekerja dalam masyarakat, yakni metode kajian sengketa (Hoebel 1941:26-27, dalam Ihromi 1993:203). Hoebel menerangkan bahwa melalui kajian sengketa dapat ditemukan bagaimana anggota masyarakat berhukum. Maksud dari 'bagaimana masyarakat berhukum' adalah melalui kajian sengketa, dapat kita lihat pilihan-pilihan apa saja yang dimiliki oleh anggota masyarakat yang terlibat dalam sengketa untuk menyelesaikan sengketanya. Kemudian, di antara pilihan hukum tersebut manakah yang kemudian digunakan dengan pertimbangan paling dapat membantu anggota masyarakat tersebut karena dapat melindungi kepentingannya dalam proses penyelesaian sengketa.

Selain Hoebel, Moore juga menawarkan cara lain untuk mengamati kondisi pluralistik di bidang hukum ini. Metode Moore tidak dilakukan dengan mengamati suatu sengketa, melainkan dengan mengamati bidang-bidang sosial yang terdapat dalam masyarakat. Dalam bidang-bidang sosial yang dimaksud oleh Moore, masyarakat dapat membuat aturannya sendiri melalui keputusan bersama ataupun melalui keputusan dari individu atau kelompok orang yang diberi otoritas untuk itu. Aturan tersebut bersifat mengikat, pelanggaran terhadap aturan yang dibuat akan menghasilkan sanksi (biasanya sanksi bersifat sosial). Bidang-bidang sosial ini meskipun nampaknya memiliki otoritas untuk menghasilkan aturan, ternyata tetap bersifat rentan terhadap aturan lain yang berasal dari luar. Dalam hal ini aturan dari luar yang dimaksud adalah aturan negara, adat, maupun aturan agama (Moore, 1978). Pada titik inilah kondisi pluralistik aturan-aturan yang ada dalam masyarakat dapat diamati.

Bagaimana dengan metode kajian pluralisme hukum yang berperspektif global di mana masyarakat yang dikaji adalah masyarakat yang bergerak melintasi batas-batas geografis

daerahnya, bahkan negaranya? Dalam kajian pluralisme hukum yang berperspektif global, metode yang ditawarkan adalah pengamatan terhadap para aktor yang mobilitasnya tinggi. Aktor-aktor ini melakukan aktivitas yang membuat sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain saling berinteraksi secara dinamis (Benda-Beckmann, 2005). Benda-Beckmann menyebutkan bahwa ekspatriat, diplomat, pekerja lembaga non-pemerintah di tingkat internasional merupakan para aktor yang mobilitasnya tinggi.

Sebetulnya di samping para aktor yang disebutkan oleh Benda-Beckmann (2005), Monique Nuijten menyajikan kajian tentang buruh migran sebagai aktor yang menarik untuk diamati dalam rangka mengkaji pluralisme hukum (Nuijten, 2005). Dalam kajiannya tentang migran Meksiko di Amerika Serikat, Nuijten mendeskripsikan bagaimana para migran tersebut menafsirkan ulang nilai dan aturan (adat, agama, negara asal) yang mereka bawa dari tempat tinggalnya yang lama ketika berhadapan dengan nilai dan aturan dalam konteks masyarakat di tempat tinggal mereka yang baru, termasuk juga hukum negara (Amerika Serikat). Dengan metode pengamatan terhadap kegiatan para imigran tersebut dari tempat asalnya ke tempat mereka berpindah, Nuijten berhasil mendeskripsikan bagaimana hukum bergerak dinamis. Jadi, metode untuk kajian pluralisme hukum dengan perspektif global ini tidak lagi menggunakan metode yang terpusat pada satu kelompok masyarakat dengan batas-batas geografis yang jelas, melainkan dengan mengamati aktivitas dan mobilitas para 'aktor' yang tidak lain adalah orang-orang dengan mobilitas tinggi (Nurtjahyo, 2009:68). Kajian pluralisme hukum dengan metode ini dapat digunakan misalnya ketika kita mencoba untuk mengkaji pluralisme hukum yang terjadi akibat masuknya kelompok tenaga kerja asing dalam suatu wilayah, atau ketika kita mengkaji tentang pengaruh kebijakan atau peraturan pada level internasional dan nasional pada kebijakan lokal.

Contoh-contoh hasil kajian pluralisme hukum

Contoh dari penggunaan metode kajian sengketa dapat kita lihat salah satunya dalam tulisan Rikardo Simarmata. Simarmata memaparkan pluralisme hukum dalam konteks penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam (Simarmata, 2005a). Simarmata menggambarkan tentang pertemuan antara sistem hukum negara dengan sistem hukum adat dalam upaya pengelolaan sumber daya alam. Pertemuan ini dapat berpotensi menimbulkan konflik kalau salah satu sistem hukum memiliki relasi dominasi. Apalagi jika penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam dari perspektif hukum adat dilihat sebagai 'pelanggaran' oleh perspektif hukum negara. Akan tetapi sebaliknya, jika para pihak dapat mengelola kepentingan mereka bersama dan memiliki posisi tawar yang berimbang, pertemuan antara sistem hukum ini dapat saling melengkapi.

Selain Rikardo Simarmata yang mengkaji pluralisme hukum dalam masyarakat melalui metode kajian sengketa, ada beberapa ahli juga telah melakukannya lebih dulu. Sebut saja Keebet von Benda-Beckmann dengan penelitiannya tentang penyelesaian sengketa waris atas tanah pada masyarakat Minangkabau. Tulisan Keebet yang dirilis pada tahun 1984, menampilkan fakta bahwa dalam upaya menyelesaikan konflik atas tanah, masyarakat Minangkabau mempertimbangkan keberagaman norma yang ada. Selain hukum negara, prinsip-prinsip hukum agama dan hukum adat sangat kuat berpengaruh dalam penyelesaian perkara-perkara pertanahan di Minangkabau.

Salah satu ahli antropologi hukum Indonesia, Sulistyowati Irianto, juga menulis tentang pluralisme hukum yang terdapat dalam proses penyelesaian sengketa waris yang dihadapi perempuan Batak. Irianto menjelaskan bahwa dalam temuan lapangannya, perempuan Batak ternyata berhadapan dengan pilihan hukum yang beragam: hukum adat, hukum

agama, dan hukum negara, ketika mereka bersengketa dengan sanak saudaranya dalam menentukan waris. Sengketa waris yang dimaksud dalam penelitian Irianto baik waris dari orangtua maupun waris atas harta gono gini setelah suami mereka meninggal.

Jan Michiel Otto dalam salah satu tulisannya juga membahas tentang pluralisme hukum, dalam konteks masyarakat di Cina daratan. Otto menjelaskan Pemerintah Cina daratan ternyata harus berhadapan dengan aturan-aturan lain yang ada dalam masyarakat tersebut, misalnya aturan adat dan agama. Selain itu juga dalam tulisannya Otto menjelaskan bahwa faktor-faktor lain di luar hukum juga berpengaruh terhadap implementasi hukum negara. Faktor-faktor di luar hukum yang dimaksud oleh Otto pertama, struktur sosial dan kultural masyarakat Cina. Kedua, struktur kekuasaan politik. Ketiga, kepentingan ekonomi kelompok tertentu yang memengaruhi pelaksanaan hukum negara. Keempat, kurangnya kapasitas sumber daya manusia dan lembaga negara dalam rangka mengimplementasikan aturan-aturan produk negara. Kurangnya kapasitas ini baik dalam konteks kuantitatif maupun kualitatif.

Terakhir tetapi bukannya berarti kurang penting, adalah kajian yang dilakukan oleh Djaka Soehendera (artikel dalam Masinambouw –ed., 2000) tentang peladang berpindah Dalam kajian tersebut, Soehendera menemukan bahwa dalam melaksanakan kegiatan yang telah diatur secara turun-temurun oleh adat, para pembuka ladang tersebut sekarang berhadapan dengan hukum negara yang notabene menganggap bahwa kegiatan perladangan berpindah melanggar aturan negara. Mengapa demikian? Tidak lain karena perladangan berpindah dianggap mengacam keselamatan lingkungan hidup dengan adanya pembakaran hutan. Akan tetapi apakah benar demikian? Soehendera kemudian menyoroti kehadiran perusahaan yang memiliki HPH dan melakukan pembakaran

serta pembalakan hutan dengan skala makro. Dalam konteks hukum negarapun ternyata terdapat gejala pluralisme hukum di mana terdapat keberagaman peraturan dalam satu bidang yang sama, bahkan antara peraturan tersebut saling bertentangan.

Perdebatan tentang kajian pluralisme hukum

Sekalipun kajian pluralisme hukum adalah kajian empirik karena berdasarkan fakta di lapangan, tetapi terdapat beberapa kritik terkait dengan kajian ini. Pertama, akibat dari cara pandang kajian pluralisme hukum yang melihat bahwa hukum dalam konteksnya sebagai bagian dari kebudayaan, maka muncul pertanyaan mengenai bagaimana cara menarik garis untuk membedakan antara hukum (legal) dengan nilai-nilai budaya maupun kebiasaan dalam masyarakat.

Kedua, seperti yang sering ditanyakan di dalam diskusi terbuka maupun pengajaran di kelas-kelas antropologi hukum, apa saja sumbangan nyata kajian pluralisme hukum bagi revisi dan pengembangan hukum yang berkeadilan. Dengan kata lain, apakah kajian pluralisme hukum ini menyediakan solusi praktis bagi penyelesaian masalah-masalah hukum dalam masyarakat? Pertanyaan tersebut muncul karena saat ini kajian pluralisme hukum kebanyakan dilakukan pada level deskriptif dan analisis. Hasil kajian pluralisme hukum sebagian besar saat ini belum terlihat dapat memberikan solusi praktis yang ditunggu baik oleh praktisi maupun aktivis pemberdayaan masyarakat di bidang hukum.

Ketiga, kritik yang biasanya muncul dari kalangan penegak hukum. Ketika kajian pluralisme hukum dilakukan, berarti memberi ruang bagi pengakuan atas sistem-sistem hukum lain di luar hukum negara. Pengakuan ini dilihat sebagai memberi ruang bagi terciptanya ketidakpastian hukum.

Menjawab kekhawatiran yang tergambar dalam kritik pertama, tentang kesulitan memberi batasan antara hukum dengan nilai-nilai budaya dan kebiasaan; dapat dikemukakan pendapat ahli yang mencoba menarik garis batas antara hukum dengan adat kebiasaan ataupun nilai-nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat. Pertama, dapat kita cuplik pendapat Adamson Hoebel. Ia menyatakan bahwa

> *a social norm is legal if its neglect of infraction is regularly met, in threat or in fact, by the application of physical force by an individual or group possessing the socially recognized privilege of so acting.* (Hoebel, 1954:28)

Jadi menurut Hoebel, suatu norma sosial dapat dikatakan sebagai hukum apabila sudah dibuktikan melalui beberapa peristiwa, bahwa pelanggaran terhadapnya akan mendapatkan sanksi yang diterapkan oleh pihak yang memiliki otoritas untuk itu. Dalam pembatasan yang dikemukakan Hoebel ini, dapat kita sebut beberapa aspek. Pertama, hukum itu dari perspektif antropologis adalah perangkat keputusan atau aturan yang mengandung sanksi. Kedua, hadirnya aspek otoritas, yaitu pihak yang dianggap memiliki wewenang untuk menjatuhkan dan menerapkan sanksi terhadap pihak yang dianggap melanggar.

Leopold Pospisil dengan lebih terinci mengemukakan beberapa atribut untuk membedakan antara aktivitas hukum dan non hukum dalam masyarakat. Keempat atribut hukum tersebut adalah *attribute of authority, attribute of intention of universal application, attribute of obligation, attribute of sanction* (Pospisil, 1971:36). Adanya atribut otoritas berarti suatu keputusan dapat disebut sebagai hukum, apabila keputusan tersebut dihasilkan oleh individu atau sekelompok orang dalam masyarakat yang berwenang/ditunjuk untuk itu. Atribut kedua, yaitu atribut universalitas, mengandung makna bahwa suatu keputusan dapat dikatakan sebagai hukum apabila berlaku secara universal. Atribut ketiga, adalah atribut

obligation. Artinya suatu keputusan dianggap sebagai hukum jika mengatur masalah hak dan kewajiban dari anggota masyarakat secara timbal balik. Terakhir dan melengkapi atribut yang lain adalah atribut keempat, yaitu mekanisme pemaksa berupa sanksi.

Untuk jawaban atas kritik yang kedua, dapat dijelaskan sebagai berikut. Kajian pluralisme hukum sebetulnya sangat berperan dalam memberi pemahaman baru kepada akademisi di bidang hukum, praktisi hukum, maupun penggiat advokasi hak-hak masyarakat di berbagai bidang (secara khusus bidang perlindungan hak-hak masyarakat adat) terhadap kondisi keberagaman hukum dalam masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kajian ini menyadarkan bahwa sebetulnya hukum negara tidak berdiri,melainkan, pada konteks-konteks tertentu, berinteraksi bahkan berkompetisi dengan sistem-sistem hukum lain yang telah ada lebih dulu dalam masyarakat (Benda-Beckmann, 2005).

Terhadap jawaban atas kritik yang ketiga, bahwa kajian pluralisme hukum bertentangan dengan prinsip kepastian hukum, dapat dijelaskan sebagai berikut. Pada hakikatnya hukum dalam pelaksanaannya oleh anggota masyarakat diharapkan selain bersifat pasti, terlebih-lebih lagi adil. Pada kasus-kasus di mana hukum negara ternyata tidak dapat mengakomodir rasa keadilan masyarakat dan tidak dapat memenuhi kebutuhan akan rasa keadilan tersebut, masyarakat akan mencari alternatif solusi lain. Kajian pluralisme hukum dalam hal ini dapat memberikan semacam analisis mengenai alternatif-alternatif yang mungkin dilakukan dalam penyelesaian kasus-kasus hukum yang dianggap lebih dapat mengakomodir rasa keadilan masyarakat.

Kepastian hukum sendiri yang sering diletakkan secara salah sebagai 'lawan' bagi kondisi pluralistik aturan-aturan yang ada dalam masyarakat, harus dipertanyakan secara kritis. Menurut siapa dan dalam konteks apa? Menurut Jan

Michiel Otto (2002), ada beberapa karakteristik terkait dengan kepastian hukum yang nyata. Pertama, terdapat aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan dapat diakses yang dinyatakan atau diketahui berasal atau mewakili negara. Kedua, institusi-insitusi pemerintah menerapkan aturan-aturan produk negara secara konsisten dan mereka sendiri juga mematuhinya. Ketiga, sebagian besar warganegara patuh secara prinsipil terhadap sebagian besar peraturan. Keempat, apabila terjadi sengketa maka hakim secara tidak berpihak dan independen menerapkan aturan hukum tersebut dengan konsisten. Kelima, putusan hakim tersebut benar-benar dilaksanakan (Otto, 2002:25). Apabila kepastian hukum yang dimaksud belum dapat memenuhi karakteristik-karakteristik di atas, anggota masyarakat yang kepentingannya tidak terakomodir dalam produk hukum keluaran negara atau merasakan bahwa aturan tersebut tidak secara konsisten berlaku, akan kembali mencari alternatif penyelesaian lain di luar hukum negara.

Di sisi lain, penegak hukum juga seyogyanya tidak menutup mata terhadap ketersediaan alternatif-alternatif tersebut. Ketika mereka bersikap positivistik dengan hanya mengedepankan pelaksanaan hukum negara berlandaskan argumen demi kepastian hukum, maka hampir dapat dipastikan akan muncul konflik-konflik baru. Kehadiran konflik baru mendorong terjadinya situasi yang lebih kompleks. Dalam titik tertentu, bahkan dapat terjadi bahwa pelaksanaan hukum negara rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia.

Relevansi kajian pluralisme hukum bagi pembangunan hukum berperspektif 'baru' dan advokasi hak-hak masyarakat

Apakah kajian pluralisme hukum dapat dipergunakan sekedar untuk memahami keberagaman hukum di dalam masyarakat kita? Keuntungan-keuntungan apa saja yang dapat diperoleh dari penggunaan kajian ini? Bagian pembahasan di bawah ini merupakan refleksi yang mencoba untuk melihat fungsi dari

kajian pluralisme hukum dalam upaya memperbaiki sistem hukum negara kita dan juga dalam upaya advokasi hak-hak masyarakat.

Kajian pluralisme hukum sangat membantu memberikan penjelasan terhadap kenyataan adanya keteraturan atau tertib sosial (*social order*) yang sama sekali bukan merupakan bagian dari keteraturan hukum (*legal order*) yang diproduksi oleh negara (Simarmata, 2005b:3). Isu keteraturan sosial ini ditolak dalam pemikiran hukum yang sentralistik karena penganut pemikiran sentralistik berpendapat satu-satunya keteraturan terjadi karena adanya intervensi negara dalam bentuk hukum. Padahal, di lapangan 'ada kekuatan-kekuatan hukum yang tidak berasal dari negara' (Irianto, 2005:53). Misalnya hukum adat, hukum agama, kebiasaan-kebiasaan, aturan-aturan yang berlaku dalam bidang-bidang semi otonom, perjanjian-perjanjian perdagangan antara dua perusahaan yang melampaui batas-batas internasional, perjanjian kerja antara badan donor internasional dengan Lembaga Swadaya Masyarakat di suatu negara, dan sebagainya (Benda-Beckmann, 2005). Semuanya memiliki kemampuan untuk mengatur tindakan-tindakan anggota masyarakat yang terikat di dalamnya. Bahkan menurut von Benda-Beckmann dapat terjadi bahwa seorang individu atau sekelompok anggota masyarakat sekalipun mengakui kekuatan memaksa dari hukum negara, mereka lebih mematuhi aturan-aturan yang dihasilkan dari kelompoknya.

Pemahaman terhadap kondisi pluralistik di bidang normatif ini, seyogyanya dapat membantu penegak hukum untuk memahami bahwa masyarakat memiliki cara dan pilihannya untuk mengakses keadilan di samping hukum negara. Di sisi lain, pemahaman terhadap kondisi pluralistik di bidang normatif ini, juga dapat membantu para penggiat advokasi hak-hak masyarakat untuk duduk bersama dengan penegak hukum dan masyarakat yang diadvokasi untuk

menemukan pola-pola penyelesaian sengketa yang diharapkan memberi keadilan bagi para pihak yang terkait dengan sengketa tersebut.

Untuk dapat tercapai kondisi 'duduk dan bicara bersama' maka penting dilakukan pemberdayaan hukum dan berbagi pengetahuan untuk memahami kondisi pluralistik di bidang normatif ini baik bagi masyarakat, penggiat advokasi maupun penegak hukum.

~ 4 ~

Upaya tiada henti mempromosikan pluralisme dalam hukum agraria di Indonesia

Andiko

Pendahuluan

Pluralisme hukum merujuk pada fakta adanya lebih dari satu sistem hukum yang bekerja pada satu objek yang sama. Pluralisme dalam hukum agraria adalah kenyataan yang jamak terjadi di Indonesia. Dalam kenyataannya, terus berlangsung gesekan-gesekan antara sistem hukum tersebut. Di lapangan hukum agraria, yang meliputi tanah dan kekayaan alam, di Indonesia, pluralisme hukum penting karena dua hal. Pertama, menunjukkan keragaman sistem norma yang dikenal masyarakat mengenai penguasaan tanah dan kekayaan alam. Kedua, menunjukkan relasi yang saling menegasikan antara hukum negara dan hukum rakyat hingga membuahkan konflik agraria. Memahami hubungan relasional semacam ini penting karena sistem hukum nasional memerlukan relasi hukum yang jelas antara hukum-hukum rakyat tersebut dengan hukum negara. Kejelasan ini penting mengingat UUD 1945 dan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) mengakui adanya pluralitas kebudayaan dan hukum sebagai basis bagi pluralisme hukum agraria di Indonesia.

Bukan saja menjadi bahan perbincangan di kalangan akademisi, pluralisme hukum juga menjadi salah satu modal dan senjata penting bagi aktivis gerakan sosial yang memperjuangkan perubahan hukum. Kalangan ini telah memanfaatkan pluralisme hukum untuk tiga keperluan.

Pertama, sebagai pisau analisis untuk memahami realitas hukum. Kedua, sebagai argumen ataupun pendukung argumen untuk menyusun kritik dan tuntutan. Ketiga, menjadikan pluralisme hukum sebagai tuntutan perubahan (Simarmata, 2005b:3)

Paper ini mencoba memaparkan bagaimana situasi lapangan dan diskursus pemikiran mengenai situasi hukum yang plural di lapangan agraria. Bagaimana konflik-konflik agraria timbul dari pengabaian pluralisme hukum tersebut dan bagaimana bangsa Indonesia mencoba menyelesaikan gesekan-gesekan antar sistem hukum yang mengatur agraria tersebut.

Konflik agraria di Indonesia

Berkonflik adalah situasi yang muncul karena adanya perebutan terhadap benda atau kedudukan dari seseorang atau sekelompok orang yang menyebabkan hilangnya pengakuan hak dari orang atau kelompok orang tersebut kepada orang/ kelompok lain mengenai benda dan kedudukannya (Wijardjo dkk., 2001:50).

Konflik agraria adalah konflik yang muncul akibat perebutan kekuasaan dan kepemilikan atas tanah dan kekayaan alam oleh berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda. Salah satu aktor penting dalam konflik agraria di Indonesia adalah masyarakat hukum adat. Jamak kita ketahui bahwa masyarakat hukum adat telah menguasai tanah dan kekayaan-kekayaan alam di suatu wilayah jauh sebelum pembentukan negara. Penguasaan tradisional itu mendapatkan pengakuan dari komunitas-komunitas lain di sekitarnya. Aliansi Masyarakat Hukum Adat Nusantara (AMAN) mendeskripsikan penguasaan itu sebagai berikut:

> Jauh sebelum konsep negara kerajaan atau kesultanan dikenal, di seluruh pelosok nusantara ini (sebagian menjadi wilayah Indonesia) telah hidup dan berkembang kesatuan-kesatuan

> sosial politik yang berdaulat. Mereka secara otonom mengatur dan mengurus dirinya serta mengelola tanah dan sumber daya alam lainnya di habitat masing-masing. Komunitas-komunitas ini telah mengembangkan aturan-aturan (hukum) dan juga sistem kelembagaan (sistem politik/pemerintahan) untuk menjaga keseimbangan antar warga di dalam komunitas tersebut dan juga antara komunitas tersebut dengan alam di sekitarnya. Sekelompok penduduk yang hidup berdasarkan asal usul yang diwariskan oleh leluhurnya ini secara mendunia dikenal sebagai *indigenous peoples* dan di Indonesia dikenal dengan berbagai penyebutan dengan pemaknaannya masing-masing seperti Masyarakat Hukum Adat, penduduk asli, bangsa pribumi umumnya memiliki perbedaan antara satu komunitas dengan komunitas lain di sekitarnya. Keragaman sistem lokal ini sering juga muncul pada satu suku atau etnis atau bahkan pada sub-suku yang sama yang umumnya juga memiliki bahasa dan sistem kepercayaan/agama asli.[1]

Namun demikian, negara dan pemodal serta pihak-pihak luar lainnya acap menguasai tanah-tanah dan kekayaan alam masyarakat hukum adat itu dengan menggunakan dasar hukum nasional. Inilah yang menyebabkan konflik agraria yang melibatkan masyarakat hukum adat sejatinya adalah pula konflik hukum, yaitu konflik terjadi ketika dua atau lebih sistem hukum yang berbeda, berkontestasi dalam satu objek pengaturan yang sama. Kamus hukum *Black's Law* mendefinisikan konflik hukum itu sebagai

> *a difference between the laws of different states or countries in a case in which a transaction or occurrence central to the case has a connection to two or more jurisdictions* (Black's Law Dictionary, 2004:319).

Konflik hukum agraria yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah pertentangan norma antara hukum adat dan hukum negara dalam mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam tertentu. Konflik tersebut tersebar mulai lautan sampai ke daratan, mulai dari sektor perikanan sampai

[1] Lihat World Agroforestry Centre (ICRAF), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Forest Peoples Programme (FPP), 2003:iii-iv.

ke sektor perkebunan, kehutanan dan pertambangan. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) mencatat, sejak tahun 2003 hingga semester pertama tahun 2010, jumlah konflik terkait penguasaan dan pengelolaan kekayaan alam sebanyak 317 kasus. Pada kurun waktu yang sama, Sawit Watch mencatat lebih dari 630 konflik perkebunan kelapa sawit terjadi. Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 2008 merilis data konflik tanah di Indonesia sebanyak 8.000-an konflik berskala besar maupun kecil. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) tahun 2008 mencatat adanya 1.753 konflik tanah yang mengakibatkan 1.189.482 Kepala Keluarga (KK) menjadi korban.

Berdasarkan penelitian Center for International Forestry Research (CIFOR) dan Forest Watch Indonesia (FWI), konflik kehutanan memuncak pada tahun 2000 dan 2002. Salah satu wujudnya adalah konflik penggunaan kawasan hutan. Konflik terjadi di areal Hutan Tanaman Industri (HTI), areal Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan kawasan konservasi. Modusnya bervariasi antara satu daerah dengan daerah lainnya. Meskipun demikian, pada umumnya konflik-konflik ini melibatkan masyarakat, perusahaan swasta dan perusahaan pemerintah, serta Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

Khusus mengenai konflik kehutanan, dapat saya katakan bahwa konflik itu umumnya terjadi karena perusahaan kehutanan dan pemerintah menjadikan izin-izin yang dikeluarkan pemerintah daerah maupun pusat sebagai dasar bagi pemanfaatan hutan. Sementara di pihak lain masyarakat berpegang pada sejarah dan adat. Perbedaan cara pandang inilah yang menjadi alasan utama pemicu konflik antara masyarakat dengan perusahaan, pemerintah, maupun badan hukum lain yang diberikan hak dan kewenangan untuk mengelola suatu kawasan hutan tertentu. Isu-isu yang sering dijadikan alasan munculnya konflik antara lain adalah kurangnya perhatian perusahaan HPH atau HTI terhadap kesejahteraan masyarakat

lokal, kompensasi yang tidak memuaskan, atau janji-janji yang tidak ditepati. Penelitian CIFOR menyimpulkan bahwa penyebab konflik bisa digolongkan menjadi lima kategori, yaitu, perambahan hutan, pencurian kayu, perusakan lingkungan, tata batas atau akses dan alih fungsi kawasan. (Wulan dkk., 2003:65).

Ketika banyak konflik kehutanan belum menemukan penyelesaian yang permanen, akhir-akhir ini merebak pula konflik perkebunan, terutama konflik menyangkut penguasaan lahan perkebunan kelapa sawit. Pesatnya pertumbuhan industri kelapa sawit sepuluh tahun terakhir menambah intensitas dan jumlah konflik-konflik tersebut. Sawit Watch mencatat, sampai dengan tahun 2007 terjadi 513 konflik di perkebunan kelapa sawit yang melibatkan masyarakat hukum adat. Sawit Watch juga membuat peta sebaran konflik tersebut, sebagai berikut:

Peta 4.1 Konflik di perkebunan kepala sawit



Sumber: Sawit Watch, 2009.

Konflik-konflik ini telah menyebabkan masyarakat kehilangan akses terhadap tanah dan kekayaan alam. Pada gilirannya mereka terperangkap ke dalam kemiskinan. Data Badan Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan bahwa, luas lahan pertanian padi di Indonesia pada 2010 tinggal 12,870 juta hektar dengan jumlah Rumah Tangga Petani 28,3 juta, dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar. Berbagai riset sebagaimana dilansir oleh BPS (publikasi tahun 2000) dan CIFOR (publikasi tahun 2004) menunjukkan, 48,8 juta orang tidak mendapatkan akses terhadap pengelolaan kekayaan alam di dalam taman nasional yang mengakibatkannya sekitar 10,2 juta termasuk miskin.[2]

Sebagaimana telah saya sebutkan pada bagian pendahuluan, konflik-konflik agraria ini merupakan manifestasi dari konflik hukum. Sebuah cara untuk mengurangi konflik hukum ini adalah dengan mendorong pluralisme hukum dalam urusan agraria. Bagian di bawah ini membahas mengenai pluralisme hukum dimaksud.

Memahami pluralisme hukum

Pluralisme hukum adalah sebuah alat analisis untuk memahami interaksi antara dua atau lebih sistem hukum. Griffiths membedakan dua macam pluralisme hukum yaitu pluralisme hukum yang lemah (*weak legal pluralism*) dan pluralisme hukum yang kuat (*strong legal pluralism*). Menurut Griffiths, pluralisme hukum yang lemah itu adalah bentuk lain dari sentralisme hukum karena meskipun mengakui adanya pluralisme hukum, tetapi hukum negara tetap dipandang sebagai superior, sementara hukum-hukum yang lain disatukan dalam hirarki di bawah hukum negara. Contoh dari pandangan pluralisme hukum yang lemah adalah konsep yang diajukan oleh Hooker. Meskipun mengakui adanya keanekaragaman

[2] Lihat Musri Nauli, Pemberian Setengah Hati http://hukum.kompasiana.com/2010/09/24/pemberian-setengah-hati/ diakses 7-4-2011.

sistem hukum, tetapi ia masih menekankan adanya pertentangan antara apa yang disebut sebagai *municipal law* sebagai sistem yang dominan (hukum negara), dengan *servient law* yang menurutnya inferior seperti kebiasaan dan hukum agama (Hooker, 1975:3).

Sementara itu konsep pluralisme hukum yang kuat, yang menurut Griffiths merupakan produk dari para ilmuwan sosial, merujuk pada pengamatan ilmiah mengenai fakta adanya kemajemukan tatanan hukum yang terdapat di semua (kelompok) masyarakat. Semua sistem hukum yang ada dipandang sama kedudukannya dalam masyarakat, tidak terdapat hierarki yang menunjukkan sistem hukum yang satu lebih tinggi dari yang lain. Griffiths sendiri memasukkan pandangan beberapa ahli ke dalam pluralisme hukum yang kuat antara lain adalah, teori *living law* dari Eugene Ehrlich, yaitu aturan-aturan hukum yang hidup dari tatanan normatif, yang dikontraskan dengan hukum negara. Hal ini tampak dalam pernyataan Ehrlich yang dikutip Tamanaha berikut ini:

> *Only we must bear in mind that what has been said about the rule of conduct must not be applied to the norm for decision; for courts may at any time draw forth a legal proposition which has been slumbering for centuries and make it the basis of their decisions ... [T]he norms operate through the social force which recognition by a social association imparts to them, not through recognition by the individual members of the association* (Ehrlich dalam Tamanaha sebagaimana dikutip Irianto, 2005:59-60).

Pluralisme hukum agraria di masa Hindia Belanda

Sejak lama di wilayah yang kemudian dikenal sebagai Indonesia, telah berlaku hukum-hukum adat. Cornelis van Vollenhoven seorang ahli hukum Belanda mencoba mengklasifikasikan wilayah-wilayah hukum adat itu menjadi: 1. Aceh, 2. Gayo dan Batak, 3. Nias, 4. Minangkabau, 5. Mentawai, 6. Sumatra Selatan, 7. Enggano, 8. Melayu, 9. Bangka dan Belitung 10. Kalimantan (Dayak), 11. Sangihe-Talaud, 12. Gorontalo, 13.

Toraja, 14. Sulawesi Selatan (Bugis/Makassar), 15. Maluku Utara, 16. Maluku Ambon, 17. Maluku Tenggara, 18. Papua, 19. Nusa Tenggara dan Timor, 20. Bali dan Lombok, 21. Jawa dan Madura (Jawa Pesisiran), 22. Jawa Mataraman dan 23. Jawa Barat (Sunda) (Soekanto, 1979).

Masyarakat hukum adat dikonseptualisasikan oleh ilmuwan kolonial sebagai persekutuan hukum. Persekutuan ini merupakan kesatuan-kesatuan sosial yang mempunyai tata susunan yang teratur dan kekal serta memiliki pengurus sendiri dan kekayaan sendiri baik kekayaan materiil maupun kekayaan immateriil. Inti dari perumusan persekutuan hukum menurut Ter Haar (dalam Kaban, 2004:4) adalah bahwa persekutuan hukum adat itu harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

a. Merupakan kesatuan manusia yang teratur;
b. Menetap di suatu daerah tertentu;
c. Mempunyai penguasa;
d. Mempunyai kekayaan baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud.

Persekutuan hukum menempati posisi yang sangat penting dalam pembahasan mengenai agraria dan masyarakat hukum adat karena pada persekutuan hukum itu terpegang hak ulayat yang melingkupi penguasaan tanah dan kekayaan alam. Peran pimpinan persekutuan sangat kuat dalam setiap perbuatan hukum mengenai agraria ini. Mereka mengatur, memberikan izin dan menyelesaikan konflik akibat perbuatan-perbuatan hukum tersebut.

Pemerintah kolonial mengakui dan melindungi keberadaan serta hak-hak persekutuan hukum ini melalui *Regerings Reglement* (RR) Pasal 71/*Indische Staatsregeling* (IS) Pasal 128/129, Staatsblad 1907 No. 212 (Mahadi, 2003:62-5).

Teer Haar mencoba memberikan ciri hak ulayat yaitu, Pertama, hak ulayat berlaku ke dalam bahwa masyarakat atau anggota-anggotanyanya, berwenang menggunakan hak ini dengan jalan memungut hasil dari tanah beserta binatang-binatang dan tanaman-tanaman yang terdapat di wilayah kekuasaannya. Kedua, kewenangan yang berlaku keluar bahwa orang hanya boleh memungut hasil pertuanan setelah mendapat izin dari persekutuan, orang luar tersebut harus membayar uang pengakuan dimuka dan dibelakang. Sedangkan sifat dari hak ulayat itu sendiri adalah mempunyai hubungan yang abadi dengan masyarakat hukum pendukungnya, yang berarti tetap ada sepanjang tanah sebagai objeknya dan masyarakat adat sebagai subjeknya ada (Ter Haar, 1999:72-80).

Selain persekutuan hukum yang merupakan wilayah otonom masyarakat hukum adat itu, pada masa kolonial, di Hindia Belanda terdapat daerah-daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda dan daerah-daerah yang pemerintahannya diserahkan kepada penguasa-penguasa lokal (*zelfbestuur ders)*, yaitu apa yang dikenal sebagai daerah-daerah swapraja. Daerah swapraja terbentuk atas dasar perjanjian pemerintah Kolonial Belanda dengan raja-raja lokal. Swapraja terbentuk berdasarkan Pasal 44 RR/34 IS yang menyatakan bahwa Gubernur Jenderal mengikat perjanjian dengan raja-raja atau bangsa-bangsa Indonesia.

Salah satu peraturan yang dibuat oleh pemerintah Hindia-Belanda untuk daerah swapraja berupa Pernyataan Pendek. Selain itu terdapat juga "*Zelfbestuurs-regelen*" (Peraturan tentang Swapraja). Peraturan terakhir dibuat pada tahun 1938. Hal-hal yang mendapat pengaturan dalam peraturan ini antara lain: 1) daerah hukum; 2) tata pemerintahan; 3) perwakilan swapraja di dalam/di luar hukum; 4) batas-batas kekuasaan swapraja; 5) kewajiban-kewajiban swapraja; 6) pengawasan; 7) perundang-undangan; 8) peradilan. Swapraja ini juga mempunyai pemerintahan yang luas. Sekolah dasar

masuk urusannya, pertanian harus diperhatikannya, perikanan laut dan darat tidak ketinggalan. Pemerintahan swapraja juga boleh memungut pajak (Mahadi, 2003:39-40).

Sejarah swapraja sangat erat hubungannya dengan pola relasi kerajaan-kerajaan dengan pemerintahan kolonial Belanda. Kerajaan-kerajaan itu disebut *landschap* atau *zelfbestuur*, sedangkan rajanya disebut *zelfbestuurder*. *Lansdchap* itu merupakan bagian dari daerah Kerajaan Hindia Belanda, sehingga semua *zelfbestuurder* harus mengakui Ratu Belanda sebagai kekuasaan pemerintah tertinggi yang sah. Tanah-tanah, termasuk hutan dalam wilayah swapraja, merupakan tanah-tanah swapraja, yang kewenangan penguasaan dan pemberian haknya kepada pihak lain ada pada pemerintah swapraja yang bersangkutan.

Di dalam wilayah swapraja ada tanah-tanah yang dikuasai dengan hak yang bersifat perdata oleh kepala swapraja secara pribadi atau dalam kedudukannya sebagai kepala keluarga kerajaan, misalnya tanah untuk istana, tempat peristirahatan dan keperluan pribadi lainnya. Sisanya adalah tanah-tanah, termasuk hutan yang dikuasai dengan hak yang bersifat publik oleh pemerintah swapraja. Tanah-tanah inilah yang oleh pemerintah swapraja diberikan kepada pihak lain dengan hak-hak yang dikenal di swapraja yang bersangkutan.

Pluralisme hukum agraria pasca-kemerdekaan Indonesia

Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia tahun 1945, pemerintahan swapraja di banyak daerah dihapuskan. Wilayah-wilayah bekas daerah swapraja itu kemudian menjadi daerah yang diperintah langsung oleh negara Republik Indonesia, kemudian menjadi wilayah administrasi biasa, misalnya menjadi karesidenan. Tanah-tanah yang semula dikuasai oleh pemerintah swapraja dengan hak penguasaan yang bersifat publik menjadi tanah-tanah yang dikuasai oleh

negara, seperti tanah-tanah dalam daerah pemerintahan langsung. Sedangkan tanah-tanah yang dikuasai dengan hak yang bersifat perdata, tetap dalam penguasaan bekas kepala swapraja, yang umumnya masih menggunakan sebutan lama sebagai kepala swapraja: sunan, sultan atau raja. Tanah-tanah yang dikuasai secara pribadi tersebut pada hakikatnya adalah merupakan tanah milik pribadi seperti tanah-tanah hak milik di daerah lain.[3]

Terkait dengan persekutuan hukum yang telah saya singgung dalam bagian-bagian sebelumnya, hukum Indonesia pascakemerdekaan mengatur keberadaan masyarakat hukum adat atau masyarakat adat.[4] UUD 1945 sebelum amandemen mencantumkan pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat ini melalui ketentuan-ketentuan berikut:

> BAB VI, Pemerintah Daerah, Pasal 18:
>
> Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat

[3] http://maferdyyuliussh.wordpress.com/tanah-swapraja/ diakses 20-10-2010.

[4] Hukum Indonesia pada awalnya hanya mengatur tentang masyarakat hukum adat. Namun kemudian timbul perdebatan tentang istilah 'masyarakat hukum adat' dan 'masyarakat adat'. Selain itu juga muncul kerancuan antara istilah 'masyarakat-hukum adat' dengan 'masyarakat hukum-adat'. Yang pertama menekankan kepada masyarakat-hukum dan yang lain menekankan kepada hukum adat. Kalangan yang keberatan dengan penggunaan istilah 'masyarakat hukum adat' berargumen bahwa 'masyarakat hukum adat' hanya mereduksi masyarakat adat dalam satu dimensi saja, yaitu hukum, sedangkan masyarakat adat tidak saja tergantung pada dimensi hukum, melainkan juga dimensi yang lainnya seperti sosial, politik, budaya, agama, ekonomi dan ekologi. Dalam Kongres Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pertama tahun 1999, masyarakat adat diartikan sebagai berikut:

> *Masyarakat Adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.*

istimewa.

Penjelasan BAB VI, Pemerintahan Daerah, Pasal 18:

> Oleh karena Negara Indonesia itu suatu "*eenheidsstaat*" maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat "*staat*" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsge meenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat ± 254 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari 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 Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Kemudian UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Pengaturan Agraria (UUPA) memberikan penjelasan untuk hubungan masyarakat hukum adat dan negara dalam lapangan agraria sebagai berikut:

> Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal (Penjelasan II angka 1).

Dengan demikian UUPA yang memandang hukum adat sebagai fondasi hukum agraria nasional itu bukan lagi hukum

adat dalam corak aslinya. UUPA menyadari bahwa hukum adat itu perlu penyesuaian dan pembersihan dari unsur-unsur feodal. Atas dasar itulah maka terhadap tanah-tanah swapraja yang bersifat publik kemudian diarahkan sebagai objek land reform.

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dalam UUPA terdapat dalam dua pasal utama, yaitu Pasal 3 dan Pasal 5.

Pasal 3

> Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya 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 lain yang lebih tinggi.

Pasal 5

> Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Selain kedua pasal itu juga ada Pasal 2 ayat (4) yang memberikan hak kepada negara untuk meng-kuasakan Hak Menguasai Negara atas agraria kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat.

Pasal 2

> (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah

> Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 2 ayat (2) UUPA yang bersumber dari Pasal 33 UUD 1945 memberikan kewenangan yang sama kepada pemerintah untuk menjalankan hak menguasai negara. Mengenai Hak Menguasai Negara itu, kita dapat menemukan penjelasannya dalam bagian berikut.

Hak Menguasai Negara dan implikasinya pada hak masyarakat hukum adat

Kaitan antara penguasaan atas tanah dan kekayaan alam dengan Hak Menguasai Negara dapat kita jumpai dalam Pasal 2 ayat 1 dan 2 UUPA.

> Pasal 2
>
> (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
>
> (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
>
> a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
>
> b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
>
> c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang

dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak Menguasai Negara bersumber dari dua konsep yaitu konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dan konsep ulayat yang dikenal dalam hukum adat.[5] Negara kesejahteraan adalah kritik terhadap konsep negara hukum klasik yang dipengaruhi oleh paham liberalisme dan negara hukum sosialis yang dipengaruhi oleh paham marxisme. Dalam konsep negara kesejahteraan, negara tidak dipandang semata sebagai alat kekuasaan saja, tetapi negara juga mempunyai fungsi sebagai alat pelayanan (*an agency of service*). Ciri-ciri negara kesejahteraan ini adalah: 1) mengutamakan hak sosial ekonomi masyarakat; 2) peran eksekutif lebih besar dari legislatif, 3) hak milik tidak bersifat mutlak; 4) negara tidak hanya sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*) tetapi juga terlibat dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi; 4) kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara; 6) hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi dari peran negara yang luas; dan 7) negara bersifat negara hukum materil yang mengutamakan keadilan sosial yang materil (Abrar, 1999:1-98).

Sementara itu, dalam konsep hukum adat, ulayat adalah wilayah pengelolaan yang berada dalam penguasaan bersama (*communal right*) suatu masyarakat hukum adat yang memiliki kedaulatan dalam menentukan pengelolaannya.

Penguasaan masyarakat hukum adat ini diimplementasikan oleh wakil-wakil mereka, misalnya ketua-ketua adat. Dalam Masyarakat Hukum Adat Minangkabau dimana istilah ulayat banyak ditemukan, di dalam ulayat

[5] Sumber utama pembahasan saya mengenai kerangka teori mengenai hak menguasai negara ini adalah Abrar, Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran Bandung, 1999, hlm 1-98.

terkandung seluruh kekayaan alam, mulai dari permukaan tanah, dasar bumi sampai ke udara yang terdiri dari benda-benda hidup dan benda-benda mati. Penguasaan ulayat dijalankan oleh *pangulu* sebagai representasi pemilikan komunal suku-suku pemegang hak ulayat. Hak *pangulu* untuk 'menguasai' tidaklah berarti menjadikannya sebagai 'pemilik'. Pengaturan ulayat ini kemudian dikunci dengan pengaturan bagaimana pemanfaatan ulayat oleh pihak ketiga yang diibaratkan seperti kerbau yang berkubang di kubangan milik orang lain, ketika dia pergi, maka kubangan tetap menjadi milik dari masyarakat setempat.

Bagaimanakah secara konseptual hak ulayat terhubung dengan Hak Menguasai Negara? Kewenangan dalam bahasa Indonesia mengandung makna hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu (Poerwadarminta, 1976:1150). Sementara itu dalam bahasa Inggris kata kewenangan disebut dengan *authority* yang didefinisikan dalam *Black's Law Dictionary* sebagai

> *The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another's legal relations by acts done in accordance with the other's manifestation of assent:the power delegate by principal to an agent.*

Idealnya kewenangan yang terkandung dalam Hak Menguasai Negara juga merupakan kandungan hak ulayat dari masyarakat hukum adat. Sehingga dalam bahasa lain, hak ulayat itu dapat disebut dengan hak menguasai masyarakat hukum adat. UUPA meletakkan kewenangan yang ada dalam lingkup hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut berada dalam kerangka Hak Menguasai Negara. Hak MENGUASAI Negara sebagai hak bangsa dapat mengintervensi hak ulayat, tetapi hak ulayat masyarakat hukum adat berhenti pada dinding labirin yang membatasinya dengan kewenangan pemerintah sebagai aktor yang menjalankan Hak Menguasai Negara. Hubungan demikian dapat kita lihat pada penjelasan

umum UUPA yaitu:

> Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan, bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi". Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum-agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi didalam Undang-Undang, dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutnya hak ulayat didalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna-usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan, sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "recognitie", yang memang ia berhak menerimanya selaku pegang 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 didaerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan 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. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat.

Penjelasan mengenai Hak Menguasai Negara dan hak ulayat di atas memberikan beberapa kesimpulan kepada kita sebagai berikut:

a. Substansi kewenangan yang lahir dari hak ulayat dalam skala kecil dapat dipersamakan dengan kewenangan yang lahir dari Hak Menguasai Negara;

b. Hak ulayat masyarakat hukum adat dapat bekerja dalam mengatur wilayah-wilayah adat sepanjang ada pengakuan dari pemerintah;

c. Pengakuan diberikan dengan syarat masyarakat masih ada dan pemenuhan hak itu tidak bertentangan dengan kepentingan nasional;

d. Ketika pengakuan terhadap hak ulayat sudah diperoleh dari negara, masyarakat hukum adat memiliki otoritas untuk mengatur dan mengalokasikan sumber-sumber agraria yang ada dalam lingkup ulayat tersebut terutama kepada anggotanya.

Pendaftaran tanah adat: Sebuah tantangan terhadap UUPA

UUPA belum sempurna menindaklanjuti pengakuan hak ulayat. Namun, berbagai peristiwa politik nasional menyebabkan UUPA seperti di 'peti-eskan'. Tiga paket UU diawal berkuasanya Orde Baru yaitu UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal, UU No. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan, beserta UU No. 11 tahun 1967 tentang Pertambangan, serta-merta mengubah haluan politik hukum agraria Indonesia. Ketiga undang-undang ini melemahkan posisi UUPA.

Dengan terbitnya peratuan perundang-undangan sektoral tersebut maka hilanglah memori para pembuat kebijakan tentang maksud yang terkandung dalam pasal-

pasal pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam UUPA tersebut. Meskipun dengan penempatan pengakuan hak ulayat di bagian awal UUPA menunjukkan betapa pentingnya pengakuan masyarakat hukum adat, tetapi berpuluh tahun kemudian masalah pengakuan hak masyarakat ini menghilang dan digantikan dengan urusan sederhana yaitu pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti formil terhadap penguasaan sebidang tanah.

Asumsi yang melekat dalam program sertifikasi tanah adalah memperjelas siapakah yang berhak atas sebidang tanah sehingga memudahkan proses transaksi atas tanah tersebut. Tentu saja ini tidak terlepas dari tujuan komersialisasi terhadap tanah yang dianut oleh beberapa lembaga keuangan internasional dan kaum pemodal. Atas dasar asumsi inilah maka penguasaan komunal atas tanah dipandang sebagai hal yang mengaburkan kepemilikan atas tanah, menyebabkan biaya dan tambahan waktu bagi proses penelusuran kepemikannya. Akibatnya, dalam perhitungan ekonomi, akan terjadi biaya tinggi bagi korporasi yang akan menggunakan tanah tersebut. Dengan kata lain, penguasaan tanah secara komunal akan mempersulit proses perpindahan hak atas properti tersebut dan pada tingkat yang lebih jauh tidak mengefisienkan sistem pasar tanah (*land market system*). Disamping itu, penguasaan tanah secara komunal juga rawan konflik, ketika terjadi komersialisasi atas properti milik komunal tersebut (Andiko, 2003:1). Logika inilah yang dipakai oleh Bank Dunia untuk mendukung proyek pendaftaran tanah di Indonesia yang dikenal dengan nama *Land Administration Project* (LAP) sebagaimana terlihat dalam kutipan saya dari sebuah dokumen lembaga tersebut di bawah ini

> ***The Land Administration Project will foster efficient and equitable land markets***. *[T]he main components of the project are: (a) systematic registration of 1.2 million parcels in ten districts in Java, relying on* ***special systematic adjudication teams capitalizing on economies of scale, cadastral surveying by private firms***, *utilization of new technology*

such as global positioning systems (GPS), and dissemination of information to the public; (b) development of a database of land laws and regulations, and assistance to GOI's program for reviewing and drafting land laws and regulation; (c) long-term development of the Land National Agency's (BPN's) institutional capacity for land administration, mostly through support to BPN's training and education units, training, scholarships and ***studies on ways to improve tenure security for customary (adat) land rights****; and (d) an integrated program of studies, seminars and workshops on selected topic areas in land management while improving inter-agency coordination and drawing on international experience.*[63]

Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan antara lain untuk:

a. memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

b. menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

c. terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Ide umum yang mendasari perlunya untuk melakukan pendaftaran tanah adat komunal oleh Bank Dunia dikutip oleh Fauzi sebagai berikut:

---

[6] Document of The World Bank Report No. 12820-IND STAFF APPRAISAL REPORT INDONESIA LAND ADMINISTRATION PROJECT AUGUST 16, 1994. Agriculture Operations Division Country Department III East Asia and Pacific Region.

> *While the communal right of allocation and ither major tenets of adat land law not yet dead it appears that, notwithstanding its intention, the UUPA is the major contributor to the acceleration of their demise. Formal recognition in the UUPA that adat land rights must succumb to the national interest may well have inadvertently prescribed the inevitable modification and ultimate extinguishment of traditional land tenures. This in turn raises the general issue of the appropriateness of the UUPA and the legislation derived from it in assisting the nation as it seeks to integrate into the global economy. The categories of land rights permitted under the existing law are perceived as being idealistic in nature and restrictive in effect. Accordingly, any focus on the nation's future direction should take into account the relevance to a modern society of existing land rights and the measure of seccurity the rights provide to non-indonesian entities from whom it is sought to attract foreign investment.*[7]

Akibat pendaftaran tanah ini, tanah-tanah dalam otoritas masyarakat hukum adat dalam lingkup hak ulayat mereka berada pada posisi dilematis. Aparat pertanahan (BPN) memberikan tawaran utama untuk pendaftaran tanah-tanah adat dalam bentuk kelembagaan hak milik. Pada awalnya tidak terbayang oleh masyarakat hukum adat bahwa tanah yang dipegang oleh anggota komunitas-nya, yang seolah-olah memberikan semua *privilege* hak pemilikan individual biasa, terlepas dari otoritas komunitasnya. Tetapi, itulah kenyataannya. Pendaftaran tanah-tanah adat menjadikan banyaknya tanah yang memiliki sertifikat individual.

Respons masyarakat terhadap pendaftaran tanah adat di lapangan bermacam-macam, tetapi salah satu pendapat penting mengenai hal ini menyatakan bahwa UUPA-lah yang mengarahkan masalah-masalah yang timbul dan berujung kepada hancurnya sistem penguasaan tanah adat ini. Mengapa UUPA merupakan penyumbang utama bagi

---

[7] Fauzi, Noer, 1999. Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda NGO Indonesia-Respons Terhadap Studi Tanah Adat-Proyek Administrasi Pertanahan, Jakarta, 1999, http://www.docstoc.com/docs/45686386/SISTEM-PENGUASAAN-TANAH-MASYARAKAT-ADAT, diakses 7-4-2011.

kehancuran sistem penguasaan tanah Masyarakat Hukum Adat? Ruwiastuti (1997:10) menyatakan ada tiga faktor yang dapat menjelaskannyan yaitu konsepsi Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA), pengakuan bersyarat atas apa yang disebut 'tanah ulayat' (Pasal 3 UUPA), dan hukum adat (Pasal 5 UUPA).

Dengan melihat pada kelemahan-kelemahan dalam ketentuan UUPA dan sejumlah kelemahan dalam motif dan pelaksanaan kebijakan pendaftaran tanah komunal sebagaimana digambarkan di atas, maka merumuskan sebuah model pengakuan terhadap tanah komunal masyarakat hukum adat menjadi keniscayaan.

Legislasi perkebunan: Sebuah tantangan lain bagi pluralisme hukum

Di sebagian besar hamparan tanah-tanah perkebunan besar, kita dapat menemukan persinggungan hukum adat dan hukum negara. Tanah perkebunan dalam perspektif hukum negara, adalah tanah negara. Di atas tanah negara inilah kemudian dilekatkan Hak Guna Usaha (HGU). Pasal 28 UUPA mengatur HGU itu sebagai berikut:

1) Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

2) Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit lima hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.

3) Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Perolehan tanah untuk kepentingan perkebunan besar ini dimulai dengan pemberian izin lokasi dari bupati atau gubernur setempat. Izin lokasi diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Negara No. 2 tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Disebutkan dalam Peraturan itu bahwa izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Pada saat pelaksanaan izin lokasi ini terjadi benturan pemahaman antara hukum adat dan hukum negara dalam memandang pemakaian tanah-tanah masyarakat hukum adat (ulayat) untuk perkebunan. Pada umumnya, dalam perspektif masyarakat hukum adat, tidak pernah ada proses perpindahan hak atas tanah tersebut dari mereka kepada negara. Masyarakat hukum adat berpandangan bahwa perjanjian yang mereka buat adalah perjanjian peminjaman tanah adat untuk perkebunan, sehingga ketika masa HGU selesai, maka tanah bekas perkebunan ini akan kembali lagi berstatus tanah adat di bawah penguasaan masyarakat hukum adat.

Namun demikian, dalam perspektif hukum negara, perpindahan hak atas tanah dalam masa izin lokasi ini penting karena tanah-tanah yang dapat diberikan HGU hanyalah tanah-tanah yang langsung dikuasai negara. Sebagai contoh, kita dapat melihat proses perolehan tanah perkebunan di Sumatera Barat sebagaimana tampak dalam penjelasan berikut ini.

Di Sumatera Barat di penghujung tahun 1990an, ketika perkebunan kelapa sawit skala besar dimulai, diperkenalkan sebuah istilah yang disebut dengan *'siliah jariah'*. Ini adalah pemberian sejumlah uang kepada tokoh/pimpinan adat setempat atas pemakaian ulayat nagarinya untuk pembangunan perkebunan. Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah No. 6 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, menjelaskan

bahwa ulayat nagari adalah:

> Tanah ulayat nagari adalah tanah ulayat beserta sumber daya alam yang ada diatas dan
>
> didalamnya merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak kerapatan adat nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintahan nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya

Dalam perspektif masyarakat hukum adat setempat, uang *'siliah jariah'* tidaklah menyebabkan berpindahnya hak atas tanah kepada pihak pemberi, tetapi yang diberikan atau berpindah hanyalah hak pengelolaan atas tanah tersebut. Pengertian yang sama tetapi dengan istilah yang berbeda juga terdapat di di Sanggau Kalbar. Di daerah tersebut, istilah yang dipakai adalah uang *'derasah'*. Jumlah uang *'siliah jariah'* atau *'derasah'* yang diberikan oleh pengusaha untuk memperoleh tanah-tanah adat untuk perkebunan tidaklah sama pada setiap lokasi.

Sebagaimana saya sampaikan di atas, dalam perspektif masyarakat, setelah HGU perkebunan berakhir masa berlakunya, maka tanah tersebut akan kembali secara serta-merta ke tangan masyarakat. Namun demikian berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA tidaklah demikian. Uang *'siliah jariah'* atau uang *'derasah'* tersebut dianggap sebagai uang ganti rugi yang menyebabkan hak atas tanah adat tersebut berpindah kepada negara untuk diberikan HGU di atasnya. Menguatkan pandangan ini adalah ketentuan mengenai izin lokasi. Pemegang izin lokasi diizinkan untuk membebaskan tanah dalam areal izin lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang memiliki kepentingan tersebut dengan cara jual beli, pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah atau cara lain sesuai ketentuan yang berlaku.[8]

[8] Pasal 8 Ayat (1) Permen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2

Untuk memahami persoalan ini lebih konkrit, marilah kita lihat dokumen penyerahan tanah-tanah ulayat yang ada untuk kepentingan perkebunan, khususnya tanah-tanah untuk PT. PHP di Pasaman-Sumatera Barat, dari dua nagari: Sasak dan Kapar. Dalam dokumen tersebut dapat kita lihat kata 'menyerahkan' dan 'melepaskan'. Dalam surat pernyataan Ninik Mamak Nagari Sasak tanggal 26 Juli 1992 yang berisi penyerahan tanah ulayat nagarinya untuk PT. PHP, pada angka III bagian pertama disebutkan bahwa "kami menyetujui menyerahkan tanah hutan ulayat kepada PT. Permata Hijau Pasaman yang pelepasan hak kami dilakukan di depan...". Sedangkan dalam surat penyerahan tanah ulayat Nagari Kapar kepada perusahaan yang sama tanggal 6 Februari 1997 disebutkan pada klausul kedua bahwa "menyediakan dan menyerahkan tanah ulayat dalam Desa Kapar Utara dan Kapar Selatan...".

Secara gramatikal, arti kata 'menyerahkan' di sini menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* adalah memberikan, menyampaikan, memberikan dengan penuh kepercayaan, memasrahkan, menyediakan, mempersiapkan, mengadakan (menyiapkan, mengatur) sesuatu. Sedangkan arti kata 'lepas' yaitu tidak ada sangkut pautnya lagi, tidak ada ikatannya lagi. Sedangkan arti kata' jual' adalah mengalihkan hak milik dengan perjanjian bahwa pemilik yang lama dapat membeli kembali.

Pada kedua surat yang disebutkan di atas terlihat perbedaan yang besar. Surat penyerahan ninik mamak Nagari Sasak adalah sebuah surat pernyataan penyerahan tanah secara sepihak tanpa mencantumkan klausul yang diperjanjikan dan disepakati oleh pihak penerima. Klausul-klausul yang dimuat hanyalah sebuah deklarasi sepihak dari ninik mamak yang menyerahkan tanahnya. Akibatnya, apabila syarat yang ditentukan dalam surat tersebut tidak dipenuhi,

---

tahun 1999 tentang Izin Lokasi.

maka tidak akan menimbulkan akibat hukum karena surat tersebut hanyalah merupakan pernyataan sepihak saja. Surat pernyataan sepihak tidak dapat disamakan dengan sebuah surat perjanjian yang kedudukan para pihak yang tertera adalah sama di depan hukum. Surat perjanjian ini dapat kita temukan dalam surat penyerahan yang dibuat oleh ninik mamak Kapar dimana dua pihak yang melakukan perjanjian yaitu ninik mamak sebagai pihak pertama dan Bupati Pasaman sebagai pihak kedua yang menerima penyerahan. Surat perjanjian tersebut ditandatangani oleh kedua belah pihak. Dalam surat tersebut juga dicantumkan dengan tegas mengenai klausul pemberian ganti rugi beserta dengan tatacaranya. Dalam perjanjian ini tersirat bahwa uang *'siliah jariah'* yang dimaknai oleh masyarakat sebagai uang izin berladang tanpa implikasi terjadinya perpindahan hak atas tanah tersebut kepada pemerintah, dalam perspektif pemerintah adalah uang ganti rugi lahan yang menyebabkan dikonversinya tanah ulayat menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

Demikianlah, perspektif berbeda terhadap kata-kata dalam bahasa lokal menjadikan masyarakat hukum adat telah kehilangan kewenangan atas tanah-tanah ulayatnya. Telah terjadi perpindahan hak atas tanah ulayat dari masyarakat hukum adat kepada negara (pemerintah), sehingga status tanah tersebut yang semula adalah tanah-tanah adat/ulayat menjadi tanah negara karena secara esensial, kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat terhadap tanahnya sebagaimana kewenangan yang termuat dalam hak milik, telah berpindah kepada pihak pemberi *siliah jariah* atau *uang derasah*. Apalagi dalam perspektif legal formal, setelah HGU habis, tanah-tanah tersebut akan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Sayangnya, konsekuensi hukum tersebut tidak terkomunikasikan secara utuh kepada masyarakat hukum adat.

Masyarakat hukum adat yang saya jumpai di Pasaman

banyak yang menginginkan kembalinya tanah ulayat kepada mereka setelah HGU berakhir. Tetapi hal yang berbeda disampaikan oleh Kepala Badan Pertanahan Pasaman yang menyebutkan, secara hukum positif, keinginan masyarakat tersebut tidak mungkin dipenuhi, karena dalam hukum agraria tidak ada pemberian hak atas tanah oleh pemerintah dalam bentuk tanah ulayat, tanah adat atau istilah yang sejenis. Dalam hukum agraria nasional hanya dikenal Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan sebagainya. Kalaupun tanah-tanah bekas perkebunan tersebut dikembalikan kepada masyarakat, distribusinya hanya dapat diberikan dalam bentuk kepemilikan individual (lihat kembali penjelasan mengenai pendaftaran tanah).

Situasi bertambah pelik ketika pada tahun 2004, Undang-Undang No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan dilahirkan. Posisi Masyarakat Hukum Adat dicantumkan, tetapi UU ini memberikan dorongan untuk pelepasan tanah adat untuk perkebunan. Bab III Penggunaan Tanah Untuk Usaha Perkebunan, Pasal 9 menyatakannya sebagai berikut:

> (2) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya.

Pengakuan hak masyarakat adat dalam legislasi kehutanan

UU No. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan (dicabut oleh UU No. 41 tahun 1999) membolak-balik logika pengakuan hak masyarakat hukum adat yang dalam bahasa UUPA disebut dengan '*recognitie*'. UU No. 5 tahun 1967 dan dilanjutkan dengan Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970 tentang

Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan menetapkan kawasan hutan menjadi otoritas Departemen (sekarang Kementerian) Kehutanan. Peraturan ini menyatakan bahwa, hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan. Pelaksanaan harus seizin Pemegang Hak Pengusahaan Hutan. Demi keselamatan umum, di dalam areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dibekukan (Pasal 6 PP 21 tahun 1967). Peraturan ini memberikan hantaman besar kepada masyarakat hukum adat dengan peluang pembekuan hak mereka demi berjalannya usaha pembalakan hutan. Peraturan ini sekaligus pengebirian terhadap otoritas UUPA untuk mengatur tanah di dalam kawasan hutan.

Ketika UU No 41 tahun 1999 tentang Kehutanan lahir, pengakuan negara terhadap hak masyarakat hukum adat tidak membaik. Ada beberapa pasal dalam UU No. 41 tahun 1999 ini yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat dan hutan adat. Pasal mengenai hutan adat menyatakan hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Aturan ini seolah-olah memberikan pengakuan terhadap adanya hutan adat, tetapi pengakuan ini mengandung jebakan karena keberadaan hutan adat tersebut diikuti dengan kalimat hutan negara yang ada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Ketentuan ini memberikan dampak yang besar di lapangan, karena pada prinsipnya aturan ini menyampaikan pesan bahwa hutan adat itu tidak ada sama sekali. Hedar Laudjeng menegaskan bahwa dengan Pasal 1 ayat (6) nya, UU No. 41 tahun 1999 sejak awal sudah menegaskan bahwa masyarakat hukum adat, dalam wujud kolektifnya,

tidak berhak mempunyai hutan milik sendiri. Pasal ini mengasumsikan bahwa seluruh areal hutan Indonesia telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan hutan (hutan negara dan hutan hak), dengan demikian tidak mungkin ada sisa areal hutan yang terluputkan, termasuk yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Laudjeng, 1999:81).

Dikaitkan dengan penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 maka jelas bahwa yang dinyatakan sebagai hutan adat oleh pemerintah tidak lain adalah hutan kepunyaan masyarakat hukum adat, yang di setiap tempat memiliki nama lokal, misalnya hutan marga, hutan ulayat, hutan petuanan, bengkar, dan lain lain. Secara sepihak, hutan-hutan ini kemudian dicaplok oleh negara dengan bertamengkan konsep hak menguasai oleh negara. Inilah yang umum dikenal sebagai proses negaraisasi tanah (hutan) masyarakat hukum adat. Akibatnya, jika masyarakat hukum adat berkeinginan mengelola dan memanfaatkannya harus terlebih dahulu memohon izin kepada negara cq. pemerintah, sebagai penguasa atau 'pemilik' baru atas hutan itu.

Politik hukum kehutanan yang dikembangkan kemudian membagi kelembagaan pengelolaan hutan ke dalam dua kelompok: kelembagaan yang dapat diakses oleh masyarakat hukum adat dan kelembagaan pengelolaan hutan yang dapat diakses oleh masyarakat lebih umum, meliputi masyarakat hukum adat dan yang bukan masyarakat hukum adat (sebagai contoh hutan tanaman rakyat, hutan kemasyarakatan, hutan desa). Pengelolaan hutan adat hanya dapat diberikan untuk masyarakat hukum adat untuk kepentingan kehidupan sehari-hari dan bukan untuk kepentingan perdagangan. Sedangkan kelembagaan bagi kelompok masyarakat yang lebih umum dapat berorientasi perdagangan (lihat gambar 1).

Gambar 1. Mata pencaharian dan kelembagaan pengelolaan hutan

	Pola Mata Pencarian: Petani, Masyarakat Urban
Kebutuhan Sehari-Hari	**Perdagangan**
Hutan Adat	**Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat**
Pola Mata Pencarian: Berburu-Meramu, Beternak	

Hak Masyarakat Hukum Adat di sektor pertambangan

Di sektor pertambangan, peraturan-peraturannya pada awalnya tidak mengenal kata masyarakat hukum adat. UU No. 11 tahun 1967 tentang Pertambangan hanya mengenalkan adanya pertambangan rakyat. Dalam konteks pertambangan rakyat itu, marilah kita lihat sedikit perkembangan kebijakannya.

Aturan pertambangan pertama yang diundangkan pada masa adalah UU No. 37 Prp tahun 1960. Pertambangan rakyat diatur dalam Pasal 1 yang menentukan bahwa semua bahan galian (a,b,c) yang diusahakan oleh rakyat secara kecil-kecilan dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri menurut adat kebiasaan daerah atau diusahakan secara koperasi. Aturan selanjutnya yaitu Keputusan Wakil Panglima Besar III Koti Operasi Ekonomi No. Kpts.20/WPB-KOTOE tahun 1965 tentang Penertiban Usaha-Usaha Dibidang Pertambangan Intan dan Bahan Galian lain yang Bersamaan Penguasaannya yang diikuti dengan Kepmen Pertambangan No. 206/M/Pertamb/65 tentang Pelaksanaan Keputusan Wakil Panglima Besar III Koti Operasi Ekonomi No. Kpts.20/

WPB-KOTOE tahun 1965 Penertiban Usaha-Usaha Dibidang Pertambangan Intan dan Bahan Galian lain yang Bersamaan Penguasaannya.

Ketiga ketentuan tersebut sangat dipengaruhi oleh politik Berdiri di Kaki Sendiri (Berdikari) dari Pemerintahan Orde Lama. Secara tersirat terbaca bahwa keinginan pemerintah untuk menertibkan pertambangan rakyat adalah untuk mendapatkan sejumlah uang iuran dari penambang-penambang rakyat. Persandingan bahasa penertiban dan pembinaan tidak memberikan kesejukan terhadap pertambangan rakyat. Tidak terdapat catatan yang pasti terhadap pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah pada masa itu.

Padatahun1967UUNo.11tahun1967tentangKetentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan diundangkan. Hak Menguasai Negara dinyatakan dengan tegas pada Pasal 1 undang-undang ini. Pasal 1 ini menyatakan bahwa semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat.

UU No. 11 tahun 1967 mendefinisikan pertambangan rakyat sebagai satu usaha pertambangan bahan-bahan galian dari semua golongan a, b dan c seperti yang dilakukan oleh rakyat setempat secara kecil-kecilan atau secara gotong-royong dengan alat-alat sederhana untuk pencaharian sendiri. Pertambangan Rakyat bertujuan memberikan kesempatan kepada rakyat setempat dalam mengusahakan bahan galian untuk turut serta membangun negara di bidang pertambangan dengan bimbingan Pemerintah. Pertambangan Rakyat hanya dilakukan oleh Rakyat setempat yang memegang Kuasa Pertambangan (izin) Pertambangan Rakyat.

UU No. 11 tahun 1967 dilaksanakan melalui PP No. 32 tahun 1969. Dalam ketentuan ini ditentukan bahwa pertambangan rakyat dapat dilakukan setelah mendapat Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat yang dikeluarkan oleh menteri. Surat Keputusan Izin Pertambangan Rakyat adalah Kuasa Pertambangan yang diberikan oleh menteri kepada rakyat setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan secara kecil-kecilan dengan luas wilayah yang sangat terbatas.

Selanjutnya beberapa ketentuan dikeluarkan untuk mengatur pertambangan rakyat ini diantaranya Kepmen Pertambangan No. 181/Kpts/M/Pertamb/69 tentang Pengaturan Pertambangan Rakyat untuk Bahan Galian Timah Putih di Riau Daratan, Kepmen Pertambangan No. 188/ Kpts/M/Pertamb/1969 tentang Pengaturan Pertambangan Rakyat untuk Bahan Galian Emas di Daerah Propinsi Bengkulu, Kepmen Pertambangan No. 77/Kpts/M/Pertamb/1973 tentang Pengaturan Pertambangan Rakyat untuk Bahan Galian Emas di Daerah Bolaangmongondow Propinsi Sulawesi Utara, Kepmen Pertambangan No. 763/Kpts/M/Pertamb/1974 tentang Pengaturan Izin Pertambangan Rakyat untuk Bahan Galian Kaolin di Daerah Karaha Kab. Tasik Malaya Propinsi Jabar, Permen Pertambangan dan Energi No. 01 P/201/M/ PE/1986 tentang Pedoman Pengelolaan Pertambangan Rakyat Bahan Galian Strategis dan Vital (Golongan A dan B).

Dari semua ketentuan tersebut terdapat dapat ditarik catatan penting tentang kebijakan pemerintah yaitu:

a. Berbagai pengaturan pertambangan rakyat dalam berbagai peraturan perundangan memberikan pembatasan keleluasaan rakyat menambang;
b. Ketidakpastian usaha pertambangan rakyat karena jika ada pemegang Kontrak Karya atau kontrak pertambangan lain, maka penambang rakyat harus menyingkir;

c. Di areal yang ada Kontrak Pertambangannya tetap dibuka kemungkinan pertambangan rakyat, dengan syarat adanya izin pemegang kontrak pertambangan;
d. Penertiban dan pembinaan yang dilakukan oleh negara dengan imbalan sejumlah pungutan dari penambang. Meskipun pembinaan tersebut tidak jelas dan diserahkan kepada pemda setempat.

Akibat dari berbagai kebijakan terhadap pertambangan rakyat tersebut, banyak pertambangan dilakukan tanpa izin (PETI). Kepala Dinas Pertambangan Kalimantan Selatan menyebutkan sepanjang tahun 1997-2000, tambang rakyat di Kalimantan Selatan berkembang 334 penambang tanpa izin yang tersebar di 238 lokasi, mencakup 236 hektar dengan memakai alat berat. Sedangkan di Sumatera Barat, Kodya Sawahlunto sampai dengan tahun 2000 terdapat 2.500 orang penambang liar. Sementara itu di Jambi, di Kecamatan Palepat Kabupaten Bungo sampai tahun 2001 terdapat kurang lebih 500 orang penambang tanpa izin. Di Kalimantan Selatan sampai tahun 2001 terdapat 6.000 orang penambang emas tanpa izin.

Menurut Chalid Muhammad, stigmatisasi PETI (Pertambangan Tanpa Izin) juga diberikan bagi para penambang emas yang rata-rata dilakukan dengan skala kecil dan oleh masyarakat setempat ataupun pendatang dari daerah sekitar lokasi bahan tambang, yang tergiur untuk mengadu nasib pada bahan tambang itu (Muhammad dkk., 2006:54). Akhir-akhir ini berbagai perhatian tertuju pada para penambang emas skala kecil, karena jumlah mereka dari tahun ke tahun meningkat. Menurut data yang dikumpulkan oleh Pusat Pengembangan Teknologi Mineral (PPTM), saat ini terdapat 77.000 operasi penambangan kecil yang menghasilkan hampir semua mineral untuk kegiatan industri yang bernilai sekitar US $ 58 juta per tahun. Rendahnya jumlah penambang skala kecil yang mendapat izin dari pemerintah lebih disebabkan

oleh persoalan birokrasi yang rumit dan bertele-tele dalam memperoleh izin penambangan .

Menghadapi masalah-masalah PETI ini, pada tahun 2000 pemerintah mengeluarkan Inpres RI No. 3 tahun 2000 tentang Koordinasi Penanggulangan Masalah Pertambangan Tanpa Izin. Namun demikian pelaksanaan Inpres ini mendapat reaksi yang keras karena praktik yang tidak sepatutnya.

Selain masalah-masalah tersebut, kebijakan yang mendahulukan pemegang kontrak pertambangan daripada penambang rakyat, juga menuai konflik. Salah satu kasus yang terjadi yaitu konflik antara Masyarakat Hukum Adat Dayak Siang dengan PT. Indo Muro Kencana di Kabupaten Barito Utara, Kalimantan Selatan. Di atas areal adat dan areal penambangan Dayak Siang pemerintah menerbitkan Kontrak Karya atas nama PT. Indo Muro Kencana yang 100% sahamnya dimiliki oleh Aurora Gold asal Australia. Areal kontrak karya PT. Indo Muro Kencana ini tumpang tindih dengan wilayah pertambangan rakyat dan areal kawasan adat lainnya.

Perubahan UU pertambangan menjadi beberapa UU baru seperti Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara justru semakin mengabaikan hak-hak masyarakat hukum adat untuk mengatur wilayah-wilayah adat yang mengandung tambang.

Pada tahun 2010, Tim Advokasi Hak Atas Lingkungan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dengan UUD 1945. Para penggugat ini mengajukan uji materi atas beberapa pasal diantaranya adalah:

Pasal 6 ayat (1) huruf e:

(1) Kewenangan Pemerintah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah:

e. penetapan WP yang dilakukan setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 9 ayat (2):

(2) WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 10 huruf b:

Penetapan WP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilaksanakan:

b. secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan.

Tim ini mendalilkan bahwa pasal-pasal ini bertentangan dengan hak untuk bertempat tinggal termasuk kebebasan memilih tempat tinggal dan bebas dari paksaan untuk berpindah tempat tinggal (bebas dari penggusuran). Kesejahteraan lahir batin barulah bisa dikatakan tercapai jika dapat terpenuhi seluruh kebutuhan termasuk kebebasan memilih tempat tinggal tersebut. Selain itu pasal-pasal ini juga bertentangan dengan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat menjadi krusial dalam penolakan masyarakat terhadap penetapan wilayah pertambangan. Pengalaman kasus-kasus terdahulu, seperti kasus Freeport, Lapindo dan Newmont telah memberikan pemahaman pada masyarakat tentang daya rusak tambang. Tambang dalam skala sekecil apapun, tetap memiliki daya rusak bagi lingkungan hidup. Banyak bukti menunjukkan, seperti hasil investigasi JPIC OFM tentang pertambangan di Manggarai yang menunjukkan daya rusak pertambangan bagi lingkungan dan masyarakat.

Tim Advokasi ini juga mendalilkan bahwa argumentasi pertentangan norma antara ketentuan Pasal 28 H ayat (4), Pasal 28 G ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (1) dengan Pasal 6 ayat (1) huruf e jo. Pasal 9 ayat (2) jo. Pasal 10 huruf b, diperkuat oleh situasi lapangan dimana masyarakat (orang-orang/kelompok orang) yang hak miliknya dan atau harta benda yang berada di bawah kekuasaannya – baik yang diakui oleh hukum negara maupun oleh aturan adat/lokal – ditetapkan menjadi wilayah pertambangan, melakukan protes maupun penolakan. Hal ini misalnya terjadi di Kabupaten Manggarai Barat, Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), dimana masyarakat di Loh Mbongi/ Batu Gosok Labuan Bajo didukung oleh berbagai organisasi kemasyarakatan yang tergabung dalam GERAM (Gerakan Masyarakat Anti Tambang) menyampaikan surat kepada Bupati Manggarai Barat, tertanggal 26 Juni 2009, yang isinya menyatakan penolakan terhadap operasi pertambangan di wilayah Manggarai Barat.[9]

Dari uraian singkat mengenai Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tersebut, dapat kita garis bawahi, pada sektor pertambangan inipun terjadi pergulatan alot tentang hak masyarakat atas wilayah yang diatur oleh hukum adatnya. Mereka bertarung dengan penetapan wilayah pertambangan yang dilegalisasi oleh hukum positif.

Ke mana arah politik hukum agraria Indonesia?

Politik hukum agraria yang dikembangkan seperti tergambar di atas, pada dasarnya berakar pada monopoli penafsiran dan implementasi yang nyaris tanpa batas terhadap Hak Menguasai Negara dalam berbagai sektor tersebut. Distorsi-distorsi praktik hak menguasai negara ini digambarkan oleh Lynch dan Talbott (2001) dengan pernyataan bahwa tidak ada

[9] Selengkapnya baca di PERMOHONAN PERKARA Registrasi No. 32/PUU-VIII/2010 Tentang Pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara "Penentuan Wilayah Pertambangan".

negara lain di Asia Tenggara yang masih memiliki mentalitas kolonial – mengutamakan untuk mempertahankan kekuasaan dan kewenangan sentralistik atas sumber daya alam lokal beserta praktik-praktik pengelolaannya yang begitu dominan seperti di Indonesia. Kawasan hutannya yang sangat luas serta potensinya yang luar biasa untuk menghasilkan keuntungan, tak pelak lagi telah melanggengkan klaim negara yang mencakup semua kepemilikan atas hutan.

Lebih jauh, Nurjaya (2000) mengulas, dalam praktik penyelenggaraan negara pemerintahan Orde Baru secara sadar melakukan manipulasi atas makna hakiki dari ideologi hak menguasai negara itu paling tidak dalam dua hal, yaitu: 1} Pemerintah rezim Orde Baru secara sengaja memberi interpretasi sempit atas terminologi negara *(state)* yang semata-mata diartikan sebagai pemerintah (*government*) saja, bukan sebagai pemerintah dan rakyat. Karena itu, kemudian dibangun dan digunakan paradigma penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam yang berbasis pemerintah *(government-based resource control and management),* bukan *state-based resource control and management;* 2} Konsekuensi dari penggunaan *government-based resource control and management* adalah posisi rakyat menjadi tidak sejajar dengan pemerintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya, diciptakan relasi yang bersifat subordinasi antara rakyat dengan pemerintah – dalam pengertian bahwa rakyat dalam posisi yang inferior dan pemerintah dalam kedudukan yang superior. Karena itu, selama lebih dari tiga dekade Pemerintah Orde Baru memainkan paling tidak tiga peran pokok dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam: (i) pemerintah sebagai penguasa tanah dan kekayaan alam *(government resource lord);* (ii) pemerintah sebagai pengusaha *(government resource protection institution);* (iii) pemerintah sebagai institusi yang memproteksi kekayaan daya alam *(resource protection institution).*

Lebih dari itu, penggunaan paradigma penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam yang berbasis pemerintah menimbulkan implikasi yuridis dalam bentuk penciptaan model hukum yang bersifat represif *(represive law)* yang mengandung ciri-ciri seperti berikut: (i) mengatur norma-norma yang mengabaikan, memarjinalisasi, dan bahkan menggusur hak-hak rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam; (ii) menekankan pendekatan keamanan (*security approach*); (iii) menonjolkan sanksi-sanksi hukum yang hanya ditujukan untuk rakyat yang melakukan pelanggaran hukum; (iv) memberi stigma kriminologis bagi pelanggar hukum sebagai perusak dan penjarah kekayaan alam, peladang liar, perambah hutan, perumput atau penggembala liar, perusuh keamanan hutan, penyabotase reforestasi, pencuri hasil hutan, dan lain lain.

Jika kita lihat dalam kacamata pluralisme hukum, politik hukum agraria ini menggambarkan kepada kita sebuah fakta terjadinya pengabaian yang sistematis terhadap keberadaan hukum-hukum adat yang mengatur hak ulayat masyarakat hukum adat yang mencakup tanah, hutan dan tambang. Hukum adat berkontestasi dengan hukum negara dan cenderung selalu kalah. Karena itulah, pantas kita menilai, bahwa secara umum dalam hukum agraria di Indonesia telah terjadi sebuah pluralisme hukum yang lemah. Meskipun demikian tetap diakui adanya beberapa kebijakan dan praktik di lapangan yang menunjukkan hubungan saling memanfaatkan antara hukum adat dan hukum negara tersebut, contohnya adanya sertifikat-sertifikat tanah berbasiskan aturan positif pertanahan nasional yang diadopsikan untuk pensertifikatan tanah komunal di Sumatera Barat.

Bercemin pada kenyataan ini maka kita perlu mengembangkan pemahaman terhadap pluralisme hukum yang tidak lagi menonjolkan dikotomi antara sistem hukum negara di satu sisi dan sistem hukum rakyat di sisi yang

lain. Pluralisme hukum lebih menekankan pada *"a variety of interacting, competing normative orders – each mutually influencing the emergence and operation of each other's rules, processes and institutions"* (Kleinhans dan MacDonald, 1997:31). Franz von Benda-Beckmann adalah salah satu ahli yang dapat digolongkan ke dalam tahap perkembangan ini. Ia mengatakan, bahwa tidak cukup untuk sekadar menunjukkan, bahwa di lapangan sosial tertentu terdapat keanekaragaman hukum, namun yang lebih penting adalah apakah yang terkandung dalam keanekaragaman hukum tersebut, bagaimanakah sistem-sistem hukum tersebut saling berinteraksi (memengaruhi) satu sama lain, dan bagaimanakah keberadaan dari sistem-sistem hukum yang beragam itu secara bersama-sama dalam suatu lapangan kajian tertentu. Pemikiran di atas sekaligus juga menunjukkan segi-segi metodologis, yaitu cara bagaimana melakukan kajian terhadap keberagaman sistem hukum dalam suatu lapangan kajian tertentu (Irianto, 2005:60-1).

Penutup: Menuju pluralisme hukum di lapangan agraria

Benturan-benturan hukum yang terjadi di lapangan dalam pengalokasian tanah dan kekayaan alam melahirkan konflik sosial dengan korban terbesar adalah masyarakat hukum adat. Selain itu, salah urus agraria ini juga menyebabkan turunnya kuantitas dan kualitas serta kerusakan lingkungan yang parah. Kenyataan ini disadari oleh bangsa Indonesia di awal reformasi hingga memberikan jalan pada lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP IX).

Dalam TAP IX ini, bangsa Indonesia menyadari bahwa a) pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan,

penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik; b) peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan; dan c) bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

Pada Pasal 5 TAP IX ditentukan arah pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yaitu:

Arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini.
e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan

dengan sumber daya agraria yang terjadi.

f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional.
c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional.
d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut.
e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan.
g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan

masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional.

Keberadaan TAP IX ini membukakan pintu pada menguatnya pluralisme hukum di lapangan agraria di Indonesia. Ruang itu dibuka pada poin penataan ulang tata kuasa dan tata kelola agraria dan pengelolaan kekayaan alam, sinkronisasi berbagai kebijakan sektoral dan penyelesaian konflik. Namun demikian, dalam perjalanannya, TAP MPR No.IX/MPR/2001 ini tidak memiliki kekuatan untuk mengubah wajah penguasaan tanah dan kekayaan alam. Terdapat sejumlah langkah politik dan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk menghentikan laju perubahan yang diinginkan oleh TAP ini. Akhirnya berbagai kebijakan yang lahir tetap bersifat sektoral dan tidak berakar pada mandat TAP ini.

Di tengah keterbatasan ini, pluralisme hukum agraria berlangsung secara sporadik di berbagai tempat sebagai akibat dari gejolak politik dan antitesis dari ketegangan hubungan pusat dan daerah. Otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh dan Papua, misalnya, membuka ruang menguatnya hukum adat dalam mengatur urusan agraria.[10] Sementara itu, Sumatera Barat memaknai Otonomi Daerah sebagai peluang mengembalikan pemerintahan lokal (nagari), meskipun dalam lapangan agraria belum berdampak signifikan.

Terlepas dari pasang surut politik hukum agraria dalam memperkuat penguasaan dan pengelolaan masyarakat hukum adat atas tanah dan kekayaan alam itu, perjuangan untuk pengakuan hak masyarakat hukum adat, termasuk untuk mengatur sendiri ulayatnya dalam kerangka hukum adat tetap berlangsung dan mewarnai perjalanan bangsa. Pencarian-pencarian model hubungan antara hukum adat dan hukum negara dalam mengatur agraria perlu tetap berlangsung untuk menemukan model yang ideal dalam konteks kekinian Indonesia.

[10] Untuk Aceh, lihat tulisan Taqwaddin Husein dalam bab 5 buku ini (catatan editor).

~ 5 ~

Pluralisme hukum: Kemampuannya mendorong pengakuan dan perlindungan hukum bagi hak masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alam di Kabupaten Pidie, Provinsi Aceh

Taqwaddin Husein

Pendahuluan

Pluralisme hukum adalah aspek menarik dalam kajian mengenai berbagai bentuk relasi antar berbagai sistem hukum. Di Provinsi Aceh, kajian ini semakin menarik mengingat otonomi khusus di daerah ini memungkinkan hukum-hukum adat dan agama (Islam) bertemali dengan hukum negara. Tulisan ini membahas bagaimana pluralisme hukum dimaksud terjadi dalam ranah penguasaan tanah dan kekayaan alam di Kabupaten Pidie. Untuk itu, dalam tulisan ini akan dibahas beberapa poin: (1) selayang pandang situasi sosial-politik-ekonomi dan ekologi di Kabupaten Pidie; (2) profil masyarakat adat di Pidie dan persepsi beberapa pihak terhadap kelompok ini; (3) realitas masyarakat adat dan legislasi terhadapnya; (4) pranata adat mengenai penguasaan dan pengelolaan tanah dan kekayaan alam; (5) konflik tanah dan pengelolaan kekayaan alam serta penyelesaiannya.

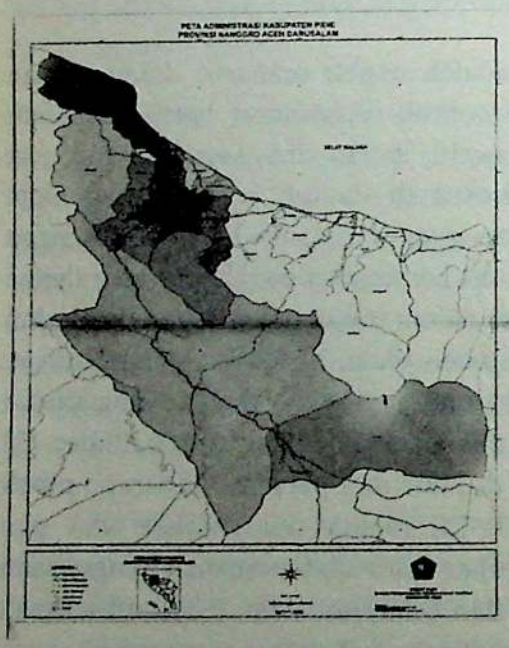
Sekilas tentang Kabupaten Pidie

Kabupaten Pidie luasnya 4.165 kilometer persegi dan berjarak lebih kurang 115 kilometer dari ibukota Provinsi Aceh. Sebelum Indonesia merdeka tahun 1945, wilayah ini merupakan kerajaan tersendiri, yaitu Kerajaan Pedir, yang kemudian bergabung ke dalam Kerajaan Aceh Darussalam.

Ketika terjadi konfrontasi dengan Portugis, Kerajaan Pedir menggabungkan diri dengan Kerajaan Aceh untuk melawan Penjajah Portugis.

Kabupaten Pidie dihuni oleh 444.570 jiwa atau 111.181 kepala keluarga. Kini, Kabupaten ini terdiri dari 22 kecamatan dan 727 *gampong*.[1] Masyarakat Pidie kebanyakan merantau dan berdagang, sehingga oleh masyarakat di Aceh sering dijuluki 'Tionghoa hitam'. Bersama orang asal Bireuen, mereka mendominasi pasar-pasar di berbagai wilayah Aceh.

Peta 5.1 Kabupaten Pidie.



Hampir seluruh penduduk Kabupaten Pidie beretnis Aceh dan menggunakan bahasa Aceh sebagai bahasa sehari-hari mereka. Sedikit sekali yang beretnis non-Aceh. Kalaupun

[1] Lihat BPS Provinsi Aceh 2010. www.bps.go.id. (diakses 19-7-2010). Dengan berlakunya Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, desa dan kelurahan dihapuskan serta dikembalikan statusnya menjadi *gampong* (unit pemerintahan lokal terendah), yang dibawahi oleh *mukim*. Kedua lembaga pemerintahan ini merupakan warisan leluhur rakyat Aceh yang telah ada sejak Islam masuk ke Aceh.

ada, mereka adalah para lelaki yang telah kawin dengan perempuan Pidie dan menetap di Kabupaten Pidie, para pegawai (PNS/TNI/POLRI) dan karyawan yang ditugaskan di Kabupaten Pidie, para perantau yang sudah lama menetap di Kabupaten Pidie. Selain dari ketiga kelompok tersebut, nyaris tidak ada orang 'luar' yang berkeinginan menjadi penduduk Kabupaten Pidie, apalagi pada masa berlangsungnya konflik antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia. Pada masa konflik di Aceh, Pidie merupakan basis GAM. Di sinilah tempat lahirnya GAM yang dipimpin oleh Dr. Hasan di Tiro. Konflik ini berakhir dengan ditandatanganinya sebuah nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*, MoU) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, di Helsinki tanggal 15 Agustus 2005, pasca gempa dan tsunami meluluhlantakkan Aceh. Isi dari MoU adalah kesepakatan-kesepakatan yang harus diimplementasi oleh kedua belah pihak (RI dan GAM) untuk mewujudkan perdamaian di Aceh secara bermartabat dan berkelanjutan.

Di Kabupaten Pidie terdapat beberapa partai politik nasional dan partai politik lokal.[2] Pada Pemilu legislatif 2009 lalu, kursi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Pidie dominan dikuasai oleh partai lokal. Dari 45 lima kursi DPRK Pidie, partai lokal memperoleh 36 kursi sedangkan partai politik nasional hanya menguasai sembilan kursi. Komposisi perolehan kursi sebagai berikut: Partai Aceh (PA) memiliki 34 kursi, Partai SIRA satu kursi, Partai Daulat Aceh (PDA) satu kursi, Partai Demokrtat (PD) empat kursi, Partai Golkar (PG) dua kursi, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dua kursi, dan Partai Bintang Reformasi (PBR) satu kursi.

[2] Partai politik lokal di Indonesia, saat ini, hanya ada di Provinsi Aceh. Keberadaan partai politik lokal (parlok) tersebut sebagai mandat yang ditegaskan dalam MoU Helsinki antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, yang kemudian dinyatakan dalam Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU-PA).

Menilik pada komposisi perolehan kursi DPRK, Partai Aceh berperan dominan dalam perumusan ketetapan maupun keputusan DPRK Pidie. Terlebih lagi, Bupati dan Wakil Bupati Pidie pun berasal dari kalangan partai ini.[3] Saat Pilkada mereka maju melalui jalur independen. Tidak saja itu, segala kebijakan Kabupaten Pidie saat ini ditentukan oleh Partai Aceh dan Komite Peralihan Aceh (KPA).[4]

Berdasarkan data keadaan lahan yang terindikasi di Kabupaten Pidie pada tahun 2008, luas hutan lindung adalah 131.011,32 hektar dengan kondisi sebagai berikut: lahan agak kritis 6.085,21 hektar, kritis 3.391,37 hektar, dan potensi kritis 121.534,74 hektar. Hutan produksi tetap seluas 152.669,40 hektar, dengan kondisi: agak kritis 1.314, 56 hektar, kritis 16.306,47 hektar, dan potensi kritis 7.645,91 hektar. Sedangkan kawasan lindung di luar kawasan hutan adalah 9.368,47 hektar, dengan kondisi: agak kritis 2.877,92 hektar, kritis 3.133,56 hektar, dan potensi kritis 3.356,99 hektar. Sementara itu, areal penggunaan lainnya seluas 75.077,42 hektar dengan keadaan: yang agak kritis seluas 16.926 hektar,48 hektar, kritis 8.371,59 hektar, dan potensi kritis 49.779,35 hektar.

Mengacu pada data di atas tampak bahwa luas hutan lindung dan kawasan lindung di luar hutan lindung lebih kecil dibandingkan luas hutan produksi tetap dan areal penggunaan lain, yaitu 140.379,79 hektar berbanding dengan 227.746,82 hektar. Fakta ini kurang kondusif untuk kelestarian lingkungan

[3] Pimpinan dan anggota Partai Aceh umumnya berasal dari mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka, baik dari kalangan kombatan GAM maupun dari kalangan sipilnya. Partai ini mendapat pengaturan di dalam Undang-Undang No. 11 tahun 2006 dan Peraturan Pemerintah tentang Partai Politik Lokal di Aceh (PP No. 20 tahun 2007).

[4] Komite Peralihan Aceh (KPA) lahir tidak berapa lama setelah adanya Nota Kesepahaman untuk Mengakhiri Pertikaian antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. KPA yang lahir sebelum adanya Partai Aceh berfungsi menghimpun, mengorganisir dan mengkoordinir semua mantan personal GAM, baik yang aktif sebagai kombatan, pejuang sipil, maupun para simpatisannya.

di Kabupaten Pidie. Oleh sebab itu saya memandang perlu segera dirancang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pidie (RTRK) yang mengakomodasi kepentingan pelestarian lingkungan dan eksploitasinya secara berimbang. Sayangnya, hingga saat ini di Kabupaten Pidie belum ada *qanun*[5] kabupaten tentang rencana tata ruang kabupaten. Perlu diinformasikan bahwa saat riset ini dilakukan, pada tingkat Provinsi Aceh pun belum disahkan *qanun* tentang Rencana Tata Ruang Aceh (RTRA). Padahal keberadaan *qanun* tersebut adalah mandat yang diperintahkan oleh Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.[6]

Masyarakat adat di Pidie: Bagaimana berbagai pihak mengartikannya?

Seperti telah saya sebutkan di bagian sebelumnya, mayoritas penduduk Pidie adalah suku Aceh. Hampir tidak ditemukan etnis lain di wilayah ini. Semua penduduk karenanya menganggap diri mereka adalah masyarakat adat. Bagaimana para pihak yang mewakili pemerintah, lembaga legislatif daerah, aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan akademisi memahami siapa yang mereka namakan masyarakat adat di Kabupaten Pidie, saya rekam dalam sejumlah wawancara dengan wakil-wakil kelompok ini.

Bagi Pemerintah Kabupaten Pidie, masyarakat adat adalah masyarakat yang masih memberlakukan hukum adat dalam kehidupan sehari-harinya, dan hukum adat tersebut tidak boleh bertentangan dengan hukum Islam.[7] Pendapat

---

[5] *Qanun* adalah peraturan sejenis Peraturan Daerah di Provinsi dengan otonomi khusus, Aceh.

[6] Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) tentang Penetapan *Qanun-Qanun* prioritas 2010, Rancangan *Qanun* Aceh tentang Rencana Tata Ruang Aceh termasuk salah satu rancangan *qanun* yang diprioritaskan untuk dibahas dalam tahun 2010.

[7] Wawancara dengan Asisten Pemerintahan dan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pidie, di Sigli, 11-12 Juni 2010.

serupa juga dikemukakan oleh mantan Ketua DPRK Pidie (2004-2009), H. Yusuf Ishak, dan pimpinan DPRK Pidie sekarang, Muhammad AR.

Menurut mereka yang berada di lembaga eksekutif dan legislatif di Kabupaten Pidie, keberadaan hukum adat harus dijunjung tinggi karena merupakan landasan hidup dalam bermasyarakat. Pendapat senada juga disampaikan oleh para aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan beberapa tokoh masyarakat yang saya wawancarai. Bagi aktivis LSM di Pidie, karakteristik utama pada masyarakat adat adalah pada masih berlakunya hukum adat atau kebiasaan-kebiasaan dalam kehidupan sehari-harinya. Artinya, hukum adat -- tentu saja yang tidak bertentangan dengan ajaran Islam -- harus menjadi norma utama dalam segala aktivitas mereka.

Menurut Kepala Bagian Hukum dan Kepala Bagian Pemerintah di Sekretariat Kabupaten Pidie, hampir semua penduduk Pidie adalah anggota masyarakat adat yang terhimpun dalam *gampong-gampong*. Hanya ada beberapa komunitas kecil saja yang mungkin kurang tepat dikatakan sebagai masyarakat adat, yaitu mereka yang bertempat di kelurahan-kelurahan yang ada di pusat kota. Mereka yang disebutkan terakhir ini, sekalipun tidak begitu memahami dan mempraktikkan adat Aceh, tetapi dalam hal-hal tertentu, misalnya pada upara perkawinan, kehamilan, kelahiran, dan kematian, masih tunduk pada adat Aceh yang berlaku di tempat mereka. Hanya saja, karena keberadaan mereka di pusat kota maka ikatan primordial, baik karena alasan teritorial maupun geneologikal, yang menghubungkan sesama mereka agak lemah dibandingkan para warga yang mendiami *gampong-gampong* yang ada di luar pusat kota.

Menurut Imeum Sabi, aktivis Serikat *Mukim* Pidie, dan Juriyun, Ketua Jaringan Komunitas Masyarakat Adat Aceh, masyarakat adat adalah masyarakat *mukim* dan *gampong* yang mempunyai tata tertib berdasarkan hukum adat dan

tidak boleh bertentangan dengan hukum Islam. *Mukim* adalah sebuah unit sosial dan pemerintahan yang membawahi beberapa gampong. *Gampong* yang dimaksud adalah unit sosial dan pemerintahan terendah setara dengan desa.

Pandangan yang agak lebih mendalam mengenai masyarakat adat Pidie dikemukakan oleh para akademisi yang aktif bekerja pada Universitas Jabal Ghafur. Menurut mereka, masyarakat adat adalah komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun temurun di atas suatu wilayah adat, yang diatur oleh hukum adat dan juga adanya lembaga adat yang mengatur keberlangsungan kehidupan masyarakatnya.[8]

Para akademisi di Pidie menekankan perlunya kriteria 'asal-usul' dan 'mendiami suatu wilayah adat tertentu', sebagai kriteria masyarakat adat, sehingga dengan terpenuhinya kedua unsur tersebut, maka norma-norma dalam hukum adat dan lembaga-lembaga adat hadir untuk mengatur pergaulan masyarakat, baik dalam hubungan sesama antar individu, kaum, masyarakat, maupun dengan pemerintah dan masyarakat lainnya. Sebagaimana aktivis LSM, para akademisi ini memandang *mukim* dan *gampong* sebagai basis utama masyarakat adat Aceh (Taqwaddin, 2009a).

Dalam penelitian saya ini, tidak ditemukan adanya variasi yang berbenturan antara satu pendapat dengan pendapat lainnya mengenai masyarakat adat. Semua informan dan responden mengutarakan bahwa keharusan mematuhi hukum adat, tidak boleh bertentang dengan hukum Islam, bermukim dalam suatu wilayah adat tertentu, serta mematuhi pada perintah pimpinan lembaga adat adalah karakteristik masyarakat adat. Terkait dengan ini, relevan memperhatikan

[8] Wawancara dengan Hasballah M.Saad, Mahdi Usman, Dahnil, Adwani, Insa Ansari di Kampus Glee Gapui Pidie, 13 Juni 2010. Dr. Hasballah adalah mantan Menteri Hukum dan HAM pada awal era Reformasi (Kabinet Reformasi), yang sekarang sebagai Rektor Universitas Jabal Ghafur.

karakteristik masyarakat adat Aceh sebagaimana dirumuskan oleh Djuned (2003), yaitu:

a. Menjalankan sistem pemerintahan sendiri;
b. Menguasai dan mengelola kekayaan alam dalam wilayahnya terutama untuk kemanfaatan warganya;
c. Bertindak ke dalam mengatur dan mengurus warga serta lingkungannya, sedangkan ke luar bertindak atas nama persekutuan sebagai badan hukum;
d. Hak ikut serta dalam setiap transaksi yang menyangkut lingkungannya;
e. Hak membentuk adat;
f. Hak menyelenggarakan sejenis peradilan.

Mukim dan *gampong* sebagai masyarakat adat

Hasil penelitian ini menujukkan bahwa dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat *mukim* di *gampong-gampong* di Aceh mengkonfirmasi kesesuaiannya dengan kriteria normatif dan teoretik masyarakat adat sebagaimana dibahas di bagian sebelumnya. Beberapa faktor mendukung pernyataan ini.

Pertama, sebagian besar warga *gampong* masih memiliki ikatan geneologis dengan sesamanya. Dengan demikian, kepedulian dan kebersamaan di *gampong* juga di dalam suatu ke-*mukim*-an -- terutama yang terdapat di wilayah luar perkotaan -- bukan hanya muncul dikarenakan solidaritas territorial, tetapi memang merasa sekaum seketurunan (*gemeenschap*).

Warga *gampong* masih memiliki perasaan bersalah atau 'berdosa' jika tidak melayat ke rumah warga *gampong* yang tertimpa musibah. Begitu pula jika ada tetangga yang melakukan hajatan (*meukereuja*), para warga *gampong* sejak malam hari hingga selesainya *khanduri* tersebut terus membantu dengan segala upaya agar acara dimaksud sukses dengan tiada kekurangan sesuatu apapun. Bahkan, sering pula pihak yang melakukan hajatan melimpahkan sepenuhnya

penyelenggaraan *khanduri* tersebut pada *keuchik*, selaku kepala *gampong*. Hal seperti ini masih ditemukan di lokasi penelitian. Ini menunjukkan kehidupan masyarakat *mukim* atau *gampong* di Aceh sebagai kesatuan sosial dengan ciri *gemeenschap* yang kuat.

Kedua, di dalam kehidupan *mukim* dan *gampong* di Kabupaten Pidie, saya juga menemukan adanya lembaga-lembaga adat beserta perangkat penguasa adatnya (Taqwaddin, 2009b). Lembaga-lembaga dimaksud adalah:

a. Lembaga pemerintahan *mukim* yang diketuai oleh *imeum mukim*;
b. Lembaga keagamaan yang dipimpin oleh *imeum chiek*;
c. Lembaga musyawarah *mukim* yang dipimpin oleh *tuha lapan*;
d. Lembaga pemerintahan *gampong* dipimpin oleh *keuchik;*
e. Lembaga keagamaan di *gampong* dipimpin oleh *imeum meunasah*, dan
f. Lembaga musyawarah *gampong* oleh *tuha peut*.
g. Lembaga adat persawahan yang dipimpin oleh *kejruen blang*,
h. Lembaga adat *laoet* yang dipimpin oleh *panglima laoet*,
i. Lembaga adat perkebunan yang dipimpin oleh *peutua seuneboek*,
j. Lembaga adat hutan yang dipimpin oleh *pawang glee*,
k. Lembaga adat kepelabuhanan yang dipimpin oleh *syahbanda*, dan
l. Lembaga adat perdagangan yang dipimpin oleh *haria peukan*.

Masing-masing lembaga adat tersebut menyelenggarakan tugas dan fungsinya masing-masing, yaitu:

a. *Imeum mukim* bertindak sebagai kepala pemerintahan *mukim*, yang membawahi beberapa *gampong*.
b. *Imeum chik* atau *imeum mesjid* adalah figur yang mengepalai urusan syariat dan peribadatan pada tingkat wilayah ke-*mukim*-an.
c. *Tuha lapan/peut mukim* adalah figur yang terdiri dari tokoh-tokoh warga ke-*mukim*-an anggota musyawarah ke-*mukim*-an, yang bertugas dan berfungsi memberikan nasihat, saran, pertimbangan, atau pendapat kepada *imeum mukim* dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan *mukim*.
d. *Keuchik* adalah kepala *gampong*, yang memimpin dan mengetuai segala urusan tata kelola pemerintahan *gampong*.
e. *Imeum meunasah/teungku gampong* adalah pemimpin dan pembina bidang agama (Islam), yang sekaligus bertindak selaku pemimpin upacara kematian di *gampong*.
f. *Tuha peut gampong* adalah para *ureung tuha* anggota musyawarah *gampong* yang bertugas dan berfungsi memberikan nasihat, saran, pertimbangan, atau pendapat kepada *keuchik* dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan *gampong*.
g. *Keujrun blang* adalah ketua adat dalam urusan pengaturan irigasi, pengairan untuk persawahan, menentukan mulainya musim tanam, membina para petani, dan menyelesaikan sengketa persawahan.
h. *Panglima laot* adalah ketua adat yang memimpin urusan bidang penangkapan ikan di laut, membina para nelayan, dan menyelesaikan sengketa di laut.
i. *Peutua seuneubok* adalah ketua adat yang mengatur tentang pembukaan hutan/perladangan/perkebunan pada wilayah gunung/lembah-lembah, dan menyelesaikan sengketa perebutan lahan.
j. *Haria peukan* adalah pejabat adat yang mengatur ketertiban, kebersihan, pengutip retribusi pasar, dan

penyelesaian sengketa di pasar.

k. *Syahbanda* adalah pejabat adat yang mengatur urusan tambatan kapal/ perahu, lalu lintas angkutan laut, sungai dan danau.

l. *Pawang glee* adalah ketua adat yang memimpin urusan pengelolaan hutan adat, baik kayu maupun non kayu (madu, getah rambung, sarang burung, rotan, damar, dan lain-lain), *meurusa*, memungut *wasee glee*, memberi nasihat atau petunjuk pengelolaan hutan, dan menyelesaikan perselisihan dalam pelanggaran hukum adat.

Keberadaan lembaga adat di suatu *mukim* dan *gampong* tergantung pada letak geografi suatu daerah. Pada suatu *mukim* bisa terdapat lembaga adat yang tidak ada pada *mukim* lainnya. Misalnya, lembaga *adat laoet* hanya ada pada *ke-mukim-an* yang wilayahnya di pesisir laut. Begitu pula lembaga *adat uteun* hanya ada pada *ke-mukim-an* yang memiliki wilayah hutan. Namun ada pula *mukim* yang memiliki lembaga adat hutan dan juga lembaga adat laut, jika di ke-*mukim*-an tersebut terdapat wilayah laut dan gunung.

Ketiga, ada wilayah hukum adat yang jelas. Suatu *mukim* dan *gampong* adalah suatu yuridiksi territorial yang jelas dan tegas dalam masyarakat Aceh. Artinya, jelas wilayahnya dan jelas pula batas-batasnya. Hanya saja, seringkali batas-batas tersebut tidak tersurat dalam suatu naskah tertulis, tetapi hanya berupa batas-batas alam yang mengacu pada penuturan para nenek moyang (*endatu)* terdahulu. Batas ini dapat berupa sungai (*krueng),* tebing *(tereubeng),* alur (*alue),* lorong *(juroeng),* pematang (*ateung),* parit *(lueng),* dan lain-lain.

Keempat, masih adanya peradilan adat. Pada masa Kerajaan Aceh hingga awal kemerdekaan, dan juga akhir-akhir ini – kecuali era Orde Baru – di *gampong-gampong* dan juga di *mukim* memiliki sistem musyawarah penyelesaian sengketa. Pada masa Sultan Iskandar Muda, perkara-perkara kecil

biasanya diselesaikan oleh *keuciek* dengan *tengku meunasah* yang dibantu oleh *tuha peut*. Hingga kini, *gampong* dan *mukim* di Aceh, termasuk di Kabupaten Pidie, memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perkara-perkara kecil, seperti pencurian kecil, perkelahian, perkara-perkara sipil yang kecil-kecil yang nilai perkaranya tidak lebih dari 100 ringgit, dan lain-lain (Taqwaddin, 2009c). Penyelesaian sengketa secara adat itu umumnya menghasilkan kesepakatan yang tanpa vonis. Maksudnya, tanpa kalah menang. Persengketaan itu diselesaikan secara damai yang disebut dengan *hukum peujroh* (hukum kebaikan).

Syarat kelima sebagai masyarakat adat yaitu, masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Masih banyak warga *gampong* di Kabupaten Pidie, terutama yang mendiami Kecamatan Tangse, Kecamatan Geumpang, dan Kecamatan Manee, yang menggantungkan hidupnya pada hutan dengan memungut hasil hutan sebagai mata pencahariannya.

Meu lampoeh (berkebun), *meu awee* (mencari rotan), *meu rusa* (berburu rusa), *meu uno* (memanen lebah), dan lain-lain adalah kegiatan pemungutan hasil hutan yang dilaksanakan dengan segala kearifan tradisional. Bahkan pemungutan hasil hutan berupa kayu *(meu kayee)* pun lazim dilakukan oleh warga *gampong* yang berdomisili di sekitar hutan. Hanya saja dengan dikeluarkan Instruksi Gubernur No. 5 tahun 2007 tentang Moratorium *Logging*, kegiatan ini banyak menimbulkan masalah.

Dengan terpenuhinya kelima syarat itu serta pengakuan yang diberikan oleh *Qanun* NAD No. 4 tahun 2003 tentang Pemerintahan *Mukim*, maka jelaslah sudah bahwa pemerintahan *mukim* dan *gampong* di Aceh merupakan representasi masyarakat adat Aceh. Penjelasan umum *Qanun* NAD No. 4 tahun 2003 itu menyatakan:

> Selama ini Pemerintah *Mukim* baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan, telah cukup berjasa dalam menata dan membina kehidupan rakyat di *gampong*. *Mukim* bukan saja telah mampu berperan aktif dalam mengendalikan jalannya roda pemerintahan *gampong*, tetapi juga dalam memelihara ketertiban, kerukunan, ketentraman dan pembangunan masyarakat. Apalagi peranannya dalam mempertinggi syiar agama Islam, memelihara, menjaga, membela, menerapkan dan memberlakukan adat istiadat dan hukum adat dalam masyarakat sesungguhnya sangat menonjol, sehingga *mukim* menjadi basis perjuangan bangsa ketika perang merebut dan mempertahankan kemerdekaan. Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka eksistensi *mukim* sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang telah hidup dan berakar dalam kehidupan masyarakat Aceh perlu dipelihara, dibina dan dilestarikan, sehingga *Mukim* tetap akan utuh, tangguh dan tanggap dalam mengikuti perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan pembangunan nasional.

Masyarakat adat dalam legislasi daerah

Terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar mengatur mengenai masyarakat adat di Kabupaten Pidie, yaitu:

a. Undang-Undang No. 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh;
b. Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
c. *Qanun* NAD No. 4 tahun 2003 tentang Pemerintahan *Mukim*;
d. *Qanun* NAD No. 5 tahun 2003 tentang Pemerintahan *Gampong*;
e. *Qanun* NAD No. 3 tahun 2004 tentang Majelis Adat Aceh;
f. *Qanun* Aceh No. 9 tahun2008 tentang Pembinaan Kehidupan Adat Istiadat;
g. *Qanun* Aceh No. 10 tahun 2008 tentang Lembaga-lembaga Adat;
h. *Qanun* Aceh 3/2009 tentang Tata Cara Pemilihan

Imuem Mukim;

i. *Qanun* Aceh 4/2009 tentang Tata Cara Pemilihan *Keuchik*;
j. Instruksi Gubernur Aceh No. 5 tahun 2008 tentang Penguatan Lembaga Pemerintahan *Mukim* dan *Gampong*;
k. *Qanun* Kabupaten Pidie No. 5 tahun 2003 tentang Kerjasama antar *Gampong*;
l. *Qanun* Kabupaten Pidie No. 7 tahun 2007 tentang Pembentukan Susunan Pengurus dan Tata Kerja Majelis Adat Aceh Pidie;
m. *Qanun* Kabupaten Pidie No. 8 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat.

Dengan disahkannya *Qanun* NAD No. 4 tahun 2003 tentang Pemerintahan *Mukim*, dan *Qanun* NAD No. 5 tahun 2003 tentang Pemerintahan *Gampong*, tanggal 15 Juli 2003, maka keberadaan *mukim* baik sebagai masyarakat adat maupun sebagai lembaga pemerintahan telah mendapat pengukuhan yuridis formal.[9] Meskipun demikian, Pemerintah Provinsi Aceh masih memandang penyelenggaraan pemerintahan *mukim* belum optimal. Oleh sebab itu dikeluarkanlah Instruksi Gubernur Aceh No. 5 tahun 2008 tentang Penguatan Lembaga Pemerintahan *Mukim* dan *Gampong*. Selain faktor kurang optimalnya penyelenggaraan pemerintahan *mukim* dan *gampong*, Instruksi ini juga diterbitkan atas pertimbangan melakukan penataan kembali pemerintahan *mukim* dan *gampong* itu yang meliputi regulasi, kewenangan/urusan pemerintahan, organisasi, dan pembiayaannya. Dalam Instruksi tersebut, Gubernur Aceh memerintahkan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk: 1) menetapkan

[9] Kedua *qanun* tersebut saat ini sedang dalam proses revisi menyesuaikan dengan perintah Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Bahkan menurut Pasal 114 UU ini, *qanun* tentang Pemerintahan *Mukim* diperintahkan diatur dengan *qanun* kabupaten/kota, bukan dengan *qanun* provinsi sebagaimana diperintahkan oleh UU No. 18 tahun 2001 yang berlaku sebelum adanya UU 11 tahun 2006. Perintah merevisi semua *Qanun* Aceh, termasuk kedua *qanun* tersebut, juga merupakan mandat dari MoU Helsinki.

qanun kabupaten/kota tentang Pemerintahan *Mukim*; 2) mendelegasikan sebagian urusan pemerintah kabupaten/ kota kepada pemerintahan *mukim*; 3) meletakkan pengisian jabatan sekretaris *gampong* dari unsur pegawai negeri sipil; 4) membangun, memfungsikan, dan mengaktifkan kantor *mukim*; 5) mengalokasikan anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten (APBK) untuk pemerintahan *mukim*; 6) melakukan pembinaan, monitoring dan evaluasi secara intensif dan berkelanjutan terhadap penyelenggaraan pemerintahan *mukim* dan *gampong*; 7) mewajibkan setiap program kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam wilayah *gampong* dan *mukim* mengikutsertakan *imeum mukim* dan *keuchik* dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan umum (Taqwaddin, 2010).

Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, mulai lagi dilakukan penyelesaian perkara secara adat di *gampong-gampong* dan bahkan sampai pada tingkat *mukim*. Kini, sistem penyelesaian sengketa secara adat telah mendapat pengaturannya yang cukup tepat di dalam satu bab tersendiri pada *Qanun* Aceh No. 9 tahun 2008 tentang Pembinaan Adat.

Pengelolaan kawasan hutan dan penguasaan tanah menurut hukum adat Aceh

Sebagai masyarakat adat, *gampong* dan *mukim*, memiliki 'hukum' dan mekanismenya tersendiri untuk mengelola kawasan hutan. Dalam hukum adat Aceh, *mukim* selaku institusi pemerintahan otonom masyarakat adat, memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan kawasan hutan dalam wilayah jangkauannya. *Mukim*-lah yang memiliki kekuasaan dan kewenangan terhadap kekayaan alam di dalam wilayah jangkauannya. Sedangkan *gampong* lebih banyak mengurus hal-hal yang berkaitan langsung dengan penduduk, seperti urusan administrasi penduduk, upacara-upacara perkawinan, kematian, dan lain-lain. Sedangkan menyangkut sumber daya

alam laut, pantai, pasar, persawahan, bukit dan hutan, berada dibawah otoritas *imeum mukim*.

Mukim memiliki otoritas terhadap seluruh wilayah teritorialnya, baik darat maupun laut. Di darat, *mukim* berkuasa atas *tuwie, sawang, sarah, tanoh jeut, paya, panton, padang*, dan *uteun rimba* di wilayahnya.[10] Hutan dalam jangkauan *mukim* lazim disebut dengan *uteun mukim*, yang merupakan hutan adat mereka dan *hakkullah* (*hak poe teu Allah*) yang ada pada mereka (Taqwaddin, 2009d).

Sehubungan dengan kekuasaan *mukim* terhadap hutan dalam jangkauannya,[11] Djuned (2004) menegaskan bahwa kriteria pokok masyarakat hukum adat, bukanlah hanya pada adanya kewenangan memungut hasil hutan, melainkan yang lebih penting daripada itu adalah pada kewenangan menguasai dan memanfaatkan lingkungan hidup dan sumber daya alam, terutama untuk kepentingan warganya.

Di dalam literatur kolonial, berkaitan dengan ketentuan hukum penguasaan hutan oleh *mukim* dan *gampong*, disebutkan bahwa *mukim* dan *gampong* memiliki hak menguasai (*beschikkingsrecht*) terhadap hutan di wilayahnya untuk kepentingan anggota-anggotanya atau orang-orang

[10] *Tuwie* adalah bagian yang dalam pada aliran sungai; *sawang* adalah bahagian sungai yang menjorok jauh ke dalam daratan berupa anak sungai, *sarah* adalah aliran sungai yang dangkal di daerah hulu dengan dataran rendah berhutan di sekitar aliran sungai, *tanoh jeut* adalah tanah yang terjadi karena bawaan lumpur oleh arus sungai, baik yang terdapat di tengah sungai berupa pulau, maupun di tepi sungai berupa ujung menjorok ke tengah sungai, *paya* adalah tanah dataran rendah dengan genangan air secara tetap serta ditumbuhi belukar rawa, *panton* adalah tanah dataran yang terletak di antara bukit dan gunung yang ditumbuhi hutan di daerah udik, *padang* adalah tanah yang biasanya ditumbuhi rumput alang-alang dengan pepohonan yang jarang, *rimba* adalah hutan belantara di pedalaman yang dipakai sebagai tempat berburu dan mengambil hasil hutan (El Hakimy, 1985:32).

[11] Setiap hutan *mukim* (*uteun mukim*) memiliki sebutannya masing-masing dikalangan masyarakat *mukim* setempat, misalnya *uteun glingka, uteun ie treun, glee pancu, uteun ceudah*, dan lain-lain.

asing (Sulaiman dan Syamsuddin, 2002:175). Sehubungan dengan hal ini, Snouck Hurgronje menuliskan dalam bukunya *de Atjehers* (1893) bahwa barang siapa hendak menggarap rimba ataupun hendak mengumpulkan hasil-hasil hutan (termasuk berburu dan mencari ikan) adalah bebas seluruhnya. Satu-satunya pembatasan kebebasan tersebut itu ialah jika seseorang hendak membuka ladang, kebun atau sawah yang letaknya berdekatan dengan tanah yang telah digarap orang lain, haruslah ia meminta izin kepada kepala daerah yang bersangkutan (*mukim*).

Dalam perspektif masyarakat Aceh, dikenal tiga jenis status tanah berdasarkan kepemilikannya, yaitu *tanoh dro, tanoh gob*, dan *tanoh potallah. Tanoh dro* adalah tanah milik yang dikuasai dan dikelola sendiri oleh para anggota masyarakat. *Tanoh gob* adalah tanah yang dikuasai dan dimiliki serta dikelola oleh orang lain. Sedangkan selain dari tanah milik pribadi atau milik orang lain, sisanya adalah *tanoh potallah* atau *tanoh poe teu Allah*, yaitu tanah milik Allah atau *tanoh hak kullah*. Konsep kepemilikan seperti ini juga dipahami oleh masyarakat Aceh terhadap status kepemilikan hutan, sehingga dikenal adanya *uteun potallah* atau *uteun po teu Allah* atau *Uteun Tuhan*. Jadi *uteun mukim* merupakan bagian dari *uteun Tuhan* yang diklaim sebagai hutan ulayat *ke-mukim-an*.

Sejalan dengan konsep hukum adat ini maka dalam Pasal 18 *Qanun* NAD No. 4 tahun 2003 tentang Pemerintahan *Mukim* disebutkan bahwa harta kekayaan *mukim* adalah harta kekayaan yang telah ada, atau yang kemudian dikuasai *mukim*, berupa hutan, tanah, batang air, kuala, danau, laut, gunung, rawa, paya dan lain-lain yang menjadi ulayat *mukim* sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Hutan ulayat, menurut Penjelasan Pasal 1 angka 7 *Qanun* ini, adalah hutan sejauh sehari perjalanan pulang pergi (*si uro jak-wo*), dimana di hutan ini semua penduduk boleh memungut dan mencari hasil hutan, dengan pembagian

hasil disepakati antara pencari dan *Imuem Mukim*.

Mencermati ketentuan di atas, jelaslah bahwa *mukim* memiliki alas yuridiksi (kekuasaan) terhadap hutan adatnya. Sehingga dengan formulasi yang demikian, idealnya pengklasifikasian status hutan di Aceh menjadi: (1) hutan milik, (2) hutan *gampong* atau hutan *mukim*, dan sisanya (3) hutan negara.

Usulan di atas tentu saja berbenturan dengan ketentuan Pasal 5 UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang menegaskan bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat. Ketentuan ini secara implisit bermakna bahwa hutan adat adalah bagian dari hutan negara.

Pernyataan dalam perundang-undangan di atas bahwa hutan adat adalah hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat,[12] telah menimbulkan polemik antara organisasi *mukim* versus pemerintah. Bagi masyarakat mukim, keberadaan hutan adat telah lebih dulu ada dibandingkan adanya negara ini. Sehingga bukanlah negara yang memberikan hak pengelolaan atas hutan tersebut kepada masyarakat hukum adat, melainkan negara telah 'merampas' hak masyarakat mukim atas hutannya yang telah mereka kuasai dan kelola sejak dahulu. Sebaliknya, dari pihak pemerintah berpandangan bahwa hutan adat yang merupakan hak ulayat dalam artian publik adalah hutan negara, yang penguasaannya ada pada negara dan pengaturannya diselenggarakan oleh pemerintah.[13]

Berikutnya, kekuasaan *mukim* atas *hak kullah*-nya dapat berubah menjadi hak perseorangan (*boinah*), yang selanjutnya

[12] Lihat Penjelasan Pasal 5 UU No. 41 tahun 1999.

[13] Pandangan tersebut disampaikan oleh Pang Juriun, Koordinator Jaringan Komunitas Masyarakat Adat (JKMA) Aceh, Pendapat mewakili pemerintah dikemukakan oleh Samiudin TB (pejabat Dinas Kehutanan Provinsi Aceh), wawancara 11 Mei 2010.

dikenal dengan *hak milek*. Proses tersebut, dalam hukum Adat Aceh dikenal dengan *hak dong tanoh, hak chah rimba, hak useuha*, lalu menjadi *hak milek*. Berikut akan dijelaskan mengenai masing-masing hak atas tanah tersebut.

a. Hak dong tanoh

Sehubungan dengan kekuasaan *mukim* terhadap hutan adatnya, maka *mukim* berwenang memberikan izin penguasaan dan pengelolaan hutan kepada setiap orang, terutama bagi para warga dari dalam kemukimannya. Izin tersebut berupa *hak dong tanoh. D*alam literatur hukum adat istilah *hak dong tanoh* dapat disamakan dengan 'hak wenang pilih' (Van Dijk, 1960:54).

Hak *dong tanoh* adalah suatu hak asli warga masyarakat untuk memilih tanah yang bakal digarap untuk membuka kebun dalam wilayah desanya. Istilah *dong tanoh* bermakna, '*dong*' (berdiri atau menempati), '*tanoh*' (tanah). Pada tahap '*dong tanoh*', tanahnya memang belum ditempati atau digarap, tetapi baru menentukan pilihan lokasi dengan memberikan tanda tertentu pada hutan.

Pekerjaan menandai hutan dilakukan dengan cara: (1) mengelupas kulit pohon (*puliek*), (2) dengan rintisan semak-semak (*tak reunteh*), atau (3) dengan *raboen chawiek* (menyangkutkan semak-semak pada tempat yang tinggi). Cara menandai tersebut sangat tergantung pada keadaan alam dan hutan yang tumbuh di daerah yang akan ditandai (El Hakimy, 1985:70).

b. Hak chah rimba

Apabila seorang warga telah melaksanakan hak '*dong tanoh*' dengan cara-cara sebagaimana diterangkan di atas, maka berdasarkan hak itu dia berhak membuka hutan di lokasi yang dipilihnya. Hak membuka hutan ini, dalam masyarakat Aceh

dikenal dengan sebutan *hak chah rimba*.

Pekerjaan yang pertama dilakukan sebelum hutan dibuka ialah mengadakan kenduri selamatan, yang disebut *kenduri uteun*. *Kenduri uteun* dimaksudkan untuk meminta perlindungan dari yang Maha Kuasa agar tidak mendapat rintangan atau mara bahaya selama melakukan pekerjaan penebangan hutan. *Kenduri uteun* juga dimaksudkan sebagai upacara minta maaf pada makhluk kasar dan makhluk halus yang kemungkinan terganggu dikarenakan pembukaan hutan di tempat itu.

Upacara *kenduri uteun* biasanya dilakukan secara bersama-sama oleh beberapa orang yang memilih *dong tanoh* pada lokasi tanah yang berdekatan atau berdampingan. Pada upacara kenduri tersebut diundang seorang *tengku* (ulama) untuk membacakan doa selamatan.

Masing-masing keluarga calon penggarap membawa makanan ala kadarnya ke suatu tempat untuk disantap bersama pada penutup acara. Tempat yang dipilih untuk upacara kenduri biasanya dimana ada terdapat kuburan tua, di bawah pohon besar atau dipinggir sungai.

Acara puncak pada upacara kenduri adalah pada saat pembacaan doa. Doa dibacakan oleh seorang *teungku* (ulama) dan seluruh para hadirin yang duduk berkeliling menengadahkan tangan seraya mengamininya. Pada akhir upacara kenduri ditutup dengan acara makan bersama yang disebut '*pajoh kenduri*'.

Setelah kenduri, maka dimulailah pekerjaan menebang pohon. Pekerjaan tersebut dimulai dengan *chah baroh*, yaitu membabat semak belukar yang tumbuh di lokasi tanah bagian bawah pohon. Pekerjaan ini akan berlangsung untuk beberapa hari, bahkan bisa beberapa minggu, tergantung pada tebal tipisnya semak belukar yang tumbuh di lokasi tersebut.

Pekerjaan lanjutan setelah *chah baroh* disebut *teumebang*. *Teumebang* maksudnya menebang pohon-pohon besar yang tumbuh di lokasi yang telah dipilih (*dong tanoh)* dan pula telah dilakukan *peusijuek* dalam *kenduri uteun*. Pepohonan yang akan ditebang kadangkala berukuran besar dengan diameter lebih dari satu meter. Ukuran pohon yang lebih besar biasanya banyak dijumpai pada pembukaan hutan yang pertama, yakni hutan perawan. Sedangkan ukuran pepohonan menjadi lebih kecil pada pembukaan hutan bekas peninggalan penggarap masa lalu yang kini berhutan rimba kembali.

Sekalipun *hak chah rimba* bersifat sementara, tetapi ia merupakan salah satu hak perseorangan dalam hukum adat Aceh. Dengan tindakan *chah rimba*, maka sebagian tanah *hak kullah* (hak ulayat) ditarik dari kekuasaan masyarakat hukum ke bawah kekuasaan individu. Walaupun penarikan tersebut bersifat sementara, namun selama itu pula tanah sudah lepas dari kekuasaan masyarakat hukum. Kekuasaan individu atas tanah berdasarkan *hak chah rimba* berlangsung sejak seseorang membuka hutan hingga berakhir setelah di atas tanah bekas garapan tersebut ditumbuhi hutan tua (*uteun tuha*) kembali.

Setelah tanah ditumbuhi hutan tua, yakni keadaannya sudah serupa dengan hutan alam di sekitarnya, dimana jerih payah bekas usaha penggarap juga tidak kelihatan lagi, maka nilai ekonominya pun menjadi lenyap. Dengan tidak tampaknya lagi bekas usaha dan tidak adanya lagi nilai ekonomi dan tidak berbedanya lagi hutan bekas garapan dengan aslinya, maka berarti hak perseorangan yang ada atas tanah yang bersangkutan berdasarkan *hak chah rimba* sudah beralih kembali menjadi hak masyarakat hukum. Dengan perkataan lain, normanya adalah, pada saat keadaan tanah garapannya sudah menjadi hutan tua (*uteun tuha*), maka pada waktu itu pula hak perseorangan atas tanah berupa '*chah rimba*' menjadi gugur.

c. *Hak useuha*

Selanjutnya, tanah-tanah yang dikuasai dengan *hak dong tanoh* dan *hak chah rimba* cenderung terus dikuasai dengan peningkatan usaha yang lebih bersifat tetap. Banyak ladang yang diolah dengan menanam jenis tanaman muda dan juga jenis tanaman keras. Tindakan penggarap yang tidak hanya menanam tanam muda tetapi juga menanam tanaman keras, berarti melakukan peningkatan *hak chah rimba* kepada tingkatan hak yang lebih tinggi, yaitu *hak useuha*.

Apabila *hak chah rimba* berupa hak perseorang atas tanah yang bersifat sementara, maka tingkatan lebih lanjut, berupa *hak useuha* merupakan hak perseorang yang bersifat lebih tetap dan permanen. Pekerjaan pengolahan kembali tanah ladang tanaman muda (padi, jagung, dan lain-lain) setelah panen selesai disebut '*meulampoih*', artinya berkebun. Pada kebun yang ditanami adalah bibit tanaman keras, seperti kelapa, karet kopi, cengkeh dan lain-lain.

Pengusahaan atau pemeliharaan terhadap bibit tanaman keras yang baru ditanami dilakukan dengan penuh perhatian dan ketekunan. Biasanya, selama masa perawatan intensif, pihak penggarap beserta keluarganya untuk sementara waktu bertempat tinggal di kebun tersebut, dan mereka baru kembali ke rumahnya setelah tanamannya dewasa atau sudah terlepas dari gangguan penyakit.

Suatu usaha garapan tanah lanjutan '*chah rimba*' dipandang berhasil, apabila telah tumbuh dewasa atau telah menghasilkan secara tetap (berbunga atau berbuah) tanaman-tanaman keras di dalam kebunnya. Umpamanya pada tanah gunung dan tanah bukit yang digarap menjadi kebun tanaman keras, tanaman kerasnya sudah dewasa dan telah menghasilkan bunga/buah. Dalam hal yang telah menghasilkan ini maka terjadi pula perubahan sebutan, yaitu dari *ladang* menjadi *lampoeh*.

Dalam perspektif hukum adat Aceh, *hak useuha* atas *lampoeh* selanjutnya dapat menjadi objek kekayaan berupa benda tetap yang berharga dan bernilai tinggi, yang dalam masyarakat Aceh disebut dengan *boinah*.

Boinah merupakan suatu hasil usaha yang telah menjadi barang yang tidak mudah hilang kembali. Boinah dan tanah melekat, sehingga sulit memisahkannya. *Boinah* merupakan benda (barang dan hak) yang dapat diwariskan. Jika *boinah* diwariskan kepada keturunan atau kepada para ahli waris, maka *hak useuha* atas tanah pun turut diwariskan. Dengan perkataan lain *hak useuha* atas tanah masyarakat hukum dapat turun temurun, atau telah dapat dialihkan kepada orang lain dengan imbalan sejumlah *ganto peunayah*.

d. Hak milek

Hak milek adalah tingkat yang lebih tinggi setelah *hak useuha*. Apabila tanah *hak useuha* dipandang seolah belum lepas kaitannya dengan hak masyarakat sehingga belum bisa dialihkan dengan transaksi jual beli, tetapi lain halnya dengan tanah *hak milek*. Tanah *hak milek* oleh warga masyarakat hukum dipandang sudah bebas, tidak ada kaitan atau hubungan apapun lagi dengan hak masyarakat hukum. Oleh karenanya pemegang hak dapat secara leluasa mempergunakan tanahnya.

Tetapi betapapun kebebasan dan besarnya kekuasaan seorang pemilik atas tanahnya, namun dalam kenyataannya di beberapa *ke-mukim-an* yang saya teliti, tanah *milek* masih berhubungan dengan hak masyarakatnya, yaitu:

- Harus memperoleh adanya jalan lintasan atas tanah milik, apabila tetangga tanah memerlukan;
- Harus memberikan hak pengembalaan ternak atas tanah tidak dipagar dan tidak ditanami;

- Harus membiarkan orang lain memotong rumput atas tanah miliknya, apabila pemilik sendiri tidak memerlukan;

- Harus mengindahkan prosedur *'langgeih'* (hak terdahulu) apabila tanah milik hendak dijual atau digadaikan;

- Keharusan mengikut sertakan *keusyiek* dan *imeum mukim* sebagai syarat keabsahan suatu transaksi tanah *hak milek* dan tanah *hak useuha*.

Beban-beban atas tanah hak milik yang diutarakan di atas, oleh pemiliknya tidak dipandang sebagai akibat masih terikatnya tanah dengan hak masyarakat hukum. Beban-beban tersebut oleh pemilik tanah dianggap sebagai keharusan sosial dalam menjaga keharmonisan hidup bersama dalam keluarga besar.

Gambaran di atas menjelaskan proses normatif dan prosedur yang harus dilalui oleh setiap anggota masyarakat adat Pidie dalam proses penguasaan dan pemilikan lahan hutan, sehingga lahan milik individu. Selain itu, berikut diuraikan pula bagaimana pengelolaan (*uteun mukim*) oleh lembaga *adat sineboek* dan *adat uteun* atau *adat glee*. Kedua lembaga adat tersebut berada di bawah kepemimpinan *imeum mukim*.

Dalam pengelolaan *uteun mukim* yang akan digunakan sebagai kawasan perladangan baru untuk kemudiannya dijadikan areal perkebunan (*lampoih)*, mesti ada koordinasi antara *petua seneuboek* (ketua lembaga adat perkebunan) dan *panglima uteun* atau *pawang glee* (ketua lembaga adat hutan) dengan *imeum mukim*.

Sineboek adalah suatu wilayah baru di luar *gampong*, yang pada mulanya berupa hutan yang dikemudian dijadikan

ladang. Pembukaan *sineboek* harus selalu memperhatikan aspek lingkungan agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi anggota *sineboek* dan lingkungan hidup itu sendiri. Sehingga, dalam pembukaan *sineboek* untuk selanjut-nya dijadikan kebun, terdapat aturan-aturan yang yang telah dipahami dan dipraktikkan oleh masyarakat, seperti larangan penebangan pohon dalam radius atau jarak sampai dengan:

- Kira-kira 500 meter dari tepi danau adat waduk;
- Kira-kira 200 meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai pada daerah rawa;
- Kira-kira 100 meter dari kiri kanan tepi sungai;
- Kira-kira 50 meter dari kiri kanan tepi anak sungai (*alue*);
- Kira-kira dua kali kedalaman jurang dari tepi sungai.

Selanjutnya, dalam memilih lahan lokasi untuk pembukaan kebun, para anggota *seuneuboek* perlu pula mempertimbangkan posisi letak kemiringan arah utara-selatan sesuai dengan siklus edar cahaya matahari. Dalam hal ini dikenal ungkapan:

- *Tanoh siheet u timu, pusaka jeurat, (*miring ke timur pusaka kubur)
- *Siheet u barat, pusaka papa,* (miring ke barat pusaka papa)
- *Siheet u tunong,tanoh geulantan,* (miring ke utara tanah yang menang)
- *Siheet u seulatan, pusaka kaya* (miring ke selatan pusaka kaya)

Selain tata cara memilih lokasi kebun, menurut *adat sineboek* dikenal pula beberapa pantangan, yang meliputi:

- *Pantangan jambo* (tempat *jambo*/pondok tidak boleh di tempat lintasan binatang buas dan makhluk halus penghuni rimba, dan bahan pondok tidak boleh menggunakan kayu bekas lilitan *uroet* karena dipercayai akan mengundang ular masuk ke pondok tersebut).

- Pantangan *darut* (hama belalang). Anggota *sineboek* pantang menggantung kain pada pohon, *meneutak* parang pada tunggul pohon, dan menebas semak (*ceumecah*) dalam hujan karena dipercaya dapat mendatangkan hama *darut*.

- Pantangan lainnya adalah dilarang berteriak-teriak (*meu uk-uk*) sambil memanggil-manggil di ladang karena dipercaya dapat mendatangkan hama tikus, rusa, kijang, monyet, tikus dan landak.

Ladang kebun (*lampoeh*) orang Aceh tak ubahnya seperti hutan, karena dalam kebun tersebut ditanami berbagai jenis tanaman secara campuran. Bahkan beberapa jenis kayu hutan, seperti *bak manee* dan lain-lain, tetap dibiarkan hidup. Kebiasaan ini tentu saja dapat dipahami sebagai perwujudan dari nilai keanekaragaman dalam pengelolaan kebun oleh masyarakat Aceh.

Adat *seuneboek* memiliki kearifan tersendiri untuk menciptakan pemulihan kesuburan tanah yaitu dengan cara menanam pohon dadap (*pula bak reudeup)*. Para *aneuk sineboek* menanam *bak reudeup* sebagai tanaman pelindung, sekaligus penyubur tanah. Tanaman *bak reudeup* relatif cepat tumbuhnya. Fungsi utama tanaman ini adalah untuk pelindung tanaman utama (kopi, pala, dan sebagainya), mengembalikan kesuburan tanah dan meningkatkan persediaan air. *Bak*

reudeup mulai ditanam ketika tanaman padi sedang bunting. Lalu, setelah panen padi dilanjutkan dengan menanam kopi. Bila *bak reudeup* sudah cukup besar baru ditanam pohon pala. Biasanya *bak reudep* ditebang kembali manakala pohonnya sudah tinggi karena kehadirannya justru menghalangi masuknya cahaya matahari untuk tanaman pala.[14]

Dalam lingkungan *seuneboek* juga berlaku sejumlah larangan adat yang tak boleh dilanggar. Larangan adat tersebut antara lain:

- Memanjat atau melempar durian muda, dikenakan denda seekor kambing.
- Meracun ikan di sungai atau alur.
- Berkelahi sesama orang dewasa dalam kawasan *sineboek*.
- Mengambil hasil kebun orang lain, kecuali buah durian yang jatuh walaupun bukan di kebun miliknya.

Untuk menyelenggarakan *adat glee*, mesti ada pula koordinasi antara *pawang glee* atau *panglima uteun* dengan *imeum mukim* (Taqwaddin, 2008a). Dalam literatur lama, diterangkan beberapa fungsi utama yang harus dilakukan oleh *panglima uteun* yaitu:

Pertama, menyelenggarakan adat *glee*. *Panglima uteun* merupakan pihak yang memiliki otoritas menegakkan norma-norma adat yang berkaitan dengan memasuki dan pengelolaan hutan adat (*meuglee*). *Panglima uteun* atau *pawang glee* (*kejruen glee*) memberi nasihat dalam mengelola (mamanfaatkan) hutan. Nasihat tersebut berisikan tatanan normatif apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan

[14] Catatan ini didasarkan pada pengamatan dan serangkaian wawancara yang penulis lakukan dengan Tengku Sabi, Imeum *Mukim* Geumpang, Kecamatan Geumpang, Kabupaten Pidie, 14 Juni 2010.

dalam kaitannya dengan pengurusan hutan adat. Selain itu, disampaikan pula petunjuk perjalanan dalam hutan sehingga jangan sampai orang tersesat:

- Kira-kira 200 meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai pada daerah rawa.
- Kira-kira 100 meter dari kiri kanan tepi sungai.
- Kira-kira 50 meter dari kiri kanan tepi anak sungai (*alue*).
- Kira-kira dua kali kedalaman jurang dari tepi sungai. gangguan dari jin dan binatang-binatang buas.

Kedua, mengawasi dan menerapkan larangan adat *glee.* Dalam pengurusan hutan dilarang memotong pohon tualang, kemuning, keutapang, glumpang, beringin dan lain-lain kayu besar dalam rimba yang dirasa menjadi tempat bersarang lebah. Ini merupakan pantangan umum, yang apabila dilanggar dapat merugikan orang banyak, karena siapa saja boleh mengambil hasil-hasil madu yang bersarang dipohon-pohon besar itu. Dilarang memotong kayu-kayu meudang ara, bunga merbau, dan lain-lain kayu yang besar-besar yang dapat dibuat perahu atau tongkang, kecuali atas seizin dari *kedjroen* atau raja.

Tanda larangan orang banyak, yaitu dilarang memotong sebatang kayu dalam rimba/hutan yang sudah ditetak sedikit kulitnya dan di atasnya dililit akar kayu yang disangkut dengan daun-daun. Demikian juga, dilarang orang mengambil kayu yang sudah ditumpuk-tumpuk oleh seseorang yang di atasnya diletakkan sebuah batu. Batu itu berarti sebagai suatu tanda (kode) bahwa kayu yang bertumpuk itu telah ada yang punya. Panglima *uteun* memiliki kompetensi melakukan pengawasan penerapan larangan adat *glee*, agar semua larangan tersebut dilaksanakan oleh setiap orang.

Ketiga, panglima *uteun* berfungsi sebagai pemungut *wasee glee.* Dimasudkan dengan *wasee glee* adalah segala hasil hutan seperti cula badak, air madu, lebah, gading gadjah, getah rambung (perca), sarang burung, rotan, kayu-kayuan bukan untuk rumah sendiri (dijual), damar, dan sebagainya. Besarnya wasee (cukai) adalah 10 % untuk radja (kerajaan).

Keempat, panglima berfungsi menjadi hakim dalam menyelesaikan sesuatu perselisihan dalam pelanggaran hukum adat *glee.* Dalam suatu perundingan (*musapat*), *panglima uteun* atau *kejruen glee* terlebih dahulu meminta dan mendengar keterangan dari pawang-pawang *glee,* kemudian setelah itu barulah *kejruen glee* memberi hukum atau keputusan.

Berdasarkan fungsi diatas dapatlah dipahami bahwa *panglima uteun* dalam masyarakat Aceh mempunyai peran strategis dalam upaya pengelolaan hutan sejak dahulu. Sekarang, dengan diundangkannya *Qanun* Aceh No. 10 tahun 2008 tentang Lembaga Adat, telah diatur dalam Pasal 31-nya bahwa tugas *panglima uteun atau pawang glee*, yaitu:

- memimpin dan mengatur adat-istiadat yang berkenaan dengan pengelolaan dan pelestarian lingkungan hutan;
- membantu pemerintah dalam pengelolaan hutan;
- menegakkan hukum adat tentang hutan;
- mengkoordinir pelaksanaan upacara adat yang berkaitan dengan hutan; dan
- menyelesaikan sengketa antara warga masyarakat dalam pemanfaatan hutan.

Berdasarkan uraian di atas dapatlah dikemukakan bahwa sejak dahulu hingga sekarang, *mukim* memiliki alas kekuasaan atau yuridiksi terhadap hutan di dalam daerahnya.

Hutan yang ada di daerah *ke-mukim-an* sejauh sehari pulang-pergi, dipahami oleh warga masyarakat *ke-mukim-an* yang bersangkutan sebagai *uteun mukim* yang juga *hak kullah* (*uteun potallah*) yang ada pada mereka. Sehingga, terminologi *uteun mukim* senada dengan istilah hutan adat dalam peraturan perundang-undangan nasional.

Dalam hal pengelolaan hutan, tugas dan tanggung jawabnya dipimpin oleh *panglima uteun* atau *pawang glee*. Dalam kenyataannya, terutama di masa dahulu, pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat *mukim* hampir selalu ada koordinasi antara *imeum mukim* dengan *pawang glee* dan *petua sineboek*.

Dalam hal pemanfaatan hutan untuk *meuladang* dan *meulampoih*, penting adanya peran dan koordinasi antara *petua sineboek* dengan *imeum mukim*. Dalam hal ini, *imeum mukim* memberikan *hak dong tanoh* dan *hak chah rimba*, sedangkan *petua seuneboek* memimpin anggotanya untuk membuka lahan dengan kewajiban mematuhi norma-norma *adat seuneubok* dan *adat uteun*. Begitu pula dalam hal pemanfaatan hutan oleh warga masyarakat, misalnya, untuk berburu (*meurusa*), mencari rotan (*meuawee*), mencari kayu (*meu kayee*), dan lain-lain, perlu pula koordinasi antara *imeum mukim* dengan *panglima uteun* dan *pawang glee*.

Konflik terkait tanah

Tipologi konflik pertanahan di Aceh menunjukkan beberapa hal meliputi persoalan tapal batas, penguasaan lahan oleh pemerintah, dan klaim kepemilikan.

Berikut ini digambarkan beberapa contoh dari konflik-konflik tersebut.

a. Kasus sengketa warga tentang batas tanah

Mengenai persengketaan tapal batas dapat diuraikan sebuah contoh kasus sebagai berikut, yaitu persengketaan antara Teuku Noekman melawan Teuku Bahtiar Bintara Pineung. Kasus ini terjadi di *Gampong* Blang Paseh Kecamatan Kota Sigli Kabupaten Pidie.

Pada mulanya, tanah yang dipersengketakan tersebut merupakan kepunyaan almarhum Teuku Bintara Pineung Ibrahim yang telah lama meninggal dunia dan meninggalkan lima orang ahli waris, yaitu: Hj Pocut Asiah (isteri), Teuku Muhamadi Ilyas (anak laki-laki), Teuku Bachtiar (anak laki-laki), Cut Nur Herawati (anak perempuan), dan Cut Nur Bahri (anak perempuan). Selain meninggalkan ahli waris di atas, almarhum Teuku Bintara Pineung pun meninggalkan sejumlah harta, termasuk tanah yang dipersengketakan dengan luas 11.910 meter persegi.

Tanah warisan Teuku Bintara Pineung lalu di-*faraidh*-kan[15] secara kekeluargaan tanpa melibatkan pemerintahan *gampong* (*ureung tuha gampong*) dan pihak lain yang berwenang.[16] Musyawarah keluarga untuk *faraidh* tanah tersebut dilakukan di Jakarta 12 November 1987.[17] Selama hampir tiga puluh tahun pasca pembagian warisan tidak ada persengketaan mengenai kepemilikan tanah tersebut, termasuk tapal batasnya.

Permasalahan hukum, tepatnya persengketaan baru muncul ketika tanah warisan tersebut, yang merupakan hak milik adat diajukan proses sertifikasi hak milik. Setelah

---

[15] *Faraidh* adalah pembagian harta warisan yang merujuk pada Hukum Islam.

[16] Lihat Berita Acara Penelitian Kantor Pertanahan Kabupaten Pidie No.: BAP/01/Feb/2010/PPSKP tanggal 4 Februari 2010.

[17] Lihat hasil Mediasi Kantor Pertanahan Kabupaten Pidie No. 268/100.11.07/V/2010 tanggal 12 Mei 2010.

keluar sertifikat hak milik No. 604 tanggal 16 Maret 2007 atas nama Teuku Bachtiar, muncul masalah. Sertifikat hak milik yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pidie seluruhnya (11.910 meter persegi) atas nama Teuku Bachtiar ternyata telah memasukkan tanah batas kebun *mon bumba* yang dimiliki oleh Teuku Noekman.

Berdasarkan hal di atas, tanggal 16 Juli 2009 Teuku Noekman yang memiliki tanah bersebelahan dengan Teuku Bachtiar mengirimkan surat sanggahan dan tanggal 5 Januari 2010 meyampaikan pengaduan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Pidie bahwa tanah batas kebun *mon bumba*nya telah dikuasai oleh Teuku Bachtiar, dan dijadikan kolam itik. Masing-masing pihak, baik Teuku Noekman maupun Teuku Bachtiar mengklaim tanah batas kebun mon bumba tersebut adalah miliknya, sehingga perlu digelar perkara.

Hasil mediasi yang dilakukan oleh pajabat Kantor Pertanahan Kabupaten Pidie tanggal 12 Mei 2010, terhadap kasus ini menyepakati: 1) dengan adanya berita acara mediasi dan perjanjian penyelesaian sengketa (perdamaian) maka segala kegiatan mulai dari penelitian sampai dengan gelar perkara dan sidang mediasi dianggap selesai; 2) Apabila para pihak tidak menerima keputusan mediasi ini maka pihak mediator menyarakan untuk melaporkan kepada pihak atasan mereka yaitu Kanwil Badan Pertahanan (BPN) Nasional Provinsi Aceh dan diteruskan ke BPN Pusat; 3) Apabila terhadap keputusan atasan mereka itu tidak sesuai dengan keinginan para pihak, maka dapat melaporkan kepada pihak yang berwenang.

Dari perspektif pluralisme hukum, kasus di atas dapat dikemukakan beberapa hal: Pertama, pembagian warisan (*faraidh*) tidak melibatkan *ureung tuha gampong*, sehingga pimpinan *gampong* tidak tahu menahu mengenai peralihan kepemilikan dari almarhum Teuku Bintara Pineung ke para

ahli waris. Padahal dalam hukum adat Aceh dianjurkan untuk melakukan *faraidh* dengan melibatkan pimpinan *gampong*, terutama *keuchik* dan *tengku imeum meunasah*.[18] Hal ini maksudnya, untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan apabila terjadi persengketaan di kemudian hari. Terlebih lagi, berlaku kesepakatan agar permasalahan dalam *gampong* diselesaikan terlebih dahulu oleh pimpinan *gampong* sebelum 'dibawa keluar' *gampong* untuk diselesaikan oleh pihak berwenang lainnya.

Kedua, dari kasus di atas dapat pula diutarakan bahwa intervensi hukum negara melalui proses sertifikasi tanah memicu ketidak-harmonisan antara sesama tetangga pemilik tanah. Sehingga, tujuan kepastian hukum yang diusung oleh aparat pertanahan di satu sisi dapat menimbulkan ketertiban, namun di sisi lain dapat pula menimbulkan ketidak-tertiban. Keputusan yang cenderung selalu mengedepankan aspek administrasi birokratik dengan mengesampingkan norma-norma adat yaitu keharusan memberitahukan pada pimpinan *gampong* untuk menyelesaikan suatu permasalahan hukum ternyata dapat menimbulkan rasa ketidakadilan.

b. Konflik warga melawan pemerintah

Konflik pertanahan dapat pula terjadi akibat adanya penguasaan tanah warga oleh pemerintah. Kasus ini terjadi di *Gampong* Bangkeh *Mukim* Geumpang Kecamatan Geumpang Kabupaten Pidie.

Pada tahun 1940 meninggal dunia Pang Sampe (Pang Tuha) dan meninggalkan ahli waris empat orang, yaitu Sitti Hasanah (isteri, meninggal dunia tahun 1965), Banta Leman,

[18] Dalam masyarakat Aceh sangat dianjurkan agar setiap permasalahan hukum, terutama kasus-kasus ringan, dapat diselesaikan oleh pimpinan *gampong*. Bahkan tentang hal ini telah pula dikukuhkan pengaturannya di dalam *Qanun* Aceh No. 9 tahun 2008 tentang Penyelenggarakan Kehidupan Adat Istiadat, lihat Taqwaddin (2009e).

Alamsyah dan Adnan. Selain meninggalkan ahli waris, Pang Sampe juga meninggalkan harta warisan berupa sawah dan kebun.

Setelah meninggal dunia Pang Sampe, para ahli warisnya merantau ke luar *mukim* Geumpang dan menetap di Kota Sigli Kabupaten Pidie. Kemudian, pada saat konflik Aceh mulai menghangat pada tahun 1978, anak-anak Pang Sampe merantau ke Medan Provinsi Sumatera Utara dan menetap di sana hingga tahun 2006.

Selama ditinggalkan, sawah dan kebun tersebut tidak terurus. Pada tahun 1971 pemerintah membangun gedung Sekolah Dasar di atas lahan tersebut. Kemudian pada tahun 1974 pemerintah membangun pula gedung Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas). Pada tahun 1975 pemerintah membangun mess Pemda untuk Dinas Pekerjaan Umum, tahun 1979 pemerintah membangun rumah dinas camat, dan pada tahun 1990 pemerintah juga membangun Kantor Urusan Agama Kecamatan. Semua kegiatan pembangunan oleh pemerintah di atas lahan warisan Pang Sampe tidak melalui musyawarah dengan pihak keluarga dan tidak pula dengan melakukan ganti rugi.

Berdasarkan wawancara saya pada keluarga besar pihak penggugat, mereka menyatakan kecewa kepada pemerintah karena pemanfaatan tanah mereka yang tanpa izin tersebut. Terlebih lagi, tidak satupun dari anggota keluarga mereka (ahli waris Pang Sampe) diterima menjadi pegawai negeri sipil. Padahal empat kantor pemerintah ada di atas tanah warisan nenek mereka.

Berdasarkan fakta di atas, sekarang para ahli waris dari Pang Sampe mengajukan gugatan terhadap: 1) Pemerintah Republik Indonesia cq. Menteri Dalam Negeri cq. Gubernur Provinsi Aceh cq. Bupati Kabupaten Pidie dan Camat Geumpang sebagai tergugat pertama, 2) Pemerintah Republik Indonesia

cq. Menteri Pendidikan Nasional cq. Dinas Pendidikan Provinsi Aceh cq. Dinas Pendidikan Kabupaten Pidie cq. Dinas Pendidikan Cabang VIII Tangse sebagai tergugat kedua, 3) Pemerintah Republik Indonesia cq. Departemen Agama cq. Kanwil Departemen Agama Provinsi Aceh cq. Kantor Departemen Agama Kabupaten Pidie cq. Kantor Urusan Agama Kecamatan Geumpang sebagai tergugat ketiga, 4) Pemerintah Republik Indonesia cq. Departemen Kesehatan cq. Dinas Kesehatan Provinsi Aceh cq. Dinas Kesehatan Kabupaten Pidie cq. Puskesmas Kecamatan Geumpang sebagai tergugat keempat.

Kasus tersebut telah diselesaikan oleh Pengadilan Negeri Sigli dengan keputusan menolak semua gugatan penggugat. Dasar pertimbangan yang dijadikan alasan hukum untuk menolak gugatan penggugat mengacu pada norma-norma hukum adat. Dalam hukum adat diharuskan setiap orang yang mempunyai hak atas tanah harus menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut. Jika tidak, maka ketika tanah sudah kembali menjadi semak belukar atau menghutan kembali, tatus tanah tersebut kembali menjadi ulayat *mukim* (*hak kullah*). Norma *asai bak glee meu wo keu glee* atau *asai rimba wo keu rimba* menjadi alasan hukum yang digunakan hakim Pengadilan Negeri Sigli.[19]

Seperti juga pada kasus pertama di atas, pada kasus kedua terlihat bahwa hakim pengadilan negeri melegalkan perbuatan yang telah dilakukan oleh pemerintah. Bedanya, kalau pada kasus pertama aparat pemerintah -- dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Pidie -- lebih mengedepankan hukum negara untuk menjustifikasi tindakan pemerintah dalam menerbitkan sertifikat tanah. Sedangkan pada kasus yang kedua, aparat negara -- Hakim Pengadilan Negeri Sigli -- lebih menggunakan norma hukum adat untuk menjustifikasi melegalkan perbuatan pemerintahan dalam penguasaan

[19] Wawancara dengan hakim Pengadilan Negeri Sigli, 12 Juni 2010.

tanah warga untuk kemudian dibangun beberapa fasilitas publik (sekolah, puskesmas, kantor KUA, rumah dinas camat, dan Mess PU).

Pandangan masyarakat sipil terhadap relasi hukum negara dan hukum adat

Aparat negara tidak selamanya menggunakan hukum negara untuk melindungi kepentigannya. Hakim Pengadilan Negeri Sigli menggunakan argumen hukum adat untuk melegalkan perbuatan yang dilakukan pemerintah membangun gedung-gedung di atas tanah warga yang diterlantarkan.

Menurut komponen masyarakat sipil (akademisi dan aktivitis LSM), konflik pertanahan yang terjadi akhir-akhir ini di Pidie dipicu selain karena meningkatnya harga tanah, juga disebabkan oleh kuatnya penetrasi hukum negara, yang mengharuskan adanya kepastian hak atas tanah yang dibuktikan dengan surat hak milik tanah. Akibatnya, eksistensi norma-norma adat menjadi lemah. Karenanya, saat ini, apabila seseorang yang menguasai fisik tanah – apalagi yang tidak menguasainya – tetapi yang bersangkutan tidak memiliki akta tanah, maka status hubungan hukum antara orang tersebut dengan tanah yang dikuasai-nya dianggap tidak jelas.

Akta tanah, sebagaimana diperintahkan oleh hukum negara yang berupa peraturan perundang-undangan pertanahan telah menjadi bukti utama sebagai alas hak kepemilikan. Padahal banyak tanah yang dimiliki warga *gampong* yang berasalkan dari pembukaan lahan olehnya sendiri[20] ataupun yang diperoleh berasalkan warisan yang di-*faraid* oleh pimpinan *gampong* (*ureung tuha gampong*) yang tidak dituliskan dalam akta tanah (masyarakat menyebutnya 'buku hijau').

[20] Lihat ulasan pada bagian sebelumnya mengenai proses normatif penguasaan tanah atau hutan ulayat menjadi tanah milik individu melalui hak *dong tanoh, chah rimba, useuha*, dan menjadi *hak milek*.

Untuk mencegah, mengantisipasi, dan menyelesaikan permasalahan hukum dalam masyarakat, termasuk kasus pertanahan, menurut para aktivis LSM perlu dilakukan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan, termasuk *qanun* yang mengatur penyelesaian sengketa secara adat. Selain sosialisasi, pendampingan terhadap para pihak yang bersengketa dan mediasi pun perlu dilakukan terlebih dahulu oleh tokoh-tokoh masyarakat *gampong* untuk mencapai perdamaian. Apabila langkah-langkah ini mengalami kegagalan, baru perselisihan atau persengketaannya dilanjutkan ke pengadilan negara.

Pendapat serupa dengan para aktivis LSM juga disampaikan oleh para fungsionaris organisasi masyarakat adat (Forum *Gampong* dan Asosiasi *Mukim* Pidie). Kedua pimpinan organisasi ini menekankan perlunya penyelesaian perselisihan, persengketaan, dan permasalahan di dalam *gampong* dilakukan secara kekeluargaan dan musyawarah. Prinsip penyelesaian perkara secara adat harus sesuai dengan ungkapan; *uleu beu matee - ranteeng beek patah - ta tareek panyang, ta lingka paneuk.* Artinya, ular harus mati (simbol penyebab sengketa), sedangkan ranting tempat ular tersebut melingkar jangan sampai patah. Jika perkara tersebut tidak dihentikan maka berpotensi berembet kemana-mana (*panyang*). Tetapi jika perkara tersebut cepat diselesaikan maka persengekataan tersebut menjadi pendek (*paneuk*). Maksudnya, setiap sengketa harus dapat diselesaikan secara arif bijaksana jangan sampai mengganggu keharmonisan pergaulan hidup kemasyarakatan.

Sementara itu para aparat pemerintahan (eksekutif dan legislatif) yang dimintai tanggapannya terhadap berbagai kasus pertanahan, mengemukakan bahwa langkah awal penyelesaian konflik pertanahan sebaiknya dilakukan oleh pimpinan desa (*ureung tuha gampong*) melalui penyelesaian secara adat. Dalam hal ini, aparat penegak hukum negara (kantor

pertanahan, polisi, dan lain-lain) harus memberi kesempatan terlebih dahulu agar kasus bersangkutan diselesaikan terlebih dahulu oleh pimpinan *gampong* melalui mekanisme peradilan adat *gampong*. Namun apabila penyelesaian perkara melalui peradilan adat ini tidak menghasilkan kepuasan bagi para pihak, maka upaya selanjutnya dapat diselesaikan melalui lembaga pengadilan negeri atau pengadilan agama. Hal ini sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 22 *Qanun* Kabupaten Pidie No. 8 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat.

Dalam *qanun* tersebut ditegaskan bahwa, aparat penegak hukum memberi kesempatan kepada terlebih dahulu kepada *keuchik* untuk menyelesaikan permasalahan di *gampong*. *Keuchik* berwenang untuk menyelesaikan perselisihan, persengketaan yang terjadi *gampong*, baik masalah-masalah dalam keluarga, antar keluarga, dan masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat dalam suatu rapat adat *gampong*. Rapat adat *gampong* dipimpin oleh *keuchik* dan *tengku gampong* yang dibantu oleh sekretaris *gampong* dan *tuha peut gampong*.

Pada prinsipnya, setiap perselisihan, persengketaan, dan permasalahan keluarga, antar keluarga, atau antar masyarakat diselesaikan terlebih dahulu secara damai melalui musyawarah adat. Jangka waktu proses penyelesaian perkara pada tingkat *gampong* harus dapat diselesaikan dalam tempo paling lama dua bulan. Jika dalam waktu tersebut tidak dapat diselesaiak oleh pimpinan *gampong*, maka para pihak dapat mengajukan kepada pimpinan *mukim*, yang merupakan lembaga pemerintahan di atas *gampong*.

Kesepakatan damai yang ditelah diputuskan dalam musyawarah adat bersifat mengikat bagi para pihak, sehingga ada diantara para pihak yang mengingkarinya maka akan dikenakan sanksi adat. Menurut Pasal 19 *Qanun* Kabupaten Pidie No. 8 tahun 2007, jenis-jenis perkara (perselisihan,

persengketaan, permasalahan) yang dapat diselesaikan secara adat, adalah meliputi persengketaan: rumah tangga, antar keluarga, ahli waris/nasab, harta pusaka, perkelahian, gangguan ternak, sengketa pertanian, pembagian air sawah, batas sawah, sengketa tanah, batas tanah, penganiayaan, pembunuhan, asusila/perzinahan, dan perceraian.

Dengan telah adanya *qanun* tersebut, maka pihak pemerintahan Kabupaten Pidie mengharapkan penyelesaian sengketa secara adat harus dilakukan terlebih dahulu sebelum menempuh jalur formal melalui pihak berwenang di luar *gampong*. Pendapat senada juga didukung oleh beberapa Kapolsek yang diwawancarai. Menurut para aparat POLRI, adanya penyelesaian sengketa secara adat, di samping akan meringankan beban POLRI dalam melakukan upaya penertiban, penyelidikan, dan penyidikan, juga sesuai pula dengan Keputusan KAPOLRI tentang Penyelenggaraan Polisi Kemasyarakatan (Polmas). Bagi masyarakat Aceh, untuk mempermudah penyelenggaraan kebijakan polisi kemasyarakatan (Polmas) telah pula ditandatangani kesepakatan kerjasama antara Majelis Adat Aceh (MAA) dengan Polisi Daerah Aceh.

Bagi masyarakat Kabupaten Pidie telah dikukuhkannya norma-norma adat dalam peraturan perundang-undangan (*Qanun* 8/2007), berarti norma hukum adat telah dilekatkan ke dalam hukum positif. Hal ini tentu saja menimbulkan apresiasi bagi berbagai kalangan di Pidie dalam upaya memperkecil berbagai konflik yang ada dalam masyarakat.

Sebagai daerah basis konflik bersenjata antara GAM dan RI, masyarakat Kabupaten Pidie saat ini sangat mendambakan kehidupan yang aman dan damai dari segala pertikaian, baik persengkataan dengan sesama maupun pertikaian dengan pihak negara. Sudah cukuplah tiga puluh tahun berperang yang menghasilkan trauma dan ketertinggalan. Sekarang, pasca MoU Helsinki, masyarakat Kabupaten Pidie harus mencegah

dan mengeleminir berbagai potensi konflik yang mungkin saja terjadi di Pidie. hukum adat dengan segala kearifannya perlu dioptimalkan keberlakuannya dalam upaya mewujudkan perdamaian secara bermartabat dan berkelanjutan di Pidie.

Kesimpulan

Berdasarkan temuan penelitian saya, dapat dikemukakan bahwa legislasi daerah baik pada tingkat Provinsi Aceh maupun pada jenjang Kabupaten Pidie, sejak pasca reformasi telah mengakui kembali eksistensi masyarakat adat. Bagi masyarakat Aceh, *mukim* dan *gampong* adalah masyarakat adat, yang telah mendapat pengakuan dalam *qanun* provinsi dan *qanun* kabupaten. Terdapat beberapa *qanun* yang secara tegas mengatur mengenai *mukim* dan *gampong* beserta lembaga-lembaga adat lainnya.

Pengakuan terhadap *mukim* dan *gampong* sebagai masyarakat adat juga meliputi pengaturan terhadap hak-hak tradisonal mereka, termasuk pengaturan tentang mekanisme penyelesaian sengketa. Pada tataran legislasi daerah, substansi *qanun* di Aceh selain mengadopsi berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan nasional, juga meresipir materi norma adat dan norma agama.

Materi hukum adat dan hukum agama tidak boleh bertentangan. Kedua hukum ini dalam masyarakat Aceh ditamsilkan bagaikan mata hitam dan mata putih (*mata itam ngon mata puteeh).* Dengan demikian, walaupun orang Aceh belum familiar dengan terminologi pluralisme hukum, tetapi praktik penyelenggaraan kehidupan berhukum di Aceh sesungguhnya selalu menggunakan pluralisme hukum. Jadi, di Aceh, pluralisme hukum bukan wacana, tetapi telah lama membumi.

~ 6 ~

Pluralisme hukum dalam pengakuan dan kepastian hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alam: Perkembangan dan masalahnya di Kabupaten Sigibiromaru, Sulawesi Tengah

Dahniar Andriani

Pendahuluan

Kabupaten Sigibiromaru (selanjutnya juga disebut Sigi) adalah pemekaran dari Kabupaten Donggala. Pemekaran ini didasarkan pada UU No. 27 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Sigi di Sulawesi Tengah. Pemerintah Kabupaten Sigi telah menyatakan kabupaten ini sebagai *kabupaten adat.* Prinsip-prinsip adat akan dijadikan dasar utama pengelolaan daerah.

Selain menyatakan diri sebagai kabupaten adat, Pemerintah Kabupaten Sigi juga mendeklarasikan kabupaten ini sebagai *kabupaten konservasi*. Hal ini didasarkan fakta bahwa sekitar 70 % luas wilayah Sigi berada dalam kawasan hutan. Bagian terbesar dari kawasan hutan itu berfungsi sebagai kawasan konservasi atau lindung. Sekitar 60 % dari luas Taman Nasional Lore Lindu (TNLL) dan Taman Hutan Raya (Tahura) Raranggunau di Sulawesi Tengah berada di Kabupaten Sigibiromaru.

Selain kawasan hutan, terdapat pula sejumlah proyek pemerintah dan swasta yang menggunakan lahan dalam luasan yang besar di wilayah Sigi. Sejak masa kolonial, daerah ini telah menjadi tujuan transmigrasi dari Pulau Jawa yang berlanjut hingga masa kemerdekaan. Awal tahun 1970-

an, Proyek Pemukiman Masyarakat Suku Terasing (PMST) dijalankan di wilayah yang sekarang menjadi bagian dari Kabupaten Sigibiromaru. Penggunaan lahan dalam skala besar juga terjadi akibat hadirnya perkebunan milik perusahaan milik daerah dan swasta, seperti Perusahaan Daerah Sulawesi Tengah (PD Sulteng) dan Koperasi Unit Desa (KUD) Singgani.

Penunjukan kawasan hutan dan kehadiran proyek-proyek pembangunan itu mempersempit ruang hidup dan ketersediaan lahan pertanian bagi masyarakat. Selain itu pengabaian hak-hak mereka atas sumber daya alam juga terjadi. Hukum yang hadir di tengah mereka dan mengakui hak-hak mereka tidak diakui. Bagaimana pendekatan pluralisme hukum bekerja dalam situasi sebagaimana terjadi di Kabupaten Sigibiromaru adalah fokus utama tulisan ini.

Kabupaten Sigibiromaru: Profil sosial, politik, ekonomi

Berdasarkan hasil registrasi penduduk tahun 2008 jumlah penduduk Kabupaten Sigibiromaru mencapai 220.965 jiwa dengan Kepala Keluarga (KK) berjumlah 55.505. Belum ada data resmi yang dikeluarkan Pemerintah Sigi terkait komposisi penduduk berdasarkan etnis. Data yang berhasil saya dapatkan adalah hasil pencatatan yang dilakukan oleh Lembaga Pencinta Alam (LPA) Awam Green dan Perkumpulan Bantaya. Berdasarkan data tersebut, komposisi penduduk berdasarkan etnis per kecamatan ada pada tabel 6.1.

Akibat berada di kawasan yang 70 % berada di dalam kawasan hutan yang dikuasai negara, maka Kabupaten Sigi sebagai daerah yang baru dimekarkan hanya dapat mengandalkan penerimaan daerah dari retribusi dan pajak daerah diantaranya rumah potong, dan hasil hutan.

Hal lain yang menjadi penghalang pemerintah daerah untuk mengelola hutan adalah kebijakan kehutanan yang

berkaitan dengan konservasi masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Seorang pejabat di Sigi mengungkapkan, jika dirinya mengetahui konsep konservasi yang ada selama ini adalah berasal dari luar negeri. Info ini didapatkannya dari hasil interaksi dengan aktivis lembaga swadaya masyarakat.

Tabel 6.1. Penduduk berdasarkan kelompok etnis di Kabupaten Sigibiromaru

Kecamatan	Etnis
Kulawi	Uma, Moma, Tado, Jawa, Toraja, Bugis, Rampi
Pipikoro	Uma
Kulawi Selatan	Moma, Uma, Bugis, Rampi
Lindu	Tado, Moma, Bugis
Palolo	Kaili dengan sub etnis Ledo, Edo, Ado, Daa, Tara, Rai dan Ija , Jawa, Bugis, Seko, Kulawi Moma, Uma dan Toraja
Nokilalaki	Kaili dengan sub etnis Daa, Ledo dan Tara serta Seko, Toraja dan Bugis
Dolo	Kaili Ledo, Bugis dan Jawa
Dolo Selatan	Kaili Ledo dan Bugis
Dolo Barat	(belum ada data)
Marawola	Kaili Ledo dan Daa
Kinovaro	Kaili Daa
Marawola Barat	Kaili Ledo dan Daa
Sigibiromaru	Kaili Ledo, Kaili Ija, Manado dan Jawa
Gumbasa	Kaili Ado, Kaili Ledo, Seko, Bada, Tado, Sinduru, Bugis, Mandar
Tanambulava	Kaili Ija dan Kaili Ado

Sumber: LPA Awam Green dan Bantaya.

Luas wilayah Sigi adalah sekitar 5.196,02 kilometer persegi atau 519.602 hektar dengan pembagian wilayah sebagaimana tampak dalam peta di bawah ini.

Peta 6.1 Kabupaten Sigibiromaru



Jika merujuk dalam dokumen Kabupaten Sigibiromaru dalam angka tahun 2009, maka komposisi peruntukan lahan di daerah ini adalah sebagai berikut:

Tabel 6.2 Penggunaan lahan di Kabupaten Sigiboromaru

No.	Peruntukan	Luas (hektar)
1.	**Hutan:**	
a.	Negara	362.425
b.	Rakyat	156.188
2.	**Kawasan budidaya:**	
a.	Sawah	32.798
b.	Perkebunan	59.494
c.	Tambak/kolam/tebat/empang	2.430
d.	Tegal/kebun	56.260
e.	Ladang/huma	68.805
f.	Sementara tidak diusahakan	62.900
	Total	**1.047.171**

Rencana pengembangan wilayah Sigibiromaru telah dituangkan dalam draft Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten, namun para pejabat terkait belum bersedia mengumumkannya. Publikasi atas draft tersebut dibagikan terbatas di kalangan pemerintah.

Menurut pejabat di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Sigibiromaru, wilayah ini tergolong daerah yang rawan bencana, terutama gempa bumi. Ini ditandai dengan banyak ditemukannya sumber air panas. Bencana alam lainnya adalah banjir yang kerap melanda wilayah Sigi. Hal ini juga ditegaskan Ketua Komisi II DPRD Sigibiromaru. Namun, ia juga menegaskan jika tidak ada kerusakan lingkungan di kawasan hutan dan tambang

Hal yang berbeda ditemukan dalam penelusuran saya terhadap pemberitaan di media massa lokal serta data dari instansi pengelola Daerah Aliran Sungai (DAS) Palu Poso. Sejumlah kerusakan lingkungan telah terjadi di Kabupaten Sigi ini, seperti penebangan di sekitar hulu Sungai Gumbasa yang berdampak pada penyumbatan di saluran irigasi Gumbasa. Akibat penyumbatan tersebut mengakibatkan banjir di Kecamatan Dolo dan Gumbasa pada bulan Juni tahun 2005. Banjir ini juga menyebabkan ratusan warga mengungsi, 30 rumah rusak parah, kebun dan sawah yang siap panen habis terkena banjir. Selain itu, BP DAS Palu Poso menunjukkan jika Kabupaten Sigibiromaru (saat itu masih bergabung dengan Kabupaten Donggala) menduduki rangking pertama wilayah yang kerap terjadi bencana alam di Sulawesi Tengah. Hal ini dapat dilihat dari adanya beberapa kejadian sebagai berikut :

a. Banjir di Desa Kaleke (Kecamatan Dolo), tidak dicantumkan waktu kejadian. Kerugian material berupa hanyut dan rusaknya beberapa rumah penduduk. Penyebab bencana adalah perubahan penggunaan lahan;

b. Banjir di Desa Sidondo Dua (Kecamatan Sigibiromaru), peristiwa ini terjadi pada bulan Mei tahun 2007. Kerugian material berupa hanyut dan rusaknya beberapa rumah penduduk. Penyebab bencana adalah hujan;

c. Banjir di Desa Sidondo Satu (Kecamatan Sigibiromaru), peristiwa ini terjadi pada bulan Mei tahun 2007. Kerugian material berupa hanyut dan rusaknya beberapa rumah penduduk. Penyebab bencana adalah air sungai yang meluap;

d. Banjir di Gumbasa, peristiwa ini terjadi pada bulan April tahun 2007. Kerugian material berupa hanyut dan rusaknya beberapa rumah penduduk serta kebun kakao dan sawah. Penyebab bencana adalah hujan;

e. Banjir di Desa Sidondo Dua (Kecamatan Sigibiromaru), peristiwa ini terjadi pada bulan Februari tahun 2007. Kerugian material berupa hanyut dan rusaknya beberapa rumah penduduk (129 unit) serta sawah seluas 50 hektar. Penyebab bencana adalah hujan.

Pemberitaan Harian Kompas pada tanggal 4 Februari tahun 2010 menunjukkan telah terjadi pula kerusakan lingkungan akibat penambangan emas di Sungai Wuno, Paneki, Lewara dan Ngata Baru. Para penambang telah menjebol dinding sungai dan memisahkan antara emas dan tanah dengan menggunakan merkuri dan sianida.

Siapa masyarakat adat dalam persepsi banyak pihak?

Sebagai daerah yang secara *de facto* mengakui sebagai *kabupaten adat,* menarik bagi kita untuk memahami bagaimana

para pihak di Kabupaten Sigibiromaru memahami masyarakat adat. *Bagaimanakah* persepsi kalangan pemerintahan daerah tentang masyarakat adat?

Saya merangkum adanya tiga pendapat yang muncul tentang masyarakat adat, yakni:

a. Masyarakat adat adalah masyarakat yang masih menggunakan tatanan hidupnya sendiri, contohnya mereka tidak mempraktikkan jual-beli tanah, tetapi mengalihkan pemilikan tanah berdasarkan keturunan;
b. Masyarakat adat adalah mereka yang berada di sekitar pedesaan dan mereka juga memiliki kearifan lokal;
c. Masyarakat adat adalah mereka memiliki norma-norma tertentu yang diwariskan leluhurnya dan dipertahankan, contohnya adalah mereka yang berada di Desa Toro di Kecamatan Kulawi.

Tidak semua komponen pemerintahan daerah menyatakan dengan tegas pandangan mereka mengenai masyarakat adat. Pengecualian ada pada BAPPEDA dan Biro Hukum Pemerintah Kabupaten. Para pejabat yang diwawancarai dalam penelitian ini menyatakan bahwa mereka belum dapat memberikan persepsi mereka tentang masyarakat adat karena beberapa hal. Pertama, pihak Bappeda beranggapan belum ada definisi masyarakat adat karena belum pernah membahasnya dengan masyarakat adat. Oleh karenanya saat penelitian ini dilakukan, instansi ini sedang mengagendakan pertemuan dengan masyarakat adat untuk membahas masalah ini, termasuk mengupayakan agar definisi masyarakat adat itu saling bersesuaian dengan hukum positif. Kedua, kepala sub bagian perundang-undangan pada Biro Hukum Pemerintah Kabupaten Sigi menyatakan tidak dapat menjelaskan definisi masyarakat adat sebelum hasil penelitian tentang hukum adat yang saat itu sedang dilakukan oleh Universitas Tadulako selesai.

Untuk mengetahui pandangan kelompok masyarakat sipil mengenai masyarakat adat, saya mewawancarai tiga aktivis yang berasal dari berbagai latar belakang, yakni aktivis lingkungan yang kerap melakukan kegiatan bersama masyarakat adat, aktivis bantuan hukum yang cenderung menggunakan hukum negara dan aktivis yang memberikan bantuan hukum dengan menggunakan pendekatan litigasi dan non litigasi. Dari wawancara itu tampak bahwa para aktivis memahami masyarakat adat dalam tiga aspek berikut:

a. Masyarakat adat adalah masyarakat yang bisa menerima orang lain, tidak kaku dan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip hak-hak dasar. Pernyataan ini didasarkan pada pengalaman sang aktivis dalam melakukan pendampingannya dan kekhawatirannya terjebak dengan romantisme masyarakat adat. Selain itu ia juga melihat perspektif umum tentang masyarakat adat yang diartikan sebagai orang asli dan tidak bercampur. Jika seperti itu, berdasarkan pengalamannya, maka masyarakat adat hanya akan ditemui pada Orang Baduy, dan tidak akan dijumpai di Sulawesi Tengah. Di wilayah ini telah terjadi asimilasi berbagai kelompok etnis;

b. Masyarakat yang secara komunal yang masih menjalankan kebiasaan-kebiasaan yang mengikat kehidupan mereka dengan ruang hidupnya baik secara sosial maupun ekonomi yang dilakukan secara turun temurun;

c. Masyarakat yang punya kearifan lokal, masih menjalankan nilai-nilainya, punya wilayah kelola dan punya aturan sendiri.

Hal yang mirip ditunjukkan salah seorang akademisi yang menjadi informan penelitian saya ini. Ia seorang akademisi yang menyelesaikan studi masternya tentang Orang Tompu.

Menurutnya masyarakat adat adalah kelompok *masyarakat asli-lokal* yang mendiami suatu wilayah atau kawasan tertentu secara lintas generasi memiliki tatanan sosial yang jelas, mengelola sumber daya alam dengan kearifan-kearifan tertentu, memiliki wilayah yang jelas dengan batas-batas tertentu, memiliki peraturan dan kelembagaan dalam menyelenggarakan pembangunan di wilayahnya dan dapat menentukan keputusan sendiri tentang nasib komunitasnya.

Kelompok masyarakat adat yang tergabung dalam organisasi rakyat juga memiliki konsepnya sendiri tentang masyarakat adat. Menurut mereka, masyarakat adat adalah:

a. Mereka yang memiliki ruang kelola, tata nilainya sendiri dan masih mempraktikkan tata nilai tersebut;

b. Masyarakat asli yang mempunyai sejarah asal usul, hukum yang mempunyai tertib sosial, sumber daya alam dan mempunyai teritori.

Ketiadaan konsep yang disepakati secara umum yang disahkan dalam suatu Peraturan Daerah (Perda) mengenai masyarakat adat adalah sebab beragamnya pendapat mengenai masyarakat adat ini, termasuk di kalangan organisasi masyarakat sipil.

Latar belakang dan pengalaman setiap lembaga berpengaruh terhadap persepsi mereka tentang masyarakat adat. LPSHAM adalah lembaga yang bergiat untuk bantuan hukum. Kegiatan mereka sarat dengan aktivitas pendampingan di persidangan. Latar belakang narasumbernya yang merupakan pendamping hukum rakyat sangat berpengaruh ketika memberikan pendangan seputar masyarakat adat. Ini berbeda dengan Walhi, sebagai sebuah jaringan lembaga yang bergerak untuk isu lingkungan. Latar belakang anggotanya yang didominasi oleh lembaga yang melakukan pendampingan masyarakat adat menjadi poin tersendiri dalam memberikan pendapat. Sedangkan Bantaya yang bergerak dengan bantuan

hukum dengan perspektif pluralisme hukum dan pengalaman lapangan yang ditemui menjadikan mereka lebih selektif untuk memberikan persepsi tentang masyarakat adat.

Pada prinsipnya organisasi masyarakat adat melihat masyarakat adat sebagai kelompok yang memiliki ruang kelola dan tata kelolanya sendiri. Namun ada pembedaan yang cukup mendasar juga diantara persamaan persepsi tersebut,yakni identitas antara penduduk asli dan bukan penduduk asli.

Pengakuan dan pengingkaran hak-hak masyarakat dan hukum adat dalam legislasi daerah

Kabupaten Sigibiromaru secara resmi belum mempunyai rencana proses penerbitan produk hukum, seperti Perda atau keputusan bupati tentang pengakuan atau keberadaan masyarakat adat. Informasi dari pejabat di biro hukum yang saya peroleh menunjukkan bahwa untuk beberapa waktu ke depan mereka belum akan mengusulkan tentang aturan pengakuan tersebut. Saat ini yang sedang dilakukan adalah kajian tentang hukum adat itu sendiri. Salah satu tujuannya adalah untuk memastikan pengertian dari masyarakat adat itu.

Beberapa aktivis yang memiliki hubungan personal dengan pejabat terkait di Sigi, seperti pejabat di biro hukum atau legislatif mendorong keberadaan suatu Perda yang mengakui masyarakat adat. Upaya ini dilakukan melalui dukungan politik menjelang pemilihan kepala daerah (Pilkada). Para aktivis ini menyatakan bersedia memberikan dukungan jika calon bupati bersedia dan berhasil mengusulkan peraturan mengenai pengakuan masyarakat adat di Sigi.

Pihak legislatif di Sigi sendiri mempunyai keinginan untuk mengakui masyarakat adat dalam konteks promosi pariwisata. Salah satu penerjemahan dari Sigi sebagai kabupaten adat itu adalah mendorong Sigi sebagai daerah

wisata dengan menonjolkan adat istiadat.

Meskipun belum ada legislasi daerah yang secara khusus mengatur mengenai masyarakat adat, berbagai bentuk pengakuan terhadap masyarakat adat telah dilakukan melalui sejumlah praktik. Di antaranya untuk menyelesaikan konflik antara Taman Nasional Lore Lindu (TNLL) dengan Orang Kulawi Moma di Ngata Toro, Kecamatan Kulawi, telah dilakukan pengakuan wilayah adat melalui kesepakatan antara masyarakat dengan Balai Taman Nasional Lore Lindu (BTNLL). Serupa dengan proses di Ngata Toro adalah kesepakatan pengakuan antara BTNLL dengan Orang Kulawi Moma di Boya (Dusun) Marena, Desa Bolapapu, Kecamatan Kulawi.

Bentuk pengakuan lain adalah diizinkannya Orang Tompu di Dusun Tompu, Desa Ngata Baru, Kecamatan Sigibiromaru untuk kembali ke kampung lamanya dan mengelola sumber daya alam dengan hukum adat mereka. Bahkan dalam beberapa kasus pembalakan liar yang terjadi di kampungnya, masyarakat menyelesaikan sendiri dengan cara mereka. Hasilnya dilaporkan kepada pemerintah setempat, seperti kepala desa atau camat.

Dari cara-cara yang dilakukan oleh masyarakat adat untuk mendapatkan pengakuan, saya menemukan beberapa pola. Pertama, menjalin interaksi dengan pihak luar seperti lembaga swadaya masyarakat, peneliti dan akademisi. Interaksi ini menginspirasi masyarakat adat untuk memperjuangkan hak-haknya atas sumber daya alam secara terbuka, seperti reklaiming tanah-tanah mereka yang dikuasai negara dan membuat kesepakatan dengan instansi tertentu seperti yang terjadi di Taman Nasional Lore Lindu. Kedua, ada komunitas yang dengan bekal pengetahuan lokal mereka tentang dirinya dan lingkungannya secara konsisten memperjuangkan hak-haknya seperti Orang Tompu, Orang Waturalele. Ketiga, ada komunitas yang menerima situasi ketiadaan pengakuan terhadap mereka seperti yang terjadi dengan Orang Sibowi.

Konflik, tipologi serta penyelesaiannya

Konflik-konflik pertanahan yang terjadi di Kabupaten Sigibiromaru sejak tahun 1997 pada umumnya muncul ketika tanah-tanah masyarakat diklaim oleh institusi negara, oknum pejabat, perusahaan dan tuan tanah. Dari berbagai konflik tanah baik yang terjadi di dalam atau luar kawasan hutan, saya menemukan bahwa konflik-konflik terjadi pada kelas sosial-politik berbeda, dalam hal ini adalah konflik antara masyarakat dengan negara dan perusahaan swasta (konflik vertikal) serta konflik-konflik yang terjadi antar atau dalam suatu masyarakat (konflik horizontal).

Pada umumnya konflik diselesaikan dengan tidak mengikuti prosedur hukum formal. Saya mengamati, tiga cara yang jamak dilakukan masyarakat untuk menghentikan konflik mereka dengan pihak luar, yakni dengan cara reklaiming tanah-tanah mereka yang telah dikuasai pihak lain, membuat kesepakatan dengan lawan konflik mereka dan dengan mendiami kembali kampung-kampung lama yang telah ditinggalkan. Di bawah ini adalah beberapa kisah konflik yang mewakili tipologi yang telah saya sebutkan tadi.

a. Konflik Orang Tompu dengan pengelola Taman Hutan Raya (TAHURA)

Tompu adalah nama dusun dan komunitas yang wilayahnya berada di tengah-tengah TAHURA Raranggunau. Tompu berjarak kurang lebih 25 kilometer dari Kota Palu. Berada di ketinggian 800-an meter dari permukaan laut, suhu Tompu berkisar diantara 15-20 derajat celcius.

TAHURA Raranggunau secara administratif terletak di Desa Paboya, Desa Pombewe dan Desa Ngatabaru, Kecamatan Palu Timur dan Kecamatan Sigibiromaru, Kabupaten Sigibiromaru. Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 461/Kpts-11/1995, pada tanggal 4 September 1995 kawasan ini ditetapkan sebagai kawasan TAHURA Palu dengan luas

8.100 hektar.

Pengambilalihan tanah-tanah masyarakat di kawasan ini telah berlangsung sejak masa kolonial. Hal ini diawali dengan pernyataan Kerajaan Sigi-Biromaru tunduk pada pemerintah kolonial melalui dokumen yang disebut *Korte Verklaring*[1] pada tahun 1908. Tompu yang posisi geografisnya berdekatan dengan Sigi-Biromaru, ternyata menjadi incaran pemerintah kolonial juga. Hal ini lantaran kampung yang berbatasan di sebelah utara dengan Bulili (kini Kelurahan Kawatuna, Kecamatan Palu Selatan), sebelah selatan dengan Binangga Paneki (kini Dusun Raranggunau Desa Pombeve, Kecamatan Sigi-Biromaru), di bagian timur dengan Gunung Tanggungbuno (Kecamatan Parigi, Kabupaten Parigi – Moutong) dan barat dengan Keke Luara (kini Dusun Kapopo Desa Ngata Baru) ini memiliki sumber daya alam, khususnya rempah-rempah yang berlimpah.

Keinginan pemerintah kolonial untuk menguasai rempah-rempah dari Tompu dimulai dengan penyerangan atas Tompu. Perang sengit terjadi antara kedua pasukan. Walaupun mengalami kekalahan, Orang Tompu tidak serta merta menyerah. Resistensi tetap mereka tunjukkan dengan menolak untuk membayar *blasting* (pajak).

Pada masa Orde Lama tidak banyak kebijakan kehutanan yang diberlakukan di Tompu. Barulah dengan UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, secara massif Dinas Kehutanan mulai melakukan pengukuran batas hutan. Hal ini berlangsung antara tahun 1970 hingga 1972. Pengukuran itu melibatkan elite-elite lokal. Camat Sigi-Biromaru, melalui Kepala Kampung Ngata Baru, menyampaikan kepada masyarakat Tompu bahwa mereka akan dipindahkan ke Desa Ampera di Kecamatan Palolo, Kabupaten Donggala.

[1] *Korte verklaring* (Pernyataan Pendek) adalah suatu bentuk pernyataan tunduk dari penguasa lokal di Hindia Belanda kepada pemerintahan kolonial Hindia Belanda (catatan editor).

Alasannya karena Orang Tompu adalah perusak lingkungan sebagaimana terlihat dengan kebiasaan pertanian gilir balik mereka yang senantiasa dimulai dengan pembakaran semak belukar dan hutan. Pembakaran itu menurut pemerintah akan menghabiskan hutan, sehingga menimbulkan banjir dan erosi.

Sekitar empat puluh kepala keluarga Tompu kemudian berangkat menuju kampung baru itu, sementara 21 kepala keluarga lainnya tetap tinggal. Ternyata di tempat baru mereka justru berhadapan dengan klaim dari sesama petani asal Desa Solove, Kecamatan Dolo, Kabupaten Donggala yang menyatakan bahwa lahan yang akan dikelola oleh Orang Tompu itu adalah milik mereka. Menghindari konflik, maka keempat puluh kepala keluarga asal Tompu memilih kembali ke kampungnya.

Pemaksaan negara kepada Orang Tompu untuk kembali meninggalkan kampungnya di tahun 1975 terjadi lagi. Kali ini melibatkan aparat kepolisian. Ada tiga rumah penduduk yang di bakar. Intimidasi ini berhasil memaksa lagi Orang Tompu untuk meninggalkan kampungnya. Mereka ditempatkan di Desa Rahmat dan Desa Banpres, Kecamatan Palolo melalui program transmigrasi lokal.

Di Tompu, sejumlah pengusaha asal Palu dengan dukungan dari aparat keamanan (anggota TNI AD), serta mempergunakan Orang-orang Tompu yang berdomisili di Desa Ngata Baru, menebang kayu di lokasi tertentu. Setiap hari terdengar bunyi gergaji mesin yang semakin mendekati kampung. Tidak diketahui pasti jumlah kayu yang diperoleh setiap hari.

Orang Tompu tidak berkonflik secara terbuka dengan pihak Balai Konservasi Sumber Daya Alam yang mengelola TAHURA. Resistensi yang mereka tunjukkan dengan penetapan TAHURA adalah dengan tetap mendiami kampung

mereka, mempraktikkan pranata lokal yang mereka percayai menyeimbangan hubungan manusia dengan manusia dan hubungan manusia dan alam sekitarnya. Penebangan kayu yang dilakukan secara ilegal di kampung akan ditindaki secara adat. Proses dan hasil yang mereka lakukan akan diinformasikan kepada pemerintah setempat, seperti kepala desa dan camat.

b. Konflik Orang Kulawi Moma di Ngata Toro dengan TNLL[2]

Hadirnya kawasan hutan negara di Ngata Toro diawali dengan penetapan kawasan hutan Suaka Margasatwa Lore Kalamanta yang kemudian ditetapkan menjadi Taman Nasional Lore Lindu (TNLL).

Suaka margasatwa Lore Kalamanta ditetapkan tahun 1973 oleh Menteri Pertanian dengan luas 131 ribu hektar. Penetapan kawasan hutan ini diusulkan oleh Ir. V. Lumban Tobing yang saat itu menjabat sebagai Kepala Dinas Kehutanan Sulawesi Tengah merangkap Kepala Seksi Perlindungan dan Pengawetan Alam (PPA). Pasca penetapan kawasan hutan suaka margasatwa Lore Kalamanta, dua tahun kemudian (1975), Dr. Willem Meijer, seorang ahli kehutanan mengusulkan perluasan kawasan hutan suaka margasatwa hingga pada bagian utara meliputi kawasan hutan di Danau Lindu hingga kawasan hutan pada Gunung Nokilalaki. Pengusulan ini kemudian didukung oleh tim peneliti dari Lembaga Pangan dan Pertanian PBB, Food and Agriculture Organization (FAO), yang dipimpin John Blower, seorang ahli satwa liar dari Inggris. Atas dasar usul ini maka luas kawasan suaka margasatwa menjadi 250 ribu hektar. Jhon Blower sekaligus meminta peningkatan status suaka margasatwa Lore Kalamanta menjadi Taman Nasional.

Pada tahun 1977, Proyek Man and Biosphere UNESCO (MAB UNESCO) menetapkan kawasan suaka margasatwa

[2] Bagian ini dikutip dari tulisan Syahrun Latjupa, Draft Study Pola Penyelesaian Konflik, Perkumpulan Bantaya, 2010.

Lore Kalamanta sebagai cagar biosfer yang berfungsi sebagai kawasan pelestarian dan keanekaragaman biologi dan budaya, penyedia model pengelolaan lahan dan lokasi eksperimen untuk pembangunan berkelanjutan; dan penyediaan tempat untuk riset, pemantauan lingkungan, pendidikan dan pelatihan. Penetapan sebagai cagar biosfer dilakukan secara bersamaan dengan lima cagar biosfer yang ada di Indonesia yakni P Siberut, Komodo, Tanjung Putting, Cibodas, dan Leuser.

Dari proses serta berbagai usulan tersebut akhirnya Suaka Margasatwa Lore Kalamanta dinyatakan oleh Menteri Pertanian pada tahun 1982 sebagai Taman Nasional Lore Lindu (TNLL). Kemudian tahun 1993 Menteri Kehutanan mengeluarkan Surat Keputusan penunjukan kawasan Taman Nasional Lore Lindu dengan luas 229.000 hektar melalui Keputusan Menteri Kehutanan No. 593/Kpts-II/1993. Namun kawasan Taman Nasional Lore Lindu baru ditetapkan oleh Menteri Kehutanan dan Perkebunan, Keputusan No. 646/ Kpts-II/1999 dengan luas 217.991,18 hektar. Sedangkan untuk pengelolaannya, berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.03/Menhut-II/2007, diserahkan kepada Balai Besar Taman Nasional Lore Lindu.

Dari penetapan kawasan Suaka Margasatwa Lore Kalamanta hingga dinyatakan sebagai Taman Nasional Lore Lindu pada tahun 1982, telah terjadi marginalisasi akses masyarakat Ngata Toro pada sumber daya alamnya. Masyarakat Ngata Toro mengetahui bahwa kawasan hutannya telah ditetapkan sebagai TNLL, sejak adanya pengukuran untuk menetapkan tapal batas. Luasan kawasan hutan yang dinyatakan sebagai TNLL yang berada dalam *huaka* ngata Toro mencapai 18.000 hektar, yang dibagi dalam kategori *Wana Ngkiki, Wana, Pangale,* dan *Oma.*

Masyarakat Ngata Toro memahami keberadaan TNLL sebagai upaya pemerintah melakukan perlindungan untuk menjaga erosi, banjir serta flora dan fauna langka seperti anoa

dan maleo serta sebagai paru-paru dunia. Pemahaman ini diintroduksi oleh pemerintah sebagai upaya pembatasan atas penguasaan masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya hutan seperti kayu, rotan dan perburuan hewan.

Keberadaan TNLL ini sesungguhnya membatasi ruang kelola tradisional yang merupakan lahan cadangan produksi masyarakat sesuai dengan hukum adat mereka. Ini juga mengakibatkan penyempitan lahan pemilikan sekaligus mengubah bentang lahan produksi tradisional dalam segi jumlah maupun luasnya.

Begitu pula halnya dengan kehadiran tanaman komoditi seperti kakao yang mendominasi sebagian kebun masyarakat di Ngata Toro merupakan dampak pembatasan pengelolaan dalam kawasan hutan sekaligus bagian dari program pemerintah untuk mengalihkan pola pertanian perladangan gilir balik menjadi pola pertanian menetap.

Sistem kepemimpinan lokal yang ada juga mengalami pergeseran bentuk dan fungsi, termasuk dalam hal yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam. Sejak penetapan kawasan hutan oleh negara, peran fungsional seorang *Tondo* dalam kelembagaan lokal yakni seseorang yang ditugaskan dalam pengawasan dan pengamanan wilayah *huaka* telah digantikan posisinya oleh pamongpraja maupun polsus (kepolisian khusus) untuk menjaga kawasan hutan.

Munculnya UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa semakin memperkuat posisi pamongpraja dan polsus sebab kepala desa yang bertindak berdasarkan otoritas legal formalnya, menjadi penentu dan pelindung kepentingan pemerintah diatasnya (struktural). Sementara keberadaan pemimpin adat berdasarkan otoritas informal dari masyarakatnya sebagai pemimpin wilayah persekutuan masyarakat adat (horisontal) melemah posisinya sebab kewenangannya secara tidak langsung hanya pada batasan

pengawasan perilaku asusila yakni mencakup hubungan manusia dengan manusia. Sementara peran dalam pengawasan yang mengatur hubungan manusia dengan alamnya bukan lagi menjadi kewenangan dan tanggung jawabnya secara kelembagaan dalam lingkup persekutuan masyarakat adat.

Sejak adanya Keputusan Menteri Kehutanan mengenai kawasan hutan TNLL pada tahun 1982, secara serentak pamongpraja se-kecamatan mengeluarkan larangan untuk berburu dan membatasi pengambilan rotan serta kayu bakar dalam kawasan hutan serta berusaha membujuk penduduk agar mengalihkan kebutuhan dagingnya ke usaha peternakan dan kolam ikan mas. Hal ini kemudian menimbulkan tanda tanya bagi sebagian besar masyarakat yang bermukim di dalam maupun di pinggiran kawasan hutan. Bahkan berita tentang pemindahan penduduk membuat ketakutan serta kekhawatiran penduduk (Majalah Tempo Interaktif Online, *Rebutan Hutan Danau Lindu,* Arsip 13 Mei 1978).

Tindakan pamongpraja ini salah satunya didasarkan pada perintah UU No 5 tahun 1967 khususnya penjelasan Pasal 15 yang menyatakan:

> Terhadap kerusakan-kerusakan hutan yang disebabkan karena perladangan serta pengembalaan liar dan kebakaran yang menimbulkan tanah-tanah kosong dan padang alang-alang/rumput terutama di luar Jawa, perlu diambil tindakan-tindakan seperlunya...

Demikian pula peran dan fungsi lembaga adat dalam melakukan kontrol dan pengawasan terhadap wilayahnya telah digantikan oleh petugas Pelestarian dan Pengawetan Alam yang dalam masyarakat lebih mengenalnya dengan sebutan PPA. Akibatnya, kemampuan masyarakat dalam mengatur dirinya sendiri, mulai menurun bahkan melemah, terutama dalam hal yang berhubungan dengan pengurusan sumber daya alamnya. Kondisi ini kemudian menciptakan konflik baru sebab di satu pihak, mereka meyakini mekanisme adat dalam pemilikan dan penguasaan sumber daya alam,

tetapi di lain pihak, mereka dihadapkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh negara.

Semakin terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya hutannya, begitu massifnya pengambilan hasil hutan dalam wilayah Ngata Toro secara tidak arif oleh orang luar maupun sebagian anggota masyarakat, membuat kegelisahan masyarakat Ngata Toro terhadap masa depan *huaka* dan *dodoha* sebagai warisan leluhur. Keberadaan lembaga adat yang tidak memiliki ruang yang luas dalam melakukan intervensi pengelolaan dan pengaturan hutan di wilayahnya semakin memperburuk kondisi sumber daya alam yang ada.

Hal yang sama, yakni pihak Balai Taman Nasional Lore Lindu pun sebagai penanggung jawab pengelola kawasan hutan taman nasional gelisah dengan perambahan dalam kawasan. Sebab terbatasnya jumlah polisi hutan untuk mengawasi hutan juga menjadi kendala serius dalam pengamanan.

Negara melalui Departemen Kehutanan yang dipercayakan dalam menjaga hutan dari kerusakan, ternyata gagal. Bahkan sebaliknya konsep konservasi menjadi ancaman terhadap penghilangan hak masyarakat atas sumber daya hutan. Situasi ini kemudian memicu gagasan untuk memikirkan dan membicarakan masa depan Ngata Toro terutama tentang hak-hak masyarakatnya atas sumber daya alam.

Masalah itu menjadi pergulatan yang kian menggelisahkan, sehingga melalui sejumlah diskusi yang digelar baik di Ngata Toro maupun diluar, menjadikan masyarakat Toro untuk mencermati dan merefleksikan kembali nilai-nilai lokal yang dibangun para leluhurnya yakni tentang makna *hintuvu* dan *katuvua*, *huaka* dan *dodoha* serta sejumlah kearifan dalam pengelolaan sumber daya alamnya. Berkaitan dengan pengelolaan kawasan hutan mereka menyadari pentingnya kesepakatan internal.

Konsep *hintuvu* dan *katuvua* adalah semangat kebersamaan dalam membangun kehidupan sosial yang telah lama membumi dalam kehidupan masyarakat. *Hintuvu* artinya kebersamaan dan *katuvua* adalah kehidupan. Kedua konsep ini mampu membangun motif politik kultural serta mampu menjadi katalisator kesadaran bersama serta melahirkan kebangkitan identitas dan mendorong proses revitalisasi kelembagaan lokal dalam menghadapi konflik tenurial pada kawasan hutan.

Dalam mengawali tekad bersama, masyarakat Ngata Toro menguatkan kembali kepatuhan terhadap aturan adat. Ini ditandai dengan adanya kesepakatan untuk membangun *lobo* sebagai sarana dan simbol ditegakannya kembali hukum adat setempat pada tahun 1993. Di tahun yang sama Menteri Kehutanan juga mengeluarkan Keputusan penunjukan kawasan Taman Nasional Lore Lindu dengan luas 229.000 hektar.

Peristiwa diatas seakan-akan menjelaskan bangkitnya dua kekuatan dari sisi yang berbeda yang kelak akan bertemu pada titik tertentu. Pada satu sisi bangkitnya kesadaran masyarakat adat di Ngata Toro akan pentingnya penegakan aturan-aturan adat, namun pada sisi yang lain, negara pun memperkuat posisinya dalam memperkokoh landasan yuridis politik terhadap kawasan Taman Nasional Lore Lindu.

Krisis politik nasional tahun 1997 memicu masyarakat Ngata Toro untuk mewacanakan kembali upaya untuk memperjuangkan hak mereka terhadap sumber daya alam dalam *huaka* (wilayah adat). Wacana pengakuan hukum atas sumber daya alam atas wilayah *huaka*, merupakan sentral gagasan sekaligus konsensus dengan berbagai pihak. Ini adalah jalan tengah menuju resolusi konflik tenurial yang ada di wilayah ini.

Untuk mendukung gagasan tersebut, pendokumentasian kearifan lokal yang berkaitan dengan aturan-aturan pengelolaan sumber daya alam di Ngata Toro dalam perspektif budaya to Kulawi mulai dilakukan.

Selanjutnya secara bertahap pemerintah desa, tokoh adat, pemuka agama serta tokoh masyarakat lainnya juga melakukan penegasan atas batas-batas wilayah dan tata ruang kelola tradisional dalam kawasan hutan melalui pemetaan secara partisipatif.

Pendokumentasian kearifan adat yang digelar melalui diskusi-diskusi formal maupun informal hingga memetakan kembali ruang kelola tradisional dari alam ingatan masa lalu pun dilakukan. Ini merupakan bentuk transformasi, internalisasi dan konsolidasi kelembagaan masa lalu dan masa sekarang. Semua hal tersebut dituangkan diatas kertas dan berbuah menjadi dokumen yang berisikan sebundel hak dan kewajiban, serta menjelaskan bagaimana hubungan tata kuasa, kelola, produksi hingga konsumsi. Hal ini tidak lain sebagai upaya masyarakat Ngata Toro dalam melakukan pembuktian haknya serta tanggungjawabnya atas sumber daya alam dalam kawasan hutan.

Hal-hal diatas dilakukan bukan merupakan tujuan, namun dipandang sebagai alat untuk mendialogkan serta menegosiasikan hak-hak dalam pengelolaan sumber daya alamnya baik dengan wilayah masyarakat desa yang berbatasan langsung dengan Ngata Toro maupun pihak Balai Taman Nasional Lore Lindu (BTNLL). Ini merupakan langkah dan upaya menginternalisasi dan eksternalisasikan gagasan pengelolaan sumber daya alam yang lebih arif dan memenuhi rasa keadilan.

Akhir proses tersebut terjadi pada Juli tahun 2000. BTNLL menyatakan tidak keberatan mengakui wilayah adat Ngata Toro seluas 18.360 hektar yang berada di dalam TNLL.

Hal ini dilakukan oleh pihak BTNLL karena dinilai memiliki kebersamaan visi dengan beda terminologi, namun mempunyai tanggung jawab yang sama terhadap konservasi alam.

Pernyataan pengakuan wilayah adat oleh BTNLL telah membantu menguatkan kembali kelembagaan adat dalam memerankan kembali fungsi sosialnya pada masa lalu. Sejak itu kewenangan dalam menangani permasalahan pencurian atau pengambilan hasil hutan di wilayah adat Ngata Toro mulai ditangani oleh pemerintahan Ngata Toro dan lembaga adatnya berdasarkan aturan adat yang berlaku di Ngata Toro. Penetapan sebuah pelanggaran adat ditetapkan melalui peradilan adat yang pelaksanaannya dilakukan di rumah adat (*hou ada)* yang disebut *Lobo* atau *Bantaya.*

c. Konflik Orang Sinduru dengan CV Satria Abadi, KUD Singgani dan Orang Bangga[3]

Konflik ini bermula saat Bupati Donggala mengeluarkan SK No. 188.45/0307/BAG.PEM dan No. 188.45/0310/ BAG.PEM tertanggal 11 Mei 1994 tentang Pemberian Izin Mengolah Tanah Negara Bebas seluas 100 hektar untuk dua kelompok tani. Lokasi izin bupati di Desa Bangga dan dikuatkan oleh SK Kepala Kantor Pertanahan Donggala No. 400-57 tertanggal 6 November 1996 serta SK Kepala Kantor Wilayah Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Sulawesi Tengah No. 354/kpls/ kwl-3/2000 tentang Izin Pemanfaatan Kayu pada Lahan Perkebunan KUD Singgani di Desa Bangga, Kecamatan Dolo, Kabupaten Donggala, Propinsi Sulawesi Tengah.

Izin yang berikan atas lahan seluas 100 hektar ini pada praktiknya diberlakukan pada areal seluas 800 hektar. Akibatnya lahan milik Orang Sinduru yang terletak di sebelah barat Desa Tuva termasuk di dalamnya. Area Orang Sinduru

[3] Deskripsi bagian ini mengacu pada Prabowo, Wing, Sistem dan konflik tenurial dalam kawasan hutan yang dihadapi komunitas adat To Sinduru, 2007.

yang ikut masuk dalam pengelolaan CV Satria Abadi dan KUD Singgani dan Kelompok Tani dari Desa Bangga adalah

- *Lalere* untuk pembukaan hutan seluas 500 hektar yang peruntukkannya untuk 10 Kelompok Tani dari Desa Bangga;
- *Maope* untuk pembukaan lahan seluas 200 hektar dengan empat kelompok tani yang mengolah lahan tersebut dari Desa Bangga;
- *Tiwa'a* untuk pembukaan hutan seluas 100 hektar.

Klaim Orang Sinduru atas tanah-tanah mereka mendapat penolakan dari Orang Bangga. Mereka berpendapat bahwa Lalere, Maope dan Tiwa'a adalah wilayah adat mereka karena itu CV Satria Abadi dan KUD Singgani layak beroperasi di wilayah tersebut.

Atas desakan Orang Sinduru dan anggota masyarakat Tuva lainnya dilakukan pertemuan adat antara orang Sinduru dengan Bangga yang difasilitasi pihak Kecamatan Dolo dan Sigibiromaru. Pertemuan ini juga melibatkan LPA Awam Green. Musyawarah itu juga disaksikan oleh pemerintah kedua desa, camat, Danramil dan Kapolsek. Hasil pertemuan itu selanjutnya menghasilkan kesepakatan sebagai berikut :

- Sebelah Utara, Sungai Tiwa'a dibagi menjadi dua kepemilikan. Sebelah kiri sungai menjadi wilayah Orang Sinduru dan sebelah kanannya wilayah adat Orang Bangga;
- Sebelah Selatan menjadi milik Orang Sinduru yang dibatasi Sungai Maope;
- Sebelah Barat menjadi milik Orang Sinduru hingga Gunung Tutuvongi.

Kesepakatan ini selanjutnya menganulir klaim kedua perusahaan atas lahan tersebut. Lahan yang telah ditanami bibit selanjutnya dapat diteruskan dengan syarat tidak memperluas areal kebun dan memperjualbelikannya.

Pandangan para pihak terhadap penyebab dan penyelesaian konflik

Pemerintah, kelompok masyarakat sipil dan organisasi rakyat yang saya temui dalam penelitian ini mempunyai beberapa kesamaan sekaligus perbedaan pandangan dalam melihat penyebab terjadinya konflik.

Pihak eksekutif dan legislatif daerah melihat bahwa konflik muncul akibat diambilalihnya ruang hidup masyarakat oleh pengelola Taman Nasional Lore Lindu sedangkan masyarakat telah turun temurun mendiami tempat tersebut. Mereka juga menuding konflik muncul akibat ketidaktahuan para pihak seperti kepala desa, lembaga adat dan Badan Perwakilan Desa atas kewenangan mereka. Untuk menyelesaikan konflik, pemerintah dan legislator daerah memandang perlu beberapa hal seperti pembentukan kebijakan daerah yang memberikan ruang bagi masyarakat adat untuk mengelola sendiri sumber dayanya; penggunaan hukum adat (dalam/untuk) menyelesaikan masalah; adanya peraturan bupati atau daerah yang mengakui lembaga adat sehingga hak-hak mereka diakui.

Sementara itu, kelompok aktivis secara tegas menyatakan bahwa penyebab terjadinya konflik adalah kebijakan negara yang tidak berpihak kepada masyarakat adat/lokal. Ini merupakan bentuk penaklukan negara terhadap masyarakat; perbedaan basis klaim antara masyarakat dengan pihak luar, seperti perusahaan. Masyarakat mendasarkan klaimnya pada hak yang melekat padanya selama turun temurun, sedangkan pihak luar mendasarkan diri pada hak-hak yang diberikan oleh negara kepada mereka. Penyebab konflik

lainnya adalah belum diakuinya wilayah adat masyarakat oleh negara. Ini terjadi karena tafsir hak menguasai negara dalam konstitusi yang dalam praktiknya seakan-akan diartikan sebagai pemilikan negara pada seluruh sumber daya alam.

Bagi kelompok aktivis bentuk penyelesaian konflik yang ditawarkan meliputi upaya penyadaran kepada aparat hukum tentang keberadaan sistem hukum di luar hukum negara dan potensinya untuk menyelesaikan konflik; mengingatkan masyarakat untuk terus melihat berbagai peluang penyelesaian konflik; membangun kesepakatan antar pihak-pihak yang berkonflik secara jujur dengan dukungan data yang memadai; membentuk kebijakan yang memberikan peluang masyarakat adat ataupun lokal untuk memperoleh hak dan akses pada sumber daya hutan; dan mendorong negara mengakui eksistensi masyarakat dan wilayah kelola mereka.

Kelompok lain yang juga memberikan perhatian serius kepada terjadinya konflik adalah akademisi. Menurut mereka penyebab terjadinya konflik adalah tumpang tindih klaim antara masyarakat dengan negara dan perusahaan. Oleh sebab itu, penting untuk memberikan pengakuan atas ruang hidup dan hukum yang dimiliki oleh masyarakat.

Penggiat organisasi rakyat, seperti AMAN Sulteng dan ORAK Marena menyebutkan penyebab terjadinya konflik tidak diakuinya hak-hak masyarakat adat oleh pemerintah, penguasaan tanah secara berlebihan oleh pihak-pihak tertentu; proyek administrasi pertanahan (Prona) yang mengabaikan asal-usul tanah; keberadaan Taman Nasional Lore Lindu; klaim sepihak dari negara atas tanah-tanah milik komunitas; serta keberadaan tanah-tanah *absente* di kampung-kampung. Ada dua solusi yang disampaikan kalangan organisasi rakyat ini yakni pengakuan atas hak-hak masyarakat adat dan penertiban tanah-tanah *absente*.

Pluralisme hukum, mengapa dibutuhkan? Sebuah catatan penutup

Konflik-konflik yang dipaparkan di atas menunjukkan adanya relasi paradoks antara hukum negara dan hukum rakyat. Saya menyebutkan hukum rakyat di sini untuk meliputi seluruh pranata hukum yang dimiliki baik oleh mereka yang menyebut atau diidentifikasi sebagai masyarakat adat ataupun bukan.

Tentu saja, situasi yang pluralistik dari berbagai norma ini tidak dapat dihindari. Namun, tantangannya adalah bagaimana menjadikan relasi antar norma itu tidak menimbulkan ketegangan. Untuk ini beberapa pihak yang saya wawancarai menyatakan perlunya hukum yang universal berlaku untuk semua golongan namun tetap mengadopsi nilai-nilai lokal yang ada. Ada pula usul untuk melakukan pembagian arena antara hukum negara dan hukum rakyat. Hukum adat perlu dipahami sebagai bagian dari hukum negara, karenanya patut digunakan pula oleh aparat penegak hukum. Namun, untuk ini perlu diberikan catatan bahwa hanya hukum adat yang adil bagi masyarakatlah yang layak dipergunakan.

Informan dalam penelitian saya ini tidak mengungkapkan secara eksplisit apakah perlu hukum yang satu taat pada hukum yang lain ataukah keduanya setara. Namun mereka memberikan pendapat beragam tentang posisi hukum dimaksud, terutama adalah bagaimana keadilan hukum dapat dirasakan oleh masyarakat terutama dalam mengakses sumber daya alam bagi kesejahteraan mereka.

Pendekatan pluralisme hukum sebagai salah satu model pendekatan ternyata tidak banyak diketahui oleh aktivis. Mereka yang bergabung, pernah bergabung dan berjaringan dengan Perkumpulan Bantaya mengenal istilah pendekatan tersebut. Sebaliknya mereka yang tidak termasuk dalam salah satu penggolongan tersebut tidak mengenal istilah tersebut.

Pengetahuan aktivis mengenai pluralisme hukum mereka dapat dari Pelatihan Pendamping Hukum Rakyat, membaca sejumlah literatur terkait dan pendampingan yang mereka lakukan selama ini. Mereka yang mengenal pendekatan pluralisme hukum tersebut memandang pluralisme hukum dapat memberikan keadilan karena mengakomodir para pihak, namun pluralisme hukum belum tentu dapat memberikan kepastian hukum.

Aktivis yang tidak mengenal istilah pluralisme hukum bukan berarti awam dalam praktiknya. Tanpa label pluralisme hukum mereka justru mempraktikkannya dalam penyelesaian konflik. Ruang-ruang penyelesaian yang mengedepankan hukum lokal menjadi pilihan dalam menyelesaikan konflik. Banyaknya produk hukum yang tidak berpihak kepada masyarakat menjadikan pluralisme hukum sebagai jalan membuka peluang bagi hukum rakyat untuk tampil membela kepentingan masyarakat.

Secara umum para aktivis ini memandang pluralisme hukum efektif untuk menyelesaikan konflik apalagi dalam situasi keterbatasan proses peradilan formal, memberikan keadilan bagi masyarakat yang berkonflik. Azas cepat, biaya murah dalam peradilan justru tidak demikian halnya. Keterbatasan peradilan formal justru dijawab oleh pola penyelesaian konflik secara adat/lokal.

Meskipun demikian, disadari adanya kelemahan dari pluralisme hukum, yakni tidak adanya mekanisme kontrol yang jelas terhadap proses penyelesaian konflik yang menggunakan hukum rakyat untuk memastikan akuntabilitas dan responsibilitas fungsinya terhadap korban konflik. Kelemahan yang lain adalah belum meluasnya pengetahuan dan pemahaman mengenai pluralisme hukum itu secara baik.

Pluralisme hukum telah menguatkan keberadaan hukum-hukum rakyat. Namun, persoalannya di Sigibiromaru

tidaklah sederhana. Masyarakat adat di Sigibiromaru secara *de facto* telah disadari keberadaannya oleh eksekutif maupun legislatif, namun keyakinan ini masih membutuhkan pengakuan ilmiah melalui riset dan pengakuan politis dan hukum. Persoalan pengakuan ini mendapat tantangan ketika masih terdapat perbedaan cara mengkonsepsikan masyarakat adat. Akibatnya pengakuan hukum yang dinantikan itu masih belum diperoleh.

Dengan absennya pengakuan hukum, tidak berarti bahwa hukum-hukum rakyat terus tergusur. Dalam hal penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam, penggunaan hukum adat justru efektif dibandingkan dengan hukum negara. Hukum adat yang berasal dari kebiasaan masyarakat dan mengakomodir kepentingan mereka menjadi alat bagi masyarakat untuk melindungi hak-hak mereka yang belum juga tuntas diakui oleh negara.

~ 7 ~

Memperjuangkan dan memaknai pluralisme hukum di Kabupaten Lembata, Nusa Tenggara Timur

Piter Bala Wukak

Pendahuluan

Tulisan ini menjelaskan bagaimana dorongan melakukan pembangunan di sebuah kabupaten yang baru terbentuk, Lembata di Nusa Tenggara Timur, mengakibatkan konflik antara pemerintah daerah dan masyarakat. Berbagai strategi dan taktik dilakukan oleh eksekutif daerah untuk memengaruhi pembentukan legislasi daerah yang mendukung investasi dengan mengabaikan pengakuan pada hak-hak masyarakat adat. Pembentukan legislasi daerah (Perda) menjadi arena pertarungan antara kepentingan investasi dan kepentingan perlindungan terhadap masyarakat. Sebagian kasus-kasus yang ditampilkan dalam tulisan ini menjelaskan pertarungan itu. Yang lain adalah konflik yang terjadi akibat beban warisan kebijakan pembangunan masa lampau dari rezim terdahulu pada pemerintahan sekarang.

Dalam tulisan ini saya ingin menunjukkan bahwa konflik-konflik laten selalu berpeluang termanifes ketika masyarakat terus menyaksikan diskriminasi berlangsung terhadap mereka. Untuk menjelaskan persoalan itu, saya membagi tulisan ini ke dalam 4 bagian. Pertama adalah deskripsi umum mengenai Kabupaten Lembata; kedua, legislasi daerah terkait pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat; ketiga, berbagai kasus konflik agraria; bagian ketiga memaparkan persepsi para pihak terhadap konflik tersebut. Terakhir adalah bagian yang merefleksikan pandangan kelompok masyarakat sipil terhadap pluralisme hukum.

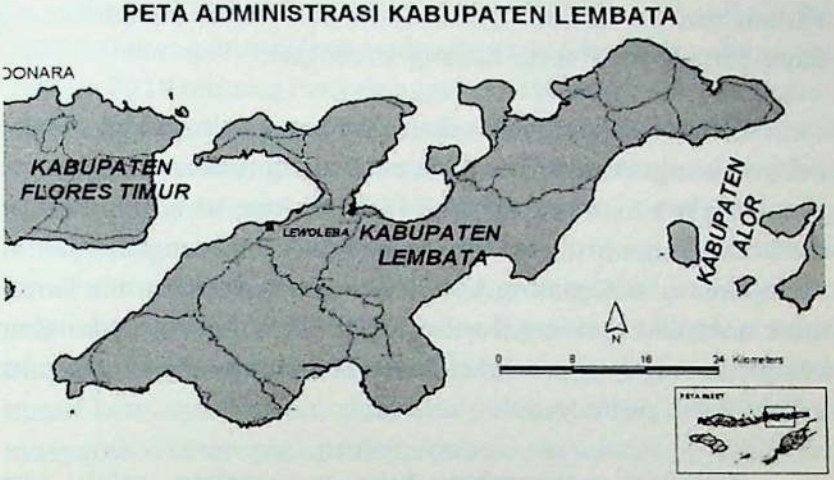
Kabupaten Lembata: Sebuah deskripsi kondisi sosial, politik, ekonomi

Kabupaten Lembata di Provinsi Nusa Tenggara Timur terbentuk pada tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang No. 52 tahun 1999. Sebelumnya, Lembata adalah bagian dari wilayah administratif Kabupaten Flores Timur. Luas wilayah kabupaten ini adalah 4.620.285 kilometer persegi, yang terdiri dari luas wilayah perairan 3.353.895 kilometer persegi dan luas wilayah daratan yang meliputi seluruh Pulau Lembata seluas 1.266.390 kilometer persegi. Secara administratif, Kabupaten Lembata terbagi menjadi sembilan kecamatan, 137 desa, dan tujuh kelurahan. Wilayah kecamatan yang terluas adalah Kecamatan Nubatukan dengan luas 241,90 kilometer persegi, sedangkan wilayah kecamatan yang terkecil adalah Kecamatan Ile Ape Timur seluas 38,26 kilometer persegi.

Jumlah penduduk Kabupaten Lembata pada tahun 2009 sebanyak 112.362 jiwa yang terdiri dari 59.974 perempuan dan 52.388 laki-laki. Terdapat dua kelompok etnis yang menghuni Pulau Lembata yakni etnis Lamaholot dan etnis Kedang. Keduanya merepresentasikan sebagai kelompok masyarakat adat.

Etnis Lamaholot merupakan kelompok etnis terbesar di Kabupaten Lembata. Kelompok ini menghuni wilayah tujuh kecamatan di Kabupaten Lembata dan meliputi pula wilayah Kabupaten Flores Timur. Sementara itu, etnis Kedang umumnya berdiam di dua wilayah kecamatan yaitu Kecamatan Buyasuri dan Kecamatan Omesuri.

Peta 7.1 Kabupaten Lembata



Sumber: www.petantt.com.

Orang-orang dari etnis Lamaholot umumnya berpengaruh dan menguasai posisi-posisi penting dalam politik dan pemerintahan daerah. Namun, kelompok ini sama sekali tidak mendominasi bidang ekonomi. Perekonomian di Lembata dikuasai oleh para pengusaha yang berasal dari etnis Cina, Bugis-Makasar, Minang, dan Buton-Bau-Bau. Sebaliknya mereka yang tergolong etnis Kedang tidak sedominan etnis Lamaholot dalam berbagai bidang kehidupan. Dalam beberapa hal mereka menemui kesulitan untuk memperoleh perlindungan hukum atas hak-hak mereka pada tanah dan sumber daya alamnya.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lembata utamanya bersumber dari sektor pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan. Areal pertanian di Kabupaten Lembata didominasi oleh tanaman jagung, padi, ketela, dan kacang-kacangan. Pada tahun 2008, data statistik menunjukkan bahwa budidaya jagung meliputi areal seluas 8.673 hektar

dengan produksi per tahun 15.208,65 ton. Padi ditanam pada areal seluas kira-kira empat ribu hektar dengan produksi lima ribuan ton per tahun. Berturut-turut setelah itu adalah ubi kayu dan ubi jalar serta kacang-kacangan.

Selain sektor pertanian, sektor perkebunan adalah penyumbang terbesar lain pada pendapatan daerah di Lembata. Areal perkebunan seluas 15.715,72 hektar di kabupaten ini dimanfaatkan untuk budidaya kelapa, kopi, cengkeh, jambu mete, kakao, lada, pinang, kapuk dan vanili. Perkebunan jambu mete memiliki luas areal sebesar 9.889,68 hektar sedangkan kelapa merupakan produksi hasil perkebunan tertinggi yaitu 1.984,77 ton per tahun.

Budidaya peternakan juga merupakan salah satu potensi yang dapat meningkatkan perekonomian masyarakat petani di Lembata serta mendorong terpenuhinya kebutuhan konsumsi protein hewani bagi masyarakat. Jenis-jenis ternak yang diusahakan berupa babi, ayam, kambing, itik, sapi dan kuda.

Dengan luas wilayah laut melebihi 3.000 kilometer persegi dan panjang garis pantai 492,80 kilometer persegi, sektor perikanan adalah potensi besar dalam perekonomian Lembata. Sektor perikanan berpotensi meningkatkan pendapatan dan taraf hidup nelayan, memajukan kualitas desa pantai melalui peningkatan dan diversifikasi produksi ikan guna memenuhi kebutuhan pangan dan gizi, serta meningkatkan nilai ekspor.

Legislasi daerah terkait pengakuan hak dan keberadaan masyarakat adat

Pengakuan tentang keberadaan masyarakat adat di Lembata telah di atur dalam dua peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah (Perda) Lembata No. 2 tahun 2010 tentang Pengelolaan Panas Bumi dan Perda Lembata No. 3 tahun 2010 tentang

Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.

Kedua Perda ini baru dibuat oleh DPRD hasil Pemilu 2009. Latar belakang munculnya kedua Perda ini, terutama Perda No. 3 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan, antara lain karena masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan belum mengalami perbaikan kesejahteraan bahkan terjadi marginalisasi hak-hak rakyat secara sistematis yang berdampak pada pemiskinan struktural. Karena itu perlu perubahan paradigma pengelolaan sumber daya hutan dan orientasi pengelolaan menuju pengelolaan sumber daya hutan berbasis masyarakat. Melalui penyelenggaraan kegiatan hutan kemasyarakatan, akan ada peluang lebih besar kepada masyarakat setempat untuk memanfaatkan sumber daya hutan dengan memperhatikan nilai-nilai lokal yang mereka anut.

Perda-Perda yang memberikan pengakuan pada hak-hak masyarakat adat muncul di masa DPRD periode 2009-2014. Sementara itu, sebelum 2009 belum ada Perda yang memberikan pengakuan hak masyarakat adat. Hal ini sangat beralasan karena anggota DPRD sebelum 2009 umumnya belum mengetahui dengan baik fungsi dari DPRD terutama fungsi legislasi. DPRD periode sebelum 2009 tidak pernah melahirkan satupun Perda yang berasal dari hak inisiatif sendiri tetapi lebih memberikan legitimasi pada Perda yang digagas oleh eksekutif. DPRD setelah 2009 mengalami kemajuan yang cukup signifikan karena dalam masa dua tahun mereka telah menghasilkan dua Perda inisiatif yaitu Perda No. 2 tahun 2010 tentang Pengelolaan Panas Bumi; dan Perda No. 3 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan. Selain itu ada sebuah inisiatif Ranperda yang menunggu pengesahan yaitu Rancangan Peraturan Daerah tentang Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dan Hasil Hutan Bukan Kayu pada Hutan Hak dan Lahan Masyarakat.

Kemajuan yang nampak pada anggota DPRD Lembata pasca 2009 terjadi karena ada sejumlah anggota DPRD yang

sebelum menjadi dewan merupakan aktivis LSM. Mereka banyak mengeluti dunia advokasi berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat. Mereka memberikan kontribusi yang besar dalam memperbaiki kinerja DPRD Lembata saat ini.

Konflik pertanahan dan penguasaan sumber daya alam: Kecenderungan dan penyelesaiannya

Setelah sepuluh tahun menjadi kabupaten, Lembata menghadapi beberapa konflik baik yang terkait dengan politik maupun penguasaan tanah dan pengelolaan hutan, perkebunan dan tambang. Konflik-konflik itu umumnya muncul sejak tahun 2000. Hal ini dapat dimaklumi terkait dengan dinamika pembangunan yang terus berkembang di kabupaten baru ini.

Konflik yang banyak muncul adalah konflik penguasaan tanah. Pembangunan di Lembata menyebabkan harga tanah melambung seiring dengan pembebasan lahan demi membangun fasilitas umum. Selain lokasi untuk fasilitas pemerintah, tanah juga dibutuhkan untuk kepentingan bisnis, perumahan penduduk, dan lain-lain. Di awal tahun 2000, masyarakat pemilik tanah (tuan tanah) menjual dengan harga murah tanah-tanah mereka karena pemerintah kabupaten meyakinkan mereka bahwa penjualan tanah itu adalah demi membangun '*lewo tana*' (kampung halaman). Semua orang harus berkorban demi kemenangan yang diraih yakni otonomi Lembata. Konflik terjadi karena proses jual beli sudah menjurus pada penjualan tanah adat milik suku yang kemudian mendapat gugatan dari suku lain yang merasa bahwa mereka juga berhak atas tanah yang telah diserahkan secara sepihak ke pemerintah dengan ganti rugi yang murah.

Konflik-konflik pertanahan yang marak di Kabupaten Lembata sejak sepuluh tahun terakhir ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

- Pemerintah daerah memandang tanah sebagai sesuatu yang dapat digantikan dengan uang, dan uang ganti rugi tanah dihargai sangat murah oleh pemerintah.

- Pemerintah daerah tidak memahami dan tidak bisa menghargai filosofi masyarakat setempat tentang tanah dan kampung halaman (*lewo*). Pemerintah memandang tanah semata-mata sebagai barang/ modal, dan sama sekali mengabaikan tanah sebagai 'ibu' yang memberi hidup, dan *lewo*, sebagai kampung, tempat diam orang yang masih hidup, maupun yang sudah mati. Pemerintah menganut pandangan yang kapitalis tentang tanah, sebaliknya masyarakat dengan pandangan kosmologis tentang tanah.

- Pemerintah daerah sama sekali tidak bisa memahami dan menghargai masyarakatnya sebagai masyarakat suku, yang eksistensinya ditentukan oleh tanah. Dengan memiliki ciri sebagai masyarakat suku, masing-masing suku memiliki tanah warisannya sendiri-sendiri. Jika sebagian atau seluruh tanah suku mereka diambil, sesungguhnya seluruh eksistensi mereka hancur, dan mereka menjadi masyarakat yang kehilangan, atau tidak lagi memiliki identitas.

- Terjadi strategi adu domba oleh pemerintah daerah terhadap pemilik tanah terutama pada tanah berstatus milik suku, dimana pemerintah dapat merangkul beberapa anggota suku yang untuk bernegosiasi mendapatkan harga murah. Cara ini kemudian memancing amarah dari anggota suku yang lain.

Konflik lain adalah yang terjadi di kawasan hutan. Di Kabupaten Lembata banyak wilayah pemukiman, lahan pertanian dan perkebunan yang berada pada kawasan hutan. Hal ini sering memicu konflik antara pemerintah dengan masyarakat. Masyarakat berpandangan aktivitas mereka

dibenarkan karena berada pada tanah-tanah suku mereka. Sementara pemerintah bertahan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyatakan di dalam kawasan hutan lindung tidak dibenarkan ada aktivitas pertanian masyarakat.

Konflik-konflik di kawasan hutan umumnya disebabkan karena kurangnya sosialisasi peraturan perundang-undangan tentang hutan lindung pada masyarakat adat yang bermukim pada kawasan hutan lindung. Selain itu juga karena minimnya pengetahuan masyarakat adat tentang pentingnya hutan lindung sehingga penebangan liar sering dilakukan yang kemudian membuat mereka berhadapan dengan aparat hukum. Inkonsistensi aparat penegak hukum dalam menerapkan aturan juga menjadi salah satu penyebab konflik di kawasan hutan.

Berdasarkan pada objek tanah yang diperebutkan terdapat kecenderungan bahwa konflik antara pemerintah dan masyarakat pemilik tanah umumnya terjadi pada *nura newa* atau tanah suku. Konflik antara pemerintah dengan masyarakat umumnya terjadi karena belum terjadi kesepakatan harga, namun secara sepihak pemerintah sudah melakukan aktivitas pada lokasi yang merupakan objek konflik. Konflik juga terjadi karena pencaplokan tanah adat/suku dengan alasan tanah terlantar. Penetapan tanah adat/ suku menjadi kawasan pertambangan adalah penyebab konflik lain. Proyek pemerintah berkaitan dengan lahan sejuta hektar untuk proyek kehutan dan perkebunan juga menimbulkan konflik.

Konflik antara masyarakat dengan pihak swasta juga acap terjadi. Konflik antara masyarakat dengan pihak swasta dipicu oleh pembebasan lahan dalam jumlah banyak untuk kepentingan pertambangan bahan galian golongan A, golongan B, dan golongan C.

Terdapat pula konflik antar satu kelompok masyarakat adat dengan masyarakat adat lainnya dalam memperebutkan *nura newa.* Sedangkan konflik antara sesama masyarakat adat acap terjadi karena pembukaan hutan dalam skala yang luas untuk dijadikan lahan pertanian yang melampaui hak-hak masyarakat adat yang lain. Selain itu juga terjadi karena ada pemekaran kecamatan dan desa yang berkaitan langsung dengan batas kecamatan maupun desa maupun karena penetapan kawasan menjadi lokasi pemukiman baru akibat bencana alam, konflik sosial di daerah lain yakni di Ambon dan Timor Leste. Sedangkan konflik yang sering terjadi di antara masyarakat suku terjadi karena pembagian tanah suku yang tidak adil oleh kepala suku dan monopoli tanah oleh suku tertentu.

Akhirnya, dalam komunitas, konflik antar individu warga komunitas adat pada umumnya terjadi akibat praktik jual-beli tanah. Di tingkat keluarga, konflik terjadi akibat pewarisan. Konflik karena jual beli tanah terjadi akibat ketiadaan bukti tertulis sehingga rawan terhadap penipuan. Acap terjadi penjualan atas objek tanah yang sama dan gadai yang berujung pada pengalihan hak.

Pemerintah daerah, LSM, gereja dan organisasi masyarakat sering terlibat dalam upaya penyelesaian konflik. Upaya penyelesaian konflik yang dilakukan beragam, mulai dari pendekatan kekuasaan yang sering dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk intimidasi, teror yang dilakukan oleh polisi dan TNI, ancaman akan dipenjarakan sampai dengan upaya yang lebih persuasif seperti yang difasilitasi oleh LSM dan seruan moral untuk menyelesaikan konflik oleh pihak gereja. Mediasi konflik yang dilakukan kalangan ini umumnya menggunakan mekanisme dan norma adat. Sementara itu kalangan ormas umumnya melakukan advokasi. Persidangan di pengadilan juga menjadi cara lain yang ditempuh untuk menyelesaikan konflik meskipun tidak terlalu banyak dimanfaatkan.

Beberapa kasus konflik

a. Konflik tanah akibat pembangunan perkantoran

Sebagai sebuah kabupaten baru, Lembata membutuhkan banyak lahan untuk membangun infrastruktur pemerintahan. Pada tahun 2000, setelah Lembata menjadi kabupaten sendiri, pejabat bupati waktu itu, Petrus Boliona Keraf, melakukan pembebasan tanah untuk lokasi perkantoran di Lusikawak. Tanah yang akan dibebaskan tersebut adalah milik suku/adat Langobelen dari kampung Lewokukung. Proses pembebasan tanah dilakukan dengan persuasi kepada tokoh-tokoh adat dan menggunakan mekanisme adat. Karena penghargaan atas budaya masyarakat setempat yang dikedepankan akhirnya masyarakat menyerahkan tanahnya dengan harga murah (dikenal dengan istilah *uang siri pinang*).

Kemudian, lokasi tersebut ditetapkan sebagai kawasan perkantoran menurut Perda No. 12 tahun 2003 tentang Tata Ruang Kota Lewoleba. Namun setelah bupati baru Andreas Duli Manuk terpilih pada tahun 2004, ia melakukan pembebasan tanah dalam jumlah banyak untuk pembangunan Rumah Sakit Umum, Kantor Bupati, DPRD, dan kantor-kantor lainya. Lokasi yang dibebaskan dengan dana lebih 15 miliar rupiah tersebut adalah tanah adat masyarakat Kecamatan Ile Ape yang juga daerah asal sang bupati. Oleh karena itu, kelompok masyarakat lain menganggap kebijakan perluasan lokasi pembangunan tersebut kolutif. Akibat kebijakan itu, masyarakat adat yang dulu menyerahkan tanah dengan cuma-cuma (menerima *uang siri pinang*) meminta Pemda membayar lagi tanah tersebut berdasarkan harga tanah yang dibeli Pemda. Sementara lokasi perkantoran yang dibebaskan dengan harga mahal adalah lokasi yang bertentangan dengan Perda No. 12 tahun 2003 tentang Tata Ruang Kota Lewoleba.

b. Konflik tanah antara masyarakat Desa Belang Watokobu Kabupaten Lembata dengan masyarakat

Desa Boleng Kabupaten Flores Timur

Konflik ini muncul ke permukaan karena adanya pemagaran lapangan sepak bola dan penutupan gedung SD Inpres di Desa Waijarang, Kecamatan Nubatukan oleh beberapa orang dari Desa Boleng. Desa Waijarang adalah wilayah transmigrasi lokal (translok) yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Pusat untuk menampung bekas pengungsi dari kerusuhan sosial di Ambon dan konflik politik di Timor-Timur (sekarang Timor Leste). Tanah yang dijadikan lokasi translok ini awalnya adalah bagian dari tanah adat masyarakat Belang Wakatobu. Masyarakat adat ini sendiri bermukim di wilayah yang agak jauh dari lokasi tersebut. Pemerintah Kabupaten Lembata melakukan pembebasan tanah melalui mekanisme yang dikenal masyarakat adat setempat sebagai pemberian *uang siri pinang*. Kompensasi diberikan tetapi dalam jumlah yang kecil. Masyarakat Desa Belang menerima pembebasan ini. Pemerintah kabupaten mulai membangun rumah-rumah untuk para pengungsi tersebut. Pada saat rumah-rumah mulai dibagikan pada tahun 2001, terjadi keributan karena masyarakat Desa Boleng mengklaim bahwa tanah yang digunakan untuk membangun rumah-rumah itu sebagian adalah tanah adat mereka. Tanah ini diperoleh sebagai hasil perjanjian mereka dengan masyarakat Belang yang dulu berperang dengan suku lain untuk mempertahankan tanahnya. Atas dasar itulah maka warga Boleng secara sepihak memagari lapangan sepak bola tersebut dan menyegel gedung sekolah di Waijara.

Ketegangan antara Pemerintah Kabupaten Lembata dan warga Desa Belang tidak terhindarkan. Beberapa aktivis LSM melaporkan kejadian ini kepada Camat Nubatukan. Sang camat mencoba melakukan mediasi dengan mempertemukan masyarakat Belang dan Boleng. Alhasil, semua argumentasi yang mendasari klaim orang Boleng terbantahkan. Camat dan masyarakat Adat Belang meminta orang-orang Boleng untuk meninggalkan tanah tersebut. Pembagian rumah kemudian

dilakukan kepada para eks pengungsi ini.

Kejadian ini menimbulkan kekecewaan di kalangan warga Boleng. Secara diam-diam mereka mengkapling tanah-tanah di pesisir pantai. Hal ini diketahui oleh masyarakat Belang. Mereka mencegat orang-orang Boleng. Namun, orang-orang Boleng melakukan perlawanan fisik. Tindak kekerasan terjadi sehingga Polres Lembata turun tangan. Saat itu terjadi kesepakatan damai antara kedua suku. Namun, dua hari kemudian, orang-orang Boleng dalam jumlah lebih besar datang kembali ke lokasi tersebut.

Dengan menumpang empat perahu motor ikan milik nelayan mereka melakukan 'perang' terhadap orang Belang Watokobu. Kepolisian Resor Lembata dengan kekuatan penuh di bawah pimpinan Kapolres Lembata AKBP. Geradus Bata Besu kemudian memaksa orang Boleng agar sesegera mungkin meninggalkan lokasi sengketa. Jika tidak, akan diambil tindakan oleh aparat keamanan. Akhirnya kemauan pihak keamanan dituruti namun dengan catatan orang Boleng akan terus berjuang untuk mendapatkan keadilan.

Berbagai pihak terlibat dalam penyelesaian konflik tersebut. Pihak keamanan dari Polres Lembata berperan menjaga ketertiban dan keamanan selama proses penyelesaian konflik. Pihak pemerintah Kabupaten Flores Timur dan Lembata yang diwakili oleh camat masing berperan dalam menggali kebenaran informasi kemudian mencar jalan keluar yang terbaik untuk kedua pihak. Forum pemuda berperan dalam negoisasi untuk mencapai solusi terbaik. Namun ada pihak yang menjadi hambatan dalam penyelesaian konflik, misalkan Kepala Desa Boleng (Mansyur Ramli) dan beberapa Warga Boleng yang ingin menguasai tanah milik masyarakat Adat Belang-Watokobu.

Akhirnya, konflik ini diselesaikan oleh pemerintah Kabupaten Flores Timur yang diwakili camat Klubagolit

dan Pemerintah Kabupaten Lembata yang diwakili Camat Nubatukan dan Kepala Bagian Tata Pemerintahan, juga dibantu oleh Polres Lembata. Penyelesaian konflik ini dilakukan pemberian tanah kepada tujuh kepala keluarga dari Boleng pada lokasi Waijarang yang sebelumnya tidak mendapat pembagian rumah. Dalam penyelesaian konflik ini kedua belah pihak melakukan perdamaian secara adat serta menandatangai perjanjian perdamaian secara tertulis yang diketahui oleh aparat pemerintah. Sampai laporan ini ditulis masih belum terlihat ketidakpuasan dari kedua suku tersebut.

c. Rencana Tata Ruang Kabupaten: Konflik kepentingan

Kabupaten Lembata belum memiliki Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Wilayah. Sampai dengan laporan ini diturunkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Lembata masing berupa Rancangan Peraturan Daerah. Hal palin kontroversial dari rancangan ini adalah keinginan sebagia. besar anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dimotori oleh Fraksi Partai Golkar untuk memasukkan kawasan pertambangan di lima kecamatan ke dalam RTRW kabupaten. Gagasan ini menuai banyak kritik, termasuk dari sebagian anggota DPRD yang lain. Mereka yang menolak masuknya kawasan pertambangan ke dalam RTRW kabupaten adalah anggota DPRD yang sebelum menjadi legislator daerah adalah aktivis lingkungan yang berjuang bersama masyarakat untuk penolakan atas kebijakan tambang di Kabupaten Lembata.

Alasan-alasan yang dikemukakan para pihak penentang masuknya kawasan pertambangan ini ke dalam Ranperda RTRW kabupaten antara lain bahwa Ranperda ini dirancang dalam waktu yang sangat singkat yaitu dua minggu sehingga sangat diragukan keabsahan data yang dijadikan basis penyusunan Ranperda RTRW tersebut. Ini ditambah lagi dengan masuknya lima dari sembilan kecamatan menjadi kawasan strategis pertambangan. Ranperda ini juga menghilangkan secara sengaja kawasan hutan lindung di wilayah etnis Kedang

(Kecamatan Buyasuri seluas 2.750 hektar dan Kecamatan Omesuri seluas 3.648 hektar). Kesengajaan ini sangat beralasan karena wilayah Kedang masuk dalam kawasan strategis pertambangan dan industri pertambangan. Ranperda ini membatasi wilayah perburuan tradisional mamalia paus bagi nelayan Desa Lamalera hanya sejauh empat mil dari bibir pantai.

d. Konflik akibat kebijakan tambang

Pada periode kedua kepemimpinan Bupati Andreas Duli Manuk (2006-2011), secara sepihak pemerintah dan DPRD Lembata mengeluarkan kebijakan pertambangan terpadu dengan menetapkan Kedang, kawasan Leragere, dan pesisir utara timur menjadi calon lokasi pertambangan. Kebijakan sepihak yang tanpa melibatkan masyarakat Kedang-Leragere sebagai pemilik hak langsung menuai protes. Dalam sosialisasi yang tertutup, pihak pemerintah kabupaten, DPRD, dan pengusaha cenderung membicarakan hal yang baik saja tanpa menjelaskan dampak buruk pertambangan terhadap, ekologi, sosial, dan budaya. Hal demikian kemudian memancing keterlibatan beberapa aktivis LSM untuk melakukan kampanye berkaitan dengan dampak buruk dari dunia pertambangan. Kampanye ini kemudian mulai memicu sikap kritis dari masyarakat untuk melakukan penolakan terhadap kebijakan tambang. Penolakan dilakukan dengan berbagai cara mulai dari seremonial adat sampai dengan membuat pernyataan sikap untuk penolakan kebijakan yang diperciki darah ayam yang menjadi bagian dari ritual adat masyarakat setempat.

Walaupun masyarakat telah menyatakan penolakan melalui seremonial adat dan pernyataan sikap, bupati tetap bersikukuh dengan sikap bahwa kebijakan tambang di Lembata harus tetap dilaksanakan. Sikap bupati yang tidak mentoleransi keinginan masyarakat di calon kawasan tambang memicu timbulnya aksi demonstrasi ke kantor DPRD dan kantor Bupati Lembata. Demostrasi diawali dengan seremoni

adat di tiap-tiap *lewo* untuk memohon keterlibatan leluhur dalam perjuangan menolak tambang.

Dalam lima kali aksi demonstrasi baik bupati maupun DPRD tidak bersedia berdialog dengan masyarakat adat. Bupati dan DPRD Lembata menanggapi aksi tersebut dengan membuat keputusan untuk studi banding ke Minahasa, Sulawesi Utara dan Sumbawa, Nusa Tenggara Barat. Mereka mengajak serta beberapa orang di calon lokasi tambang. Sikap ini jelas merupakan upaya pemerintah untuk mengadu domba antar masyarakat sekaligus melemahkan perjuangan masyarakat yang selama itu sangat solid dan kompak.

Puncak kemarahan masyarakat calon lokasi tambang terjadi pada bulan Juli 2009. Masyarakat Kedang dan Leragere menghadang rombongan investor, PT Merukh, bersama DPRD dan bupati dalam kunjungan ke Kedang, salah satu calon kawasan tambang. Kunjungan ini disambut oleh rakyat dengan membolokade jalan menuju Kedang. Hal ini sempat memancing kekerasan karena aparat Kepolisian Resor Lembata sempat memaksa rakyat untuk membuka blokade tersebut. Akhirnya, perjalanan menuju Kedang harus ditempuh lewat laut. Namun, ketika rombongan tiba di Desa Balauring (Kedang) sudah ditunggu oleh ratusan masyarakat yang sebelumnya sudah melakukan pengrusakan terhadap kantor Camat Omesuri, *speedboat* yang membawah rombongan tidak bisa merapat karena takut dibakar massa. Akhirnya, rombongan tersebut pulang.

Namun saat itu ada informasi yang beredar bahwa Direktur Perwakilan PT. Merukh di Lembata sudah mendahului rombongan ke Kedang satu hari sebelumnya, maka pencarianpun dilakukan oleh masyarakat yang kemudian menemukan Eman Tukan, (mantan Kepala Dinas Kehutanan yang menjabat direktur perwakilan PT. Merukh di Lembata, di rumah salah seorang warga. Semua kepala suku dan tuan tanah Kedang langsung menjemput dan membawanya ke Kantor

Camat Omesuri untuk dipaksa menandatangani kesepakat tuan tanah dan kepala suku di Kedang yang berbunyi:

- Kami orang Kedang tidak menjual tanah untuk pertambang sampai dunia kiamat.
- Pihak PT. Merukh agar jangan sekali-kali menginjakan kakinya di tanah Kedang.
- Kalau PT. Merukh melanggar poin kedua di atas, maka harus siap menanggung risikonya.

Direktur Perwakilan PT. Merukh di Lembata tidak ada pilihan lain kecuali harus menandatangani pernyataan tersebut.

Peristiwa penghadangan yang dilakukan oleh masyarakat di dua kawasan calon tambang tersebut membuat pemerintah daerah dan calon investor menghentikan upaya menjalankan proyek pertambangan terpadu itu. Namun, ini tidak berarti mimpi mengeruk emas di Lembata sirna. Pemerintah daerah selalu mempunyai akal untuk meloloskan keinginan mereka menjalankan kebijakan pertambangan terpadu itu. Pada pembahasan APBD Lembata 2010 melalui Dinas Sumber Daya Mineral Kabupaten Lembata mereka menyusupkan anggaran untuk sosialisasi pertambangan di lima kecamatan. Upaya ini gagal karena empat anggota DPRD Lembata yang sebelumnya adalah aktivis anti tambang menggagalkan niat tersebut dengan mencoret anggaran untuk sosialisasi pertambangan itu. Setelah gagal melalui anggaran, mereka menggunakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lembata. Mereka memasukan dan menetapkan lima kecamatan menjadi kawasan pertambangan. Kebijakan ini kemudian memicuh kemarahan masyarakat yang datang melakukan protes ke DPRD Lembata sehingga pada akhirnya Ranperda RTRWK Lembata tidak di bahas sampai dengan saat penelitian saya berakhir.

Persepsi para pihak mengenai konflik pertanahan dan pengelolaan kekayan alam

Konflik-konflik yang terjadi di Kabupaten Lembata baik itu konflik pertanahan, perkebunan, dan pengelolaan kawasan hutan sering memunculkan reaksi beragam dari berbagai pihak. Berikut adalah pandangan tersebut:

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lembata[1]

Konflik pertanahan, perkebunan, dan pengelolaan kawasan hutan diakibatkan oleh beberapa hal antara lain:

- Bertambahnya jumlah penduduk yang tidak diimbangi dengan ketersedian lahan.
- Klaim hak milik pada tanah ulayat tanpa disertai bukti kepemilikan.
- Pembagian warisan yang mana dalam budaya Lamaholot yang berhak mewarisi hanya kaum laki-laki sedangkan kaum perempuan diangap tidak berhak atas warisan keluarga. Hal ini sering menjadi pemicu konflik kerena kaum perempuan juga mulai memahami hukum waris dalam kasus perdata.
- Adanya paksaan dari pemerintah dalam kasus pembebasan tanah demi kepentingan umum.

Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan[2]

Hal-hal yang menjadi pemicu terjadinya konflik pertanahan dan kehutanan, antara lain:

- Terjadi benturan antara pemerintah dan masyarakat

[1] Wawancara, 2 Juni 2010.

[2] Wawancara, 3 Juni 2010.

adat karena pemerintah menggunakan hukum positif sedangkan masyarakat adat menggunakan hukum adat sehingga terjadi benturan sistem hukum karena masing-masing pihak berpijak pada sistem hukum yang berbeda.

- Faktor ekonomi; karena tanah merupakan satu-satunya sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat agar dapat mendorong terjadinya peningkatan pendapatan.

- Belum ada Perda yang secara tegas mengakui hak adat masyarakat sehingga posisi masyarakat adat menjadi sangat lemah.

Ketua Komisi A DPRD Lembata yang membidangi Hukum dan HAM[3]

Hal-hal yang sering menjadi pemicu konflik tanah adalah:

- Masyarakat adat sering tidak memperoleh informasi tentang hukum negara yang melarang pemanfaatan kawasan tertentu.

- Masyarakat dipaksa tunduk pada hukum negara yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam, padahal sudah ada kearifan lokal yang mereka praktikkan dari generasi ke generasi.

- Adanya penafsiran terhadap UUPA (UU No 5 tahun 1960) yang menyatakan bahwa hak masyarakat adat ada sepanjang masih diakui oleh negara. Hal ini menimbulkan masalah ketika negara mengingkari keberadaan hak masyarakat adat itu.

- Aparat penegak hukum berpegang hanya pada hukum

[3] Wawancara, 7 Juni 2010.

negara dengan mengesampingkan hukum adat yang dipraktikkan oleh masyarakat.

Direktur Yayasan Solidaritas Sedon Senaren Lamaholot (YS3L)[4]

Konflik pertanahan disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:

- Pendekatan kekuasaan sangat dominan dalam pengaturan distribusi sumber daya alam, terutama penafsiran sempit Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
- Pemerintah mengabaikan begitu saja kearifan lokal masyarakat.
- TNI berada dibelakang pengusaha dalam budidaya mutiara di Lerahinga dan Merdeka, Kecamatan Lebatukan.
- Kurangnya informasi pada masyarakat. Hal ini menyebabkan mereka menjadi korban penipuan oleh pemerintah dan pengusaha.
- Terjadi pencaplokan hak-hak masyarakat adat oleh pemerintah terutama dalam hal kebijakan tambang di Lembata.

Yayasan Bina Sejahtera (YBS)[5]

Konflik pertanahan disebabkan oleh:

- Ketidakadilan distribusi sumber daya alam karena ada penguasaan tanah berlebihan oleh orang-orang tertentu (tuan tanah dan kepala suku).

[4] Wawancara, 31 Mei 2010.

[5] Wawancara, 5 Juli 2010.

- UUPA tidak berjalan sesuai keinginan terutama dalam distribusi tanah.

- Bertambahnya jumlah penduduk yang berdampak pada kompetisi pemaanfatan lahan untuk menunjang kehidupan ekonomi keluarga. Akibatnya terjadi penyerobotan tanah yang menimbulkan konflik.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Lembata[6]

Ada beberapa hal yang mengakibatkan terjadinya konflik dalam pengelolaan kekayaan alam:

- Rendahnya penghormatan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat oleh negara dan pemilik modal.

- Terjadinya pencaplokan hak masyarakat adat sebelum adanya persetujuan dari pemilik hak.

- Para pemodal sering melakukan penipuan terhadap masyarakat adat berkaitan dengan infestasi yang sedang dilaksanakan (manipulasi informasi tentang data perusahan dan aktivitas yang akan dilakukan).

- Perundingan secara jujur dengan masyarakat adat sering diabaikan oleh pihak pemerintah dan pemilik modal.

Pandangan akademisi asli Lembata tentang konflik

Konflik di Kabupaten Lembata terutama yang berkaitan dengan pertanahan, perkebunan, dan pengelolaan kawasan hutan terjadi antara lain karena:

- Ketimpangan struktur kepemilikan tanah.

[6] Wawancara, 7 Juli 2010.

- Ada benturan antara hukum positif dan hukum adat. Pemerintah sering menerapkan secara murni hukum positif dan mengabaikan kearifan lokal/hukum adat masyarakat setempat. Sering tejadi penipuan yang dilakukan oleh pemerintah dan pihak swasta terhadap masyarakat adat pemilik tanah, kebun dan hutan.

Forum Komunikasi Tambang Lembata-FKTL[7]

Forum ini merupakan gabungan LSM dan organisasi kemasyarakatan yang berjuang bersama masyarakat adat untuk menolak tambang di Lembata. Yang menjadi pemicu konflik dalam kebijakan pertambang di Lembata menurut mereka adalah:

- Gaya kepemimpinan kepala daerah yang otoriter terutama terkait dengan masalah pertambangan.
- Pemerintah melakukan pembohongan kepada masyarakat pemilik tanah yang akan menjadi calon lokasi pertambangan.
- Intimidasi para intel terhadap masyarakat di kawasan pertambangan untuk melepaskan tanahnya untuk kepentingan pertambangan.

Catatan penutup: Pluralisme hukum di mata masyarakat sipil, mampukah memberikan kepastian dan keadilan?

Menurut para aktivis LSM yang aktif memfasilitasi konflik, terdapat relasi yang timpang antara sistem hukum negara dan adat. Hal ini disebabkan karena negara (pemerintah) sering berusaha keras dengan berbagai cara untuk mendominasi dengan hukum negara, dan berupaya melemahkan hukum

[7] Wawancara, 7 Juli 2010.

adat. Oleh karena itu sering terjadi konflik antara kedua di sistem hukum ini. Namun, upaya melemahkan keberadaan hukum adat yang dilakukan oleh negara selalu gagal karena hukum adat paling dikenal oleh masyarakat.

Para aktivis LSM memandang pentingnya negara untuk mengakui keberadaan hukum adat. Pengakuan terhadap hukum adat adalah bagian dari pengakuan terhadap hak asasi masyarakat adat. Sepanjang negara terus memaksakan kehendak untuk mengingkari hukum adat maka keadilan dan kepastian hukum akan semakin kabur.

Melihat pada fakta relasi hukum yang timpang ini maka pluralisme hukum penting. Pluralisme hukum mengakui keberagaman norma yang muncul dari adat, agama dan negara. Para aktivis LSM di Lembata sadar untuk mengunakan pendekatan pluralisme hukum. Namun mereka juga menjelaskan tentang kapan harus menggabungkan sistem-sistem hukum ini dan kapan harus memilih untuk menerapkan salah satunya. Ini bergantung dari mana yang paling efektif menyelesaikan masalah.

Kelebihan dari pluralisme hukum adalah mampu memahami realitas keragaman norma yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan kelemahan dari pendekatan pluralisme hukum adalah tidak menjamin kepastian hukum yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat adat/lokal.

Menurut aktivis LSM yang memfasilitasi konflik tanah, hukum adat umumnya dapat membantu melindungi hak-hak masyarakat, terutama ketika berhadapan dengan pihak luar yang bertameng hukum negara. Menggunakan hukum positif yang ada untuk menyelesaikan konflik itu umumnya hanya akan memperlemah posisi masyarakat. Meskipun demikian, ini tidak berarti bahwa para aktivis LSM ini anti dengan hukum positif. Dalam kasus tertentu, mereka melihat hukum positif juga dapat menjadi alternatif dalam penyelesaian masalah.

Daftar pustaka

Abrar

1999 'Hak penguasaan negara atas pertambangan berdasarkan UUD 1945', *Disertasi tidak diterbitkan.* Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran Bandung.

Andiko

2003 'Ranperda tentang pemanfaatan tanah ulayat: Jalan menuju klimaks *new liberalism* di Minangkabau. Buah kegelisahan Koordinator Divisi Sumber Daya Alam LBH Padang-Koor. Paga Alam Minangkabau (PALAM)'. *Makalah* disampaikan pada diskusi terbatas, KPMM Sumbar.

Armstrong, John

1982 *Nations before nationalism.* Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Banakar, Reza dan Max Travers

2005 'Law, sociology and method', dalam: Reza Banakar and Max Travers (eds.) *Theory and method in socio-legal research.* Oxford dan Portland Oregon: Hart Publishing, hlm.1-25.

Benda-Beckmann, Keebet

1984 'Shopping forum and forum shopping', dalam: K. Benda-Beckmann (ed.), *The broken stairways to consensus, village justice and state court in Minangkabau.* Dordrecht: Foris Publications.

2005 'Pluralisme hukum, sebuah sketsa genealogis dan perdebatan teoretis', dalam: Tim HuMa (ed.), *Pluralisme hukum sebuah pendekatan interdisiplin.* Jakarta: HuMa, Ford Foundation, hlm. 21-51.

Benda-Beckmann, Franz. von, Keebet von Benda-Beckmann dan Anne Griffiths

2005 'Mobile people, mobile law: An introduction', dalam: Benda-Beckmann, Franz von,Keebet von Benda-Beckmann, Anne

Griffiths (eds). *Mobile people, mobile law expanding legal relations in a contracting world.* Aldershot and Burlington: Ashgate Publishing Limited, hlm. 1-25.

Burns, Peter
2004 *The Leiden legacy: Concepts of law in Indonesia.* Leiden, KITLV Press.

Chai-Itthipornwong, Nilubol
2004 'Iriai-ken court cases in Japan: Lessons for 'traditional local community rights' court cases in Thailand', dalam: *Power, purpose, process, and practice in Asia. The work of the 2003/2004 API Fellows.*

Danardono, Donny
2006 'Teori hukum feminis: Menolak netralitas hukum, merayakan difference and anti-essensialisme', dalam: Sulistyowati Irianto (ed.), *Perempuan dan hukum: Menuju hukum*

Djuned, T.M.
2003 'Kesiapan sumber daya mukim dalam mengemban amanat UU No. 18 tahun 2001 (Otonomi Khusus NAD)'. *Makalah* disampaikan pada Diskusi Multipihak tentang Lembaga Mukim Dulu, Sekarang, dan Masa Akan Datang, diselenggarakan oleh LSM PUGAR.
2004 'Pandangan dan masukan kepada Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hutan Adat'. *Makalah* diskusi tentang hutan adat, diselenggarakan oleh WALHI.

El Hakimy, Teuku Ibrahim
1985 *Suatu studi tentang penguasaaan tanah pada masyarakat pedesaan di Aceh.* Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.

Ehrlich, Eugen
1975 *Fundamental principles of the sociology of law.* New York: Arno Press (diterjemahkan dari penerbitan dalam bahasa aslinya oleh W. L. Moll).

Fauzi, Noer
1999 *Pengakuan sistem penguasaan tanah masyarakat adat: Suatu agenda NGO Indonesia-respons terhadap studi tanah adat-Proyek Administrasi Pertanahan, Jakarta,* (http://www.docstoc.com/docs/45686386/SISTEM-PENGUASAAN-TANAH-MASYARAKAT-ADAT), diakses 7-4-2011.

Griffiths, John
1986 'What is legal pluralism?" *Journal of Legal Pluralism* 24:1-55.
2005 'Memahami pluralisme hukum: Sebuah deskripsi konseptual', (terjemahan Bahasa Indonesia), dalam Tim HuMa(ed.), *Pluralisme hukum: Sebuah pendekatan interdisipliner.* Jakarta: HuMa dan Ford Foundation, hlm. 69-119.

Henley, David. dan Jamie. S. Davidson
2007 'Introduction: Radical conservatism – the protean politics of adat', dalam: J.S. Davidson dan D. Henley (ed.), *The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism.* London/New York: Routledge, hlm. 1-49.

Hoebel, E. Adamson
1954 *The law of primitive man: A study in comparative legal dynamics.* Cambridge: Harvard University Press.

Holleman, J.F. (ed.)
1981 *Van Vollenhoven on Indonesian adat law: Selections from Het adatrecht van Nederlandsch-Indië.* The Hague: Nijhoff.

Hooker, M. B.
1975 *Legal pluralism: an introduction to colonial and neo-colonial laws.* Oxford: Clarendon Press.

Hunter, Rosemary, Richard Ingleby, and Richard Johnstone
1995 *Thinking about law.* New South Wales: Allen dan Unwin.

Ihromi, T.O
1993a 'Kata Pengantar' dalam T.O. Ihromi (ed.), *Antropologi dan*

hukum. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 3-27.

1993b 'Beberapa catatan mengenai metode kasus sengketa yang digunakan dalam antropologi hukum' dalam T.O. Ihromi (ed.), *Bunga rampai antropologi hukum.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 194-213.

Irianto, Sulistyowati

2000 *Perempuan dalam berbagai pilihan hukum.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

2005 'Sejarah pluralisme hukum dan konsekuensi metodologisnya', dalam: Tim HuMa (ed.), *Pluralisme hukum: Sebuah pendekatan interdisipliner.* Jakarta: HuMa, Ford Foundation, hlm. 53-68.

James, Paul

1996 *Nation formation: Towards a theory of abstract community.* London: Sage.

John, Michael

1989 *Politics and the law in late nineteenth-century Germany: The origins of the Civil Code.* Oxford: Oxford Historical Monograph.

Kaban, Maria

2004 *Keberadaan hak masyarakat adat atas tanah di Tanah Karo. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara*, e-USU Repository Universitas Sumatera Utara.

Kleinhans, Martha-Marie dan Roderick MacDonald

1997 'What is a critical legal pluralism?' *Canadian Journal of Law and Society* 12 (2):25-46.

Laudjeng, Hedar

1999 'Legal opinion terhadap UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan', dalam: San Afri Awang (ed.), *Inkonsisitensi Undang-Undang Kehutanan.* Yogyakarta: Bayu Indra Grafika.

Leoussi Athena S. dan Steven Grosby
2006 *Nationalism and ethnosymbolism: History, culture and ethnicity in the formation of nations.* Edinburgh: Edinburgh University Press.

Lipsky, Michael J.
1980 *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.* New York: Russel Sage Foundation.

Lynch, Owen J. dan Kirk Talbott
2001 *Keseimbangan tindakan: Sistem pengelolaan hutan kerakyatan dan hukum negara di Asia Pasifik.* Jakarta: WRI dan Elsam.

Macaulay, Stewart
1963 'Non-contractual relations in business: A preliminary study', *American Sociological Review*, 28 (1).

Mahadi
2003 *Uraian singkat hukum adat sejak RR tahun 1854.* Bandung: Alumni.

Moore, Sally Falk
1973/1978 *Law as process: An anthropological approach.* London: Routledge and Keegan Paul.

Muhammad, Chalid, dkk.
2006 *Menggugat kebijakan pertambangan Indonesia.* Jatam. Tidak diterbitkan.

Nauli, Musri
t.t. *Pemberian setengah hati* http://hukum.kompasiana.com/2010/09/24/pemberian-setengah-hati/ diakses 7-4-2011.

Nonet, Philippe dan Philip Selznick
2001 *Law and society in transition: Toward responsive law.* Piscataway, NJ: Transaction Publisher.

Nuijten, Monique
2005 'Transnational migration and the re-framing of normative values', dalam: Benda-Beckmann, Franz von, Keebet von Benda-Beckmann, Anne Griffiths (eds), *Mobile people, mobile law expanding legal relations in a contracting world.* Aldershot and Burlington: Ashgate Publishing Limited, hlm. 51-68.

Nurjaya, I Nyoman
2000 'Proses pemiskinan di sektor hutan dan sumber daya alam: Perspektif politik hukum'. *Makalah* disampaikan pada seminar dan *workshop* Kemiskinan Struktural.

Nurtjahyo, Lidwina Inge
2009 'Etnografi 'baru' dalam kajian antropologi hukum masa kini', dalam: Sulistyowati Irianto (ed.), *Hukum yang bergerak.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 60-74.

Otto, Jan Michiel
2002 'Toward an analytical framework: Real legal certainty and its explanatory factors', in: Chen Jianfu dkk. (ed), *Implementation of law in the People's Republic of China.* Netherlands: Kluwer Law International, hlm. 23-34.

Pound, Roscoe
1997 *Social control through law.* London: Transaction Publishers.

Pospisil, Leopold
1971 *'Anthropology of law: A comparative theory.* New York: Harper and Row.
1993 'Hukum: bentuk, atribut and penerapannya', (terjemahan Bahasa Indonesia) dalam: T.O Ihromi (ed.). *Antropologi dan hokum.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 65-160.

Ruwiastuti, Maria Rita
1997 'Pembaruan hukum dalam perspektif *indigenous peoples*: Promosi hak menentukan nasib sendiri sebagai dasar bagi konsep pengakuan holistik dalam hukum nasional Indonesia'. *Makalah* pada Seminar Pembaruan Hukum

Agraria, Konsorsium Pembaruan Agraria.

Safitri, Myrna A. dan Mumu Muhajir (ed.)
2010 *Pengakuan atau manipulasi? Pluralisme hukum dalam penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia. Prosiding lokakarya menyambut sembilan tahun Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.* Jakarta: HuMa, Epistema Institute, KPA, Forest Peoples Programme.

Seidman, Robert B.
1970 'Administrative law and legitimacy in anglophonic Africa: A problem in the reception of foreign law", *Law and Society Review*, IV (1): 164-204.
1978 *The state, law and development.* New York: St. Martin's Press.

Seton-Watson, Hugh
1994 'Old and new nation', dalam: John Hutchinson dan Anthony D. Smith, *Nationalism.* Oxford: Oxford University Press, hlm. 134-137.

Simarmata, Rikardo
2005a 'Penguasaan and pengelolaan sumber daya alam in kajian pluralisme hukum', *Modul antropologi hukum untuk Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.* Jakarta: PTIK.
2005b 'Mencari karakter aksional dalam pluralisme hukum', dalam: Tim HuMa (ed.), *Pluralisme hukum: Sebuah pendekatan interdisipliner.* Jakarta: HuMa, Ford Foundation, hlm. 3-17.

Soehendera, Djaka
2000 'Masalah perambah hutan dan peladang berpindah' dalam E.K.M. Masinambouw (ed.), Hukum dan kemajemukan budaya. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 231-270.
2006 'Dukungan kajian ilmu-ilmu sosial untuk kajian ilmu hukum' edisi revisi 2, *Digest Hukum, Masyarakat and Pembangunan* Edisi 1. Depok, FHUI.

Soekanto
1979 *Pokok-pokok hukum adat.* Bandung: Alumni.

Sulaiman. M. Isa dan Syamsuddin. H.T. (ed.)
2002 *Pedoman adat Aceh: Peradilan dan hukum adat,* Ed II, Banda Aceh: Lembaga Adat dan Kebudayaan Aceh, Provinsi NAD.

Tamanaha, Brian Z.
2008 'Understanding legal pluralism: Past to present, local to global", *Sydney Law Review* 30:375-411.

Taqwaddin
2008a 'Adat dalam pelestarian hutan Aceh'. *Makalah,* disampaikan pada Seminar Sehari "Moratorium Logging untuk Mewujudkan Hutan Aceh Lestari", diselenggarakan oleh AJRC-UNDP, Banda Aceh
2008b 'Adat hutan Aceh'. *Opini*, Harian Serambi Indonesia, 3 Juni.
2008c 'Adat Aceh tentang hutan'. *Majalah Jeumala,* Majelis Adat Aceh Prov. NAD, No. 26.
2009a 'Aspek hukum pemerintahan gampong'. *Makalah,* disampaikan pada Seminar Meningkatkan Kapasitas Aparatur Gampong se-Kabupaten Aceh Besar, diselenggarakan oleh LSM PUGAR.
2009b 'Mukim sebagai pengembang hukum adat Aceh'. *Makalah,* disampaikan pada Lokakarya Penguatan Institusi Lembaga Adat melalui Pendokumentasian Hukum Adat, diselenggarakan oleh Jaringan Komunitas Masyarakat Adat (JKMA) Aceh dan GenAsist di Kecamatan Lhoong, Kabupaten Aceh Besar.
2009c 'Gampong sebagai basis perdamaian'. *Makalah*, disampaikan pada Lokakarya Perumusan Metoda Penerapan Nilai-nilai Kearifan Lokal untuk Mewujudkan Perdamaian Berkelanjutan di Aceh, diselenggarakan oleh JAPPP dan Badan Reintegrasi Aceh (BRA).
2009d 'Aspek legal penguasaan hutan oleh mukim'. Makalah disampaikan sebagai bahan diskusi "Membangun Konsep Pengelolaan Hutan oleh Mukim di Aceh", dilaksanakan oleh FFI dan LATIN, Bogor.
2009e *Penyelesaian sengketa secara adat Aceh, telaahan berdasarkan Qanun Aceh No. 9 tahun 2008*, www.ajrc-aceh.org, diakses 5-2-2009.
2010 'Penguatan kelembagaan mukim'. *Makalah,* disampaikan

pada acara Pembinaan Pemerintahan Mukim oleh Biro Pemerintah Sekretariat Daerah Provinsi Aceh.

Termorshuizen-Arts, Marjanne
2010 'Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di masa kolonial dan pengaruhnya dalam hukum agraria Indonesia', dalam: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (ed.), *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi.* Jakarta: HuMa-Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, hlm. 33-74.

Ter Haar
1999 *Asas-asas dan susunan hukum adat.* Jakarta: Pradnja Paramita.

Van Dijk, R.
1960 *Pengantar hukum adat Indonesia.* Bandung: Sumur Bandung.

Van Vollenhoven
1905 'Geen juristenrencht voor de inlander', *De XXe Eeuw,*
1914 'De strijd om het adatrecht', *De Gids,*
1919 'De *Indonesier en zijn grond'.* Leiden: Brill.
1921 'Een accident in de Indische rechtshervorming', *De Gids.*
1925 'Juridisch confectiewerk: Eenheid-sprivaatrecht voor Indie', *Kolonial Studien,* Th. I, No. 9.

Wiber, Melanie G.
2005 'Mobile law and globalism: Epistemic communities versus community-based innovation in the fisheries sector', dalam: Benda-Beckmann, Franz von, Keebet von Benda-Beckmann, Anne Griffiths (eds). *Mobile people, mobile law expanding legal relations in a contracting world.* Aldershot and Burlington: Ashgate Publishing Limited, hlm. 131-151.

Wijardjo, Boedi, dkk.
2001 *Konflik, bahaya atau peluang: Panduan latihan menghadapi dan menangani konflik sumber daya alam.* Jakarta: BSP

Kemala dan KPA.

Wiratraman, Herlambang P. dan Bernadinus Steni
2005 'Mengenai *legal pluralism*: Pertemuan antara konsep akademik dan kebutuhan gerakan aksional', dalam: Tim HuMa (ed.), *Pluralisme hukum sebuah pendekatan interdisiplin*. Jakarta: HuMa, Ford Foundation, hlm. 217-236.

World Agroforestry Centre (ICRAF), Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Forest Peoples Programme (FPP)
2003 *Satu yang kami tuntut: Pengakuan. yang berperspektif kesetaraan and keadilan.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 3-27.

World Bank
t.t. `Document of The World Bank Report No. 12820-IND STAFF APPRAISAL REPORT INDONESIA LAND ADMINISTRATION PROJECT AUGUST 16, 1994. Agriculture Operations Division Country Department III East Asia and Pacific Region

Wulan, Yuliana Cahya, Yurdi Yasmi, Christian Purba, Eva Wollenberg
2004 *Analisa konflik sektor kehutanan di Indonesia 1997-2003.* Bogor: CIFOR.

Yas, Abdias, Andri Santosa, Dahniar Andriani, Listyana, Susilaningtias
2007 *Potret pluralisme hukum dalam penyelesaian konflik sumber daya alam: Pengalaman dan perspektif aktivis.* Jakarta: HuMa.

Indeks

A

Aceh viii, 9, 14, 59, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 115, 117, 120, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 133, 134, 186, 192, 193, 200
Adnan 128
Afrika 4, 21, 23
Alamsyah 128
Aliansi Masyarakat Hukum Adat Nusantara 54
AMAN 54, 55, 63, 159, 182, 194
Ambon 60, 171, 173
Amerika Serikat 43
Ampera 147
Andiko ii, iv, v, 7, 8, 53, 71, 185, 199
Andreas Duli Manuk 172, 176
Anne Griffiths 39, 185, 190, 193
Asia 4, 21, 72, 89, 186, 189, 194
Asia Tenggara 89
Australia 86
Austria 22, 23, 24, 30

B

Balauring 177
Bali 60, 64
Banakar 38, 185
Bangka dan Belitung 59
Bangkeh 127
Bank Dunia 71, 72
Banta Leman 127
Batak 44, 59
Belanda 2, 4, 24, 25, 29, 30, 59, 61, 62, 147, 199. *Lihat juga* Hindia Belanda
Belang 172, 173, 174
Belang Watokobu 172, 174
Berdiri di Kaki Sendiri 83
Bireuen 96
Blang Paseh 125
Bolapapu 145
Boleng 173, 174, 175
Boya 145
Bugis 60, 137, 165
Bugis-Makasar 165
Buton-Bau-Bau 165
Buyasuri 164, 176

C

Chalid Muhammad 85
Cina 45, 165
Cut Nur Bahri 125
Cut Nur Herawati 125

D

Dahniar Andriani iv, v, viii, 11, 16, 135, 194, 199
Danau Lindu 149, 152
David Henley 17
Dayak 10, 59, 86
derasah 76, 78
Djaka Soehendera 45
Dolo 137, 139, 148, 156, 157
Donggala 135, 139, 147, 148, 156

E

Eman Tukan 177
Enggano 59
Eropa 4, 21, 22, 23, 24, 32
Eugen Ehrlich 22, 23, 30, 59, 186

F

Fauzi 72, 73, 187
Flores Timur 164, 173, 174
Franz von Benda-Beckmann 39, 91

G

gampong 96, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 118, 125, 126, 127, 130, 131, 132, 133, 134, 192
Gerakan Aceh Merdeka (GAM) 97, 98, 133
Geumpang 106, 121, 127, 128, 129
global society 33, 34

Gorontalo 59
Gumbasa 137, 139, 140
Gunung Nokilalaki 149

H

Hak Guna Usaha 74
Hak Menguasai Negara 65, 66, 67, 68, 70, 83, 88
Hasan di Tiro 97
Helsinki 97, 108, 133
Hindia Belanda 2, 4, 24, 25, 29, 59, 61, 62, 147
Hj Pocut Asiah 125
Hoebel 42, 47, 187
hukum adat 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 20, 24, 27, 30, 35, 39, 44, 50, 54, 55, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 90, 91, 94, 95, 99, 100, 101, 105, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 123, 127, 129, 130, 133, 134, 141, 144, 145, 151, 154, 158, 160, 162, 180, 181, 183, 184, 189, 191, 192, 193
hukum agama 2, 9, 11, 12, 35, 39, 44, 50, 59, 65, 134
hukum agraria v, 2, 53, 55, 59, 62, 64, 70, 79, 88, 90, 94, 193
hukum Gereja 35
hukum Islam 35, 99, 100, 101
hukum kebaikan 106
hukum nasional v, 1, 2, 4, 5, 14, 15, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 53, 55, 190
hukum peujroh 106. *Lihat juga* hukum kebaikan
hukum rakyat 3, 4, 7, 10, 16, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 53, 90, 143, 160, 161, 162
H. Yusuf Ishak 100

I

ignoratio juris 22
Ile Ape Timur 164
Imeum Sabi 100
Imuem Mukim 108, 111
Indonesia ii, iii, iv, viii, 1, 2, 3, 4, 6, 7, 10, 12, 15, 17, 19, 20, 24, 26, 27, 29, 35, 44, 48, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 70, 71, 73, 77, 81, 83, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 95, 97, 98, 128, 129, 150, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 199
Irianto 38, 39, 41, 44, 45, 50, 59, 91, 186, 188, 190

J

Jakarta iii, iv, 1, 3, 6, 17, 19, 24, 35, 73, 125, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194
Jamie Davidson 17
Jan Michiel Otto 45, 48
Jawa 60, 64, 135, 137, 152
Jawa Barat 60
Jawa Mataraman 60
Jerman 19, 22
John Griffiths 6, 41
Juriyun 100

K

Kabinet Reformasi 101
kajian pluralisme hukum v, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 48, 49, 191
Kalimantan 10, 59, 85, 86
Kalimantan Selatan 85, 86
Kedang 164, 165, 175, 176, 177, 178
Keebet von Benda-Beckman 39
keragaman hukum 1, 4, 7, 13
khanduri 102
kodifikasi hukum 19, 22
Kodya Sawahlunto 85
Komite Peralihan Aceh 98
konflik hukum 8, 30, 55, 58
Konsorsium Pembaruan Agraria 56, 191
KPA 56, 98, 191, 194
Kulawi 137, 141, 145, 149, 155

L

Labuan Bajo 88
Lamaholot 164, 165, 179, 181
Lamalera 176
Land Administration Project 71

Langobelen 172
Lansdchap 62
lebend Recht 23
Lembaga Adat 123, 192
Lembata v, viii, 14, 17, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 199
Lewokukung 172
Lewoleba 172
living law 23, 26, 59
Loh Mbongi 88
Lombok 60
Lynch 88, 189

M

Majelis Adat Aceh 107, 108, 133, 192
Makassar 60, 199
Maluku 60
Maluku Tenggara 60
Maluku Utara 60
Manee 106
Manggarai Barat 88
Manipulasi hukum 17
masyarakat adat v, 2, 3, 8, 10, 15, 16, 17, 48, 61, 63, 95, 99, 100, 101, 102, 106, 107, 108, 109, 118, 131, 134, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 151, 152, 154, 158, 159, 160, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 187, 188
Medan 128
Melayu 59
Mentawai 59
Merauke 26, 32
Miangas 26, 32
Minahasa 177
Minangkabau 44, 59, 64, 67, 185
Mochtar Kusumaatmadja 26
Monique Nuijten 43
Moore 34, 40, 41, 42, 189
MoU Helsinki 97, 108, 133
Muhammad AR 100
mukim 96, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 118, 121, 123, 124, 128, 129, 132, 134, 186, 192

N

Napoleon 4, 22, 24, 30
Ngata Toro 145, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156
Nias 59
Nubatukan 164, 173, 175
Nurjaya 89, 190
Nurtjahyo ii, iv, v, viii, 5, 6, 35, 43, 190, 199
Nusa Tenggara v, viii, 14, 60, 88, 163, 164, 177, 199
Nusa Tenggara Barat 14, 177
Nusa Tenggara Timur viii, 88, 163, 164, 199

O

Omesuri 164, 176, 177, 178
Orang Kulawi Moma 145, 149
Orang Sibowi 145
Orang Tompu 142, 145, 146, 147, 148
Orang Waturalele 145
Orde Baru 70, 89, 105
Orde Lama 83, 147
Otonomi daerah 3
otonomi khusus 3, 9, 95, 99

P

Palembang 64
Palolo 137, 147, 148
Palu viii, 14, 139, 146, 147, 148, 199
Palu. 146
Pang Sampe 127, 128
Papua 10, 60, 94
Partai Aceh 97, 98
Partai Bintang Reformasi 97
Partai Daulat Aceh 97
Partai Demokrtat 97
Partai Golkar 97, 175
Partai Keadilan Sejahtera 97
Partai SIRA 97
pascakolonial 2, 24
Pedir 95, 96
Pendapatan Asli Daerah 165
Perancis 4, 22, 23, 30
Petrus Boliona Keraf 172

Pidie v, viii, 9, 14, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 106, 107, 108, 118, 121, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134
Piter Bala Wukak iv, v, viii, 11, 17, 163, 199
Portugal 96
Pulau Jawa 135

Q

qanun 9, 99, 108, 109, 131, 132, 133, 134

R

Rikardo Simarmata. 44
Robert Seidman 23
Rote 26, 32

S

Sabang 26, 32
Sally Falk Moore 40, 41
Sangihe-Talaud 59
Sawit Watch 56, 57
sentralisme hukum 7, 35, 37, 58
Serikat Mukim Pidie 100
Sidondo Dua 140
Sigibiromaru v, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 144, 145, 146, 157, 161
Sigi-Biromaru 147
Sigli 99, 125, 128, 129
siliah jariah 75, 76, 78
Singgani 136, 156, 157
sistem hukum ii, 1, 5, 7, 10, 11, 12, 19, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 48, 49, 53, 54, 55, 58, 59, 90, 91, 95, 159, 180, 183, 184
Sitti Hasanah 127
Snouck Hurgronje 111
Soetandyo Wignjosoebroto v, viii, 4, 5, 19, 199
Solove 148
Stewart Macaulay 33
Sulawesi Selatan 60
Sulawesi Tengah viii, 14, 135, 136, 139, 142, 149, 156, 199
Sulistyowati Irianto 39, 44, 186, 190
Sumatera Barat 75, 77, 85, 90, 94
Sumatera Utara 128, 188
Sumatra Selatan 59
Sumbawa 177
Sunda 60

T

Talbott 88, 189
Tamanaha 11, 59, 192
Taman Hutan Raya 135, 146
Taman Nasional Lore Lindu 135, 145, 149, 150, 153, 154, 155, 158, 159
Tangse 106, 129
Taqwaddin iv, v, viii, 9, 94, 95, 101, 103, 106, 109, 110, 121, 127, 192, 200
Teer Haar 24, 25, 60, 61, 193
Teuku Bachtiar 125, 126
Teuku Bintara Pineung 125, 126
Teuku Muhamadi Ilyas 125
Teuku Noekman 125, 126
teungku 104, 114
Timor 60, 171, 173
Tompu 142, 145, 146, 147, 148
Toraja 60, 137
Transplantasi hukum 23
Travers 38, 185

U

Universitas Jabal Ghafur 101
UUPA 8, 53, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 76, 79, 80, 180, 182
UU Pokok Agraria 8

V

V. Lumban Tobing 149
Vollenhoven 2, 24, 25, 59, 187, 193

W

Waijarang 173, 175

Wina 23

Tentang penulis

Andiko adalah koordinator eksekutif HuMa. Berpengalaman lama sebagai aktivis di LBH Padang dan Institute Hukum Sumber Daya Alam (IHSA). Beliau menamatkan pendidikan strata-1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, kini mahasiswa program magister ilmu hukum di Universitas Indonesia. Andiko juga anggota Dewan Kehutanan Nasional.

Dahniar Andriani adalah mahasiswa master antropologi Australian National University. Beliau sebelumnya adalah direktur Lembaga Bantuan Hukum Bantaya di Palu, Sulawesi Tengah. Pengalamannya mendampingi masyarakat desa-desa hutan berlangsung cukup lama setelah ia menamatkan pendidikan sarjana hukum dari Universitas Tadulako.

Lidwina Inge Nurtjahyo adalah staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Beliau tengah mengikuti program doktor di Departemen Antropologi Universitas Indonesia. Banyak melakukan studi mengenai perempuan dan hukum, beliau juga menjadi salah seorang akademisi yang giat mempromosikan pluralisme hukum.

Myrna A. Safitri adalah direktur eksekutif Epistema Institute. Beliau memperoleh gelar doktor dari Universitas Leiden, Belanda, peneliti post-doc di universitas yang sama. Selain aktif dalam gerakan masyarakat sipil beliau juga pernah bekerja dalam proses kebijakan di beberapa instansi pemerintah.

Piter Bala Wukak adalah aktivis sosial di Lembata, Nusa Tenggara Timur. Beliau aktif dalam kasus penolakan tambang di Pulau Lembata. Beliau adalah alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

Soetandyo Wignjosoebroto adalah guru besar emeritus Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Airlangga Surabaya. Beliau aktif mengajar di berbagai perguruan tinggi, di antaranya Universitas Diponegoro, Universitas Indonesia, Universitas Tanjung Pura dan Universitas Lampung. Tercatat pernah menjadi anggota Komnas HAM, beliau juga pendiri dan anggota Dewan Pembina Epistema Institute serta pendiri dan anggota Perkumpulan HuMa.

Taqwaddin Husein adalah dosen senior di Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh. Beliau memperoleh gelar doktor dari Universitas Airlangga. Aktif pada berbagai lembaga swadaya masyarakat di Aceh, beliau juga calon hakim agung pada tahun 2011.