

## BAB IV

### PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 Pengaturan mengenai Masyarakat Hukum Adat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Hak atas tanah ulayat memang bersifat hak kolektif, bukan merupakan hak yang bersifat individual yang bersifat seperti yang lazim kita kenal dalam sistem hukum Barat. Adanya hubungan struktural yang amat erat antara masyarakat yang bersangkutan dengan lingkungan yang menghidupinya mempunyai implikasi bahwa masalah hak atas tanah ulayat tidak dapat dan tidak boleh dipahami dan ditangani secara terpisah dari masyarakat hukum adat itu sendiri.

Perlu kita perhatikan bahwa dalam stadium awalnya kasus-kasus pelanggaran terhadap hak atas tanah ulayat ini bisa mengambil bentuk (sekedar) pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya, yang sesungguhnya relatif mudah diselesaikan, baik pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan swasta maupun oleh instansi pemerintah. Namun dalam stadium lanjutan, kasus-kasus tanah ulayat ini bisa berujung pada terjadinya pelanggaran hak sipil dan politik, sehubungan dengan terjadinya kekerasan, yang tidak jarang memakan korban nyawa dan harta benda. Bila tidak ditangani dengan baik, tidak jarang rangkaian kasus-kasus pelanggaran hak sipil dan politik tersebut akan berakumulasi dan

berkembang menjadi pelanggaran hak asasi manusia yang berat, khususnya bila pelanggaran tersebut dilakukan secara sistematis atau meluas. Oleh karena itulah, untuk memperoleh gambaran menyeluruh dari masalah perlindungan terhadap hutan tanah ulayat dari masyarakat hukum adat ini kita perlu menelaahnya secara sistematis, holistik, komprehensif, dan integral dalam konteks kenegaraan (Safroedin Bahar, 2005 : 100-101).

Harus kita akui, bahwa dalam tatanan yang bersifat sentralistik dan berorientasi *urban*, yang pernah kita anut dalam bentuk yang sangat ekstrim antara tahun 1959-1999, masyarakat hukum adat serta haknya atas hutan tanah ulayat menempati posisi pinggiran (*periferal*). Seluruh keputusan yang menyangkut masyarakat hukum adat serta tanah ulayatnya dirancang, dibuat, ditetapkan dan dikendalikan dari ibukota, baik di ibukota negara, maupun di ibukota propinsi dan kabupaten, tanpa melibatkan perwakilan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Dalam pandangan para pembuat keputusan yang secara pribadi hidup dalam sistem sosial dan dengan pola berpikir yang amat berbeda dengan masyarakat hukum adat yang akan diaturnya itu, warga masyarakat hukum adat dilihat sekedar sebagai massa abstrak dan himpunan individu yang terlepas-lepas dan bukan sebagai suatu kolektivitas dengan identitas tersendiri, dan dipandang dapat diperintah dari jauh dengan cara *remote control*.

Seperti dapat diduga, dalam pembuatan keputusan yang bersifat non partisipatif tersebut aspirasi dan kepentingan masyarakat hukum adat, yang umumnya tidak mempunyai *bargaining power* yang memadai untuk menghadapi kekuatan-kekuatan politik dan kekuatan-kekuatan ekonomi yang berpusat di daerah *urban*, dalam kurun 40 tahun tersebut secara terus menerus terdesak kebelakang dengan berbagai akibat negatifnya yang kita rasakan dan kita saksikan bersama dewasa ini.

Baru setelah berhasilnya gerakan Reformasi pada tahun 1998 mulai terdapat momentum untuk menempatkan kembali posisi masyarakat hukum adat ini pada tempatnya yang benar, yang dasar-dasarnya sudah terdapat dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang sekarang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Dewasa ini, masalah yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya sudah dapat ditangani secara sistemik dalam kerangka otonomi daerah, yang jelas bukan saja lebih paham tetapi juga akan lebih *committed* kepada terpenuhinya kepentingan orang banyak. Lebih dari itu, berdasar pasal 51 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, masyarakat hukum adat yang telah memenuhi syarat menurut peraturan perundang-undangan, yang merasa hak-hak konstitusinya telah dilanggar, dapat mengajukan pengaduan secara formal sebagai *pemohon* kepada mahkamah tersebut. Dengan perkataan lain, secara formal dan diatas kertas,

posisi masyarakat hukum adat serta hak ulayatnya dewasa ini sesungguhnya sudah jauh lebih kuat dibandingkan dengan dasawarsa-dasawarsa yang lalu.

Namun, koreksi mendasar terhadap pelanggaran struktural dan sistemik terhadap hak atas tanah ulayat, yang telah berlangsung demikian lama, masih memerlukan waktu untuk dapat selesai secara tuntas. Salah satu agenda penting yang harus diacarakan sebagai prioritas adalah sebagai melakukan *harmonisasi hukum*, sehubungan dengan adanya *inkonsistensi* dan *inkoheresi*, baik antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, maupun antara norma yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut dengan kenyataannya dalam praktek. Harmonisasi hukum ini perlu dilakukan oleh lembaga legislatif, lembaga eksekutif, maupun lembaga yudikatif, dengan dorongan dan partisipasi dari unsur-unsur masyarakat sendiri sebagai *stake holders*.

Sebagai *state auxiliary agency* yang setingkat dengan lembaga negara lainnya dan dibentuk khusus untuk ikut menciptakan kondisi yang kondusif untuk terlindunginya hak asasi manusia, sambil menangani kasus-kasus pengaduan yang disampaikan, dalam dua tahun terakhir ini Komnas HAM telah mengadakan kajian menyeluruh terhadap masalah agraria ini, bekerjasama dengan instansi-instansi lainnya. Sebagai tindak lanjut dari kajian yang komprehensif ini, secara formal Komnas HAM telah menyarankan kepada

Pemerintah Republik Indonesia untuk membentuk sebuah badan khusus yang bersifat terpadu tetapi temporer, yang dinamakan *Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA)*.

Pembentukan badan khusus ini diperlukan sehubungan dengan demikian besarnya *magnitude* dan kompleksnya masalah sengketa pertanahan ini, yang diperkirakan mustahil dapat diselesaikan secara mendasar bersamaan dengan demikian banyak masalah pelanggaran hak asasi manusia yang harus ditangani oleh Komnas HAM. Sehubungan dengan terjadinya pergantian presiden, Komnas HAM merencanakan untuk mengajukan kembali pembentukan komisi nasional ini bersama dengan berbagai saran lain mengenai hak asasi manusia yang memerlukan perhatian dan penanganan oleh presiden yang baru beserta kabinet beliau.

Kelihatannya ada perkembangan atau perubahan dalam wawasan bangsa kita terhadap masyarakat hukum adat ini. Dalam merencanakan format negara baru yang akan dibentuk pasca Perang Dunia Kedua, patut dicatat bahwa para Pendiri Negara dalam tahun 1945 dahulu menerima keberadaan masyarakat hukum adat ini seperti apa adanya tanpa memberikan kondisionalitas apapun juga. Dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 masyarakat hukum adat ini disebut dengan berbagai istilah seperti *streek en looale rechisgemeenschappen*, *zelfhasturande landschappen en volksgemeenschappen*, yang dalam istilah asli

disebut dengan berbagai nama seperti *desa, marga, nagari* dan yang sejenis dengan itu.

Tentang masyarakat hukum adat Penjelasan undang - Undang Dasar 1945 yang sekarang sudah dihapuskan itu menjelaskan Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak - hak asal usul daerah tersebut. Penghormatan terhadap masyarakat hukum adat serta haknya atas tanah ulayat masih kita dapati dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, yang dipersiapkan sejak tahun 1948.

Namun karena berbagai faktor terlihat terjadi semacam *pengikisan pengakuan* terhadap masyarakat hukum adat ini, baik secara formal dalam bentuk diundangkannya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengabaikan eksistensi masyarakat hukum adat serta haknya atas tanah ulayat itu, maupun secara mendasar terhadap status dan posisi kenegaraan dari masyarakat hukum adat itu sendiri. Hal yang terakhir ini terlihat pada klausula yang bersifat kondisional, yang terdapat pada Pasal 18 B Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya *"sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan*

*Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang* " Anak kalimat yang terakhir ini tidak terdapat dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum diamandemen.

Terkandung dalam klausula baru ini adalah implikasi normatif bahwa tidak dengan sendirinya suatu masyarakat hukum adat yang ada secara *de facto* akan diakui *coute que coute* sebagai masyarakat hukum adat secara *de iure* menurut Undang-Undang Dasar ini. Banyak masalah ikutan dapat muncul dari adanya kondisionalitas terhadap masyarakat hukum adat ini, yang harus kita bedah secara amat kritis karena menyangkut kepentingan orang banyak (Safroedin Bahar, 2005 : 106-107).

Pertama, sebagai masyarakat yang didasarkan pada konsep *teritorial-geneologis*, secara teoretikal dan faktual sungguh sangat kecil kemungkinan tidak hidupnya lagi suatu masyarakat hukum adat, karena teorinya akan selalu ada, dan walaupun jumlah warga suatu suku bisa menyusut dan berkembang, pasti ada keturunan mereka yang masih hidup. Sudah barang tentu dalam keadaan yang amat sangat luar biasa hal itu bisa saja terjadi seperti jika seluruh kampung halaman masyarakat hukum adat tersebut hancur luluh dilantak bencana alam yang dahsyat, atau dihancurkannya masyarakat hukum adat tersebut secara sistematis dan meluas sampai punah, dengan catatan bahwa yang terakhir ini merupakan suatu *genosida*, salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Adalah sangat aneh kalau hal yang luar biasa ini dijadikan

sebagai salah satu tolok ukur dalam mengakui eksistensi masyarakat hukum adat.

Kedua, apa persisnya yang dimaksud dengan sesuai dengan perkembangan masyarakat? perkembangan masyarakat mana yang dimaksudkan untuk dijadikan tolok ukur? masyarakat *urban* ? Seandainya memang itu yang dimaksudkan, apakah adil dan tepat ukuran tersebut diterapkan dalam konteks bangsa Indonesia yang bermasyarakat majemuk dan hidup dalam berbagai taraf perkembangan budaya, sejak dari masyarakat yang praktis masih hidup dalam zaman batu ini sampai pada yang sudah sepenuhnya hidup dalam era teknologi informasi generasi ke tiga? Apakah suatu masyarakat hukum adat yang dinilai sesuai atau belum sesuai dengan perkembangan, lantas secara otomatis tidak lagi merupakan suatu masyarakat hukum adat menurut undang-undang, dan oleh karena itu gugur seluruh haknya? sudahkan kita pikirkan baik-baik reaksi dari warga masyarakat hukum adat yang terancam kehilangan eksistensi, identitas kultural, dan haknya atas kepemilikan, yang secara langsung atau tidak langsung akin merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat?

Ketiga, apakah persisnya yang dimaksud "sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia", sehubungan dengan adanya perubahan mendasar paradigma politik dalam kurun pasca Reformasi? Apakah Negara Kesatuan Republik yang ditata secara sangat sentralistik, seperti yang terdapat antara

tahun 1959-1998, atukah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dioperasikan dengan otonomi daerah yang luas, riil, dan bertanggung jawab seperti yang ditata sejak tahun 1999?

Keempat, apakah untuk memperoleh pengakuan sebagai masyarakat hukum adat itu diperlukan suatu Undang-undang yang khusus mengatur eksistensi dan hak masyarakat hukum adat ini, seperti yang dilakukan di Republik Filipina dengan *The Indigenous People, Right Act (IPRA), 1997*, atukah cukup dengan melaksanakan norma-norma yang tercantum dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah? Bagaimana caranya mengatasi *inkoherensi* dan *inkoherensi* yang terdapat pada berbagai undang-undang sektoral lainnya, yang secara sistematis menjadi dasar dari telanggarnya hak-hak masyarakat hukum adat ini terhadap tanah ulayat ?

Keseluruh masalah ikutan ini masih belum terjawab secara mendasar sampai saat ini, yang perlu-bahkan sangat perlu-kita rentangkan, kita bahas, kita carikan dan kita sepakati solusinya yang terbaik, untuk selanjutnya kita laksanakan secara terencana dan berkelanjutan.

Jika kita telaah baik-baik berbagai kasus pelanggaran berkepanjangan terhadap hak atas tanah ulayat masyarakat hukum adat ini, cepat atau lambat kita akan menyadari bahwa akar masalahnya terletak pada perbedaan *Visi dan Persepsi* terhadap tanah pada khususnya dan terhadap masyarakat hukum adat pada umumnya, antara tataran elite pengambil keputusan yang berkiprah pada

suprastruktur politik, dengan rakyat yang berada pada tataran infrastruktur politik.

Bagi instansi pemerintah pusat dan dunia usaha, sebagai *instansi modern* yang dirancang dan dioperasikan secara rasional dan berkerja secara abstrak dari kejauhan, dengan nama apapun juga *tanah* atau *lahan* tidak lebih dan tidak kurang dari sekedar asset ekonomi, yang boleh dikapling, dibeli dan dijual tanpa ada kaitan dengan berbagai sisi psikologis, sisi sosial, apalagi sisi mitisnya, yang akin dipandang sekedar sebagai *tetek bengek* belaka. Visi dan persepsi tersebut terlihat jelas baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun dalam kebijakan pemerintahan sejak tahun 1967, yang diadakan untuk memfasilitasi investasi yang diperlukan untuk pembangunan ekonomi. Para pejabat pemerintah yang menganut visi dan persepsi ini tidak akan dapat mengerti visi dan persepsi yang bukan saja bersifat non-ekonomis, tetapi juga bisa bersifat *mistis dan religius*, yang dianut oleh warga masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya.

Warga masyarakat hukum adat tidak berfikir seperti tataran elite itu. Di Papua, misalnya penduduk setempat memandang tanah ulayatnya sebagai "ibu" yang harus dihormati dan dipelihara. Di Kalimantan, masyarakat pendukung budaya Dayak menyatakan bahwa hutan merupakan bagian menyeluruh dari keseluruhan budayanya. Bisa dibayangkan bagaimana reaksi penduduk terhadap tanah ulayatnya yang dirampas dengan sewenang-wenang, baik atas nama

'pembangunan nasional' atau atas nama lainnya. Suatu kasus pelanggaran hak masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya yang cukup menyolok, yang dapat menunjukkan betapa seriusnya hal ini dapat kita baca dimedia massa adalah kasus pelanggaran hak masyarakat hukum adat Kajang di kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan pada tahun 2003, atau yang dialami oleh masyarakat hukum adat Colol di Manggarai pada tahun 2004.

Kesewenang-wenangan tersebut bisa dan sudah terjadi sejak dari penyusunan naskah akademis suatu rancangan undang-undang, pembahasannya didewan perwakilan rakyat, dan pelaksanaannya oleh cabang eksekutif dan cabang yudikatif pemerintahan. Kesewenang-wenangan tersebut akan terlihat secara amat telanjang sewaktu perusahaan-perusahaan swasta mengerahkan 'satpam'-nya untuk menguasai tanah ulayat masyarakat adat, atau pada saat pemerintah mengerahkan aparat keamanan untuk meredam kemarahan masyarakat hukum adat yang merasa tanah ulayatnya telah dirampas dengan sewenang-wenang.

Demikianlah, agak sukar bagi kita untuk membantah kenyataan bahwa baik sadar maupun tidak sadar, cepat atau lambat, kebijakan negara cq kebijakan pemerintahan yang tidak bersahabat dengan aspirasi dan kepentingan rakyatnya ini bersumber dari fenomena yang dalam konteks yang lebih besar disebut Samuel P. Huntington sebagai *clash of civilizations*, sebagai benturan kebudayaan, hanya dalam ukuran mini. Benturan kebudayaan yang bersifat

mendasar tersebut terjadi antara jajaran pemerintah pusat dan dunia bisnis yang berorientasi *urban dan kosmopolitan* pada sisi yang satu dengan masyarakat hukum adat, yang bagaimanapun juga akan berorientasi *rural dan lokal* pada sisi yang lain. Hal tersebut jelas tidak sehat bagi suatu negara nasional yang sejak awalnya memilih format negara kesatuan.

#### **4.2 Peran Pemerintah Dalam Rangka Melindungi Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Perspektif Hak Asasi Manusia**

Pemerintah terutama pemerintah daerah kabupaten/ kota serta desa - merupakan lini pertama untuk melindungi hak masyarakat hukum adat serta tanah ulayat. Jajaran pemerintah daerah ini mempunyai kewenangan yang amat luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sudah barang tentu asumsi tersebut hanya akan terwujud jika potensi benturan kebudayaan antara tataran elite dan masa rakyatnya dapat diperkecil, dalam arti para pembuat keputusan di Ibu Kota Provinsi, Kabupaten dan Kota selain mampu memahami juga mampu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat hukum adat tersebut.

Agar dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan kolektifnya secara efektif dan efisien dalam wacana lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam pemerintah daerah, kelihatannya ada keputusan bagi masyarakat hukum adat untuk mendayagunakan hak sipil dan politiknya dengan

secara formal dan modern menata dan mengorganisasikan dirinya secara lebih melembaga. Hanya dengan cara seperti itu masyarakat hukum adat ini akan 'kelihatan dan terdengar' oleh para pengambil keputusan di ibu kota. Perjuangan masyarakat untuk secara efektif memperoleh pengakuan terhadap eksistensi, identitas kultural dan hak-haknya itu akan amat sulit untuk berhasil selama masyarakat hukum adat yang berskala relatif kecil itu masih berkiprah secara informal dan secara sendiri-sendiri.

Dalam konteks inilah bisa kita pahami tumbuh dan berkembangnya berbagai organisasi warga masyarakat hukum adat yang berskala Provinsi, seperti Lembaga Adat Melayu Riau di Provinsi Riau, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau di Provinsi Sumatera Barat, Majelis Rakyat Papua di Provinsi Papua, lembaga-lembaga sejenis yang telah atau akan terbentuk di provinsi-provinsi lainnya. Seiring dengan itu secara perlahan-lahan dewasa ini ditingkat nasional sudah tumbuh dan mulai berkembang sebuah lembaga swadaya masyarakat yang mengabdikan diri untuk masyarakat hukum adat ini, yaitu Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang sampai tahun lalu berhasil membangun jaringan dengan sekitar 900 buah masyarakat hukum adat di seluruh Indonesia. Jumlah ini relatif kecil, namun keberadaan lembaga ini sudah lumayan bermanfaat.

Yang tidak kalah pentingnya adalah keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasar Undang-undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 merupakan suatu babak penting dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan kita. Setelah demikian lama hidup dalam tatanan kenegaraan yang sangat sentralistik, yang membuka peluang bagi tumbuh dan berkembangnya pemerintahan yang bercorak otoritarian, akhirnya telah dapat dibentuk sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan penuh untuk membela dan memperjuangkan kepentingan masyarakat didaerah-daerah.

Salah satu misi yang dapat dibebankan kepada anggota DPD ini adalah untuk memperjuangkan agenda hukum dalam rangka pembaruan agraria kedalam Badan Legislatif DPR-RI, khususnya agar berbagai undang-undang yang selama ini ditegarai sebagai *pangkal bala* yang merugikan kepentingan masyarakat hukum adat dapat diamandemen dalam waktu yang tidak terlalu lama, khususnya undang-undang dalam bidang kehutanan, perkebunan, dan pertambangan, yang langsung atau tidak langsung telah menjadi alas baik dari terjadinya konflik dan kekerasan yang telah demikian banyak memakan korban.

Mengingat kecenderungan keterasingan elite dari masyarakat yang terlihat sebagai faktor konstan dalam kehidupan kenegaraan di Indonesia, perlu diupayakan agar para anggota DPD yang dipilih secara perseorangan ini selain

benar-benar berpeduli dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah yang diwakilinya, juga secara struktural selalu mempunyai hubungan dengan konstituennya di daerah, termasuk dengan masyarakat hukum adat. Sampai sedemikian jauh belum terlalu jelas bagaimana caranya hal itu akan terlaksana. Bila hal itu tidak dibenahi, tidak mustahil terjadi para anggota DPD yang bersidang dikompleks Senayan yang nyaman itu akan lupa dengan masalah yang dihadapi masyarakat yang diwakilinya.

Oleh karena itu akan sangat bermanfaat jika para anggota DPD ini selain mengangkat sebuah staf kecil di daerah pilihannya juga membuat sebuah *website* sebagai sarana untuk menginformasikan kegiatannya serta untuk menampung keluhan dan pengaduan dari konstituennya. Dengan demikian komunikasi berlanjut akan dapat dipelihara dengan baik.

Selain itu juga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM) memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat serta tanah ulayatnya ini menjadi bidang tugas dari dua sub komisi, yaitu Sub Komisi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang memusatkan perhatian pada pengkajian perangkat lunak yang terkait dengan hak masyarakat hukum adat, termasuk tanah ulayatnya, dan Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus, yang memusatkan perhatian pada pemantauan lapangan dan kasus-kasus pelanggaran hak masyarakat hukum adat.

Sesuai dengan mandat pembentukannya, dalam menangani pengaduan terhadap kasus-kasus yang menyangkut hak masyarakat hukum adat Komnas HAM berfungsi dan berwenang untuk mengadakan pengkajian, pendidikan dan penyuluhan, pemantauan, dan mediasi. Akhir tahun 2004 dan awal tahun 2005 ini Komnas HAM telah mengadakan serangkaian pengkajian mendasar mengenai masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya, baik untuk menyusun dan merumuskan kertas posisi yang akan dipergunakan dalam menangani hak masyarakat hukum adat ini, maupun sebagai masukan bagi instansi lain yang terkait. Sekedar sebagai catatan kecil dapat saya informasikan bahwa selain dengan datang sendiri atau mengirimkan surat pengaduan ke Komnas HAM, dalam bulan-bulan mendatang Komnas HAM membuka kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduannya melalui *electronic complaint handling system* yang sekarang ini sedang dikembangkan dan hampir mendekati penyelesaiannya.

Dalam keseluruhan kegiatan ini, Komnas HAM ada kalanya dapat bahkan perlu berkerjasama dengan instansi lainnya pemerintahan maupun instansi non pemerintahan. Jika terjadi pelanggaran hak asasi manusia yang berat, Komnas HAM berwenang untuk mengadakan penyelidikan *pro justica*, yang akan berujung pada penyerahan berkas kepada Jaksa Agung.

Mengingat luasnya wilayah Indonesia, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberi mandat kepada Komnas HAM untuk membentuk perwakilan di daerah-daerah, baik atas permintaan daerah yang bersangkutan maupun atas pertimbangan sendiri. Pada saat ini sudah ada empat buah perwakilan Komnas HAM, yaitu di Provinsi Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Maluku, dan Papua dan sedang dipertimbangkan untuk membentuk perwakilan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, DKI Jakarta, dan Nusa Tenggara Timur.

Sampai saat ini belum demikian banyak pengaduan yang diterima oleh Komnas HAM dari masyarakat di Provinsi Riau, baik tentang kasus-kasus pelanggaran eksistensi, identitas kultural, serta hak masyarakat hukum adat pada umumnya, maupun tentang hak atas tanah ulayat pada khususnya. Hal ini bisa mempunyai beberapa arti, antara lain karena memang tidak ada masalah pelanggaran hak asasi manusia yang perlu dilaporkan kepada Komnas HAM, atau masalahnya sudah dapat diselesaikan sendiri oleh jajaran pemerintah daerah, atau masyarakat Riau memutuskan untuk *memendam rasa*.

Namun, seandainya untuk melindungi hak-haknya masyarakat hukum adat Melayu Riau memandang perlu untuk dibentuknya Perwakilan Komnas HAM di propinsi ini, kehendak tersebut dalam diajukan kepada Gubernur serta DPRD Propinsi Riau untuk selanjutnya diusulkan kepada Komnas HAM di Jakarta. Saya telah melaporkan kepada Sidang Paripurna Komnas HAM apa

yang saya lihat dan saya dengar dalam kunjungan saya bulan Desember 2004 dan bulan Januari 2005 yang lalu, dan pada dasarnya Komnas HAM membuka peluang untuk itu.

Selain yang disebutkan diatas, Lembaga negara yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 berdasar Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 ini merupakan wahana lainnya yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat dalam membela hak-haknya, tentunya termasuk hak atas tanah ulayat. Seperti kita ketahui bersama, berdasar Pasal 51 Undang-Undang tersebut masyarakat hukum adat diakui secara formal sebagai pemohon, seandainya mereka menilai hak-hak konstitusionalnya telah dilanggar. Kelihatannya belum banyak masyarakat hukum adat yang memanfaatkan peluang ini. Karena secara konseptual perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat tidak dapat dan tidak boleh dilakukan secara terpisah dari konteks sejarah, identitas kultural, serta hak asasi manusia baik hak asasi pribadi maupun hak asasi kolektif dari masyarakat hukum adat yang memiliki tanah ulayat tersebut.

#### **4.3 Upaya Perlindungan Hutan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Melayu Riau dalam Perspektif Hak Asasi Manusia**

Berkaitan dengan prinsip otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangat jelas diatur mengenai hak-hak

masyarakat mengenai pertanahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 yang berbunyi :

"Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;**
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah itu juga, sesuai yang terdapat dalam penjelasan point (b), disebutkan bahwa : "prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini". Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kemudian, apabila diperhatikan lebih lanjut, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, yakni pada Pasal 126, terutama ayat (1), (2) dan (3), Camat sebagai aparat pemerintahan di Kecamatan memperoleh pelimpahan wewenang dari Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi tugas-tugas :

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan

Melihat begitu penting dan strategisnya tugas-tugas pemerintahan kecamatan di era otonomi daerah saat ini, dalam rangka pemberdayaan kecamatan dan desa, diharapkan hak-hak masyarakat hukum adat, seperti hak tanah ulayat masyarakat, semakin mendapat perlindungan dan pengakuan.

Kemudian kebijakan nasional dibidang pertanahan saat ini, melalui berbagai kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Provinsi, secara tegas dijelaskan bahwa sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan, dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, meliputi :

1. pemberian ijin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. pemberian ijin membuka tanah;
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota

Berkenaan dengan pelaksanaan sembilan kewenangan diatas dan sesuai konteks otonomi daerah, maka sudah saatnya, sudah sewajarnya bahkan sudah sangat mendesak kehadiran sebuah Peraturan Daerah tentang pengakuan terhadap tanah ulayat, sebagai wujud terhadap pengakuan dan

perlindungan akan hak-hak masyarakat hukum adat, sesuai konteks otonomi daerah saat ini.

Berkaitan dengan masalah yang dihadapi mengenai hak tanah ulayat saat ini maupun gagasan solusi yang dipilih telah ditempatkan dalam konteks hukum positif yang tepat, yaitu dalam konteks otonomi daerah berdasar Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Empat prinsip penyelesaian yang dikembangkan untuk menyelesaikan masalah yaitu berwawasan nasional, kebersamaan, berhasil guna dan berdaya guna, dan berkekuatan hukum tidak hanya relevan dalam menyelesaikan masalah hak masyarakat adat di Provinsi Riau.

Konsep langkah-langkah penyelesaian yang terdiri dari mengadakan ukur ulang, peninjauan HGU dan kerjasama, mengadakan kerjasama yang ideal antara pemegang HGU dengan masyarakat desa berdasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, serta pemanfaatan lahan-lahan eks HGU untuk memberdayakan masyarakat huktun adat dipedesaan merupakan langkah-langkah yang selain rasional juga dapat dilaksanakan.

Upaya membentuk badan usaha milik desa sekaligus mempersiapkan sebuah rancangan peraturan daerah yang diperlukan untuk itu jelas merupakan suatu langkah terobosan, bukan saja untuk memelihara watak kolektif dari masyarakat hukum adat, tetapi juga untuk menempatkannya sebagai bagian menyeluruh dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Pasal 53 dari ndang-

undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang memberi peluang untuk partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses penyusunan peraturan perundang-undangan ini, bukan hanya ditingkat pusat, tetapi juga ditingkat daerah dan desa.