

PENGABAIAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL DALAM PERSPEKTIF KEADILAN (Studi Kasus Warga Moro-Moro Register 45, Kabupaten Mesuji Lampung)

Oki Hajiansyah Wahab

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum KPK Universitas Diponegoro dan
Tim Asistensi Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Kasus Mesuji 2011-2012
e-mail :pama_mao@yahoo.com

ABSTRACT

The constitution has clearly provided legal protection toward rights of citizen. Constitutionalism regime contains the idea of power restriction and secures civil rights through constitution. Nevertheless, some places in which agrarian conflicts occur, the ignorance of civil rights seem to be prominent. People living in the forest area of register 45 Mesuji Lampung is the picture of people who, for more than twelve years, are missing their constitutional rights. Local government does not recognize them as resident just because they occupy forest area which its management is delegated to private party. The critical legal studies perspective is constantly examining legal performance with the authority behind the law and the power within a community. Critical legal theory is focusing on the importance of a legal study which not only criticizes the substance of rule but also takes the whole aspect of social life and law into account.

Keywords: Agrarian Conflict, Ignorance, Constitutional Rights, Citizen.

ABSTRAK

Konstitusi telah jelas memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak warga negara. Rezim yang konstitusionalisme memuat ide pembatasan kekuasaan dan hak-hak sipil yang penjaminannya melalui konstitusi. Namun demikian, di beberapa tempat di mana konflik agraria terjadi, ketidaktahuan hak-hak sipil tampaknya menonjol. Masyarakat yang tinggal di kawasan hutan register 45 Mesuji Lampung adalah gambaran orang-orang yang selama lebih dari dua belas tahun hilang hak konstitusionalnya. Pemerintah daerah tidak mengakui mereka sebagai warga hanya karena mereka menempati kawasan hutan yang pengelolaannya diserahkan kepada pihak swasta. Melalui hukum kritis Studi perspektif terus mengkaji kinerja hukum dengan otoritas di balik hukum dan kekuasaan dalam masyarakat. Teori hukum kritis berfokus pada pentingnya studi hukum yang tidak hanya mengkritik substansi aturan tetapi juga mengakomodir seluruh aspek kehidupan sosial dan hukum.

Kata kunci: Konflik Agraria, Ketidaktahuan, Hak Konstitusional, Citizen.

PENDAHULUAN

KONFLIK AGRARIA YANG terus mencuat ke permukaan akhir-akhir ini jika kita telaah bersama sesungguhnya merupakan implikasi dari orientasi ekonomi dan

kebijakan agraria di masa lalu. Warisan kebijakan tersebut ternyata melahirkan ke-timpangan penguasaan dan konflik agraria berkepanjangan. Sektoralisasi undang-undang yang mengatur pengelolaan sumber-sumber agraria ditengarai sebagai faktor yang

ikut mendorong munculnya konflik-konflik agraria. Lahirnya berbagai UU Sektorial seperti UU Perkebunan, UU Kehutanan berimplikasi pada semakin beragamnya aturan tentang pengelolaan sumber-sumber agraria terutama tanah. Beragamnya aturan ini menyebabkan disharmonisasi hukum¹ yang justru melahirkan persoalan-persoalan hukum disatu sisi, disisi lain memperdalam ketimpangan struktur agraria. Data versi KPA menyatakan sepanjang tahun 2011 terdapat 163 konflik agraria di Indonesia sepanjang tahun 2011, dengan jumlah rakyat yang menjadi korban tewas mencapai 22 orang, 34 orang yang tertembak, 279 orang yang ditahan dan 147 orang yang mengalami penganiayaan. Angka ini naik dibandingkan tahun 2010 dimana terdapat 106 konflik agraria dengan tiga orang meninggal.

Dari 163 konflik agraria sepanjang 2011, rinciannya 97 kasus di sektor perkebunan, 36 kasus di sektor kehutanan, 21 kasus di sektor infrastruktur, delapan kasus di sektor pertambangan, dan satu kasus di wilayah tambak atau pesisir. Dari sebaran konflik, Jawa Timur sebagai wilayah yang paling banyak dengan 36 kasus, disusul Sumatera Utara (25), Sulawesi Tenggara (15), Jawa Tengah (12), Jambi (11), Riau (10), Sumatera Selatan (9), dan sisanya tersebar di sejumlah provinsi. Konflik agraria yang terjadi pada 2011 melibatkan 69.975 kepala keluarga dengan luasan areal konflik mencapai 472.048,44 hektare.

Data Sensus Pertanian (SP) menunjukkan jumlah petani gurem dalam 10 tahun terakhir terus meningkat (1993-2003) dari 10,8 juta menjadi 13,7 juta orang.² Eskalasi

¹ Keluhan terkait sektoralisasi dan disharmonisasi hukum ternyata juga disampaikan oleh kalangan pengusaha hutan, Lihat Berita Bisnis *Indonesia*, 29 Februari 2012, *Inkonsistensi hukum dikeluhkan*

² Hasil Sensus Pertanian 2003 yang disampaikan oleh Direktur Statistik Pertanian BPS, menunjukkan semakin miskinnya petani Indonesia. Hal itu terlihat dari meningkatnya jumlah petani gurem pada tahun 2003 yang naik menjadi 56,5%. Selama sepuluh tahun terakhir, jumlah petani gurem meningkat 2,6% per tahun.

konflik agraria yang terus meningkat tidak dapat dipisahkan dari rangkaian produk kebijakan yang dihasilkan oleh negara di sektor agraria, misalnya mekanisme pengadaan tanah. Mekanisme pengadaan tanah melalui intervensi negara ini dijalankan melalui penetapan berbagai jenis hak tertentu atas tanah dan kekayaan alam yang ada didalamnya. Berbagai jenis hak diperkenalkan antara lain Hak Guna Usaha, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, Kontrak Karya Pertambangan, dan lain-lain.

Kawasan kehutanan adalah salah satu kawasan yang juga mengalami banyak konflik. Penunjukan sepihak kawasan hutan di masa lalu oleh pemerintah menjadi salah satu faktor pemicu maraknya konflik-konflik di kawasan hutan.³ Saat ini, sekitar 133,6 juta Ha dari 187,9 Ha atau 71,1 persen luas daratan Indonesia masuk dalam kawasan hutan. Sebanyak 25.384.650 Ha dikuasakan dalam bentuk Hak Pengelolaan Hutan, 8.441.976 Ha dikuasai oleh perusahaan Hutan Taman Industri, 9 juta lebih dikuasai perkebunan besar sawit, dan 28,27 juta hektar untuk kontrak pertambangan. Dari luasan tersebut sedikitnya terdapat 33.000 desa definitif yang masuk ke dalam kawasan hutan.⁴

Dominasi negara dan swasta semakin mempersempit akses masyarakat untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya alam. Akses dan pemanfaatan yang

³ MK baru saja mengabulkan *judicial review* lima Bupati Kalteng terhadap UU Kehutanan. MK menghapus Frasa "Penunjukan dan atau" pasal 1 angka 3. Dalam pertimbangan hukumnya MK berpendapat dalam pasal itu, pemerintah bisa salah tafsir dan berbuat sewenang-wenang dalam memberikan status kawasan di daerah pemohon. Pasalnya, dalam penetapan sebuah kawasan sebagai kawasan hutan cukup dengan frasa "ditunjuk dan atau".

⁴ Siaran Pers Sekretariat Bersama Pemulihan Hak Rakyat Indonesia menyebutkan Ada banyak versi yang menyebutkan jumlah desa di Kawasan Hutan bandingkan dengan data Kementerian Kehutanan yang menyebutkan 24.000 desa berada di kawasan hutan, Sementara menurut KPA dalam siaran Persnya, seperti dikutip dari, *Konflik Agraria Semakin Eksektif*, Kompas 6 Februari 2011 pemulihan Hak Rakyat Indonesia menyebutkan terdapat 19.000 desa berada dalam kawasan hutan.

diberikan oleh eksploitasi sumber daya alam hanya dinikmati oleh aktor-aktor tertentu, sehingga mendorong terciptanya ketimpangan sosial dan ekonomi. Menurut data Kementerian Kehutanan, luas Hutan Tanaman Industri (HTI) hingga kini mencapai 9,39 juta hektar dan dikelola oleh 262 unit perusahaan dengan izin hingga 100 tahun. Bandingkan dengan izin Hutan Tanaman Rakyat (HTR) sampai sekarang hanya seluas 631.628 hektar. Sementara, luas HPH di Indonesia 214,9 juta hektar yang dikuasai 303 perusahaan HPH.⁵

Kondisi kawasan kehutanan di Lampung dari Data Dinas Kehutanan Propinsi Lampung Tahun 2003 menyebutkan Propinsi Lampung memiliki luas wilayah 3.301.545 Ha, sebesar 32 persen dari luas tersebut berstatus kawasan hutan negara. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan tahun 1991 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan di Propinsi Lampung melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dan Peraturan Daerah Tingkat I Lampung Tahun 1993 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) yang disahkan oleh Menteri Dalam Negeri adalah seluas 1.237.200 Ha (37,47 persen) dari total luas propinsi. Luas kawasan hutan negara kembali berubah setelah dikeluarkannya Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 416/Kpts-II/1999 yaitu menjadi 1.144.512 Ha (34,66 persen) dari luas daratan Lampung. Pada tahun 1999, kembali dikeluarkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 256/Kpts-II/2000 sehingga luas kawasan hutan negara di Propinsi Lampung kembali berubah menjadi 1.004.735 Ha atau seluas 30,43 persen dari total luas Propinsi Lampung. Perubahan terakhir tersebut adalah implikasi dari penunjukkan ulang peruntukan kawasan Hutan Produksi Dapat Dikonversi (HPK) menjadi areal penggunaan lain. Saat ini didominasi

⁵ *Konflik Agraria Semakin Eksektif*, Kompas 6 Februari 2011

oleh konflik-konflik antara masyarakat sekitar hutan dengan pemerintah. Klaim terhadap status kepemilikan lahan dan akses pengelolaan merupakan tema konflik di kawasan hutan.⁶ Salah satu konflik terpanjang di Lampung adalah konflik di kawasan Hutan Register 45 Kabupaten Mesuji Lampung.⁷

Laporan Tim Gabungan Pencar Fakta (TGPF) Kasus Mesuji⁸ menyebutkan bahwa konflik di Register 45 adalah konflik penguasaan dan pengelolaan hutan tanaman industri yang sejak lama telah menjadi silang sengketa antara investor, masyarakat, dan pemerintah. Kebijakan pemerintah yang berubah-ubah, tidak terkoordinasi, minimalnya pengawasan pemerintah, investor yang tidak menjalankan kewajiban, menyalahgunakan izin, masyarakat yang tersingkir dan menjadi agresif, beroperasinya spekulasi tanah telah menyebabkan persengketaan yang ada di Register 45 terus terjadi dan tidak pernah tuntas diselesaikan.⁹

Pengalaman berbagai konflik pengelolaan sumber-sumber agraria seringkali berakhir dengan berbagai kisah terabainya hak-hak warga negara. Konflik agraria ini bukan hanya berdimensi kekerasan, tetapi lebih jauh konflik-konflik tersebut mengakibatkan hilangnya hak-hak konstitusional warga negara. Masyarakat Moro-moro adalah masyarakat yang berasal dari berbagai daerah di Lampung masuk

⁶ Kusworo, *Pengembangan PSDHBM, Pengalaman Lampung Barat*, 2002, hlm. 2.

⁷ Sebelumnya kawasan Hutan Register 45 masuk dalam Kabupaten Tulang Bawang. Pada tahun 2008 terjadi pemekaran dan Kawasan Register 45 masuk ke dalam wilayah Kabupaten Mesuji. Konflik ini telah berlangsung selama belasan tahun dan melahirkan banyak korban.

⁸ Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Kasus Mesuji dibentuk oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan lewat KEP.64/MENKO/POLHUKAM/12/2011. Tim bertugas untuk melakukan pencarian fakta peristiwa menyangkut latar belakang, pelaku, dampak yang ditimbulkan, maupun hal-hal lain yang terkait dengan peristiwa di Kabupaten Ogan Komering Ilir Provinsi Sumatera Selatan dan Kabupaten Mesuji Provinsi Lampung.

⁹ Laporan TGPF Kasus Mesuji hlm 4

dalam kawasan Hutan Register 45 pada tahun 1997 menjelang reformasi. Periode 1997-2000 di Lampung terjadi eksodus masyarakat ke dalam kawasan hutan akibat terbukannya iklim demokrasi dan reformasi kala itu. Sampai dengan saat ini mereka telah tinggal selama 15 tahun dan mengelola lahan seluas 2.444 hektar. Berdasarkan Sensus Penduduk (SP) 2010, terdapat setidaknya 3359 jiwa yang berada di wilayah yang disebut Moro-Moro. Oleh pemerintah daerah mereka disebut sebagai penduduk ilegal maupun perambah hutan. Register 45, Sungai Buaya, Kabupaten Mesuji, Provinsi Lampung adalah salah satu bagian masyarakat yang merasakannya beratnya menghadapi tekanan dan berbagai tindakan diskriminasi lainnya. Selama 15 tahun terakhir pemerintah daerah mengabaikan hak-hak konstitusionalnya akibat konflik agraria yang menyelimutinya.

Tinggal di kawasan hutan Register 45 yang hak pengelolaannya dikuasai oleh PT Sylva Inhutani Lampung (SIL) adalah merupakan perusahaan patungan antara PT. Silva Lampung Abadi dan PT. Inhutani V. PT Silva Inhutani Lampung (PT SIL) didirikan berdasarkan akte Notaris nomor 360 tanggal 27 Oktober 1992. PT SIL semula merupakan perusahaan patungan antara PT Silva Lampung Abadi dengan salah satu perusahaan BUMN yaitu PT Inhutani V dengan modal dasar Rp 42.229.000.000,-.

Dengan modal ditempatkan Rp 19.705.000.000,- komposisi PT Silva Lampung Abadi menguasai 60 % saham sedangkan PT Inhutani V 40%. Grup Usahannya memiliki banyak konsesi hutan di Propinsi Lampung. Widarto, Pemiliknya menurut versi *Globe Asia's 150 Richest Indonesians* Juni 2011 lalu, sebagai representasi dari Sungai Budi Group berada pada peringkat 145 dengan total kekayaan mencapai US\$ 86 juta. PT Silva Inhutani dan jaringannya berdasarkan data yang diperoleh dari Kementrian Kehutanan Sungai Budi Grup

menguasai 50 % HTI di Propinsi Lampung yang menyebabkan masyarakat harus menyangkal predikat “perambah” dan “masyarakat ilegal”. Konsekuensinya hak-hak konstitusional mereka sebagai warga negara secara sengaja diabaikan. Tidak memiliki KTP, berbagai dokumen kependudukan lainnya, kehilangan hak-hak politiknya dalam setiap pemilu maupun pilkada, akses pendidikan dan kesehatan dasar yang memadai adalah konsekuensi berdiam di kawasan hutan register.

Pembukaan konstitusi kita sebagai kesepakatan bersama tentang cita-cita bersama sebagai dasar konstitusionalisme Indonesia menunjukkan secara jelas tujuan bernegara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya paham negara hukum sebagaimana ditentukan Pasal 1 ayat (3) UUD 45¹⁰ berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alinea keempat pembukaan dan ketentuan Pasal 34 UUD 1945. Di sini tampak jelas bahwa negara kesejahteraan yang dituju didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan pembukaan UUD 1945.¹¹

Dalam konteks negara kesejahteraan, salah satu kepentingan paling mendasar bagi setiap manusia adalah perlindungan terhadap hak-haknya sebagai manusia. Perlindungan hak asasi manusia merupakan salah satu materi inti dari naskah undang-

¹⁰ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Prinsip negara hukum berarti menjunjung tinggi supremasi, persamaan kedudukan di hadapan hukum, serta menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

¹¹ Lihat Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II sendi-sendi/Fundamental Negara*, Jakarta, 2010, hlm. 11-37, 63.

undang dasar negara modern. Konsep negara hukum kesejahteraan mengharuskan pemerintahan berlandaskan pada dua hlm. *Pertama*, pemerintahan tunduk dan didasarkan pada hukum yang berlaku. *Kedua*, negara bertugas mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹²

Kekuasaan negara seperti tersebut di atas tetap dibatasi oleh prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi. Bagir Manan¹³ menjelaskan bahwa dalam negara hukum kesejahteraan pada pokoknya memuat tiga aspek utama yaitu aspek politik (antara lain pembatasan kekuasaan negara), aspek hukum (antara lain supremasi hukum, asas legalitas dan *the rule of law*), dan aspek sosial ekonomi yaitu keadilan sosial (*social justice*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*).

UUD 1945 juga secara tegas telah melarang berbagai tindakan diskriminasi sebagaimana tercermin pada Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 I ayat (2). Hal yang sama juga tercermin dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang juga tidak membenarkan diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik. Ironisnya konstitusi yang didalamnya terdapat berbagai pasal yang melindungi hak-hak konstitusional warganegara tidak pernah dirasakan oleh ribuan masyarakat Moro-Moro.

Pasca Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, ketentuan mengenai hak asasi manusia dan hak-hak warga negara dalam

UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Hal ini menjadikan UUD 1945 sebagai salah satu undang-undang dasar yang paling lengkap memuat perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara. Pasal 26 UUD tahun 1945 juga dengan jelas mengatur tentang siapa yang disebut dengan penduduk dan warga negara.¹⁴

Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 menegaskan, bahwasannya setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Selanjutnya dalam Pasal 28 I ayat (2) yang menyatakan bahwasannya setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Sesuai dengan prinsip kontrak sosial maka setiap hak yang terkait dengan warga negara dengan sendiri bertimbang-balik dengan kewajiban negara untuk memenuhinya.

Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 menunjukkan tanggung jawab negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM. Sedangkan Pasal 28I ayat (5) menegaskan penegakan dan perlindungan hak asasi manusia yang sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Di samping jaminan hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi, setiap Warga Negara Indonesia juga diberikan jaminan hak konstitusional dalam UUD 1945. Konstitusi kita juga memuat ketentuan mengenai jaminan hak asasi manusia tertentu yang hanya berlaku bagi Warga Negara, misalnya, hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan dan lain-lain yang menimbulkan kewajiban bagi negara untuk memenuhi hak-hak tersebut.

¹⁴ Berdasarkan Pasal 26 UUD 1945, 1.) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Sementara 2.) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. 3.) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang

¹² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Disertasi, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 64.

¹³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan : Jakarta, 1994, hlm.19

Membaca UUD 1945 dengan cermat maka akan ditemukan istilah yang mengarah pada pemahaman bahwa Indonesia sebagai Negara hukum kesejahteraan. Makna dari pernyataan dalam UUD 1945 dapat dikategorikan bahwa Indonesia termasuk negara hukum kesejahteraan. Konsep Negara kesejahteraan memikul tanggung jawab utama untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas rumusan masalah yang hendak diangkat dalam tulisan ini adalah :

1. Betulkah kebijakan pengabaian hak-hak konstitusional yang dilakukan pemerintah daerah terhadap warga Moro-Moro Register 45, Kabupaten Mesuji Lampung?
2. Bagaimanakah implikasi pengabaian hak-hak konstitusional yang dilakukan pemerintah daerah terhadap warga Moro-Moro Register 45, Kabupaten Mesuji Lampung?
3. Betulkah kebijakan pengabaian hak-hak konstitusional yang dilakukan pemerintah daerah terhadap warga Moro-Moro Register 45 diakibatkan oleh faktor-faktor non-hukum?

Teori negara hukum kesejahteraan digunakan sebagai pisau analisis terhadap kebijakan hukum yang tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Teori ini merupakan perpaduan antara konsep negara hukum (klasik) dan negara kesejahteraan. Konsep negara hukum klasik,¹⁵ menempatkan hukum sebagai

¹⁵ Konsep negara hukum klasik dalam kepustakaan hukum Eropa Kontinental dikenal dengan istilah *rechtsstaat* dan di Anglo Amerika dikenal dengan istilah *the rule of law*. Konsep "*rechtsstaat*" pada mulanya dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, dan Julius Stahl, sedangkan "*the rule of law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey, Lihat Jimly Asshiddiqie, "Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional", *Makalah*, Disampaikan dalam seminar "UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium III". Bandingkan dengan Philipus M. Hadjon, yang menjelaskan bahwa "*rechtsstaat*" dan "*the rule of law*" memiliki karakteristik berbeda. Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan

dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dilakukan di bawah kekuasaan hukum.

Sementara dalam konsep negara hukum kesejahteraan,¹⁶ negara selain tunduk pada hukum yang berlaku, juga memiliki tugas dan tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Negara tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi bertanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab negara, menurut Frans Magnis-Suseno, negara secara hakiki bertugas untuk mengusahakan kesejahteraan umum. Untuk itu negara harus mengusahakan semua prasyarat, kondisi, prasarana agar masyarakat dapat hidup dengan adil dan sejahtera.¹⁷ Meminjam pendapat Wolfgang Friedmann,¹⁸ tugas tersebut memiliki konsekuensi

menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. *Rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*modern Roman Law*", sedangkan *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut "*common law*". Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu : Surabaya, 1987, hlm. 72.

¹⁶ Dalam berbagai literatur negara hukum kesejahteraan disebut dengan istilah yang berbeda-beda. Lemaire menyebutnya *bestuurzorg* (negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum) atau *welvaarstaat* atau *verzorgingsstaat*, sedangkan A.M. Donner menyebutnya *sociale rechtsstaat* (S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 133). Sementara Dalam kepustakaan Indonesia konsep negara hukum modern ini lazim diterjemahkan menjadi "negara hukum kesejahteraan" atau "negara hukum dalam arti luas" atau "negara hukum dalam arti materiil" (Lihat antara lain Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 38; Abrar Saleng, *Loc. Cit*; Satjipto Rahardjo menyebut dengan istilah "negara hukum yang membahagiakan rakyatnya" (Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2008, hlm.100-119).

¹⁷ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia : Jakarta, 1991, hlm. 316.

¹⁸ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, London: Steven and Sons, 1971, hlm. 3, sebagaimana dikutip Abrar Saleng, *Op. Cit.*, hlm.16.

bahwa negara harus berfungsi baik sebagai penyedia (*provider*) kesejahteraan rakyat maupun sebagai pengatur (*regulator*) dalam pembangunan ekonomi, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Meminjam pendapat Jeremy Bentham bahwa ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Bentham mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Menurut Bentham, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.¹⁹

Metode Penelitian

Sebagaimana disampaikan di atas, Penelitian ini berada dalam ranah *Socio legal studies*, yaitu menganalisis dan permasalahan pertanyaan-pertanyaan hukum, namun dalam pendekatan metodologisnya, menggunakan pendekatan interdisipliner. Sebagai penelitian *socio-legal* digunakan dua cara sekaligus, yaitu metode analisis tekstual terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait dan studi lapangan dengan cara wawancara, observasi, dan tinggal bersama (*live in*) masyarakat Moro-Moro.

PEMBAHASAN

A. Kritik Atas Kebijakan Pengabaian Hak-Hak Warga Negara

Hukum modern yang kelihatan tenang dan beradab dari luar ternyata sarat dengan desakan dan tuntutan kekuasaan bisnis. Ketika kekuasaan bisnis ini menjadi

penentu lahirnya suatu produk hukum baik secara langsung maupun tidak, maka dapat diduga arah pembangunan hukum menjadi bisnis. Satjipto Rahardjo menjelaskan fenomena kosmologi masyarakat industri dimana proses-proses produksi ekonomi memerlukan tatanan sosial yang mampu menciptakan medan sosial dimana proses-proses ekonomi dapat berlangsung secara baik. Masyarakat Industri menginginkan suatu sistem hukum yang formal-logis yang dapat memberikan prediktabilitas tinggi dan kalkulasi produksi ekonomi.²⁰

Secara formal pembuat undang-undang adalah DPR bersama pemerintah, tetapi sesungguhnya banyak peraturan dan kebijakan yang lahir karena pengaruh perusahaan dan investasi.²¹ George Soros menyebutnya sebagai "*unholy alliances*" antara bisnis dan pemerintah, atau pengusaha dan penguasa. Prosedur hukum tetap dipatuhi, tetapi berbagai fungsi negara sebagai *welfare state* telah dipangkas dan dibengkokkan oleh kepentingan bisnis.²²

Hal yang sama juga berlaku di daerah bagaimana pemerintah daerah membangun sebuah kebijakan yang juga dipengaruhi oleh kepentingan investasi di wilayahnya. Ketika hukum sudah menjadi bisnis, tujuan hukum sebagai pemberi rasa keadilan, terutama untuk melindungi si lemah, menjadi

²⁰ Satjipto dalam FX Adji Samekto, *Justice Not For All*, Kritik terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis, Genta Press : Yogyakarta, hlm.43

²¹ Dalam berbagai kesempatan di media Ketua MK, Mahfud MD, menyatakan bahwa sejak tahun 2003 sampai dengan tanggal 9 November 2011, ada 406 kali pengujian Undang-undang ke MK, dan 97 diantaranya dikabulkan. Menurutnya jumlah 97 perkara dengan konsekuensi ratusan pasal yang dibatalkan MK itu menandakan begitu buruknya pembuatan UU. Salah satu sebab buruknya UU karena ada jual beli pasal. Lihat juga :Pembuatan UU di DPR Banyak Ditunggangi Asing , Okezone 16 Niovenber 2011, Politikus PDIP , Eva Sundari mengakui bahwa banyak pembuatan Undang-Undang adalah pesanan asing. Menurutnya , draft-draft UU Liberalisasi Energi, Keuangan, Sumber Daya Alam atau pertanian bahkan disiapkan oleh konsultan-konsultan asing dan sering dibiayai oleh World Bank dan IMF yang memang merupakan agen-agen pelaksana World Trade Organization (WTO).

²² George Soros, *Open Society:Reforming Global Capitalism*, New York,Public Affairs, p. xi

¹⁹ Edi Suharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa Yang Bisa Dipetik Untuk Membangun Indonesia*, makalah disampaikan pada Seminar Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

melenceng karena hukum sudah menjadi komoditas dan lebih mementingkan fasilitas bisnis. Kolaborasi antara kekuasaan dan ekonomi pada akhirnya menyebabkan masyarakat sulit untuk mengakses keadilan.

Sikap pemerintah daerah kukuh berargumen bahwa berdasarkan UU 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan menyebabkan Masyarakat Moro-Moro mereka tidak bisa dikategorikan sebagai penduduk karena bertempat tinggal di kawasan hutan meski faktanya selama belasan tahun mereka sudah menjadi sebuah entitas komunitas masyarakat layaknya desa. Mereka juga dianggap melanggar UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Karl Llewellyn secara radikal memperlihatkan *'legal indeterminacy'* bahwa *"a statute cannot go beyond its text"* (perundang-undangan tidak dapat melampaui teksnya), tetapi juga prinsip bahwa *"to effect its purpose a statute must be implemented beyond its text"* (untuk mempunyai akibat pada tujuannya sebuah peraturan perundang-undangan harus diimplementasikan melampaui teksnya).²³ Konsideran UU 23 tahun 2006 pada bagian menimbang disebutkan :

a. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

b. Bahwa untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu dilakukan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan.

Konsideran UU tersebut menunjukkan landasan filosofis kewajiban negara untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan yang dialami oleh penduduk Indonesia baik yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Bab I, Pasal 1 ayat 2 dan 3 yang disebut dengan definisi Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.

Pasal 2 UU 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan mengatur bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh: a. Dokumen Kependudukan; b. Pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; c. Perlindungan atas Data Pribadi; d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen; e. Informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya.

Bila dikaitkan dengan kewajiban penduduk seperti diatur dalam Pasal 3 UU 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan mengenai prosedur pelaporan peristiwa kependudukan dikaitkan dengan konteks masyarakat Moro-Moro yang masuk dalam kawasan hutan pada tahun 1997 saat UU Kependudukan belum diberlakukan. Ketika UU Kependudukan

²³ Karl Llewellyn dalam Widodo Dwi Putro, *Mencari Kebenaran Materiil dalam Hard Case*, Makalah, 2010, hlm 11. Karl Llewellyn adalah seorang penganut aliran realisme hukum. Realisme hukum menurutnya bukan sebuah filsafat melainkan teknologi. Realisme hukum tidak lebih dari hanya sekedar teknologi. Sumbangan terbesar Llewellyn adalah pada pandangannya tentang fungsionalisme yakni mengartikan hukum sebagai mesin yang punya tujuan tertentu.

diberlakukan, masyarakat Moro-Moro telah berusaha melaporkan keberadaan mereka pada desa-desa resmi terdekat sampai kepada Dinas Kependudukan Kabupaten namun kebijakan menolak dan mengabaikan masyarakat Moro-moro sudah diberlakukan.

Kita bisa menelusuri semangat atau *moral reading* dalam risalah pembahasan UU Administrasi Kependudukan. Pembahasan UU Administrasi Kependudukan adalah sebuah upaya untuk menciptakan hukum nasional dimana sebelumnya selama puluhan tahun kita menggunakan produk hukum kolonial dalam pengaturan administrasi kependudukan.²⁴ Kita juga bisa membaca alasan pembahasan RUU ini sebagai *Pertama*, upaya melaksanakan perintah pasal 26 Ayat (2) Konstitusi yang memerintahkan pengaturan melalui undang-undang segala hal yang berkaitan dengan warganegara. *Kedua*, menggantikan aturan-aturan peninggalan Belanda yang tidak lagi sesuai dengan konstitusi karena bersifat diskriminatif. *Ketiga*, memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi warga negara dalam rangka mendapatkan hak publik dan hak keperdataan dalam administrasi kependudukan. *Keempat*, memberikan kepastian hukum dan mencegah kesimpangsiuran dalam pengurusan administrasi kependudukan.²⁵

Bila kita tinjau lebih jauh lagi pasal 28H ayat (3) konstitusi kita juga mengamanat-

²⁴ Meski kita tidak lagi mengenal segregasi penduduk berdasarkan suku, agama, ras dan golongan, sebelum lahirnya UU Administrasi Kependudukan Indonesia masih menggunakan aturan yang sifatnya khusus. Seperti aturanm pecatatan sipil bagi penduduk keturunan Tionghoa yang menggunakan *Bepalingen voor Geheel Indonesie Betreffende het Burgerlijken Handersrecht van de Chinezean*, *Staatsblad* 1927;129 jo *Staatsblad* 1939;288 sebagaimana diubah terakhir dalam *Staatsblad* 1946;136 dan bagi golongan Kristen menggunakan *Huwelijk sordonantie voor Christenenen Indonesiers Java, Minahasa en Amboniëna*, *Staatsblad* 1933;74 jo *Staatsblad* 1939;288. Lihat *Hak Asasi Manusia dalam Pusaran Politik Transisional*, ELSHAM, 2011, hlm. 94.

²⁵ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Pembahasan UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*, Jakarta

kan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pemerintah sesungguhnya dapat mengkategorikan masyarakat Moro-Moro sebagai penduduk yang rentan akan administrasi kependudukan dimana Pasal 25 UU Kependudukan telah mengaturnya.²⁶

Pemerintah daerah juga bisa menggunakan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No 471.13/2335/SJ tanggal 22 Juni 2011 yang ditujukan kepada Kepala Daerah di seluruh Indonesia memberikan himbauan untuk melakukan pendataan terhadap bagi penduduk yang bertempat tinggal di lokasi milik orang lain, menempati lahan kosong milik BUMN atau perusahaan swasta, serta orang terlantar. Surat Edaran ini merupakan lanjutan dari Peraturan Mendagri No 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pendaftaran dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan.

Masyarakat yang berdiam di kawasan Hutan Register 45 juga bukan tidak berupaya mendaftarkan keberadaannya kepada pemerintah setempat sesuai dengan amanat UU Kependudukan. Sejak tahun 2006 berulang kali mereka mencoba mendaftarkan diri namun pemerintahan desa terdekat kesulitan menerima karena adanya kebijakan pemerintah daerah dan Provinsi yang melarang desa-desa terdekat untuk mengakomodir masyarakat Moro-Moro. Kebijakan pengabaian ini pada akhirnya melahirkan berbagai tindakan diskriminatif.

Konstitusi kita dengan jelas mengatur bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang

²⁶ Pasal 25 Ayat (1) UU 23 Tahun 2006 tentang kependudukan menyebutkan ; Instansi Pelaksana wajib melakukan pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan yang meliputi :a. Penduduk korban bencana alam ;b. Penduduk korban bencana social; c. Orang terlantar; dan d. Komunitas terpencil

sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pasal ini menunjukkan semangat negara untuk membantu warga negaranya untuk mendapatkan kesempatan, kemudahan dan perlakuan khusus bila diperlukan untuk mendapatkan persamaan perlakuan dan rasa keadilan. Pasal 28 I ayat (2) Konstitusi kita menyatakan bahwasannya setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Sikap diskriminasi sendiri diterangkan pasal 1 butir 3 UU No.39 tahun 1999.²⁷

Selain diatur dalam konstitusi juga adanya *legal rights* tentang hak untuk mendapatkan perlakuan khusus bagi masyarakat rentan. Hal tersebut dapat kita lihat dalam Pasal 5 Ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Meski sederet aturan baik yang tercantum dalam konstitusi maupun berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, faktanya masyarakat Moro-Moro selama belasan tahun kehilangan hak-hak konstitusionalnya maupun hak-hak hukumnya yang diatur berbagai peraturan perundang-undangan. Lewat argumentasi kepastian hukum pemerintah mengingkari kewajiban asasinya untuk melindungi dan menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pemerintah lebih memilih melindungi pemilik modal besar dan investasi dibanding memberikan penghormatan, pemenuhan

dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.

Pemerintah daerah agaknya lebih memilih kebijakan yang tidak sejalan dengan semangat konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan dengan berlindung dibalik berbagai alasan prosedur dan teknis administrasi, maka tepatlah kritik yang disampaikan Unger bahwa dalam era negara kesejahteraan, maka wacana hukum semestinya berorientasi kebijakan.²⁸

Jika dirunut secara historis, kebijakan pengabaian yang dilakukan pemerintah dilakukan berdasarkan pemahaman hukum yang legal formal yang berasal dari pengaruh aliran positivisme. Hal inilah yang mendapat kritik keras dari aliran hukum kritis, positivisme hukum dan pemahaman yang legal-formal dianggap tidak mampu menjelaskan berbagai persoalan aktual dan faktual yang ditimbulkan dari proses perubahan dan dinamika masyarakat yang begitu cepat.²⁹

Situasi ini mendorong kita untuk merenungkan apa yang dikatakan oleh Satjipto Rahardjo untuk terus memperbaiki cara ber-hukum kita sehingga mampu melayani dan membawa rakyat kepada kesejahteraan dan kebahagiaan. Asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, hukum hendaknya dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan pro-rakyat.³⁰ Hukum progresif yang ditawarkan Satjipto Rahardjo mengajak kita untuk tidak berpikir semata-mata menurut "*legal*

²⁷ Diskriminasi berdasarkan pasal 1 butir 3 UU No.39 tahun 1999 adalah : *Setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.*"

²⁸ Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis, Kajian Tentang Posisi Hukum Dalam Masyarakat Modern*, Nusamedia : Bandung, 2008, hlm. 23.

²⁹ Soetandyo Wignyosoebroto, *Op.cit*, hlm 161

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm 6

way” tetapi lebih daripada itu menurut “reasonable way”.³¹

Di sinilah sesungguhnya konteks relasi negara-rakyat diuji, tidak hanya dalam bentuknya yang termaterialkan dalam konstitusi sebuah negara, tetapi bagaimana negara mengimplementasikan tanggung jawabnya atas penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia.³² UUD 1945 semestinya menjadi pemandu ukuran konstitusionalitas bagi tindakan maupun tanggung jawab pemerintah atas nama negara terhadap rakyatnya.

B. Implikasi Pengabaian Hak-Hak Konstitusional Warga Moro-Moro Register 45, Kabupaten Mesuji Lampung

1. Pengabaian Hak-Hak Politik Warga Negara

Pemerintah daerah sejak Kabupaten Tulang Bawang sampai Kabupaten Mesuji enggan memberikan dokumen kependudukan dan hak politik kepada warga Moro-Moro. Pemerintah beralasan, warga Moro-Moro menempati kawasan yang tidak boleh ditempati. Pemberian dokumen kependudukan dianggap dapat membawa implikasi politik terhadap status kependudukan warga Moro-Moro terhadap lahan yang mereka diami saat ini. Lewat Surat Gubernur Nomor 270/0973/II.03/2011 Tentang Tindak lanjut penanganan Hak Politik masyarakat Kawasan Hutan Register 45, Pemerintah daerah menegaskan untuk tidak memberikan hak politik kepada masyarakat di Kawasan Hutan Register 45 dengan alasan bukan

merupakan penduduk dan tidak memiliki KTP.³³

Hak politik warga negara sebagaimana diuraikan diatas merupakan hak yang bersifat universal sebagaimana ditegaskan dalam kovenan hak sipil dan politik PBB tahun 1966³⁴ yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU No.12 tahun 2005. Ketentuan mengenai hak politik warga Negara dalam kovenan hak sipil tersebut diatas, sebetulnya juga diatur dalam pasal 27 ayat 1 UUD 1945.³⁵

Penegasan konstitusionalitas dan *legal right* hak politik warga Negara, tertuang dalam Pasal 43 Undang Undang No.39 tahun 1999 tentang HAM.³⁶ Berdasarkan Deskripsi tersebut, dapat dipahami bahwa hak politik warga Negara baik hak politik

³³ Surat ini dikeluarkan pemerintah setelah mendapatkan kritik berbagai pihak yang meminta pemerintah untuk memenuhi hak politik masyarakat di kawasan hutan. Sebelumnya DPRD, DPD RI, KOMNASHAM, beberapa akademisi dan berbagai organisasi masyarakat sipil meminta pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten) untuk menjelaskan status masyarakat dan mengembalikan hak politik warga Moro-Moro di Kawasan Hutan Register 45.

³⁴ Dalam pasal 25 kovenan hak sipil dan politik ditegaskan : *Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk: (a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; (c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.*

³⁵ Pasal 27 ayat 1 UUD 1945 berbunyi “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

³⁶ Pasal 43 Undang Undang No.39 tahun 1999 tentang HAM berbunyi : (1) *Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.*

³¹ Satjipto Rahardjo. *Konsep dan Karakteristik Hukum Progresif*. Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Progresif I, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dan Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta di Semarang, tanggal, 15 Desember 2007, hlm. 11.

³² Herlambang Perdana Wiratraman, *Konstitusionalisme dan HAM, Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. 1 Januari 2005, hlm. 2.

aktif³⁷ maupun pasif³⁸ dijamin oleh konstitusi dan peraturan hukum di Indonesia. Hak politik juga adalah hak yang diakui dan dilindungi oleh Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang juga telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2005. Implikasinya pemerintah memiliki kewajiban untuk mengambil berbagai langkah dan kebijakan dalam melaksanakan kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak setiap orang yang tinggal di wilayah dan yurisdiksi Indonesia.

2. Hilangnya Hak-Hak Anak

Pengabaian hak-hak konstitusional juga dialami oleh ratusan anak di Moro-Moro. Anak-anak yang lahir di wilayah Hutan Register 45, sejak di dalam kandungan sudah merasakan beratnya tekanan hidup akibat kebijakan pengabaian hak-hak konstitusional. Berdasarkan Sensus Penduduk (SP) Tahun 2010 terdapat 1.018 kepala keluarga dengan total penduduk mencapai 3359 jiwa.³⁹ Dari jumlah tersebut, terdapat 478 anak balita yang kehilangan haknya untuk mendapatkan akta kelahiran dan pelayanan kesehatan dasar seperti Posyandu. Selain itu 539 anak usia sekolah kesulitan mendapatkan akses pendidikan dasar yang layak.⁴⁰

³⁷ Hak aktif adalah hak warga Negara untuk memilih wakil-wakilnya maupun pimpinan Pemerintahan Pusat dan Daerah melalui Pemilihan yang bersifat Luber dan Jurdil. Hak aktif warga Negara dalam sistem penyelenggaraan Pemilu antara lain hak untuk didata dan didaftar sebagai pemilih, hak untuk mendapat informasi secara luas dan objektif mengenai Pemilu, hak untuk memberikan suara dan mengadukan kepada pihak terkait jika ditemukan ada pelanggaran dan lain-lain.

³⁸ Hak pasif adalah hak warga Negara untuk dipilih sebagai wakil rakyat atau Pimpinan Pemerintahan Pusat maupun Daerah. Hak pasif warga negara dalam sistem penyelenggaraan Pemilu antara lain hak menjadi peserta Pemilu anggota legislatif maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sepanjang memenuhi syarat.

³⁹ Meski tidak diakui sebagai penduduk oleh pemerintah daerah, pada Sensus Penduduk 2010, BPS tetap mendata mereka sebagai penduduk. Beberapa orang melawan untuk keperluan sensus juga direkrut dari kalangan masyarakat

⁴⁰ Laporan TGPF, *Op.cit*, hlm. 14.

Hak-hak anak seperti yang diatur dalam pasal 28B ayat (2) UUD 1945.⁴¹ Lewat pengaturan ini, jelas bahwa setiap anak Indonesia memunyai hak konstitusional atas kelangsungan hidup (*rights to life and survival*), hak tumbuh dan berkembang (*rights to development*), dan hak perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Konstitusionalitas hak anak merupakan *condition sine quanon* bagi jaminan eksistensi hak-hak anak. Frase Setiap dalam konstitusi menunjukkan berlaku untuk semua anak Indonesia tanpa terkecuali.

Hak-hak anak dalam konteks *legal rights* selanjutnya tertuang dalam UU nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Pasal 4 UU Nomor 23 Tahun 2002 menyebutkan bahwa Setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Selanjutnya Pasal 5 Setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan. Pasal 27 ayat 1 Undang-undang yang sama kembali menegaskan bahwa Identitas diri setiap anak harus diberikan sejak kelahirannya.

Hampir dapat dipastikan 90% anak di Moro-Moro tidak memiliki akta kelahiran. Akta kelahiran merupakan salah satu bukti kewarganegaraan.⁴² Lewat akta kelahiran, anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hak-hak kewarganegaraannya misalnya hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pemukiman, dan hak atas sistem perlindungan sosial.⁴³ Akibat konflik agraria berkepanjangan

⁴¹ Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 menyatakan *Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.*

⁴² Terdapat dua fungsi utama dari Akta Kelahiran pertama, Menunjukkan hubungan hukum antara anak dengan orang tuanya secara hukum. Kedua, Merupakan bukti awal kewarganegaraan dan identitas diri pertama yang dimiliki anak.

⁴³ Dalam kerangka hukum Hak Asasi Manusia (HAM) internasional, hak atas kewarganegaraan merupakan hak asasi setiap manusia. Deklarasi Universal

gan pemerintah juga enggan membangun sekolah dan memberikan layanan kesehatan. Tindakan pemerintah bertolak belakang dengan amanat konstitusi yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan. Begitu juga dengan hak-hak anak yang diatur dalam konstitusi dan UU nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.⁴⁴ Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Kasus Mesuji dalam laporan akhirnya menyimpulkan telah terjadi pengabaian hak-hak konstitusional warga di Kawasan Hutan Register 45 selama belasan tahun.⁴⁵

C. Pengaruh Faktor-Faktor Non Hukum dalam Proses Implementasi Kebijakan Pengabaian Hak Konstitusional Warga Register 45

Fenomena pengabaian hak-hak konstitusional masyarakat ini memang bukanlah kekerasan struktural fisik langsung semata, tapi lebih kepada pengabaian dan juga pembangunan stigma. Stigma perambah yang berkonotasi negatif menyebabkan seakan-akan masyarakat yang tinggal di kawasan hutan adalah penjahat yang tidak berhak atas hak-hak konstitusional. Kondisi ini sesungguhnya merupakan kekerasan struktural non fisik yang apabila diteruskan akan melanggengkan spiral kekerasan. Postulat teori kekerasan menyatakan bahwa kekerasan yang satu akan menimbulkan kekerasan lain baik fisik maupun non fisik Dom Helder Camara mengatakan bahwa

Hak Asasi Manusia (DUHAM) dalam Pasal 15 huruf a menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk memperoleh suatu kewarganegaraan. Kemudian Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, hak atas kewarganegaraan diatur dalam Pasal 24 ayat 3. Selanjutnya dalam Konvensi Hak Anak (KHA). Konvensi Hak Anak yang secara spesifik mengatur kebutuhan anak menjadi acuan yuridis untuk menganalisis persoalan ini. Pasal 7 KHA menyatakan anak akan didaftarkan segera setelah kelahiran dan berhak memperoleh kewarganegaraan. Selanjutnya Pasal 8 menegaskan bahwa negara wajib menghormati hak anak atas kewarganegaraannya.

⁴⁴ Pasal 9 UU nomor 23 tahun 2002 menyebutkan, *Setiap anak berhak memperoleh pendidikan dan pengajaran dalam rangka pengembangan pribadinya dan tingkat kecerdasannya sesuai dengan minat dan bakatnya.*

⁴⁵ Laporan Akhir TGPF, *Op cit*, hlm.24

ketidakadilan adalah kekerasan nomor satu, karena ketidak-adilan merupakan kekerasan dasar yang di akibatkan oleh bekerjanya mesin ketidakadilan sosial dalam sebuah negara.⁴⁶

Hukum sementara terjebak ke dalam keasyikan dengan urusan ke dalam, seperti kepastian ‘sistem’ logika peraturan dan lain-lain, tidak bisa memberi respons yang baik terhadap problem sosial baru. Menurut Nonet dan Selznick, cara ber hukum harus dirubah agar hukum tetap bisa berfungsi dengan baik dalam masyarakat dengan menggunakan ilmu-ilmu sosial. *The isolation of legal order* demikian Nonet dan Selznick menyebutnya, yang menjadi sebab dari ketidakberhasilan hukum menyelesaikan problem sosial yang muncul. Tak salah jika David M. Trubek mengajukan pertanyaan, “apakah hukum sudah mati?”⁴⁷

Equality before the law yang menjadi slogan hukum modern dimana semua orang sama kedudukannya didepan hukum ternyata hanya slogan. Idealnya persamaan di hadapan hukum harus diimbangi juga dengan persamaan perlakuan. Prakteknya penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar hukum (*extra-legal factors*).⁴⁸

Hukum, meski dipercaya memiliki nilai-nilai dan makna penting dalam menata kehidupan social tetap merupakan hasil dari tarik-menarik politik, ekonomi yang memiliki kekuasaan dalam mempengaruhinya. Pada kasus Moro-moro, kebijakan pemerintah daerah ternyata dipengaruhi berbagai faktor seperti faktor politik maupun intervensi kepentingan bisnis. Implementasi hukum ternyata tidak menjadi variabel yang bebas nilai melainkan menjadi faktor yang juga dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar hukum. Akibatnya keberlakuan hukum tidak dapat dilepaskan begitu saja

⁴⁶ Dom Helder Camara, *Op Cit*, hlm. 31

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Biarkan ...Op.Cit.* hlm. 135.

⁴⁸ FX Adji Samekto, *Justice Not For All*, Yogyakarta, Genta Publishing : Yogyakarta, 2008 , hlm. 97.

dari otoritas apa yang ada dibelakangnya dan adu kekuatan dalam masyarakat yang juga fluktuatif sifatnya. Banyak kasus yang menunjukkan kolaborasi kalangan pengusaha dan pemerintahan atau politisi. Marc Galanter menyatakan hukum bersifat represif pada yang lemah dan bersifat memihak, sehingga *The haves always come out ahead*.⁴⁹

Pengaruh kepentingan ekonomi dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah terkait penanganan masyarakat di Kawasan Register 45. Hampir dalam setiap kebijakan pemerintah daerah pengusaha terkait memberikan dukungan pembiayaan untuk menjaga kepentingannya. Temuan TGPF Kasus Mesuji menunjukkan bahwa sejak tahun 2001 dana penertiban terhadap kawasan Hutan Register 45 dibebankan atau selalu ditanggung oleh PT Silva Inhutani.⁵⁰

Adriaan Bedner⁵¹ menjelaskan bahwa salah satu hambatan yang kerap terjadi dalam upaya memperjuangkan akses terhadap keadilan adalah persolan relasi kekuasaan. Akibatnya terjadi ironi penegakan hukum yang lebih terfokus pada aspek kepastian hukum mengabaikan aspek keadilan dan kemanfaatan.. yang didambakan masyarakat pencari keadilan.

⁵⁰ Dalam SK Bupati Tulang Bawang Nomor 522/1018/DISKEHUT/TB/2001 Pada bagian memutuskan poin kedua butir 3 disebutkan “Segala Biaya yang timbul akibat ditetapkan Surat Keputusan ini dibebankan kepada PT Silva Inhutani.” Lihat juga Notulensi Rapat Lanjutan Pembahasan Pengamanan Hutan Register 45 di Ruang Rapat Dinas Kehutanan Provinsi Lampung pada 10 April 2010 dalam bagian Kesimpulan Rapat disebutkan PT SILVA INHUTANI LAMPUNG bersedia menanggung pendanaan yang ditimbulkan akibat perencanaan dan pelaksanaan pengamanan hutan oleh Tim Terpadu. Lihat Juga Laporan kepolisian nomor: R/Renpam/25/IX/2011 tertanggal 5 September 2011, disebutkan bahwa dana pengamanan Lahan Simpang D Register 45, Mesuji, Lampung, mendapatkan dukungan anggaran dari PT Silva Inhutani Lampung.

⁵¹ Adriaan Bedner dalam *Akses terhadap Keadilan: Perjuangan Masyarakat Miskin dan Kurang Beruntung untuk Menuntut Hak di Indonesia*, Penerbit HuMa-Jakarta, Van Vollenhoven Institute-Leiden, KITLV-Jakarta, Epistema Institute-Jakarta, hlm. 91

Perumusan Pasal 33 Ayat (3) UUDNRI 1945⁵² sebenarnya mengandung perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakan dalam penguasaan Negara itu dipergunakan sebesar-besar untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan ini juga secara eksplisit merumuskan kebijakan pertanahan, dan sebagai *general principles*, frase “dikuasai oleh negara” dan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” seharusnya menjadi rujukan konstitusional kebijakan pertanahan di Indonesia.

Para perancang UUDNRI 1945 berpendapat bahwa kata dikuasai oleh negara tidak dimaksudkan bahwa negara harus memiliki sumber daya alam. Moh. Hatta misalnya, dalam Seminar Penjabaran Pasal 33 UUDNRI 1945 berpendapat bahwa “dikuasai oleh negara tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi penguasa, usahawan atau *ondernemer*”. Menurut Hatta, “kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula “penghisapan” orang yang lemah oleh orang yang bermodal”.⁵³

Intervensi kekuatan modal dalam kebijakan menyebabkan pemerintah seakan kehilangan fungsinya untuk melindungi rakyat-nya. Produk hukum pengelolaan hutan terutama yang berbentuk undang-undang lebih mencerminkan ideologi pengelolaan hutan yang berbasis negara (*State-Based Forest Management*) yang kemudian diinterpretasikan secara sebagai pengelolaan hutan yang berbasis pemerintah (*Government-Based Forest Management*).

⁵² Pasal 33 Ayat (3) UUDNRI 1945 “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

⁵³ Moh. Hatta, sebagaimana dikutip Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Alumni, : Bandung, 1985, hlm. 37 ; Lihat juga Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju : Bandung, 1995, hlm. 72.

Instrumen hukum pengelolaan hutan yang dilahirkan pemerintah lebih menunjukkan hukum pemerintah (*government law*) lebih kongkrit merupakan hukum birokrasi⁵⁴ (*bureaucratic law*) dalam hal ini Departemen Kehutanan dan bukan hukum negara (*state law*) sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945. Hukum birokratik cenderung sarat dengan muatan penekanan, pengabaian, penggusuran, dan pembekuan akses serta hak masyarakat atas sumberdaya hutan.

Stigma perambah yang disematkan pemerintah terhadap masyarakat yang berdiam di kawasan hutan merupakan kekerasan struktural yang dapat melahirkan spirital kekerasan. Michel Foucault menyebutkan bahwa arena kuasa tidak berakhir pada represi dari struktur politis, pemerintah, kelas sosial yang dominan, melainkan menaruh perhatian pada mekanisme dan strategi kuasa, bagaimana kekuasaan dipraktikkan, diterima dan dilihat sebagai kebenaran, bahkan menjadi ritual kebenaran yang terus direproduksi. Sebagaimana yang dikatakan oleh Michel Foucault pada halaman 152, *The Subject and Power*, dalam *in Beyond Structuralism and Hermeneutics*, yang di publish oleh University of Chicago, 1982.

SIMPULAN

Pengabaian hak-hak konstitusional warga negara yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Provinsi Lampung dan Pemerintah Kabupaten Mesuji adalah tindakan yang bertentangan dengan konstitusi dan berbagai perundang-undangan lainnya. Pemikiran yang beranggapan hukum sudah memberikan keadilan manakala sudah bertindak diskriminatif, tidak akan mampu menjawab persoalan keadilan. Hu-

kum harus direkonstruksi secara sosial dengan menghubungkannya dengan basis kemasyarakatan yang lebih luas, yaitu sosial, ekonomi, politik, dan budaya.

Negara seakan tidak lagi mampu melindungi hak warga Negara karena terjebak dalam persoalan prosedur administrasi kependudukan. Masyarakat Moro-Moro seakan hidup di luar hukum negara (*living outside the state law*). Implikasi sosio-yuridis juga harus dialami oleh anak-anak dan perempuan yang kehilangan hak-haknya sebagai warga negara. Implementasi hukum ternyata dipengaruhi berbagai faktor seperti faktor politik maupun intervensi kepentingan bisnis. Hukum tidak-lah menjadi variabel yang bebas nilai melainkan dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar hukum. Pada kasus Moro-Moro pengabaian hak-hak konstitusional berkait erat dengan kepentingan ekonomi pengusaha dan konstelasi politik lokal.

Sedangkan dari segi saran terkait dengan permasalahan diatas adalah

1. Pemerintah daerah sudah seharusnya kembali pada kewajiban asasi dan perannya sebagai pelindung hak-hak warga negaranya. Pemerintah sebaiknya segera merancang model kebijakan untuk melindungi hak-hak konstitusional masyarakat di kawasan hutan dan atau wilayah-wilayah yang mengalami konflik agraria.
2. Pemerintah perlu melakukan penyelesaian konflik dengan mengutamakan proses dialog-negosiasi yang transparan, setara, dan responsif. Diperlukan pendekatan yuridis-sosiologis diperlukan untuk mendekatkan nilai-nilai keadilan sebagaimana diidam-idamkan oleh kelompok masyarakat miskin.

⁵⁴ Hukum birokratik yang dimaksudkan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1985
- Bedner Adriaan dalam *Akses terhadap Keadilan: Perjuangan Masyarakat Miskin dan Kurang Beruntung untuk Menuntut Hak di Indonesia*, Penerbit HuMa-Jakarta, Van Vollenhoven Institute-Leiden, KITLV-Jakarta, Epistema Institute-Jakarta, 2010
- ELSHAM, *Hak Asasi Manusia dalam Pusaran Politik Transisional*, Jakarta 2011
- Foucault, Michel “*The Subject and Power*” in *Beyond Structuralism and Hermeneutics*, University of Chicago Press, 1982
- Friedmann, W. , *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, London: Steven and Sons, 1971.
- _____, *Teori dan Filsafat Hukum; Susunan I, (Legal Theory)*, terjemahan: Mohamad Arifin, Cetakan Kedua, Jakarta, PT. Raja Grafindo Perkasa, 1993
- Kusworo, *Pengembangan PSDHBM, Pengalaman Lampung Barat*, 2002
- Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II sendi-sendi/Fundamental Negara*, Jakarta, 2010
- Manan, Bagir *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995
- Rahardjo, Satjipto, *Konsep dan Karakteristik Hukum Progresif*. Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Progresif I, Semarang, 15 Desember 2007
- , *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2008.
- , *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- , *Hukum dan Perubahan Sosial (Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia)*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: PT. Genta Publishing. 2009.
- Saleng, Abrar, *Hukum Pertambangan*, Disertasi, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Sekretariat Jenderal DPR RI, *Risalah Pembahasan UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*, Jakarta
- Soros, George *Open Society: Reforming Global Capitalism*, New York : Public Affairs
- Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar*

Kenegaraan Modern, Jakarta: PT. Gramedia, 1991.

Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi Kedua, 1991

Unger, Roberto M, *Law in Modern Society*, New York, Free Press, 1976

-----, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern, Terjemahan " Law dan Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory" oleh Dariyatno dan Derta Sri Widowatie*, Bandung: Nusa Media, 2008.

