ARTIKEL

Keberadaan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dalam Pembangunan Hukum Agraria di Indonesia

Oleh: Fokky Fuad, SH, M.Hum
Dosen Fakultas Hukum Universitas IEU Jakarta

Abstraksi

Pemberlakuan hukum agraria nasional melalui lahirnya UUPA secara langsung memberikan harapan keadilan terhadap penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia. Munculnya UUPA dengan harapan menghapus dualisme pengaturan pertanahan antara hukum adat dan hukum barat pada satu sisi menimbulkan ambivalensi pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat dengan konsep penguasaan tanahnya. Pada satu sisi UUPA mengacu pada hukum adat, tetapi pada sisi yang lain UUPA membatasi hukum adat dengan hak ulayatnya. Ambivalensi ini telah berlangsung sejak UUPA lahir sehingga secara langsung telah menimbulkan konflik dan sengketa pertanahan di daerah-daerah khususnya yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat yang harus merelakan tanah yang menghidupi mereka selama ratusan tahun demi alasan pembangunan. Pembangunan hukum agraria seharusnya melihat eksistensi hukum adat sebagai kekayaan khazanah hukum nasional dan tidak dianggap sebagai penghalang pembangunan nasional..

Konsep Penguasaan Tanah dalam UUPA

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menjadi dasar bagi UUPA untuk tidak menggunakan konsep domein negara atas tanah seperti yang dianut oleh Pemerintah Hindia Belanda, negara tidak lagi sebagai pemilik tanah.

Pasal 1 (1) UUPA menyatakan secara tegas bahwa: seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Hak bangsa mengandung dua unsur yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama tersebut buka hak pemilikan dalam arti juridis. Maka dalam rangka ada hak milik perseorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama pelaksanaannya dilimpahkan kepada negara (Harsono,1999:258).

Terciptanya hak bangsa tersebut pada saat diciptakannya hubungan hukum konkrit dengan tanah sebagai karuni Tuhan Yang Maha Esa (Harsono,1999: 258).

Pelimpahan kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah tersebut tidak termasuk unsur kepunyaan, tetapi terbatas pada unsur yang bersifat hukum publik. Jadi tanah yang berada dalam wilayah negara Republik Indonesia adalah tanah kepunyaan Bangsa Indonesia, tanah kepunyaan rakyat Indonesia, tanah kepunyaan bersama Rakyat Indonesia dan bukan kepunyaan negara. Negara hanya dianggap sebagai sebagai petugas Bangsa Indonesia (Sodiki, 1994: 34). Dengan konstruksi demikian maka negara sebagai penjaga harus mengatur penggunaan sumber daya agraria *(agrarian resources)* termasuk tanah demi terciptanya kesejahteraan bangsa.

Dalam penjelasan UUPA angka II (2) dikatakan bahwa: "...tidak perlu dan tidaklah pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia atau negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara sebagai

organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa".

Kekuasaan negara atas tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakannya, sampai disitulah kekuasaan negara tersebut. Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau badan hukum adalah lebih luas dan penuh dibandingkan dengan kekuasaan atas tanah yang telah dipunyai baik dengan hak perseorangan maupun ulayat (Sodiki, 1994: 30).

Hak-hak individual dalam UUPA terkait dengan hak kolektif atas penguasaan tanah. Hak individu dan hak kolektif sesuai citra diri manusia yang merupakan makhluk individu sekaligus makhluk sosial. Dalam hal ini harus diartikan bahwa hak milik memiliki fungsi sosial hal ini menyebabkan diri kita harus menempatkan diri dalam lingkungan individu. Hak individu dalam UUPA diatur dalam Pasal 16, sedangkan fungsi sosial diatur dalam pasal 6 UUPA.

Negara sebagai pengatur penggunaan sumber daya agraria secara hukum dalam konstruksi hukum tata negara akan memunculkan empat unsur yaitu: rakyat, pemerintah, wilayah serta pengakuan dari negara lain, dengan konstruksi demikian maka negara harus dipahami secara menyeluruh.

Hak Penguasaan Tanah dalam Konsep Hukum Adat

Masyarakat hukum adat hidup dan berkembang sesuai dengan tatanan nilai-nilai dan norma-norma yang diyakini dan dipatuhinya sebagai sebuah kebenaran, termasuk dalam hal ini adalah norma-norma adat dalam konsep penguasaan tanah. Masyarakat hukum adat mengenal tanah yang ditempatinya tidak saja sebagai sebuah benda yang bernilai ekonomis sehingga merupakan komoditas yang dapat diperjual-belikan sebagai lazimnya pada masyarakat modern, akan tetapi tanah dalam alam berfikir masyarakat adat juga merupakan benda yang memiliki nilai magis *(religio-magis)*.

Tanah dalam konsep hukum adat merupakan harga diri, kehormatan, dimana di tanah tersebut dimakamkan para leluhur masyarakat adat, di tanah tersebut mereka hidup dan berkembang, kedekatan antara masyarakat hukum adat dengan tanah yang menghidupinya menimbulkan hubungan emosional yang sangat erat. Budaya, tradisi, nilai-nilai masyarakat adat berkembang sesuai dengan kedekatan masyarakat adat pada alam lingkungannya yang dalam hal ini juga termasuk tanah yang telah menghidupi mereka.

Penguasaan tanah secara individual dalam hukum adat diperoleh dengan cara membuka tanah, hak untuk menguasai tanah berawal dan bersumber dari kerja seseorang. John Locke dalam Teori Kerja mempertanyakan bagaimana seseorang mempunyai hak atas suatu benda? John Locke mengatakan bahwa sesungguhnya Tuhan telah menciptakan bumi ini untuk diberikan kepada sesama manusia, agar bumi ini dikerjakan dan memberikan kesejahteraan bagi setiap orang. Tiada seseorangpun memiliki hak istimewa atas hasil alam maupun binatang yang diciptakan di atas bumi ini. Segalanya merupakan warisan kita bersama.

Untuk dapat menciptakan kesejahteraan tersebut, maka harus ada cara agar benda-benda tersebut dapat dimiliki. Dengan kata lain individu dapat menarik kegunaan secara konkrit apabila ia memiliki hak milik atas benda itu sendiri dan pekerjaannya sendiri. Menurut pandangan John Locke kerja merupakan dasar timbulnya hak milik. Ia berpendapat bahwa Tuhan ketika memberikan dunia ini kepada umat manusia memerintahkan juga kepada umat manusia agar mengusahakannya. Tuhan memerintahkan agar menguasai dan mengontrol bumi demi kemaslahatan kehidupan manusia. Barang siapa patuh kepada perintah Tuhan, menguasai, dan mengerjakannya, menabur benih di atasnya, maka ia menjadi pemiliknya, orang lain tidak memiliki hak apapun atasnya, demikian juga merampasnya dari tangan pemilik tersebut (Sodiki, 1994:23-24). Van Vollen Hoven menjelaskan bahwa apabila seseorang menanamkan usaha pribadinya dalam sejengkal tanah, ia menciptakan semacam identitas pada dirinya dan tanahnya

(Hutagalung, 1983:22, Tjondronagoro, 1984:99).

Hubungan masyarakat hukum adat dengan tanah yang sangat erat tersebut diartikan sebagai hubungan yang serba berpasangan *(particeperend denken)*. Hubungan antara manusia yang teratur susunannya dan bertalian satu sama lain di satu pihak dan tanah di pihak yang lain yaitu tanah dimana mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan, dan menjadi tempat kediaman orang-orang halus pelindungnya beserta arwah leluhurnya, tanah dimana meresap daya-daya hidup, termasuk juga hidupnya umat itu dan karenanya bergantung padanya, maka pertalian demikian itu yang dirasakan dan berakar dalam alam pikirannya serta berpasangan dapat dan seharusnya dianggap sebagai pertalian hukum *(rechtsbetrekking)* (Ter Haar Bzn,1994:49).

Dalam konsep penguasaan tanah menurut hukum adat, penguasaan tanah dan pemilikan tanah berhimpitan (Hartono, 1978: 17). Apabila orang berbicara tentang hak milik atau kepunyaanya, maka yang dimaksudkan olehnya adalah barang yang dikuasai sepenuhnya dan yang dapat dinikmatinya sepenuhnya pula. Selain itu pula tidak dibedakan antara benda yang menjadi objek hak milik dengan hak atas benda tersebut. Benda yang dikuasai itulah yang merupakan tandas bukti miliknya.

Ambivalensi Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat dalam UUPA

Keberadaan hukum adat dalam UUPA diatur dalam Pasal 3 yang menyatakan:

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-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 UUPA menyatakan:

"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 peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Pasal 3 dan 5 UUPA menjelaskan kepada kita bahwa hukum agraria nasional mendasarkan pada hukum adat. Dalam hal ini maka hukum adat harus mewarnai strategi pembangunan hukum agraria nasional, akan tetapi ambivalensi muncul dalam dua pasal ini ketika pengakuan itu sebatas tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Berdasarkan hal itu tampak jelas bahwa hukum adat baik langsung maupun tidak langsung dapat menjadi penghambat pembangunan ekonomi nasional, hukum adat dalam pola pikir pembentuk hukum menyimpan potensi penghambat kemajuan pembangunan.

Hal ini jelas tergambar dalam pendapat bahwa hak ulayat eksistensinya bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Masih adanya hak ulayat pada masyarakat hukum adat antara lain dapat diketahui dari kegiatan sehari-hari kepala adat dan tetua adat dalam kenyataannya, yang diakui sebagai pengemban tugas mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat yang merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Selain diakui, pelaksanaannya dibatasi dalam arti harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Lebih jauh dijelaskan bahwa hak ulayat pada kenyataannya tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali juga tidak akan diciptakan hak ulayat yang baru (Harsono, 1994: 273).

Ambivalensi yang terjadi dalam hukum agraria nasional mengakibatkan seringnya masyarakat adat sebagai korban dalam pembangunan negara. Hukum Negara mengedepankan pada konsep legalisme yang berbeda jauh dengan pemahaman masyarakat hukum adat. Ambivalensi menimbulkan paradigma pengelolaan terhadap sumber daya agraria yang

bernuansa pada konsep-konsep materi, sumber daya agraria lebih dilihat sebagai objek eksploitasi yang dapat dijual sebagai komoditas. Pembangunan agraria tidak lagi melihat manusia yang hidup ditengah-tengah alamnya sebagai sebuah kesatuan holistik, akibatnya masyarakat mengalami stigmatisasi, mereka dianggap sebagai perambah hutan, penebang liar, penambang liar. Masyarakat hukum adat bahkan harus merelakan sumber daya agrarianya baik, tanah, hutan, tambang yang menjadi tempat bernaung masyarakat hukum adat untuk diambil alih oleh para pelaku-pelaku atau aktor-aktor pembangunan tertentu seperti pemegang HPH, pemegang konsesi pertambangan, dan lainnya atas nama pembangunan. Pemerintah yang menjadi elit kekuasaan seharusnya bekerja untuk mencapai kesejahteraan masyarakat termasuk di dalamnya adalah masyarakat hukum adat dalam banyak hal menjalin hubungan yang sangat erat dengan kalangan pengusaha. Hubungan yang simbiosis antara elit kekuasaan dengan para pengusaha mengandung ciri apa yang disebut *"governance as a private enterprise"* (Arief, 1992: 53). Ketidakberdayaan masyarakat hukum adat dengan hak-hak ulayatnya dalam politik agraria nasional harus segera diakhiri dengan memberikan tempat yang terhormat bagi mereka dalam pembangunan hukum agraria nasional.

Menarik apa yang diungkapkan oleh Sodiki bahwa penggunaan hukum sebagai sarana perubahan melalui program yang telah ditentukan mengikuti alur logika atau kriteria nasional dan pola-pola organisasi yang tidak selalu sesuai dengan suasana kehidupan yang diatur. Akibatnya hukum sebagai sarana menjadi tidak efektif. Hukum hanyalah merupakan simbol adanya birokrasi (Sodiki, 1994:110).

Hukum adat dalam kajian antropologi merupakan aktivitas kebudayaan yang berfungsi sebagai sarana pengendali sosial, atau sarana untuk menjaga keteraturan sosial dalam masyarakat. Sally Falk Moore menjelaskan dalam Teori Semi Autonomous Sosial Fields bahwa terdapatnya mekanisme pengaturan diri *(self regulation)* dari hukum adat dalam beradaptasi dengan hukum negara (Moore dalam Azheri, 2000:16). Teori ini mendeskripsikan bahwa hukum adat itu bersifat otonom atau semi otonom dan isolasi pada saat dihadapkan dengan hukum negara. Dalam hal ini hukum adat yang diyakini oleh masyarakat hukum adat diupayakan mencapai kompromistis dengan hukum negara. Kompromistis tersebut akan menimbulkan hasil yang akan dapat dilihat bagaimana eksistensinya apabila dihadapkan dengan hukum negara, apakah esensi atau marwah hukum adat masih dapat bertahan atau hilang sama sekali.

Peranan Penting Hukum Adat dalam Pembangunan Keagrariaan

Hukum adat sesungguhnya memiliki peran yang tidak kecil dalam pembangunan hukum agraria di Indonesia, secara juridis hukum adat dijadikan sebagai fondasi pembangunan keagrariaan nasional sesuai dengan Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, akan tetapi kemudian berhenti sampai disitu, ketika dinyatakan lebih lanjut dengan adanya pernyataan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Hukum adat telah berada di tanah Indonesia sejak ribuan tahun yang lalu sebagai hukum asli Bangsa Indonesia, kepatuhan para subjek hukumnya yaitu masyarakat adat tidak saja tergantung pada efektivitas bekerjanya para aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum, akan tetapi kepatuhan dilandasi pada upaya untuk menjaga hubungan antara individu diantara kelompoknya dalam bentuk masyarakat yang komunal. Keberadaan masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya harus dianggap sebagai bagian dari kekayaan hukum nasional, hukum adat dengan hak ulayat berkedudukan semi otonom terhadap hukum agraria nasional. Hak ulayat dengan menggunakan konsep penguasaan secara *ipso facto* dimana penguasaan didasarkan pada intensitas hubungan antara manusia dengan tanah yang menghidupi mereka sehingga tanah bernilai magis-religius baginya harus difahami oleh para pelaku kebijakan dan pemegang keputusan di negara ini.

Masyarakat adat bukanlah masyarakat tertutup dan statis sehingga dipersepsikan sebagai sekelompok masyarakat yang anti pada pembangunan, masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang terbuka dan dapat

menerima masukan dari luar. Masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya tidak dapat dipandang lagi sebagai bentuk masyarakat yang akan punah, ia harus difahami sebuah bentuk masyarakat yang mempunyai nilai-nilai dan norma-norma yang diyakini dalam pergaulan masyarakatnya, sehingga menjadikan masyarakat hukum adat masih eksis dan berinteraksi secara positif dengan perkembangan kemajuan peradaban manusia. *Van Dijk* menyatakan bahwa bentuk hukum adat yang tidak tertulis dan tidak terkodifikasi memperlihatkan kesanggupan untuk menyesuaikan diri dan estalitet yang luas. Suatu hukum yang telah tercatat dalam Kitab Undang-Undang dan reglemen-reglemen kurang mudah dapat diubah dari hari ke hari, dari situasi ke situasi, sebab untuk itu biasanya perlu digerakkan dengan seluruh mesin perundang-undangan. Suatu hukum sebagai hukum adat, yang lebih-lebih ditimbulkan oleh keputusan-keputusan di kalangan perlengkapan masyarakat belaka, sewaktu waktu dapat menyesuaikan diri dengan keadaan-keadaan. Keadaan demikian sangat menguntungkan Indonesia (Van Dijk, 1978:10)

Masyarakat hukum adat yang dapat menerima proses perubahan pada umumnya menerima proses pembangunan di wilayahnya. Pendekatan secara personal, kekeluargaan, dan melibatkan peran aktif masyarakat hukum adat perlu dilakukan oleh para pelaku pembangunan yang menginginkan sumber daya agraria *(agrarian resources)* yang terletak pada lingkungan masyarakat hukum adat dengan menggunakan prinsip "*prior informed concent*". Dalam prinsip tersebut masyarakat hukum adat harus dapat memperoleh keutamaan akses informasi terhadap segala kegiatan pembangunan yang dilakukan di tanah ulayatnya beserta dampak yang akan muncul dari kegiatan tersebut, kedua: masyarakat hukum adat harus didengar hak dan keinginan mereka, dalam hal ini apa saja yang dapat dilakukan dan tidak dapat dilakukan di tanah ulayat oleh para pelaku atau aktor pembangunan. Hal ini berkaitan dengan kepercayaan, tradisi, dan nilai-nilai kultural masyarakat hukum adat, sehingga akan tercipta penghormatan terhadap keberadaan mereka. Ketiga: masyarakat hukum adat dilibatkan dalam proses pembangunan di yang akan dilakukan di lingkungan tanah ulayatnya dimana dalam hal ini dapat berbentuk pola kemitraan.

Berdasarkan hal-hal yang telah penulis ungkapkan di muka tampaknya perlu dilakukan proses reformasi agraria untuk menghilangkan ambivalensi dalam UUPA. UUPA perlu mengakui adanya keragaman hukum (pluralisme hukum) dalam bentuk pengakuan terhadap hukum-hukum adat dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. UUPA harus mampu mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat hukum adat dengan konsep-konsep dan nilai-nilai hukumnya. TAP MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBHN mengamanatkan bahwa penataan sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu harus dengan mengakui dan menghargai keberadaan hukum adat. Masyarakat hukum adat tidak dapat lagi dipersepsikan sebagai objek dalam pembangunan yang harus dikorbankan, dan dianggap akan punah pada suatu saat, akan tetapi sebagai saudara sebangsa masyarakat hukum adat merupakan subjek hukum dalam pengelolaan sumber daya agraria nasional.

Daftar Pustaka

Arief, Sritua. *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia, Pemberdayaan Rakyat dalam Arus Globalisasi.* Jakarta : CPSM Zaman, 1997.

Azheri, Busyra. *Penambangan Batu Bara pada Tanah Ulayat di Atas Wilayah Kuasa Pertambangan PT Bukit Asam Unit Pertambangan Ombilin di Kecamatan Talawi Kota Sawahlunto.* Tesis, Tidak Diterbitkan, Malang : 2000.

Dijk, R. Van. *Pengantar Hukum Adat Indonesia.* Terjemahan oleh Mr. A. Soehardi, Cet. Kedelapan. Bandung: Sumur Bandung, 1979.

Haar, Ter. *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat.* Cet. Kesebelas, terjemahan R. Ng. Soebakti Poesponoto. Jakarta : Pradnya Paramita, 1994.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya.* Edisi Revisi. Jakarta : Djambatan, 1999.

Hartono, Soenarjati. *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah.* Bandung: Alumni, 1978.

Hutagalung, Arie Sukanti. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah.* Jakarta: Rajawali, 1983.

Sodiki, Achmad. *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang, Studi Tentang Dinamika Hukum.* Disertasi, tidak diterbitkan, Surabaya: 1994.

Tjondronegoro, Sediono. *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa.* Jakarta: Gramedia, 1984.