

Kertas Posisi KPA
(Position Paper)
No. 006/1998

MENUJU PLURALISME HUKUM AGRARIA

Analisa dan Kritik terhadap Marginalisasi Posisi Hukum-hukum dan Hak-hak Adat Penduduk Asli atas Tanah dan Sumber-sumber Agraria oleh Pembuat Undang-undang Pokok Agraria (UUPA 1960)

Oleh:
Maria R. Ruwiasuti

01. Pendahuluan

Tema kertas posisi ini dipilih dalam rangka membantu menjernihkan kesimpangsiuran pemahaman mengenai posisi juridis formal dari hukum-hukum dan hak-hak Adat atas tanah dan sumber-sumber agraria yang dikuasai kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat turun-temurun. Salah satu dari anasir penyumbang utama terjadinya kesimpangsiuran tersebut adalah ketidakjelasan rumusan teks Undang-undang Agraria mengenai pokok ini¹ sehingga memudahkan munculnya tafsir-tafsir yang beragam sesuai keinginan dan kebutuhan pihak-pihak yang berkepentingan dengannya. Lainnya adalah adanya kecenderungan para pakar hukum agraria memberi tafsir yang "memperlunak" maksud Pembuat Undang-undang² mengenai pokok ini.

Beberapa istilah akan digunakan dalam tulisan ini, seperti; **marginalisasi posisi hukum, hukum-hukum Adat, kelompok-kelompok penduduk asli, Hak-hak Adat, tanah dan sumber-sumber agraria dan Pembuat Undang-undang.**

- ☞ Marginalisasi posisi hukum maksudnya suatu proses sistemik yang meminggirkan kedudukan suatu hukum yang semula penting dan berharga bagi sekelompok orang dan menegasikannya menjadi "hukum" yang kosong dan tak berarti.
- ☞ Hukum-hukum adat maksudnya setiap sistem hukum yang bersumber dari kebiasaan, betapapun sederhananya, yang dihidupkan oleh sekelompok orang pendukungnya dan diyakini oleh mereka sebagai hukum (walaupun mungkin orang-orang di luar kelompok itu tidak menganggapnya demikian).

- ☞ Kelompok-kelompok penduduk asli setempat maksudnya kelompok-kelompok dari orang-orang yang leluhurnya dianggap orang-orang pemula (cikal bakal) yang menemukan lalu mendiami serta memperoleh penghidupan dari tanah dan sumber-sumber agraria di tempat itu. Disitu mereka membentuk komunitas-komunitas dan merasa diri sebagai kesatuan-kesatuan berdasarkan kesamaan-kesamaan; keturunan, adat istiadat, bahasa, hukum dan cara hidup. Kelompok-kelompok tersebut tidak harus mengenal kepemimpinan yang terstruktur, tidak harus diketuai oleh "Kepala Adat" yang berkonotasi pemimpin politik dan tidak harus mengenal konsep "Pemerintahan Adat"; bisa jadi yang mereka sebut "pemimpin" itu tidak lain dari orang-orang tertua dalam klan-klan (patrilinial maupun matrilineal) yang membentuk komunitas-komunitas tersebut.
- ☞ Hak-hak adat maksudnya setiap hak atas tanah dan sumber-sumber agraria yang dikenal oleh orang-orang anggota komunitas setempat dan dijamin oleh sistem hukum-hukum kebiasaan di tempat itu.
- ☞ Tanah dan sumber-sumber agraria maksudnya suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai-sungai, gunung, sumber-sumber mineral maupun lahan-lahan pertanian) dan dihayati sebagai perpangkalan budaya dari komunitas yang bersangkutan.
- ☞ Pembuat Undang-undang maksudnya sebuah Badan Kenegaraan yang secara formal bertugas menciptakan, mengubah dan mencabut undang-undang. Dalam konteks Indonesia badan ini menurut konstitusi adalah suatu kerjasama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.

Kesimpangsiuran pemahaman mengenai posisi hukum-hukum dan hak-hak adat kelompok-kelompok penduduk asli atas tanah dan sumber-sumber agraria secara tidak langsung telah menghambat penentuan sikap di kalangan penduduk asli setempat mengenai sengketa-sengketa penguasaan tanah yang melibatkan kepentingan mereka. Salah satu bentuk kebimbangan yang mereka nyatakan selama ini, misalnya: apa bedanya tanah-tanah hak adat dan tanah Negara? Mengapa tanah-tanah hak adat kami disebut tanah Hak Ulayat dan dianggap sebagai tanah Negara oleh pak Bupati?

Sejauh yang kami catat,³ sengketa-sengketa penguasaan tanah yang melibatkan kelompok-kelompok penduduk asli setempat di seluruh Indonesia itu mengenai sumber-sumber ekonomi dan perpangkalan budaya yang sehari-hari diyakini dan dijamin sebagai hak-hak Adat mereka, seperti: hutan-hutan perburuan (pada orang-orang Amungme, Kamoro, Kerom, Asmat dan Tobelo), dusun-dusun sagu (pada orang-orang Asmat, Kerom dan Ayawasi), hutan-hutan belukar bekas ladang (pada orang-orang Dayak, Bunggu, Tobelo dan Tangkul), padang-padang penggembalaan ternak (pada orang-orang Amanuban, Biboki dan Sumba), kebun-kebun tanaman keras (pada orang-orang Sumba, Amarasi,

Nias, Dayak dan Galela) dan ladang-ladang tanaman semusim (pada orang-orang Tobelo, Lauje dan Galela). Pihak-pihak luar yang terlibat sengketa penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria tersebut tercatat: perusahaan-perusahaan pemegang Hak Guna Usaha (HGU), seperti di Arso, Palentuma dan Galela; perusahaan-perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), seperti di Gamlaha, Kupang Barat, Anakalang, Umaa Telivaq, Biloe dan Lelobatan; perusahaan-perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH), seperti di Sawa Erma, Demta, Timika, Bintuni dan Halmahera Utara; perusahaan-perusahaan pemegang Hak Kuasa Pertambangan (HKP) dan Hak Guna Bangunan (HGB), seperti di Tembagapura dan Kuala Kencana; Dinas Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam, seperti di Manggarai Tengah; Dinas Pekerjaan Umum (PU), seperti di Kiritana; Badan Pertanahan Nasional (BPN), seperti di Tinombo dan Galel.

Tipe sengketa adalah sengketa struktural dimana kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat berhadapan dengan kekuasaan Negara baik sebagai pelaku maupun penjamin (pemberi hak). Umumnya sengketa-sengketa semacam ini "diselesaikan" dengan pendekatan-pendekatan khas oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk-bentuk: himbauan kepada perusahaan supaya lebih bermurah hati, penyadaran kepada masyarakat agar mereka lebih berpartisipasi dalam pembangunan, janji-janji akan diikutsertakannya mereka ke dalam perusahaan dan lain-lain, yang intinya mengalihkan perhatian masyarakat setempat dari pokok persoalannya. Praktis tidak pernah terjadi penyelesaian sengketa dalam arti kata sebenarnya.

02. Analisa Perundang-undangan

Untuk mahami bagaimana pembuat undang-undang menempatkan hukum-hukum dan hak-hak Adat Penduduk Asli atas tanah dan sumber-sumber agraria, sebagai gambaran awal akan dikemukakan praktik aparatus Pemerintah (c.q. Departemen Kehutanan) dalam melindungi dan menjamin pelaksanaan HPH di areal hutan konsesi pemegang hak. Demi kepentingan pekerjaan-pekerjaan penebangan kayu, untuk sementara hak-hak penduduk setempat untuk mengambil manfaat dari hutan dibekukan.⁴ Bagaimana memahami latar belakang pembatasan resmi tersebut? Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 1970 mengenai Pengusahaan Hutan adalah sebuah aturan pelaksana dari Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Kehutanan. Sebagai aturan pelaksana ia hanya boleh melaksanakan apa-apa yang sudah digariskan oleh Undang-undang yang menjadi acuannya. Ketentuan-ketentuan acuan yang dimaksud adalah pasal 13 *uncties* pasal-pasal 2 dan 3 Undang-undang Kehutanan yang mengatakan bahwa ter-hadap hutan-hutan Negara berfungsi produksi dapat diberikan suatu HPH. Termasuk dalam kategori hutan-hutan Negara adalah semua hutan yang dikuasai Masyarakat Hukum Adat dengan Hak Ulayat.

Istilah "Masyarakat Hukum Adat" dan "Hak Ulayat" seperti tiba-tiba saja muncul dalam Penjelasan Umum Undang-undang Kehutanan, tanpa penjelasan

apapun mengenai maksudnya. Jelas, dalam hal ini Undang-undang Kehutanan hanya mengadopsi sebuah istilah baku yang telah lebih dulu digunakan dalam khasanah hak-hak atas tanah. Istilah "Masyarakat Hukum Adat" dan "Hak Ulayat" untuk pertama kali digunakan oleh Pembuat Undang-undang pada 1960 dalam UUPA, tepatnya pada pasal 3. Inti dari pasal 3 adalah bahwa pelaksanaan Hak Ulayat atau hak-hak serupa itu dari Masyarakat Hukum Adat harus sesuai dengan kepentingan bangsa dan Negara. Tidak ada penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan "Masyarakat Hukum Adat" baik dalam pasal 3 maupun Penjelasan Umum/Khusus yang merupakan tafsir resmi dari Pembuat Undang-undang. Mengenai Hak Ulayat dikatakan bahwa yang dimaksud adalah apa yang selama ini dikenal sebagai "*beschikkingsrecht*" dalam kepustakaan hukum Adat.⁵ Artinya dalam hal inipun Pembuat Undang-undang tidak menciptakan istilah baru melainkan hanya menerjemahkan kata "*beschikkingsrecht*" ke dalam sebuah kata Indonesia: Hak Ulayat. Di kemudian hari pengambilalihan konsep "*beschikkingsrecht*" ke dalam UUPA itu menimbulkan masalah sebab, walaupun oleh Van Vollenhoven dikatakan bahwa konsep "*beschikkingsrecht*" dikenal luas hampir di semua tempat di seluruh Nusantara, belum tentu pernyataan itu cocok dengan kenyataan di lapangan. Suatu *beschikkingsrecht* meliputi berbagai kewenangan seperti: mengambil hasil-hasil alami dari hutan, berburu binatang-binatang liar, mengambil untuk memiliki pohon-pohon tertentu dalam hutan, dan membuka tanah dalam hutan dengan izin kepala persekutuan hukum Adat. Dalam rangka "*beschikkingsrecht*" dapat terjadi hak-hak perorangan atas tanah-tanah yang sudah dibuka dan diusahakan terus-menerus; tapi ketika tanah itu ditelantarkan maka hak-hak perorangan itu akan lenyap dan tanahnya kembali menjadi "*beschikkingsrecht*" persekutuan.⁶

Mengenai penggunaan istilah "Masyarakat Hukum Adat" dan "Hak Ulayat" dalam UUPA itu masih timbul pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat selalu bisa diartikan sama dengan "Masyarakat Hukum Adat", apakah hak-hak Penduduk Asli atas tanah dan sumber-sumber agraria selalu bisa diartikan sama dengan "Hak Ulayat"? Pembuat UUPA sendiri tidak menyediakan jawaban dalam tafsir resminya yang termuat dalam Penjelasan Umum/Khusus, tapi praktik sehari-hari Pemerintah selaku Pelaksana Undang-undang telah memukul rata penamaan "Hak Ulayat" itu terhadap semua hak-hak Adat yang terdapat pada kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat. Dalam praktik, semua tanah dan sumber-sumber agraria yang dikuasai secara bersama-sama dalam kelompok (entah klan entah gabungan dari beberapa klan) dianggap sebagai tanah-tanah Hak Ulayat.

Penganggapan adanya Hak Ulayat oleh Pemerintah mengandung konsekuensi tertentu yang sulit dipahami oleh kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat karena tanah-tanah yang dianggap sebagai tanah Hak Ulayat itu secara otomatis masuk kategori tanah-tanah Negara. Bagaimana hal ini dijelaskan? Mengenai hal ini Aparatus Pemerintah sering berlindung di balik ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 (UUD'45) dan menyimpulkan bahwa dengan demikian maka semua tanah di seluruh Negeri ini

adalah tanah Negara, termasuk disitu tanah-tanah Hak Ulayat. Iman Soetiknjo, salah seorang tokoh pemrakarsa UUPA, mengatakan bahwa Hak Ulayat (*beschikkingsrecht*) sendiri merupakan hak-hak yang bersifat publik yang dimiliki oleh Persekutuan-persekutuan Hukum Adat sebagai satuan-satuan politik terkecil yang terdapat di wilayah Negara. Dengan kata lain Hak Ulayat merupakan Hak Negara sehingga tanah-tanah yang dikuasai berdasarkan hak ini statusnya sama dengan tanah-tanah Negara.⁷ Dalam tafsir resminya Pembuat Undang-undang mengatakan bahwa di atas tanah-tanah Hak Ulayat itu Pemerintah berwenang menerbitkan hak-hak baru seperti HGU.⁸ Padahal suatu HGU hanya bisa diberikan di atas tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh Negara (atau disebut tanah Negara).⁹ Berarti bahwa tanah-tanah Hak Ulayat dianggap sama nilainya dengan tanah-tanah Negara.

Apa ruginya bagi kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat kalau tanah-tanah mereka dikategorikan sebagai tanah-tanah Negara? Menurut Boedi Harsono, pakar hukum agraria, kelompok-kelompok Penduduk Asli yang tanahnya diserahkan kepada pemegang HGU tidak selalu harus menyerahkan Hak Ulayatnya kepada Negara. Artinya, Hak Ulayat mereka bisa tetap hidup di atas tanah-tanah yang telah dibebani HGU itu.¹⁰ Jelas, keterangan semacam ini hanya ingin menghindar secara halus dari persoalan yang sesungguhnya; bagaimanapun, di atas areal tanah yang sama tidak mungkin hidup dua hak sekaligus yaitu Hak Ulayat dan HGU, kecuali kalau Hak Ulayat itu dianggap sama nilainya dengan Hak Negara. Kalau Hak Ulayat sama harganya dengan Hak Negara maka kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat yang dianggap mempunyai Hak Ulayat tersebut akan dirugikan sebab dengan demikian mereka akan kehilangan semua hak-hak Adatnya untuk mengurus dan mengatur pemanfaatan tanah-tanah dan sumber-sumber agraria tersebut. Dengan menganggap bahwa tanah-tanah Penduduk Asli setempat itu adalah tanah-tanah Hak Ulayat yang masuk kategori tanah Negara, maka Negara mengambil alih semua wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengadakan hubungan-hubungan hukum (antara lain membuat perjanjian-perjanjian penggunaan tanah) dengan pihak ketiga. Dapat dipastikan bahwa sengketa-sengketa struktural penguasaan tanah yang telah terjadi di kalangan Penduduk Asli setempat selama ini merupakan akibat logis dari penganggapan bahwa tanah-tanah kelompok Penduduk Asli setempat itu adalah tanah-tanah Hak Ulayat. Kemarahan orang-orang Asmat di Sawa Erma terhadap praktik PT. Artika Optima Inti yang mengambil kayu-kayu di dusun-dusun sagu mereka tanpa izin para pemilik dusun membuktikan tiadanya otonomi untuk berunding dengan pihak perusahaan.¹¹ Begitu pula dengan tuntutan-tuntutan orang-orang Amungme di Kwamki Lama untuk diikutsertakan dalam perundingan dan pembuatan perjanjian penyewaan tanah dengan PT. Freeport Indonesia,¹² dengan jelas menunjukkan bukti bagaimana otonomi mereka untuk membuat hubungan-hubungan hukum dengan pihak ketiga mengenai penggunaan tanah-tanah dan sumber-sumber agraria sesungguhnya telah beralih (tanpa mereka sadari) kepada Negara. Semua pengalihan wewenang itu terjadi sebagai akibat

penerapan politik hukum yang telah digariskan sejak dini hari melalui ketentuan pasal 3 UUPA tersebut.

Perkataan "diakui" yang disisipkan dalam tafsir resmi UUPA mengenai Hak Ulayat, sengaja atau tidak, telah berhasil menenteramkan kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat yang tanah-tanah Hak Ulayatnya dialihkuasakan kepada para pemegang HGU atau hak-hak lain. Tidak kurang dari para guru besar dan pakar-pakar hukum agraria mendukung gerakan menenteramkan hati itu dengan meyakinkan bahwa Hak Ulayat kelompok-kelompok itu diakui dan dihormati oleh Undang-undang. Padahal dalam teks UUPA maupun *draft* Rancangan Undang-undang itu perkataan "diakui" itu tidak dikenal. Maksud Pembuat Undang-undang terhadap Hak Ulayat itu sejak semula memang sudah jelas membatasinya: "...Hak Ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang kenyataannya masih ada, untuk kepentingan umum dapat dibatasi atau dikurangi dengan Peraturan Pemerintah".¹³ Strategi membatasi dan mengurangi tidak pernah berubah sungguhpun kemudian ditambahkan kata pemanis "diakui" dalam Penjelasan Umum Undang-undang itu; sebab pengakuan semacam itu tidak punya implikasi juridis apapun manakala Pembuat Undang-undang sendiri dalam tafsir resminya secara tersirat menempatkan Hak Ulayat senilai dengan Hak Negara.

Selain mengakui Hak Ulayat agar dapat memasukkannya ke dalam kategori Hak Negara, Pembuat UUPA mengakui juga adanya suatu Hak Milik Adat sebagai hak-hak perdata biasa yang dapat dipunyai oleh Penduduk Asli setempat. Istilah "Hak Milik Adat" secara tersurat tidak digunakan dalam teks undang-undang itu, tapi secara tak langsung rumusan pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi itu mengisyaratkan adanya pengakuan tersebut: "Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Milik yang dimaksud oleh undang-undang ini, seperti: Hak *Agrarisch Eigendom, Milik, Yasan, Andarbeni, Druwe, Druwe Desa, Pesini* dan lain-lain hak dengan nama apapun yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak saat diberlakukannya undang-undang ini akan dikonversi menjadi Hak Milik..."¹⁴. Istilah "Hak Milik Adat" digunakan untuk menyebut bermacam-macam hak milik atas tanah baik yang timbul dari tindakan membuka hutan yang diakui dan dijamin dalam hukum-hukum Adat setempat, yang diberikan oleh Penguasa-penguasa Pribumi setempat maupun yang diciptakan oleh Penguasa Hindia Belanda bagi Penduduk Asli dan orang-orang Timur Asing.¹⁵ Perkataan "Hak Milik Adat" sendiri merupakan terjemahan dari istilah "*Inlands Bezitsrecht*" yang semula diperjuangkan oleh Van Vollenhoven dalam rangka menghargai adanya konsep hak milik yang dikenal di kalangan kelompok-kelompok Penduduk Asli di tanah Hindia. Pada zaman Hindia Belanda pun Hak Milik Adat itu diakui sebagai hak yang paling kuat yang dijamin oleh hukum-hukum Adat setempat.¹⁶ Pengakuan tak langsung akan adanya Hak Milik yang timbul dari pembukaan hutan primer yang dijamin oleh hukum-hukum Adat setempat dapat diketahui dari rumusan pasal 22 UUPA. Nama Hak *Yasan* hanyalah salah satu contoh yang sudah dikenal oleh Pembuat Undang-undang. Dalam tradisi masyarakat desa di

Jawa Tengah, kalau petani-petani Jawa membuka hutan primer untuk berladang disitu maka mereka akan memperoleh Hak *Milik* atas tanah-tanah yang dibukanya; inilah yang mereka sebut Hak *Yasan*. Hak ini dijamin oleh hukum Adat setempat.¹⁷ Konsep hak milik semacam ini juga dikenal di kalangan masyarakat petani Lauje di pegunungan Tinombo, Sulawesi Tengah.¹⁸

Pembuat UUPA memberi kesempatan bagi setiap orang yang memegang Hak Milik Adat di seluruh Indonesia untuk mendaftarkan haknya dan akan memperoleh sertifikat Hak Milik melalui prosedur Konversi Hak Adat.¹⁹ Di pulau Jawa, prosedur Konversi Hak Adat dilaksanakan sebagaimana mestinya hingga saat ini. Tapi hal ini tidak lagi diindahkan sesudah tahun 1990 di daerah-daerah luar Jawa seperti di Tinombo, Tomini dan Galela.²⁰ Sebagai pengganti prosedur Konversi Hak Adat, BPN Donggala dan Maluku Utara menggunakan prosedur lain yang berlaku bagi Pemberian Hak Milik di atas tanah-tanah Negara.²¹ Itu berarti bahwa kenyataan sejarah perolehan Hak Milik Adat dari tindakan-tindakan membuka hutan primer di tempat-tempat itu telah dikesampingkan oleh Pemerintah selaku Pelaksana Undang-undang (c.q. BPN). Apa sebab BPN setempat tidak mengindahkan prosedur Konversi Hak Adat dalam pendaftaran hak-hak petani? Kemungkinan *pertama*, BPN setempat tiba-tiba berubah pikiran dan menetapkan semua tanah di wilayah kerjanya adalah tanah-tanah Negara bekas Swapraja. Kalau demikian, berarti BPN setempat tidak memahami isi pasal II Ketentuan Konversi UUPA yang menyatakan bahwa dalam lingkup kekuasaan Swapraja pun diakui adanya Hak-hak Milik Adat yang bersifat perdata yang dapat dipunyai oleh penduduk setempat, seperti Hak *Andarbeni* dan *Wenang Nganggo Run-tumurun* di Kesunanan Surakarta atau Hak *Grant Sultan* di Kesultanan Deli. Kemungkinan *kedua*, BPN setempat menduga bahwa tanah-tanah itu baru dibuka sesudah 24 September 1960 sehingga tidak lagi dapat dikategorikan sebagai Hak Milik Adat. Kemungkinan ini akan gugur jika Penduduk Asli setempat dapat membuktikan bahwa leluhur mereka telah membuka tanah-tanah itu jauh sebelum tahun 1960. Menurut hasil penelitian para ahli pembangunan pedesaan dan kawasan, kelompok-kelompok Penduduk Asli di Kalimantan Timur bahkan telah membuka hutan primer untuk berladang sejak seabad lalu.²² Kemungkinan *ketiga*, BPN setempat malas sebab prosedur Konversi Hak Adat akan lebih sulit dijalankan jika Hak Milik Adat itu tidak dilengkapi keterangan-keterangan tertulis yang dapat dijadikan petunjuk (seperti: bukti pembayaran pajak bumi, surat keterangan Kepala Desa atau surat-surat lainnya). Dalam keadaan tanpa keterangan-keterangan tertulis maka perlu dilakukan suatu tahapan yang disebut "Pengakuan Hak Adat"²³ yang partisipatif mendahului prosedur Konversi Hak Adat tersebut. Praktis, tahapan "Pengakuan Hak Adat" itu selain makan waktu juga memerlukan kesungguhan, rasa hormat, ketelitian, keahlian dan partisipasi masyarakat; enam faktor yang biasanya tidak disukai oleh pegawai-pegawai BPN.

Walaupun adanya Hak Milik Adat secara tersirat diakui, jangan menduga bahwa proses perolehan Hak Milik Adat melalui pembukaan hutan-hutan primer, yang praktis terus berlangsung di kalangan kelompok-kelompok

Penduduk Asli hingga saat ini, dihormati oleh Pembuat UUPA. Dari rumusan pasal 22 UUPA 1960 dapat diketahui bahwa pada intinya Pembuat Undang-undang tidak lagi membolehkan proses semacam itu berlangsung sebagaimana adanya menurut tradisi hukum setempat. Sejak saat diberlakukannya undang-undang itu maka semua pembukaan hutan-hutan primer untuk ladang-ladang baru harus lebih dulu diketahui dan diizinkan oleh Negara. Semua itu akan diatur khusus dalam suatu Peraturan Pemerintah.²⁴ Itu berarti, sesudah diizinkan oleh Negara maka kepada petani-petani yang membuka hutan primer tersebut akan diberikan suatu Hak Milik di atas tanah-tanah Negara. Dari segi kualitas dan nilai hak yang diterima sepintas lalu memang tidak ada perbedaan antara "Hak Milik Adat" dan "Hak Milik yang berasal dari tanah Negara". Tapi sebaliknya, dari segi otonomi kelompok yang semula dijamin oleh hukum-hukum Adat setempat sesungguhnya telah terjadi pencabutan yang sangat mendasar. Karena bukan saja kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat tidak lagi berkuasa mengurus penggunaan sumber-sumber agraria yang selama berabad-abad mereka akui sebagai miliknya, tapi lebih dari itu Negara lalu mendapatkan kewenangan yang luas untuk mengatur penggunaan sumber-sumber agraria di situ, termasuk wewenang untuk memberikan izin bagi orang-orang luar seperti perusahaan-perusahaan bermodal besar untuk membuka hutan dengan luasan yang berlipat ganda dari yang mampu dilakukan oleh penduduk Asli setempat sendiri. Melihat implikasinya yang mengancam masa depan kehidupan sosial ekonomi penduduk Asli setempat, patut diduga bahwa ketentuan pasal 22 itu secara sistemik berkait dengan pasal 3 undang-undang yang sama, yang intinya melalui undang-undang itu dibuka peluang terjadinya proses yang sah bagi beralihnya kekuasaan atas tanah dan sumber-sumber agraria dari Rakyat kepada Negara.

Walaupun diakui dan diberi kesempatan untuk didaftarkan secara resmi sebagai Hak Milik menurut undang-undang, ancaman hukum yang diarahkan kepada tanah-tanah Hak Milik Adat relatif besar dan membahayakan karena melalui UUPA suatu Hak Milik dianggap berakhir bilamana tanahnya ditelantarkan. Walaupun Pembuat Undang-undang hanya menentukan bahwa sebidang tanah disebut telantar bilamana dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan haknya namun praktik Pemerintah (c.q. BPN) menganggap perlu adanya suatu pegangan yang lebih riil untuk dapat menentukan kapan atau setelah berapa lama hak atas tanah-tanah demikian dapat dianggap hapus. Untuk itu Pemerintah memegang keputusan Pengadilan, pendapat Penguasa dan Ahli sebagai pedoman.²⁵ Keputusan Pengadilan Negeri Padang Lawas di Sumatera Barat menetapkan bahwa sesuai tradisi setempat sawah-sawah yang ditinggalkan selama satu tahun akan kembali menjadi Hak Ulayat. Direktorat Jenderal Agraria mengatakan bahwa dalam tempo satu tahun tanah-tanah di sepanjang jalan Thamrin dan Sudirman Jakarta yang tidak dimanfaatkan akan diambil oleh Negara. Menurut hukum Adat Sulawesi Selatan, tanah-tanah sawah yang ditinggalkan selama sepuluh tahun atau lebih, atau bilamana semua pematang maupun tanda-tandanya telah hilang seluruhnya, dianggap sudah menjadi tanah liar; sungguhpun

demikian kepada orang yang membukanya pertama diberikan prioritas untuk mengerjakannya kembali dalam waktu satu tahun.

Pegangan yang dibutuhkan oleh Pelaksana Undang-undang umumnya mengacu pada kebiasaan-kebiasaan masyarakat setempat yang biasanya telah diatur pula dalam hukum-hukum Adat di tempat-tempat itu. Selain itu, kebutuhan setempat yang sifatnya sangat khas juga bisa dijadikan pedoman. Namun praktik Pemerintah (c.q. BPN) di lapangan, terutama di daerah-daerah luar Jawa, membuktikan lain. Secara pukul rata BPN Sulawesi Tengah menentukan bahwa tanah-tanah pertanian yang ditinggalkan selama dua tahun berturut-turut akan diambil alih menjadi tanah-tanah Negara. Penentuan batas waktu dua tahun, yang di daerah-daerah dimana masyarakatnya hidup dalam tradisi persawahan beririgasi dan padat penduduknya dianggap wajar, akan menjadi bumerang bagi masyarakat yang hidup dalam tradisi perladangan berputar. Dalam tradisi masyarakat perladangan berputar dikenal suatu sistem penyuburan alamiah dimana tanah-tanah ladang "dibiarkan/ditinggalkan untuk beberapa tahun lamanya". Jumlah tanah-tanah yang semula ladang itu pasti jauh lebih besar dibandingkan ladang-ladang yang tengah dikerjakan. Di daerah-daerah pegunungan seperti Enarotali, perbandingannya adalah 6:22, di Tinombo 2:7;²⁶ perbandingan mana akan berubah mengikuti kepadatan penduduk di suatu daerah. Selain itu masa penyuburan tanah dengan sistem tersebut cenderung dipersingkat kepadatan penduduk semakin meninggi. Banyak kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat terpaksa kehilangan hak-hak Adat mereka atas tanah-tanah belukar yang semula ladang serta padang-padang penggembalaan ternak yang sedang disuburkan kembali. Pada umumnya perusahaan-perusahaan pemegang HPHTI memperoleh haknya di atas tanah-tanah semacam itu, yang menurut Keputusan Menteri Kehutanan No. 417 tahun 1989, masuk dalam kualifikasi tanah-tanah kosong, telantar atau rusak akibat perladangan berpindah-pindah (baca: perladangan berputar). Dengan tuduhan menelantarkan tanah dan a-sosial, berjuta-juta hektar tanah-tanah bekas ladang milik kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat yang tengah disuburkan itu telah beralih secara sah menjadi tanah-tanah Negara, nyaris tanpa perlawanan. Perlawanan, walaupun ada, mungkin baru dimulai manakala diatas tanah-tanah "terlantar" itu diberikan hak-hak baru seperti HPHTI kepada perusahaan-perusahaan. Sengketa-sengketa struktural penguasaan tanah yang melibatkan kelompok-kelompok Penduduk Asli di Lelobatan, Biloe, Gamlaha dan Umaa Telivaq adalah beberapa contoh dari jenis ini.

Setelah menyimak bagaimana Pembuat UUPA telah meminggirkan posisi hak-hak Adat Penduduk Asli setempat melalui pasal-pasal 3, 22 dan 27 undang-undang itu, perlu dipertanyakan lebih lanjut: Mungkinkah semua ini terjadi seandainya Pembuat Undang-undang masih memperhitungkan dan menghormati hukum-hukum Adat kelompok-kelompok Penduduk Asli? Hanya dengan membaca sepintas lalu rumusan pasal 5 undang-undang itu, banyak orang mempercayai bahwa hukum-hukum Adat tetap diakui bahkan dijadikan dasar bagi pembentukan UUPA. Sebenarnya kepercayaan itu sudah ada dan akan

tetap ada, juga sekiranya tidak terdapat rumusan apapun dalam undang-undang, sebab pada dasarnya masyarakat awam mempercayai itikad baik dari Pembuat Undang-undang. Pada masyarakat yang religius sekaligus naif seperti masyarakat Indonesia, hukum masih diyakini sebagai sakral dan perpanjangan perintah Tuhan, sehingga yang bernama hukum dengan sendirinya adil dan baik.

Ketentuan tentang posisi hukum-hukum Adat dalam UUPA dirumuskan dengan latar belakang pikiran maupun gaya bahasa yang sama dengan rumusan pasal 3 tentang posisi Hak Ulayat. Kalau dikatakan oleh Pembuat Undang-undang bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum Adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, jangan cepat-cepat mengamini seakan-akan apa yang dimaksud oleh Pembuat Undang-undang dengan pernyataan tersebut adalah sama dengan kehendak kita. Kekeliruan yang selama ini kita lakukan adalah menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai keinginan dan keyakinan sendiri. Menurut tafsir resmi Pembuat Undang-undang yang tercantum dalam Penjelasan Umum III (1), hukum agraria yang baru itu akan didasarkan pada hukum Adat sebagai hukum yang asli yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan Sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi, hukum Adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistik dan masyarakat Swapraja yang feodal.

Apa yang dimaksud dengan istilah "hukum Adat" oleh Pembuat Undang-undang Pokok Agraria ternyata sama tidak jelasnya dengan penggunaan istilah "Masyarakat Hukum Adat". Ketidajelasan ini sekali lagi mengundang pertanyaan kritis seperti: apakah hukum-hukum Adat yang pluralistik yang dihidupkan oleh kesadaran hukum kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat termasuk pula dalam pengertian "hukum Adat" yang dimaksud oleh Pembuat Undang-undang itu? Dari pernyataan Pembuat Undang-undang bahwa pertumbuhan hukum Adat tidak terlepas dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistik dan masyarakat Swapraja yang feodal, patut diduga bahwa yang dimaksud tidak lain dari hukum Adat yang dikenal dan berdekatan dengan pusat-pusat kekuasaan di masa Hindia Belanda dulu. Kalau demikian maka hukum-hukum Adat yang dihidupkan oleh kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat, seperti misalnya hukum Adat Asmat, yang tidak memenuhi persyaratan terpengaruh politik kolonial, kapitalistik dan feodalistik, tidak masuk dalam kategori ini.

Ketidajelasan maksud Pembuat Undang-undang mengenai penggunaan istilah "hukum Adat" dalam praktik pelaksanaan undang-undang itu tidak pernah dipermasalahkan, bahkan tidak juga oleh kaum terpelajar hukum yang berada di luar badan Pemerintah. Dalam ketidakjelasan yang dibiarkan tetap terbungkus itu praktis Pemerintah telah membuat tafsir sesuai kepentingannya.

03. Akhiran

Penganggapan secara pukol rata bahwa semua hak-hak Adat kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat adalah Hak Ulayat terbukti telah merugikan masa depan ekonomi dan kebudayaan mereka. Padahal belum tentu konsep Hak Ulayat sebagaimana ditemukan oleh Van Vollenhoven dulu terdapat pula pada kelompok-kelompok tersebut. Masyarakat Hukum Adat yang dilukiskan mempunyai Hak Ulayat adalah sebuah komunitas yang dilengkapi pemimpin yang telah terstruktur dalam sebuah pemerintahan Adat. Padahal persyaratan semacam itu tidak selalu terpenuhi oleh kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat yang struktur sosialnya masih sangat sederhana dimana konsep pemerintahan Adat tidak pernah dikenal.

Melalui ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal 3, 22 dan 27 telah terjadi dominasi kekuasaan Negara terhadap penggunaan sumber-sumber agraria, bahkan kooptasi semua kekuasaan asli yang terdapat dalam kelompok-kelompok yang semula otonom itu. Kooptasi otonomi inilah yang sesungguhnya menjadi akar dari semua sengketa struktural penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria di tempat itu, yang tak mungkin terselesaikan secara adil selama acuan yang digunakan adalah undang-undang tersebut.

Pelecehan budaya juga dilakukan oleh Pembuat Undang-undang Pokok Agraria dengan menetapkan suatu corak politik hukum yang termuat dalam ketentuan-ketentuan pasal 3, 5, 22 dan 27 dimana kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat dihancurkan perpangkalan budaya, harmoni dan kebebasannya untuk memilih cara hidup yang dianggapnya baik dan sesuai kebutuhan setempat.