



PANDANGAN DAN OPINI MENGENAI KEBERADAAN HUKUM ADAT DALAM KAITANNYA DENGAN LAND REFORM DI INDONESIA

Achmad Khairi

Program Studi Manajemen Pemasaryakatan
Politeknik Ilmu Pemasaryakatan

ABSTRAK

Hukum adat di Indonesia tidak bisa dimunafikkan keberadaannya. Hal ini karena hukum adat telah ada turun temurun semenjak zaman nenek moyang sebelum negara Indonesia secara de jure dan de facto ada. Namun kemudian permasalahan menjadi muncul saat negara terbentuk dan hukum adat 'dipaksa' untuk mengitu peraturan hukum nasional yang telah terbentuk di Indonesia. Salah satu persoalan yang cukup pelik yang terjadi antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah nasional terjadi dalam aspek pertanahan. Banyak diantara masyarakat hukum adat yang kemudian tidak bersedia dalam menyerahkan laham yang diklaimnya telah dimiliki oleh nenek moyangnya selama bertahun-tahun kepada pemerintah Indonesia. Konflik pelik antara kedua pihak pun tidak dapat dihindarkan, terutama di zaman Presiden Soeharto

Kata Kunci: Hukum Adat, Land Reform, Pemerintah Indonesia

PENDAHULUAN

Hukum Indonesia didasarkan pada sistem hukum perdata, bercampur dengan hukum adat dan hukum Romawi Belanda. Sebelum penjajahan Belanda pada abad keenam belas, kerajaan adat memerintah nusantara secara mandiri dengan hukum adat mereka sendiri, yang dikenal sebagai adat. Pengaruh asing dari India, Cina dan Arab tidak hanya mempengaruhi budaya, tetapi juga mempengaruhi hukum adat. Aceh di Sumatera, misalnya, menjalankan hukum syariahnya sendiri, sedangkan suku Toraja di Sulawesi masih mengikuti hukum adat animisme mereka.

Kehadiran Belanda dan pendudukan berikutnya di Indonesia selama 350 tahun telah meninggalkan warisan hukum kolonial Belanda, sebagian besar dalam hukum perdata Indonesia. Setelah kemerdekaan pada tahun 1945, Indonesia mulai membentuk hukum Indonesia modernnya sendiri, tidak mengembangkannya dari awal, tetapi memodifikasi sila

hukum yang ada. Keputusan hukum Belanda mempertahankan beberapa otoritas di Indonesia melalui penerapan prinsip konkordansi. Tiga komponen adat, atau hukum adat; Hukum Belanda-Romawi; dan hukum Indonesia modern hidup berdampingan dalam hukum Indonesia saat ini (Beedner & Arizona, 2019).

Dalam tulisan ini, penulis ingin membahas mengenai implementasi dari hukum adat di Indonesia dan apa dampaknya terhadap masyarakat yang ada di dalamnya.

PEMBAHASAN

Stereotipe hukum adat dalam hukum konstitusional dan hukum administrasi Indonesia – atau, dengan kata lain, cara hukum konstitusi dan hukum administrasi memandang hukum adat – mungkin sudah dikenal oleh kebanyakan ahli. Sejak diinisiasi oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria / BAL), hukum adat diakui “sepanjang kenyataannya masih ada. Dan “tidak bertentangan dengan kepentingan negara”. Setiap hukum pemerintahan di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam, mengikuti pola kebijakan ini. Bahkan, Perubahan Kedua atas Undang-Undang Dasar 1945 menganut pola kebijakan tersebut. model dengan menetapkan gagasan bahwa “Negara mengakui masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya selama mereka masih hidup dan sesuai dengan kemajuan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Namun, kelanjutan proses reforma agraria tampaknya menghadapi beberapa kendala, seperti konflik antara hak tradisional dan modern, dipengaruhi Barat, berbagai kepentingan dan tujuan negara.

Di bidang kehutanan, khususnya yang berkaitan dengan tindakan negara dalam melakukan penguasaan hutan, hak komunitas hukum terbatas pada keberadaan masyarakat yang sebenarnya. Harus dianggap “sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”. Oleh karena itu, berkaitan dengan perkebunan, jika tanah yang akan digunakan untuk itu “adalah tanah ulayat milik suatu negara. komunitas hukum yang pada kenyataannya masih ada, “pemberian hak atas tanah didahului dengan” konsultasi dengan komunitas hukum sebagai pemegang hak ulayat (hak alokasi; *beschikkingsrecht*) dan anggotanya yang memegang hak atas tanah, harus mencapai kesepakatan tentang pengalihan tanah dan kompensasinya (Ompusunggu, 2018).

Tujuan Dari Hukum Adat

Penting untuk terlebih dahulu mengklarifikasi latar belakang dan tujuan sebenarnya dari dimulainya wacana Hukum Adat serta mengkritisi fakta bahwa Undang-undang Adat sampai saat ini terutama menyangkut – atau bahkan identik dengan – hukum perdata; khususnya dalam kurikulum pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Hal ini jelas tidak sesuai, tidak hanya dengan perkembangan terakhir tetapi juga dengan latar belakangnya, di mana pertanyaan dan wacana hukum adat menjadi yang terpenting baik dalam bidang akademis maupun kebijakan untuk tujuan yang sangat pragmatis yaitu mengatur koloni. Sebuah bukti dapat disajikan di sini sejak tahun 1842 ketika Menteri Koloni Belanda J.C. Baud menyatakan hal berikut:

“[Itu] adalah kebenaran nyata bahwa rakyat yang tertindas tidak dapat, dalam jangka panjang, ditundukkan tanpa kekerasan kecuali jika penguasa asing bertekad untuk memerintah rakyat ini dengan keadilan dan keadilan dan, di atas segalanya, untuk menghormati sikap, adat istiadat penduduk asli dan bias.”

Bahkan, sikap atau semacam itulah yang kemudian memicu perdebatan berlarut-larut bagaimana seharusnya Hindia Belanda (NEI) diatur. Di satu sisi, ada gagasan bahwa NEI harus diatur dalam sistem hukum yang terdiri dari keputusan-keputusan yang dikeluarkan dan diberlakukan oleh otoritas yang lebih tinggi yang diakui begitu saja. Di sisi lain, terdapat gagasan yang menekankan pada keadilan bagi masyarakat, dimana sistem hukum adalah seperangkat lembaga yang secara aklamasi dikenal, diakui dan ditegakkan di antara masyarakat, oleh masyarakat sendiri³³ – suatu gagasan yang kemudian dijabarkan ke dalam UU Adat. Menurut van Vollenhoven, bapak penerima beasiswa Hukum Adat sendiri, tujuan dari beasiswa ini adalah “terciptanya – bukan di atas kertas tetapi pada kenyataannya – administrasi peradilan yang baik dan sistem pemerintahan yang baik”. Sejak awal – Lebih dari sekedar kajian akademis tentang hukum privat – Hukum Adat dipahami sebagai (i) sistem hukum, dan, (ii) sarana pemerintahan. Dengan kata lain, pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, Kerajaan Belanda memandang solusi untuk masalah pemerintahan di NEI, dan solusi yang dipilih, seperti yang akan dibuktikan oleh sejarah, adalah Hukum Adat.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa wacana Hukum Adat pada hakikatnya merupakan wacana tentang sistem hukum dan pemerintahan yang senantiasa relevan sejak diperkenalkan hingga akhir-akhir ini. Sungguh memilukan ketika Hukum Adat saat ini membatu dalam kurikulum sekolah hukum di Indonesia hanya sebagai bagian dari hukum privat – sebagai salah satu ragamnya yaitu “Barat”, Islam, hukum privat Adat dan sekarang, hukum ekonomi.

Adat dalam Perumusan Hukum Tanah Nasional

Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945 dan melaksanakan program nasionalisasi pada akhir 1950-an, tidak diperlukan lagi teori hukum adat untuk mempertahankan tanah dari perambahan oleh kekaisaran asing dan agennya. Mulai saat ini, darat dimaksudkan untuk melayani pembangunan ekonomi Indonesia untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Dalam ideologi negara baru tentang pembangunan bangsa dan modernisasi, hukum adat dan hak untuk memanfaatkan, khususnya, berubah dari garis pertahanan terhadap eksploitasi menjadi hambatan untuk menetapkan hukum pertanahan nasional yang bersatu. Selain itu, komunitas hukum adat hampir tidak pernah terwakili di tingkat nasional untuk memperjuangkan kepentingan mereka dalam mengamankan hak tradisional atas tanah.

Secara umum, kita dapat membedakan tiga posisi dasar mengenai peran yang harus dimainkan adat dalam hukum nasional Indonesia. Mereka yang memperjuangkan posisi pertama berpendapat bahwa hukum adat harus menjadi inti hukum nasional. Disarikan dari realitas lokal, hukum adat dapat menjadi wahana pembangunan bangsa sebagai ciri khas dari identitas Indonesia, dan sebagai kode kata untuk 'budaya asli Indonesia'. Mohammad Koesnoe, pendukung utama pendekatan ini, berusaha untuk menggantikan pemahaman umum tentang hukum adat sebagai sistem lokal dan sumber otonomi lokal, alih-alih menciptakan 'hukum adat' nasional yang baru. Adat baru yang simbolis ini dapat

memberikan legitimasi pada sistem hukum modern yang ditransplantasikan dari contoh-contoh Barat.

Mereka yang mendukung posisi kedua mempertimbangkan hubungan antara hukum adat dan hukum nasional dari sudut pandang evolusionis. Dalam pandangan mereka, hukum adat adalah sisa dari masa lalu, yang seiring waktu pasti akan lenyap. Menurut Soepomo, salah satu pendukung pandangan ini yang paling terkenal, hukum adat bukanlah sesuatu yang perlu dikhawatirkan. Untuk sementara perlu dimasukkan ke dalam sistem hukum nasional – dengan beberapa penyesuaian agar sesuai dengan kepentingan pembangunan nasional.

Mereka yang menempati posisi ketiga mengikuti jejak sekolah Leiden. Mereka terus memandang hukum adat sebagai hukum tidak tertulis yang tertanam dalam praktik sosial, berbeda dengan hukum nasional yang dibuat oleh negara. Pandangan tersebut tergambar jelas dalam seminar nasional tahun 1975 tentang 'Hukum Adat dan Perkembangan Hukum Nasional' yang diselenggarakan oleh Badan Pembangunan Hukum Nasional Indonesia. Di sini hukum adat didefinisikan sebagai hukum adat Indonesia, tidak tertulis, dan dengan beberapa pengaruh agama. Tidak seperti Koesnoe, para pendukung pandangan ini tidak mengusulkan untuk menyelesaikan ketegangan antara adat dan hukum negara dengan mengubah adat menjadi seperangkat prinsip abstrak. Dengan cara ini, mereka membuka ruang untuk pendekatan empiris yang lebih terbuka dalam mengidentifikasi ketegangan tersebut dan dalam membuat pilihan kebijakan yang terinformasi.

Pada tahun 1960, Indonesia memberlakukan undang-undang baru tentang hukum pertanahan yang masih berlaku hingga saat ini. UU Pokok Agraria (UU 5/1960 atau UUPA) mencerminkan dominasi posisi pertama dan kedua tentang hukum adat saat itu. Pasal 5 berisi pernyataan bahwa dasar BAL adalah adat, mengikuti interpretasi Koesnoe dengan mengadopsi sistem hak atas tanah Barat dengan label adat yang melekat pada hak-hak ini. Hak untuk memanfaatkan – sekarang disebut hak ulayat – sangat dibatasi: keberlangsungannya harus dibuktikan dan selalu bisa dikesampingkan oleh kepentingan umum (Pasal 2 (4) dan Pasal 3). Singkatnya, UUPA kurang lebih memberikan kebebasan kepada pemerintah untuk menolak klaim adat atas kepemilikan tanah komunal.

Kurangnya dukungan BAL untuk komunitas hukum adat sebagian dapat dijelaskan oleh keunggulan Partai Komunis Indonesia (PKI) dalam memperjuangkan kepentingan petani miskin dan buruh tanah. PKI menunjukkan sedikit simpati terhadap komunitas adat dan akar mereka di masa lalu. Mereka lebih memfokuskan perhatiannya pada program land reform yang menyertai UUPA, yang diinformasikan oleh cita-cita revolusioner PKI tentang distribusi tanah yang setara.

Agenda land reform memiliki ruang lingkup yang terbatas, karena tidak mencakup redistribusi kawasan hutan dan perkebunan. Ini dikecualikan karena pemerintah ingin menjaga mereka di bawah kendali negara. Di luar Jawa, di mana sistem hukum tanah adat masih tertanam kuat, baik pemerintah maupun PKI tidak melakukan upaya serius dalam reformasi tanah. Di pedesaan Jawa, PKI menyebarkan UUPA dan program reformasi tanah UU 56/1960 dengan tingkat keberhasilan yang berbeda dalam menargetkan pemilik lahan besar; terutama para elit desa dan ulama. Secara bersamaan, tekanan di darat meningkat pesat. Dari tahun 1945 hingga 1960 penduduk Indonesia tumbuh dari 73 menjadi 93 juta dan lebih

dari 71 persen penduduk yang bekerja masih bekerja di bidang pertanian. Alhasil, kebutuhan lahan terus bertambah.

Penggantian Demokrasi Terpimpin Soekarno oleh Orde Baru Soeharto berarti perubahan besar dalam ideologi pemerintah dan kebijakan ekonomi. Orde Baru menempatkan semua taruhannya pada perkembangan kapitalis, tetapi dengan peran utama untuk negara otoriter. Para pendukung utama program land reform di tingkat lokal, komunis dan sekutunya, terbunuh dalam pembantaian 1965-66. Ketakutan dan teror yang ditanamkan ini mengubah total pilihan tindakan politik di tingkat lokal, termasuk untuk land reform. Rezim baru menggantikan program land reform dengan kebijakan ekspansi ekonomi yang berfokus pada eksploitasi sumber daya alam dan pengembangan perkebunan, yang segera diikuti oleh industrialisasi. Pada saat yang sama, Orde Baru mendukung pertanian skala kecil dan memberi banyak petani kesempatan untuk beralih ke tanaman komersial yang secara substansial meningkatkan pendapatan dan mata pencaharian mereka.

Kebijakan eksploitasi sumber daya alam Orde Baru secara langsung melanggar hak masyarakat lokal dan menyebabkan deforestasi skala besar. Sebagai dasar, rezim Orde Baru menggunakan UU Kehutanan 1969 yang menetapkan bahwa semua kawasan hutan – yang mencakup sekitar 70 persen dari luas daratan Indonesia – berada di bawah kendali pemerintah. Orde Baru memiliki sedikit perhatian terhadap komunitas adat dan mencoba untuk mengendalikan mereka – terkadang dengan menciptakan hierarki dewan adat yang tersentralisasi di tingkat distrik, tetapi lebih sering dengan intimidasi dan kekerasan. Alasan yang mendasarinya adalah paradigma pembangunan yang kejam, tanpa tempat untuk usaha komunal. Sejalan dengan teori modernisasi, Orde Baru menganggap negara sebagai pendorong utama perkembangan ekonomi kapitalis dan bagian dari proses itu adalah untuk mengindividualisasikan hak atas tanah dan menyingkirkan bentuk-bentuk penguasaan tanah komunal. Untuk tujuan ini UUPA memberikan dasar hukum yang efektif.

Penyebab lain perlawanan lokal adalah program transmigrasi yang memindahkan orang-orang yang tidak memiliki tanah dari Jawa ke pulau lain. Banyak komunitas lokal tidak menyukai perlakuan istimewa yang diterima para imigran dari pemerintah dalam mendapatkan akses atas tanah dan kredit. Hal yang sama tidak populernya adalah program pemukiman kembali yang dimaksudkan untuk memindahkan komunitas lokal kecil yang tersebar ke satu lokasi. Di tempat-tempat seperti Kalimantan, pemerintah menggunakan kebijakan ini untuk menghapus hak adat dan lahan kosong untuk eksploitasi hutan. Jenis ketidakadilan ketiga adalah perampasan secara langsung. Mengikuti prosedur hukum yang meragukan, Orde Baru mengambil alih lahan yang luas untuk proyek 'pembangunan' yang kadang-kadang sama meragukannya seperti pusat perbelanjaan dan lapangan golf. Mereka yang menentang praktik semacam itu sering digambarkan sebagai komunis dan sering berakhir di penjara (atau lebih buruk).

Namun, tidak semuanya berjalan mulus. Eksploitasi sumber daya alam dalam skala besar di pulau-pulau terluar yang dikombinasikan dengan perampasan tanah secara besar-besaran menyebabkan meningkatnya resistensi. Pada saat yang sama, proyek sertifikasi tanah di Jawa tampaknya jauh lebih sulit untuk dilaksanakan daripada yang diantisipasi. Mereka menimbulkan berbagai macam perselisihan, seringkali disebabkan oleh fakta bahwa hak-hak di dalam UUPA tidak sesuai dengan hak yang digunakan dalam praktik. Bersamaan dengan itu muncul tiga wacana melawan perampasan: hak asasi manusia, lingkungan hidup dan adat

/ adat. Wacana ini dianggap 'lebih aman' daripada argumen berdasarkan egalitarianisme atau pembagian tanah yang adil. Dipisahkan atau digabungkan, mereka masih terlihat dalam perdebatan sekarang tentang hukum pertanahan.

Wacana pertama – hak asasi manusia – dikembangkan pada awal 1980-an oleh organisasi hak asasi manusia dan bantuan hukum. Masyarakat desa dan kota dampungan yang menjadi korban dalam proyek pembangunan nasional. Contoh paling terkenal adalah konflik tentang Bendungan Kedung Ombo, yang dimulai pada tahun 1985 dan berlanjut selama lebih dari 10 tahun (Fitzpatrick 1997, 199–202). Kedung Ombo adalah awal dari kesibukan aktivis hak asasi manusia yang juga memperhatikan hak-hak pekerja, dan diskriminasi perempuan dan kaum miskin kota. Pendekatan kedua – lingkungan hidup – didorong oleh sikap Orde Baru yang relatif positif terhadap pengaturan lingkungan. Environmentalisme menjadi terkenal di awal 1990-an dan memberikan LSM, yang mempromosikan agenda perubahan sosial yang lebih luas, dengan beberapa perlindungan terhadap negara. Pendekatan ketiga – mengandalkan adat / pribumi – berkembang bahkan belakangan. Dalam upaya mereka untuk mendukung masyarakat pedesaan yang mengalami konflik tanah dengan lembaga negara dan perusahaan, LSM bantuan hukum dan lingkungan menemukan (kembali) hukum adat sebagai wacana yang menjanjikan terhadap perampasan tanah. Hukum adat bersinggungan dengan wacana HAM dan lingkungan, memiliki keunggulan tidak mengandung konotasi berbahaya dari land reform dan komunisme. Wacana inilah yang menjadi paling menonjol setelah 1998 (Priambodo, 2018).

PENUTUP

Dari tulisan di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan hukum adat di Indonesia tidak selalu berjalan dengan mudah dan bebas hambatan. Pada faktanya, cukup banyak yang mengganjal keberadaan hukum adat itu sendiri, terutama dalam hal aspek pertanahan. Bagi masyarakat yang masih sangat menganut hukum adat dan nilai-nilai yang dianut oleh nenek moyangnya, hal ini kemudian dapat menimbulkan masalah apabila pemerintah Indonesia sudah ikut campur tangan. Pemerinta Indonesia yang berdalih melakukan eksploitasi untuk kepentingan masyarakat dan negara akan dilawan oleh masyarakat yang menganut hukum ada ini.

DAFTAR BACAAN

- Beedner, A., & Arizona, Y. (2019). Adat in Indonesian Land Law: A Promise for the Future or a Dead End? *The Asia Pacific Journal Of Anthropology* .
- Ompusunggu, M. (2018, Mei 11). 'Adat' communities want their own special law: Why? Dipetik September 5, 2020, dari THE JAKARTA POST: <https://www.thejakartapost.com/news/2018/05/11/adat-communities-want-their-own-special-law-why.html>
- Priambodo, B. B. (2018). Positioning Adat Law in the Indonesia's Legal System: Historical Discourse and Current Development on Customary Law. *Udayana Journal Of Law And Culture* .