

HUKUM KOLONIAL DINEGARA MERDEKA¹

Oleh : Hedar Laudjeng²

PENDAHULUAN

Indonesia sedang dalam masa transisi. Di tengah masa transisi itu, sejumlah organisasi masyarakat adat, organisasi petani, organisasi mahasiswa, organisasi non pemerintah, menuntut pemerintah untuk mengagendakan pembaruan agraria. Sesungguhnya, tuntutan itu mengekspresikan akar-akar dari ketidak-adilan yang melanda mayoritas rakyat Indonesia selama beberapa puluh tahun terakhir.

Tulisan ini mencoba menguraikan secara ringkas akar ketidak-adilan tersebut dari perspektif sejarah perundang-undangan agraria dari masa kolonial sampai masa sekarang. Khususnya, ketidak-adilan terhadap masyarakat adat.

Dinamika dan kontradiksi perundang-undangan yang nanti akan dijabarkan dalam tulisan ini, diharapkan dapat membantu untuk memahami akar-akar konflik serta marginalisasi terhadap masyarakat adat yang masih tetap berlangsung sampai sekarang. Sehingga, praktisi hukum, akademisi dan pihak-pihak lainnya dapat lebih mudah untuk memposisikan dirinya untuk melakukan tindakan-tindakan yang tepat dalam melindungi kepentingan masyarakat adat.

HUKUM KOLONIAL

Seiring dengan perkembangan kapitalisme, teknologi pelayaran dan revolusi industri, selama beberapa abad yang lalu, bangsa-bangsa Eropa menjelajah keseluruhan penjuru dunia untuk mendapatkan daerah-daerah baru, baik untuk keperluan penanaman modal maupun untuk keperluan pemasaran hasil-hasil produksi mereka. Sejak saat itu, bangsa-bangsa Belanda, Inggris, Portugis, dan Spanyol memperoleh kekuasaan yang besar di benua-benua Afrika, Asia dan Amerika.

Untuk mengakhiri persaingan diantara perkumpulan-perkumpulan dagang di Negeri Belanda yang mengadakan perdagangan di Nusantara, maka pada tahun 1602 Pemerintah Belanda membentuk sebuah persekutuan dagang yang baru, yaitu *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC). Pemerintah Belanda memberikan hak monopoli kepada VOC untuk melakukan perniagaan di Indonesia. Disamping itu VOC juga diberi semacam hak kenegaraan seperti mengadakan laskar dan armada perang, menduduki daerah-daerah baru, mengadakan perjanjian dagang dan menjalankan peperangan terhadap para penguasa/raja-raja yang menghalangi kepentingan VOC. Dalam praktik, seringkali kepentingan VOC berjalan searah dengan kepentingan raja-raja yang berwatak feodal. Misalnya penguasa Kerajaan Mataram di Pulau Jawa.

Tanah dan hutan adalah milik raja. Setidak-tidaknya demikianlah pendirian VOC dan raja Mataram yang berkuasa di Pulau Jawa pada abad ke -19. Oleh karena raja Mataram telah menyerahkan kekuasaannya atas sebagian wilayah Pulau Jawa kepada

¹ Makalah disajikan dalam Simposium “ The Social Responsibility of Legal Profession in the Age of Globalization “ di Osaka City University – Japan, 5 – 6 Juli 2003

² Mantan Direktur YBH Bantaya – Anggota HuMa.

VOC, maka hutan-hutan di Pulau tersebut menjadi hak milik (domein) VOC atau raja Mataram. Hal ini antara lain dapat disimpulkan berdasarkan plakat 8 September 1803 yang pada pokoknya menyatakan, bahwa semua hutan kayu di Jawa harus dibawah pengawasan Kompeni sebagai *domein* (hak milik negara) dan *regalia* (hak istimewa raja dan para penguasa). Tidak seorangpun boleh menebang atau memangkas apalagi menjalankan suatu tindakan kekuasaan. Kalau larangan dilanggar, maka pelang_arnya akan dijatuhi hukuman badan³. Plakat adalah suatu pengumuman tertulis yang kekuatan berlakunya dianggap sama dengan undang-undang.

Pendirian tersebut kemudian diikuti oleh Gubernur Jenderal Daendels, yang memerintah Pulau Jawa pada tahun 1808-1811. Antara lain ditunjukkan dengan tindakannya yang menjual tanah-tanah disekitar Jakarta dan Krawang kepada Orang-orang Eropa dan Tionghoa yang kaya, yang juga diberi hak untuk menuntut pekerjaan rodi dari penduduk yang bermukim diatas tanah itu. Inilah asal mula adanya tanah-tanah Partikelir di Pulau Jawa ⁴.

Raffles sebagai wakil pemerintah Inggris yang berkuasa antara tahun 1811-1816 meneruskan penjualan tanah-tanah di Pulau Jawa, sehingga semakin memperbanyak tanah-tanah Partikelir. Bahkan kemudian memproklamirkan bahwa semua tanah di Indonesia adalah milik raja. Oleh karena kekuasaan Raja diambil alih oleh pemerintah Inggris, maka tanah adalah milik pemerintah Inggris. Oleh sebab itu petani diwajibkan membayar sewa tanah kepada pemerintah Inggris sebanyak 2/5 dari hasil tanaman⁵. Menurut John Ball ⁶ sejak proklamasi Raffles itulah gelombang perampasan hak milik masyarakat lokal dikawasan Asia dimulai.

Ketika Belanda kembali berkuasa di Pulau Jawa pada tahun 1816, mereka tetap mengikuti proklamasi Raffles. Seiring dengan perkembangan kekuatan Partai Liberal yang menguasai parlemen Negeri Belanda pada pertengahan abad ke 19 serta pertumbuhan modal di Eropa pada masa itu, maka Pemerintah Belanda berusaha menciptakan perundang-undangan yang bertujuan untuk melindungi kepentingan para pemilik modal bangsa Belanda. Untuk itu maka pada tahun 1870 pemerintah Hindia Belanda menetapkan *Agrarische Wet 1870* yang kemudian diikuti dengan *Agrarische Besluit 1870* sebagai aturan pelaksanaannya yang kemudian lebih populer disebut *Domein Verklaring* (Pernyataan Tanah Negara).

Lebih lanjut, pada tahun 1927 pemerintah Hindia Belanda menetapkan Bosordonantie 1927. Kedua peraturan perundang-undangan tersebut, sangat banyak mempengaruhi pemikiran dan praktik hukum di Indonesia sampai saat ini, terutama dibidang hukum penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam.

Agrarische wet 1870

Sebelum tahun 1870 pengusaha-pengusaha tidak dapat mendirikan perusahaan pertanian yang besar serta tidak ada kesempatan untuk mengembangkan sayapnya di Indonesia yang pada waktu itu disebut *Nederland Indie* (Hindia Belanda). Mereka tidak dapat bisa mendapat tanah dengan hak "*eigendom*" dan hanya dapat menyewa tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar atau tanah kosong (*woeste gronden*).

³ Departemen Kehutanan RI : Sejarah Kehutanan Indonesia, Jakarta, 1986

⁴ Andel, J.Ph : Sejarah Ekonomi, Jakarta, 1959

⁵ Andel, J.Ph : Ibid

⁶ Ball, John : Indonesian Legal History, Sydney, 1982

Itupun dengan waktu yang terbatas, yaitu tidak lebih dari 20 tahun saja. Lagi pula hak sewa menurut hukum Eropa adalah hak yang bersifat pribadi (*persoonlijk*), yaitu hak yang melekat pada orangnya, tidak terletak pada bendanya (tanah). Bagi kalangan pengusaha, hak sewa tersebut dipandang tidak kuat dan tidak dapat dijadikan tanggungan (*hypotheek*) untuk mendapatkan pinjaman di bank^{b7}. Oleh sebab itu, *Agrarische Wet 1870* mengintroduksi hak *erfpacht* dengan jangka waktu maksimum 75 tahun dan masih dapat diperpanjang bila dibutuhkan. Hak *erfpacht* dipandang lebih memenuhi kebutuhan para pengusaha, karena hak tersebut terlekat pada bendanya (tanah), sehingga dapat dijadikan tanggungan dalam meminjam uang di Bank untuk menambah modal.

Kendatipun sudah ada jenis hak yang dapat mengakomodasi kepentingan para pengusaha, belum berarti pemerintah dengan mudah memberikan hak tersebut kepada pengusaha. Karena, hak pemerintah dibatasi oleh hak-hak rakyat yang diperoleh menurut kebiasaan setempat (hak adat). Oleh sebab itu, maka diproklamirkanlah pernyataan tanah negara (*Domeinverklaring*), melalui *Agrarische Besluit tahun 1870 (staatblad 1870 no 118)*. Proklamasi tersebut pada pokoknya menyatakan, bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak *eigendom* seseorang, adalah tanah milik negara (*Domein vanden staat*). Dengan demikian, maka semua tanah yang dikuasai oleh bangsa-bangsa pribumi menurut kebiasaan setempat, tergolong tanah milik negara (tanah negara). Karena, tidak satupun jenis hak menurut hukum kebiasaan di Indonesia (hukum adat) dapat disamakan dengan hak *eigendom* dalam hukum Eropa.

Setelah penegasian hak-hak bangsa pribumi (masyarakat adat) atas tanah, maka pemerintah Hindia Belanda menjadi leluasa dalam memberikan hak-hak *erfpact* dan hak-hak lainnya kepada pengusaha untuk mendirikan perusahaan perkebunan. Itulah sebabnya meskipun ada bagian dari *Agrarische wet 1870* yang memperingatkan agar Gubernur Jenderal Hindia Belanda jangan melanggar hak-hak pribumi dalam pemberian hak atas tanah, ketentuan tersebut menjadi tidak banyak berarti.

Pernyataan tanah negara sebagaimana diatur dalam besluit tersebut hanya berlaku di Pulau Jawa Madura, khusus_nya di daerah-daerah yang diperintahkan langsung oleh Belanda (daerah *Gubernemen*), tetapi tidak berlaku di daerah-daerah yang tidak diperintah langsung oleh Belanda / berpemerintahan sendiri (*zelfbestuur/swapraja*). Menurut *Schrieke*⁸, sampai menjelang kejatuhan pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia ada sekitar 93 % pulau Jawa Madura dan sekitar 40 % wilayah diluar Pulau Jawa Madura, merupakan daerah *Gubernemen*. Jadi, pernyataan tanah negara sebagaimana diatur dalam *besluit* tersebut, tidak berlaku untuk sebagian besar daerah diluar Pulau Jawa Madura yang merupakan daerah *swapraja*. Di daerah-daerah tersebut, tetaplh berlaku hukum adatnya masing-masing yang tentu saja pluralistik. Dalam perkembangan selanjutnya, pemerintahan kolonial Belanda memperluas wilayah berlakunya *Domeinverklaring* melalui sejumlah pernyataan khusus, antara lain untuk daerah-daerah *gubernemen* di Sumatra (*staatblad 1874 no 94*), Manado (*staatblad 1877 no 55*), serta Kalimantan Selatan dan Timur (*staatblad 1888 no 58*).

⁷ Dirman : Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia, Jakarta, 1952

⁸ Sebagaimana dikutip oleh Dirman : Ibid

Cengkeraman para pemilik modal dan hukum Eropa terhadap tanah di Indonesia semakin kokoh, ketika pemerintah menetapkan sejumlah ordonansi *erfpact*, antara lain ordonansi *erfpact* untuk daerah-daerah swapraja diluar pulau Jawa Madura (*staatblad 1919 no 61*). Ordonansi tersebut dikeluarkan berdasarkan desakan perusahaan pemilik konsesi, dengan alasan :

Pertama, hak yang mereka punyai berdasarkan peraturan sebelumnya, tidak memadai karena tidak bersifat kebendaan dan karena itu tidak dapat dijadikan jaminan untuk memperoleh pinjaman dari Bank.

Kedua, tanah konsesi meliputi kampung-kampung yang persediaan tanah bagi penduduknya harus dijamin untuk waktu sekarang dan akan datang. Hal ini menyulitkan usaha-usaha untuk memperluas pengolahan tanah-tanah konsesi (*onderneming*)⁹.

Bosch Ordonantie 1927

Pada tahun 1927, pemerintah kolonial Belanda menetapkan ordonansi hutan untuk pulau Jawa dan Madura. Pada prinsipnya ordonansi tersebut menganut asas *domein* sebagaimana dimaksud dalam *Agrarische Besluit 1870*. Pada masa tersebut ada upaya untuk menyusun sebuah ordonansi hutan (menganut asas *domein*) yang akan diberlakukan untuk seluruh daerah luar Pulau Jawa- Madura. Akan tetapi upaya tersebut ditentang oleh banyak pihak yang berpendapat, bahwa asas *domein* tidak pantas dipakai dalam pengaturan hutan di daerah-daerah di luar Pulau Jawa - Madura. Dengan adanya tantangan dari banyak pihak yang mempersoalkan asas *domein* tersebut, maka pada tahun 1928 pemerintah Hindia Belanda (Nederlan Indie) membentuk sebuah komisi yang ditugaskan untuk memberikan advis kepada pemerintah tentang penggunaan asas *domein* dalam perundang-undangan agraria.

Setelah melakukan penyelidikan selama kurang lebih tiga tahun, maka pada tahun 1931 komisi ini mengusulkan peninjauan kembali terhadap penggunaan asas *domein* dalam perundang-undangan agraria. Menurut komisi tersebut, asas *domein* tidak sesuai dengan kesadaran hukum rakyat bumi putra dibidang agraria.

Sampai tahun 1942 pemerintah Hindia Belanda tidak dapat menentukan sikapnya terhadap advis komisi ini.¹⁰ Dengan demikian, sampai keruntuhan pemerintahan kolonial Hindia Belanda kontroversi asas *domein* tidak terselesaikan.

Artinya, betapa pun besarnya semangat pemerintah kolonial untuk melakukan unifikasi hukum serta penundukan terhadap hak-hak masyarakat adat, namun hal itu tidak dapat terwujud sepenuhnya. Masih tersedia “ruang perundang-undangan” dimana masyarakat adat dapat menguasai dan mengelola sumber daya alamnya secara otonom, menurut hukum adat. Ironisnya, “ruang perundang-undangan” tersebut justru semakin menyempit atau bahkan nyaris tertutup sama sekali pada masa kemerdekaan. Yaitu dibawah kekuasaan sebuah negara yang didirikan sebagai antitesa terhadap negara kolonial Hindia Belanda.

⁹ Mochammad Tauchid : Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, Jakarta, 1952

¹⁰ Departemen Kehutanan RI : Ibid

NEGARA BARU, HUKUM LAMA

Sebagaimana lazimnya bangsa yang merasa berhasil menumbangkan kekuasaan penjajahnya, maka segala hal yang berbau penjajah harus dirombak. Semangat perombakan itu, mendominasi sepanjang masa kekuasaan Presiden Republik Indonesia yang pertama, Soekarno. Hal ini antara lain tercermin dalam pidato Menteri Agraria (Mr. Sadjarwo) pada pembahasan Rancangan Undang-undang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria tahun 1960 (lebih populer disebut UUPA 1960) dalam sidang DPR-GR, yang menyatakan :

“.....rancangan undang-undang ini selain akan menumbangkan puncak-puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa-sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing, dan aparat-aparat pemerintahan dengan rakyatnya sendiri.....”¹¹.

Dalam konsideran UUPA 1960 antara lain menyatakan, bahwa perundang-undangan agraria kolonial tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli (masyarakat adat). Oleh sebab itu diperlukan Undang-undang agraria baru yang berdasarkan hukum adat, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Lebih lanjut dalam penjelasan umum UUPA 1960 dinyatakan, bahwa asas *domein* sebagaimana yang dianut *Agrarische Besluit 1870* bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia. Berhubung karena itu, maka asas tersebut ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan *domein* dicabut kembali. UUPA 1960 berpangkal pada pendirian, bahwa tidak pada tempatnya negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Isi konsideran dan penjelasan UUPA 1960 tersebut menunjukkan, bahwa UUPA 1960 dapat dipandang sebagai monumen pembongkaran terhadap tatanan perundang-undangan agraria kolonial, dan sekaligus menetapkan hukum adat sebagai tuan dirumahnya sendiri.

Bayang-bayang Domeinverklaring

UUPA 1960 mencabut *Agrarische Wet 1870* beserta segala aturan pelaksanaannya, akan tetapi tidak secara tegas mencabut *Bosch Ordonantie 1927* dan peraturan-peraturan kehutanan yang lainnya. Dengan demikian, maka terdilah kontradiksi hukum agraria yang sangat mendasar. Di satu pihak tanah-tanah yang terletak diluar kawasan hutan diatur menurut UUPA 1960 yang **berdasar pada hukum adat serta anti asas *domein***, sementara di pihak lain tanah-tanah yang terletak didalam kawasan hutan (Jawa-Madura) masih tetap diatur menurut *Bosch Ordonantie 1927* yang **anti hukum adat dan menganut asas *domein***. Kontradiksi hukum agraria semakin meluas ketika pemerintah Orde Baru yang dipimpin oleh presiden Suharto menetapkan Undang-undang Pokok-pokok Kehutanan tahun 1967 (Undang-undang

¹¹ Budi Harsono : Perundang-undangan Agraria Indonesia, Jakarta, 1988

nomor 5/1967). Meskipun tidak dinyatakan secara terang-terangan, akan tetapi sesungguhnya undang-undang ini menganut asas *domein*¹².

Ini didasarkan pada beberapa alasan sebagai berikut:

Pertama, undang-undang tersebut sama sekali tidak mempertimbangkan UUPA 1960. Dengan demikian, maka pembuat undang-undang kehutanan tersebut mengabaikan UUPA 1960 yang merupakan monumen pembongkaran terhadap asas *domein* warisan kolonial.

Kedua, undang-undang tersebut tidak secara tegas mencabut *Bosch Ordonantie 1927* yang menganut asas *domein*. *Bosch Ordonantie 1927* baru dicabut secara tegas melalui undang-undang kehutanan no 41 tahun 1999.

Ketiga, dalam praktik pelaksanaan undang-undang kehutanan tersebut, sama sekali tidak ada penghargaan terhadap hak-hak masyarakat adat atas tanah dan hutan. Meskipun tanah dan hutan tersebut telah dikuasai oleh masyarakat adat secara turun-temurun, jauh sebelum berdirinya negara Republik Indonesia. Misalnya, dalam hal penataan dan penetapan status kawasan hutan, pemberian hak penguasaan hutan (HPH) serta pelepasan kawasan hutan untuk keperluan usaha perkebunan swasta. Ketika undang-undang ini diterapkan bersamaan dengan maraknya investasi pengolahan kayu serta usaha perkebunan besar swasta, maka terjadilah gelombang pengusuran masyarakat adat dari kampung halamannya. Ini sekaligus menjelaskan latar belakang dari :

Pertama, pembangkangan yang dilakukan oleh masyarakat adat (terutama di luar Pulau Jawa – Madura) yang masih tetap bermukim dan menjalankan aktivitas didalam kawasan hutan, meskipun hal itu dipandang sebagai perbuatan kriminal oleh aparaturnegara.

Kedua, gelombang reklamasi yang dilakukan oleh masyarakat adat & petani terhadap kawasan hutan dan lahan perkebunan swasta & pemerintah di seluruh Indonesia dalam beberapa tahun terakhir setelah kejatuhan Presiden Soeharto.

Sementara itu diluar kawasan hutan, asas *domein* kembali mendapatkan tempat dalam praktik kebijakan agraria.. Hal ini antara lain terjadi di propinsi Sulawesi Tengah. Yaitu melalui semacam "*domeinverklaring*" oleh Gubernur Propinsi Sulawesi Tengah - Aziz Lamadjido – pertengahan tahun 1992.

Melalui surat tertanggal 31 Agustus tahun 1992 Gubernur Propinsi Sulawesi tengah mengeluarkan surat bernomor 592.2/4117/ro.huk, yang ditujukan kepada Bupati-bupati di Sulawesi tengah. Surat tersebut pada pokoknya menyatakan, bahwa semua tanah di Sulawesi tengah adalah tanah negara, terkecuali tanah-tanah yang sudah mempunyai sertifikat hak milik yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sejak itu pembuatan sertifikat tanah-tanah yang tadinya belum bersertifikat, harus melalui prosedur pemberian hak atas tanah negara. Dalam hal ini, termasuk pembuatan sertifikat tanah-tanah yang telah dikuasai dan dipunyai secara turun-temurun oleh

¹² Pendapat yang berbeda dapat dilihat dalam Maria SW.Sumardjono : Status Hukum Kawasan Hutan Dalam Sistem Hukum Nasional, dalam Valentino Barus (Ed): Hutan Rakyat, Hutan untuk Masa Depan, Jakarta 1997

warga masyarakat adat. Secara substansial pernyataan Gubernur serta praktik pembuatan sertifikat tersebut tidak berbeda dengan praktik *domeinverklaring* yang dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda, sebagai mana termuat dalam *Agrarische Besluit 1870* yang menegaskan hak-hak masyarakat adat serta menetapkan negara sebagai pemilik tanah.

Ti adanya respon pemerintah pusat untuk mengkoreksi kebijakan Gubernur tersebut menunjukkan, bahwa asas *domein* semakin mendapat tempat dalam kebijakan pemerintah Indonesia pada masa Orde Baru. Pada sisi lain, ti adanya respon yang memadai dari kalangan perguruan tinggi (terutama Fakultas Hukum) untuk mengkritik atau memprotes kebijakan Gubernur tersebut menunjukkan, bahwa asas-asas hukum kolonial (khususnya asas *domeinverklaring*) bercokol begitu kuat dalam sistem pendidikan hukum di Indonesia. Maka benarlah pernyataan Soetandyo Wignjosoebroto¹³, bahwa sekolah-sekolah tinggi dan fakultas-fakultas hukum di Indonesia tak pernah diselenggarakan untuk mendidik dan melatih serta menghasilkan ahli-ahli hukum yang berkemampuan menciptakan hukum baru, atau yang berkemahiran memberikan makna baru pada ketentuan-ketentuan lama. Sekolah-sekolah tinggi atau fakultas-fakultas hukum di Indonesia dimaksudkan untuk menghasilkan praktisi yang mau mendahulukan kesediaannya untuk bekerja secara bersetia pada atau untuk pemerintah.

Konflik Hukum

Pada masa Orde Baru merebaklah konflik agraria yang bersifat vertikal. Yaitu, negara di satu pihak yang seringkali bergandengan dengan pemilik modal berhadapan dengan masyarakat adat & petani pada pihak lain. Ini adalah ciri konflik agraria pada masa Orde Baru yang membedakannya dari konflik agraria pada masa sebelumnya. Sebagaimana sudah disinggung pada bagian di atas, konflik tersebut berkaitan erat atau dilatarbelakangi oleh adanya konsep dan praktik perundang-undangan yang dipengaruhi oleh asas *domeinverklaring* yang menegaskan hak-hak masyarakat adat. Oleh sebab itu, maka konflik-konflik tersebut tentu saja diwarnai pula oleh benturan dua sistem hukum. Yaitu hukum negara dalam bentuk perundang-undangan di satu pihak, berhadapan dengan hukum adat (hukum rakyat) yang tidak tertulis di pihak lain. Beberapa waktu yang lalu, sejumlah aktivis Organisasi Non Pemerintah melakukan studi lapangan mengenai konflik agraria di di dalam kawasan hutan. Studi tersebut dilakukan di delapan site/komunitas, masing-masing di Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Papua Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Hasil studi tersebut menunjukkan, bahwa konflik agraria di kawasan hutan dilatarbelakangi oleh adanya konflik antara dua sistem penguasaan (*tenure system*). Yakni: sistem penguasaan berbasis negara dan sistem penguasaan berbasis masyarakat (*community-based tenurial system*). Perbedaan kedua sistem itulah yang kemudian membuahkan ketegangan yang berkepanjangan antara negara berhadapan dengan masyarakat adat.¹⁴) Di satu pihak, aparaturnegara merasa berhak untuk menguasai tanah dan hutan serta memberikan hak kepada pihak lain untuk mengelola hutan serta mengusir masyarakat adat yang bermukim disitu, karena begitulah kata undang-undang kehutanan. Sementara di

¹³ Soetandyo Wignjosoebroto : Perkembangan Hukum Nasional dan Pendidikan Hukum di Indonesia pada Era Pasca Kolonial, makalah, belum dipublikasikan

¹⁴ Hedar Laudjeng, Rikardo Simarmata & Sandra Moniaga : Antara Sistem Penguasaan Berbasis Masyarakat dan Sistem Penguasaan Berbasis Negara (Makalah), belum dipublikasikan

pihak lain, masyarakat adat merasa berhak untuk menguasai tanah dan hutan karena secara defacto mereka sudah menguasainya jauh sebelum adanya negara Republik Indonesia. Hal mana diakui pula oleh masyarakat di sekitarnya.

MENUJU PEMBARUAN HUKUM

Krisis ekonomi dan tekanan politik yang memuncak pada pertengahan tahun 1997, memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya. Sejak saat itu sebuah masa transisi telah dimulai, setidaknya-tidaknya demikianlah secara formal, yaitu dalam bentuk pembaruan perundang-undangan. Namun perlu pula dicatat, bahwa sejumlah perundang-undangan yang lahir pada masa transisi ini seringkali saling kontradiktif. Ada perundang-undangan baru yang cukup progresif, sebaliknya ada pula perundang-undangan baru yang justru mewarisi semangat perundang-undangan lama yang digantikannya. Contoh aktual jenis perundang-undangan yang disebutkan terakhir, adalah Undang-undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (Undang-undang no. 41/1999). Adapun alasan-alasannya sebagai berikut:

Pertama, meskipun undang-undang kehutanan yang baru tersebut secara tegas mencabut *Bosch Ordonatie 1927* dan Undang-undang nomor 5/1967 dan mengutip UUPA/1960 dalam konsiderannya, akan tetapi sama sekali tidak melakukan kritik yang signifikan terhadap konsep maupun praktik pelaksanaan kedua perundang-undangan lama yang telah mengakibatkan kerugian besar bagi masyarakat adat, baik pada masa kolonial Belanda maupun pada masa Orde Baru.

Kedua, dalam pasal 1 ayat (6) Undang-undang nomor 41/1999 disebutkan, bahwa **hutan adat** adalah **hutan negara** yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Sementara itu dalam pasal 1 ayat (4) disebutkan, bahwa **hutan negara** adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Lebih lanjut dalam pasal 1 ayat (5) disebutkan, bahwa **hutan hak** adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Dengan membandingkan ketiga definisi hutan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa Hutan Adat tidak ada hubungannya dengan hak-hak masyarakat adat atas tanah dimana hutan itu tumbuh, karena hutan adat tergolong hutan negara. Yaitu, hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Seharusnya hutan adat digolongkan kedalam hutan hak. Yaitu, hutan yang berada di atas tanah yang dibebani hak yang dalam hal ini adalah hak adat. Adalah suatu hal yang tidak masuk akal, bila memberi pengakuan terhadap hutan adat dengan tanpa mengakui hak adat atas tanah tempat tumbuhnya hutan adat. Penggolongan hutan adat kedalam hutan negara sebagaimana diuraikan di atas jelas menunjukkan, bahwa Undang-undang Kehutanan nomor 41/ 1999 masih mengikuti semangat "*domeinverklaring*".

Pengakuan Dosa

Terlepas dari masih adanya perundang-undangan baru yang masih melanjutkan semangat perundang-perundang-undangan lama, terdapat pula sejumlah perundang-undangan baru yang progresif. Perundang-undangan baru tersebut disamping menetapkan prinsip-prinsip baru, juga secara tegas melakukan kritik (pengakuan dosa) terhadap kebijakan pada masa lalu.

Dalam Ketetapan MPR nomor IV/1999 tentang Garis-garis Haluan Negara (GBHN), antara lain disebutkan, bahwa krisis nasional yang berkelanjutan sampai sekarang diakibatkan oleh dua hal. Pertama: Pembangunan yang sentralistik dan tidak merata, hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi, tidak demokratis dan tidak berkeadilan. Kedua: Penyelenggaraan negara yang korup, tidak demokratis dan sangat birokratis. Disebutkan pula, bahwa terjadinya krisis di bidang hukum antara lain disebabkan oleh adanya tumpang tindih dan kerancuan hukum. Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia masih memprihatinkan yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan. Berkaitan dengan itu, maka kebijakan negara antara lain diarahkan untuk menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Selanjutnya, dalam Ketetapan MPR nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria & Pengelolaan Sumber Daya Alam, antara lain disebutkan, bahwa:

- a. Pengelolaan sumber daya agraria yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik.
- b. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan

Lebih jauh, dalam konsideran Undang-undang nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang ditetapkan sebagai pengganti Undang-undang nomor 5/ 1974 dan Undang-undang nomor 5/1979 disebutkan, bahwa penyeragaman nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan Desa, tidak sesuai atau bertentangan dengan jiwa UUD 1945 (Hukum Dasar). Pengakuan ini berkaitan dengan penghancuran/marginalisasi terhadap satuan-satuan sosial & kelembagaan masyarakat adat yang dilakukan melalui Undang-undang nomor 5/1979 tentang Pemerintahan Desa.

Pengakuan-pengakuan dosa tersebut, hendaknya dijadikan salah satu pedoman atau pijakan bagi pemerintah dalam menyg hadapi berbagai kasus sengketa agraria dari masa lalu yang belum terselesaikan sampai saat ini. Terutama sengketa yang bersifat vertikal, dimana pemerintah & perusahaan besar berhadapan dengan masyarakat adat.

Ketetapan MPR nomor IX/2001

Ketetapan MPR nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria & Pengelolaan Sumber Daya Alam, adalah monumen yang kedua dalam sejarah pembaruan hukum agraria di Indonesia. Dalam salah satu pasal ketetapan tersebut antara lain disebutkan, bahwa pembaruan agraria antara lain dilakukan dengan prinsip mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria.

Ketentuan mengenai penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat dalam ketentuan tersebut, merupakan pengulangan atau penegasan terhadap ketentuan yang tersebar dalam berbagai pasal-pasal perundang-undangan yang disebutkan sebelumnya. Selain itu, juga telah dinyatakan dalam : Pasal 41 Ketetapan MPR nomor XVII/1998 tentang Piagam Hak Asasi Manusia ; Pasal 6 Undang-undang nomor 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Sejahtera ; Pasal 6 Undang-undang nomor 39 tentang Hak Asasi Manusia. Meskipun demikian, ketentuan yang terdapat dalam Ketetapan MPR no. IX/2001 tersebut mempunyai arti yang khusus karena ditempatkan dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang secara hierarkhis hanya setingkat di bawah Undang-undang Dasar (UUD 1945) dan dibuat secara khusus sebagai dasar pembaruan agraria di Indonesia.

Pada bagian lain, ketetapan MPR tersebut menugaskan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini. Lebih lanjut, menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk segera melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam serta melaporkan pelaksanaannya pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Dengan demikian, maka pembaruan agraria – termasuk penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat – merupakan kewajiban hukum yang pelaksanaannya harus dipertanggungjawabkan oleh Presiden, setiap tahun di hadapan lembaga negara yang tertinggi (MPR).

PENUTUP

Perundang-undangan secara tegas memberikan pernyataan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat atas sumber daya agraria. Pertanyaannya, sejauh mana pernyataan-pernyataan tersebut akan menjadi kenyataan ?

Dalam sidang tahunan MPR tahun 2002 atau setahun setelah lahirnya Ketetapan MPR nomor IX tahun 2001, pidato Presiden Megawati Soekarnoputri, sama sekali tidak menyinggung agenda pembaruan agraria. Setelah itu, tidak ada suatu reaksi yang signifikan dari kalangan anggota MPR maupun partai-partai politik di pusat dan daerah-daerah, untuk mempersoalkan kelalaian Presiden tersebut. Artinya, issue pembaruan agraria belum merupakan agenda yang diprioritaskan oleh pemerintah maupun partai-partai politik.

Dalam praktik, kebijakan pemerintah di berbagai daerah sampai saat ini masih didominasi oleh upaya untuk mengundang para pemilik modal dari dalam dan luar negeri untuk menguasai dan mengelola sumber daya agraria guna meningkatkan pendapatan daerah melalui pajak. Hal itu dilakukan dengan tanpa koreksi terlebih dahulu terhadap kekeliruan kebijakan pada masa lalu. Misalnya koreksi terhadap penetapan status kawasan hutan, dimana terdapat hak-hak masyarakat adat. Situasi ini menunjukkan, bahwa ketegangan dan konflik antara negara dan masyarakat adat, masih jauh dari titik akhir.

