

SENGKETA TENUREAL : REFLEKSI PERTENTANGAN SENTRALISME HAK MENGUASAI NEGARA DALAM UPA DENGAN KEPENTINGAN MASYARAKAT ADAT

(Sebuah Catatan Menuju Reformasi Hukum Agraria yang Pluralis)

Oleh :

Achmad Basuki

ABSTRACT

Regulation of agrarian principles (UUPA) is one of traditional law product that is made to characteristic of agrarian colonial regulation into agrarian regulation that take place in accordance with the goal of Indonesian Republic. The regulation committee therefore underlines the importance of the rearrangement of ownership and exploitation agrarian resources. During the Orde Baru regime, The Right of Country control (HMN) was misled into power centralism several investors. Local community role and existence was disturbed. This, no doubt, emerged so many tenureal dispute. To avoid such incident happening again. UUPA as an Umbrella Provision should be reformed into an accommodative agrarian regulation character which also ensure the local community interests

Keywords : Regulation of agrarian principles, tenureal dispute, the local community interest

PENDAHULUAN

Sejak semula The Founding Fathers Republik Indonesia menyadari bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk. Semboyan "Bhineka Tunggal Ika" merupakan wujud penghormatan dan apresiasi filosofis bangsa Indonesia atas kemajemukan atau keanekaragaman yang dimilikinya. Keanekaragaman yang dimaksud bisa dilihat pada realitas yang ada dalam berbagai kelompok masyarakat adat yang kini termasuk dalam bagian integral dari bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku bangsa, kelompok

penutur bahasa, maupun kelompok penganut ajaran agama dan kepercayaan yang berbeda-beda. Keanekaragaman bangsa Indonesia ini akhirnya bermuara pada perbedaan adaptasi interaktif suatu komunitas terhadap lingkungan sekitarnya. Hal ini pada kenyataannya telah melahirkan komunitas-komunitas adat yang lebih memiliki kearifan lingkungan dan mode of production yang khas, berbeda satu dengan yang lain.

Dalam perjalanan kehidupan bernegara, untuk dan atas nama pembangunan pemerintah

sebagai mandataris pemegang kedaulatan rakyat telah mengeluarkan banyak kebijakan dan hukum. yang secara tidak adil dan tidak demokratis mengambil alih hak asal-usul; hak atas tanah wilayah adat; hak untuk melindungi dan menegakkan sistem nilai, ideologi dan adat istiadat; hak ekonomi; serta hak yang paling utama adalah hak politik masyarakat adat.

Perangkat kebijakan dan hukum yang memaksakan *uniformitas* dan bersifat hegemonistik diciptakan dan dimanfaatkan secara sistematis untuk memperkuat posisi negara atas masyarakat. Dalam kebijakan dan hukum yang demikian inilah maka realitas simbolik yang ada bukan lagi keanekaragaman melainkan keseragaman. Realitas empirik yang mencerminkan adanya *kebinekaan* secara perlahan-lahan telah diganti dengan realitas simbolik kemanunggalan negara. Tidak ada kekuatan dan lain selain kekuatan dan kepentingan negara. Akibat dari fenomena tersebut adalah masyarakat atau komunitas adat telah menjadi salah satu pihak yang paling dikorbankan dan dirugikan walaupun secara empirik mereka merupakan elemen terbesar dalam struktur negara Indonesia, namun dalam proses pembuatan kebijakan dan hukum mereka tidak mempunyai akses sama sekali, sehingga tuntutan dan aspirasinya tidak terakomodir dalam kebijakan ataupun dalam produk hukum yang ada.

Selanjutnya pada tataran implementasi kebijakan dan hukum yang demikian itu akan semakin “mengasingkan” eksistensi dan peranan dalam

kehidupan mereka. Kecenderungan itu sudah mulai nampak dengan munculnya sebutan “peladang berpindah”, “perambah hutan”, “masyarakat primitif”, “masyarakat terasing” dan lain sebagainya. Walaupun demikian komunitas adat masih tetap survive, meskipun dalam suasana ketidakberdayaan, baik secara riil maupun struktural.

Gerakan reformasi yang mengakhiri Orde Baru dan menggantikannya dengan Era Reformasi Total merupakan kesempatan emas bagi komunitas adat untuk bangkit kembali guna menuntut kembali hak-hak mereka yang selama ini dirampas oleh rejim Orde Baru dengan memanfaatkan Sentralisme Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN) dalam Undang-undang No. 5 tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Tuntutan mereka inilah yang akhirnya memicu munculnya berbagai sengketa antara masyarakat adat dengan orang atau badan hukum pemegang izin, konsesi, ataupun hak-hak lainnya yang diberikan oleh pemerintah untuk mengolah dan mengeksplorasi sumber-sumber agraria yang ada di lingkungan itu. Sengketa pertanahan yang bersumber pada alas hak yang berbeda ini lazimnya disebut sebagai sengketa Tenureal. (Sutandy Wigyo, 1999 : h. 189).

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka tulisan dalam paper ini mencoba untuk membahas permasalahan bagaimana UUPA sebagai ketentuan induk dalam kebijakan pertanahan mengatur wewenang negara untuk mengatur dan

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah sehingga dalam praktek banyak menimbulkan permasalahan, di antaranya adalah sengketa tenureal.

Dengan telaah kritis atas UUPA tersebut, selanjutnya akan dapat diformulasikan kembali bagaimana UUPA dibangun (reform) sesuai dengan corak realitas masyarakat yang majemuk.

PEMBAHASAN

UUPA : Landasan Kebijakan Agraria Yang Sentralistik

Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria adalah produk perundang-undangan yang dibuat untuk mengubah karakter hukum kolonial di bidang agraria, menuju hukum agraria yang sesuai dengan bentuk dan cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena itu pembentuk UUPA bermaksud untuk membawa rakyat ke arah keadilan sosial, kemakmuran dan kemajuan melalui penataan ulang mengenai penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Maksud pembentuk UUPA itu tercermin dari langkah sentralisasi kekuasaan di bidang agraria ke tangan negara, yang dalam prakteknya dilaksanakan oleh pemerintah (pusat). Hal ini tampak dari rumusan pasal 2 ayat (1) :

“Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar, dan hal-hal yang sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang

angka termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi di kuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Sentralisme kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) tersebut apabila dikaji secara historis tidak bisa dilepaskan dari kuatnya pengaruh *sosialisme totaliter* yang berkembang pada, pembentukan UUPA.

Setelah negara berhasil “menguasai” seluruh sumber-sumber agraria, selanjutnya negara mengadakan pengaturan dan penyelenggaraan mengenai pengadaan peruntukan dan pemanfaatan pengadaan peruntukan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Oleh karena itu dalam pasal 2 ayat (2) ditegaskan :

“Hak menguasai dari negara termaksud ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan -bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Banyak pendapat yang mengatakan bahwa ketentuan pasal 2 ayat (2) tersebut merupakan tafsir

dari pasal 2 ayat (1) bahwa negara bukan merupakan pemilik (domein) dari segala sumber-sumber agraria, melainkan sebatas sebagai penguasa (beheerder).

Oleh karena itu secara prinsipil sebenarnya pemilikan hak atas tanah beserta sumber-sumber agraria lainnya dikembalikan menurut asas dan praktik hukum adat yang bernuansa kerakyatan dan kekhasan masing-masing. Negara, dalam hal ini pemerintah hanya memfasilitasi untuk mendelegasikan sebagian kewenangan yang dimilikinya tadi kepada komunitas adat. Hal ini tampak secara tegas dinyatakan dalam 2 ayat (4), yaitu :

“Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dikuasakan kepada daerah-daerah swantatra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan menurut ketentuan peraturan pemerintah.”

Pemahaman terhadap beberapa ketentuan UUPA tersebut di atas telah menimbulkan banyak tafsir, khususnya telah disalah tafsirkan dan diselewengkan oleh hegemoni rejim orde baru.

Konsep Hak Menguasai Negara Dalam UUPA : Antara Realitas Simbolik Dan Realitas Empirik

Perkembangan politik agraria Indonesia menemukan dirumuskannya UUPA. pembentukan UUPA sejak awal adalah sebagai *umbrella provision* di bidang agraria sekaligus merupakan peraturan organik dalam melaksanakan amanat pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Konsep Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wacana biasa disebut HMN merupakan landasan konstitusional dalam penguasaan sumber-sumber agraria tertuang dalam pasal 2 ayat (1) UUPA.

Cita-cita ideal yang terkandung dalam konsep HMN adalah menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai cita-cita ini dengan tegas mengemukakan prasyarat adanya sebuah “negara yang kuat”, karena akan menjadi sentral dari segala hal paling tidak dalam hal menyangkut masalah keagrariaan. Di sisi lain, ide/cita-cita ini juga mensyaratkan adanya suatu bentuk “Negara yang Netral” bebas dari kepentingan lain, selain untuk kepentingan mensejahterakan rakyat. Padahal kenyataan yang terjadi tidaklah sebagaimana yang diidealkan. Realitas yang terjadi negara dalam melaksanakan tugasnya sering diboncengi oleh sejumlah kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingan mereka dengan kepentingan umum atau kepentingan rakyat atau kepentingan negara.

Setelah selama enam tahun UUPA berlaku, pada saat pemerintah Orde Lama sedang berupaya

menjalankan sejumlah amanat yang dikandung dalam UUPA untuk mensejahterakan dan membebaskan rakyat Indonesia dari penindasan oleh manusia terhadap manusia (*Exploitation de Thommepour Thomune*), khususnya melalui program land reform sebagai langkah awal, konflik kepentingan atas sumber-sumber agraria di Indonesia memuncak dan mendapatkan ruang konflik yang lebih besar dalam konflik elit politik yang berujung dengan peristiwa 1965, 1966, jatuhnya Orde Lama ke tangan rejim Orde Baru.

Kebijakan Orde baru dalam pembangunan yang menekankan pada orientasi pembangunan ekonomi kapitalis membawa konsekuensi munculnya kecenderungan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Hal inilah yang menjadikan pembangunan ekonomi nasional terintegrasi dalam sistem ekonomi global dalam rangka itu maka pemerintah membutuhkan seperangkat peraturan yang dapat memfasilitasi kebutuhan dan kepentingan pembangunan. Dalam konteks ini hukum dianggap sebagai perangkat pembangunan, "*law as a tool of social engineering*," sebagaimana yang kemudian terhadap eksistensi dan peran komunitas adat dalam *tenurial system* yang sudah lama hidup integrated dalam kehidupan bangsa Indonesia. Amanat UUPA yang menempatkan negara sebagai "Negara yang Netral" dalam konsep Hegel telah diselewengkan menjadi negara yang berpihak kepada sekelompok elit penguasa, dalam hal ini adalah para investor,

konglomerat ataupun keluarga pejabat.

Dengan mendalihkan pembangunan dari rakyat dan untuk rakyat, maka atas nama pembangunan pula pemerintah telah memberikan berbagai hak untuk memanfaatkan dan mengeksplorasi sumber--sumber agraria kepada segelintir orang, yaitu investor. Kebijakan yang tidak memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal dalam memberikan atau mendelegasikan sebagian HMN pada akhirnya telah merampas dan memasung eksistensi dan peran lembaga-lembaga adat yang secara idiil sangat dihormati oleh para pendiri republik. Dus, selama berkuasanya rejim Orde Baru telah banyak kebijakan di bidang keagrariaan (baik menyangkut pertanahan, kehutanan, pertambangan, dan lain-lain) yang menyimpang dari semangat UUPA yang memberikan kekuasaan penuh untuk kesejahteraan, sebagai contohnya adalah hak penguasaan hutan (HPH). Hak Pengelolaan Tanaman Industri (HPTI), Konsensi Pertambangan yang lazim dilakukan melalui Kontrak Karya (KK), dan lain-lain.

Pengalaman seperti ini tentu saja tidak boleh dilanjutkan dan harus diselesaikan secara cepat. Artinya, dalam aspek normatif sentralisme kekuasaan sebagaimana tersebut dalam ULIPA harus segera dibatasi, sekaligus sengketa tenurial yang sekarang terjadi harus diselesaikan secara adil dan bijaksana (*Wisdom*).

Urgensi Pluralisme Hukum Agraria

Sebagaimana telah dijelaskan dalam paparan sebelumnya bahwa realitas empirik bangsa Indonesia adalah majemuk. Kemajemukan ini selaras dengan konsep pluralisme hukum (kemajemukan hukum). Perhatian atas gejala kemajemukan hukum bukan saja dapat diartikan sebagai perhatian terhadap beberapa hukum lain yang diakui oleh sistem hukum resmi (State Law). Melainkan secara lebih jauh juga menyangkut hal yang menggambarkan perhatian dan pengakuan pada fakta bahwa berbagai macam sistem hukum exist pada lingkungannya masing-masing dan dapat berlaku di luar ketentuan negara. Masing-masing sistem hukum memiliki sumber dan perkembangan sejarah yang berbeda. Mereka berbeda dalam kerangka klasifikasi dan konsep-konsep khusus, serta mempersepsikan dan menafsirkan realitas yang ada.

Dalam aspek tertentu legal *pluralisme* itu berlawanan dengan ide legal *centralism* yang menyatakan bahwa negara memonopoli hukum dan menolak bentuk-bentuk hukum. lainnya. State Law seperti diketahui adalah hukum *uniform* untuk seluruh penduduk sehingga diatur oleh sistem tunggal oleh institusi negara, dan bahwa hukum lainnya hanya exist bila diakui oleh *State Law* tadi. Ide legal pluralism kemudian berkembang ke arah penolakan dominasi state law terhadap berbagai aturan hukum lainnya yang pada kenyataannya memang banyak terdapat diberbagai suku-suku bangsa tertentu. Dalam kontek hukum agraria, dominasi tersebut biasanya akan

mengubah tatanan *Tenure System* masyarakat lokal.

Tidak dapat dipungkiri bahwa gejala kemajemukan dalam kehidupan bangsa Indonesia bukanlah suatu yang baru dan asing sama sekali. Semboyan negara “Bhineka Tunggal Ika”, menunjukkan semangat itu. Hal yang sama juga tampak pada perangkat peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur masalah perkawinan, pewarisan dan lain sebagainya

Berdasarkan realitas empirik maupun realitas simbolik tersebut di atas maka membahas kemungkinan adanya pluralisme hukum agraria merupakan suatu yang realistis. Hanya saja yang perlu dihindari adalah sikap-sikap diskriminatif, sebagaimana yang pernah terjadi pada era *pluralisme* hukum di jaman kolonial. Dengan demikian, jika pada masa kolonial *pluralisme* terjadi pada tataran vertikal, maka semangat *pluralisme* hukum agraria yang dimaksud ini mengarah pada *pluralism* horizontal.

Tanpa mengurangi arti dan/atau mengesampingkan semangat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

Dengan pandangan ini, sebenarnya hukum adat yang sebelumnya hanya dikategorikan *folk law* dirubah statusnya menjadi *state law* yang berlaku dalam suatu sistem sosial tertentu, yang pelaksanaannya tetap tunduk pada peraturan perundangan nasional yang ada.

Berdasarkan uraian pemikiran tersebut di atas kiranya dapat disimpulkan bahwa dalam sistem

hukum negara kesatuan Republik Indonesia masih dimungkinkan adanya pluralism hukum yang tidak bertentangan dengan jiwa dan hakekat konsep negara kesatuan. Oleh karena itu, dalam rangka melakukan reformasi UUPA sebagai produk hukum transisi dari hukum kolonial menjadi sistem hukum nasional yang mencerminkan realitas kemajemukan, kiranya urgensi pluralism hukum agraria dapat diimplementasikan.

PENUTUP

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut di atas, dapatlah ditarik beberapa pokok pikiran sebagai kesimpulan :

1. Eksistensi UUPA sebagai produk hukum dibidang agraria bersifat transisional van, dalam prinsip dasarnya memberikan kekuasaan atau wewenang yang sangat luas kepada negara (HMN).
2. Dalam praktek implementasi HMN banyak menimbulkan problematika yang sangat serius berkaitan dengan ekses munculnya disintegrasi bangsa sebagaimana fenomena yang sekarang mulai muncul yaitu sengketa tenereal.
3. Dalam rangka merespon tuntutan masyarakat adat akan perlunya jaminan akan eksistensi tenereal sistem dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka keharusan merumuskan pluralism. hukum di bidang agraria merupakan sesuatu yang urgen.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arief, "**Teori Negara-negara, Kekuasaan dan Ideologi**", Gramedia, Jakarta, 1996.
- Ihromi, TO, "**Antropologi Hukum : Sebuah bunga Rampai**", Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993.
- Kasim, Ifdhal, "**Tanah Sebagai Komoditas Strategis**", ELSAM Jakarta, 1995.
- Konsursium Reformasi Hukum Nasional, "**Usulan revisi UUPA, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria**", 1995.
- Mudjono, "**Hukum Agraria**", Liberty Yogyakarta, 1992.
- Rahardjo, Satjipto, "**Hukum dan Perubahan Sosial : Teori dan Praktek di Indonesia**", Alumni Bandung, 1970.
- Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, "**Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara**", 1999.
- Marian, Bagir, "**Dasar-dasar Perundang-undangan yang Baik**", IND-HILL. CO, Jakarta, 1992.