



# **POLTIK HUKUM AGRARIA TERHADAP HAK ULAYAT MASYARAKAT ADAT**

**Oleh:  
Sodikin**

**Fakultas Hukum  
Universitas Muhammadiyah Jakarta  
Desember 2021**

Memperbincangkan mengenai *beschikkingsrecht* (hak ulayat) masyarakat hukum adat merupakan hal yang cukup menarik di era reformasi sekarang ini.

kebijakan hukum (*legal policy*), yakni suatu kajian politik hukum agraria nasional terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia sekarang ini.

Urgensinya adalah agar kembali ditemukan akar masalah hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi *indigenous people* (masyarakat pribumi atau masyarakat asli) yang sewajarnya perlu perlindungan hukum serta kemauan politik pemerintah (*political will*).

Berbicara politik hukum tentang hak ulayat secara khusus, sama sekali tidak dapat dilepaskan dengan politik hukum agraria secara umum.

Kemana arah kebijakan hukum agraria nasional dibuat, juga secara otomatis melekat hak ulayat.

Bilamana politik hukum agraria nasional itu responsif, maka dengan sendirinya kebijakan hukum terhadap hak ulayat akan responsif pula.

Moh. Mahfud MD, menegaskan:

UUPA juga memberikan tempat yang proporsional bagi hukum adat, seperti yang tersebut dalam Pasal 5 bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat yang sudah disaneer dan tidak bertendensi menantang asas unifikasi. Ini menandakan UUPA berkarakter responsif. sebab hukum yang memiliki hukum adat dapat dilihat sebagai hukum yang responsif. Marrayman menyebut tradisi hukum adat menganut strategi pembangunan hukum yang responsif.

Karakter responsif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Hukum Agraria tercermin pada norma yang terkandung dalam Pasal 5 bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Norma perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan keagrariaan di Indonesia merupakan indikasi responsifnya hukum agraria nasional. Sebab jaminan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah merupakan syarat mutlak peraturan perundang-undangan keagrariaan nasional, hal ini merupakan amanat konstitusi sebagaimana yang diatur dalam hukum positif Indonesia mengenai hak-hak masyarakat adat dapat dirujuk pada

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan: *"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang"*.

Kemudian dalam Pasal 281 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa: *"Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban"*.

Jaminan konstitusional di atas kemudian dapat ditelusuri dalam UPA, khususnya dalam Pasal 5 UPA yang menyebutkan bahwa hukum agraria nasional didasarkan pada hukum adat. Ini berarti bahwa kekuatan hukum hak-hak atas tanah bagi masyarakat hukum adat sangat dijamin dalam hukum positif Indonesia.

Keberadaan hak ulayat itu perlu dipastikan mengingat pengertian masyarakat hukum adat masih terdapat penafsiran yang berbeda, sehingga sering terjadi "marginalisasi" masyarakat adat.

Hak-hak masyarakat adat ini merupakan hak dasar manusia pada umumnya di dunia. Berlakunya universal, karena itu dalam membicarakan perlindungan hak-hak penduduk lokal dapat ditarik dari teori "menentukan nasib sendiri" dalam kerangka Negara kesatuan

Tentang eksistensi hak ulayat itu sendiri terdapat 2 ( dua) pandangan sikap, di satu pihak terdapat kekhawatiran bahwa hak ulayat itu semula tidak ada, kemudian dihidupkan lagi.

Di pihak lain ada juga kekhawatiran bahwa dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah akan semakin mendesak hak ulayat. Terlebih lagi dengan dimunculkannya berbagai persyaratan akan eksistensi dan implementasi hak ulayat(*beschikldngsrecht*) masyarakat adat.



1. *Pertama*, mengenai eksistensinya, apabila menurut kenyataan masih ada. Di daerah mana hak itu tidak ada lagi atau memang tidak pernah ada, tidak akan dihidupkan lagi bahkan tidak akan dilahirkan hak ulayat yang baru.
2. *Kedua*, mengenai pelaksanaan hak ulayat harus sedemikian rupa, sehingga (1). sesuai dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan atas persatuan bangsa, serta (2). tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Pengakuan dengan syarat terhadap hak ulayat tersebut mencerminkan pengaturan secara sistimatis mengenai pengidentifikasian dan penggunaan hak ulayat atas tanah di Indonesia. Sehingga memunculkan kritik yang mendasar:

1. *Pertama*, belum jelasnya indikasi pemahaman tentang hak ulayat yang hilang atau yang sudah tidak ada, sehingga pada implementasinya akan dapat disalahgunakan oleh pihak penguasa untuk menghilangkan hak ulayat.

2. *Kedua*, masih begitu dominannya negara atau pemerintah dengan "topeng" kepentingan umum terhadap tanah, sehingga terkadang mengintervensi ruang hidup (*labensraum living space*) komunitas masyarakat pemilik hak ulayat. Apakah dengan alasan kepentingan umum dapat menghapus norma-norma adat yang berkenaan dengan hak ulayat.
3. *Ketiga*, argumentasi bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku berarti telah menafikan eksistensi hukum adat itu sendiri. Padahal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mendeklarasikan dirinya bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat.

Pemahaman bahwa *politik hukum agraria nasional adalah arah kebijakan hukum agraria yang isi dan bentuknya dibuat oleh para penentu beleid negara berdasarkan konfigurasi politik yang mempengaruhinya pada saat itu*

Adapun politik hukum Agraria adalah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian diokomodir Pasal 2 ayat (1) UPA bahwa, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya harus dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat.

Hasil yang akan dicapai dalam mempelajari politik hukum adalah apakah suatu aturan hukum yang hendak dibuat atau telah dibuat akan mengarah kepada terciptanya suatu

- (1) unifikasi hukum - kodifikasi hukum, ataukah
- (2) pluralisme atau pluralisasi hukum (dualisme hukum), ataukah
- (3) simplifikasi (penyederhanaan) hukum, atau
- (4) penyelarasan hukum Sasaran kebijakan hukum atau politik hukum (legal policy) ini

Untuk mengetahui apakah hak ulayat (*beschikkingrecht*) itu masih ada, terdapat kriteria yang dapat digunakan sebagai parameter. Adapun kriteria untuk menentukan masih ada atau tidaknya hak ulayat menurut Maria S.W Sumardjono, harus dilihat pada 3 (tiga) hal, yakni:

- 1) *Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu, sebagai subyek hak ulayat;*
- 2) *Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai labensraum yang merupakan obyek hak ulayat; dan*
- 3) *Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas."*

Perihal hak ulayat (*beschikkingsrecht*) secara yuridis (*ius constitutum*) telah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menegaskan bahwa:

*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.*

Norma yang terkandung dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, kemudian lebih dijelaskan bahwa:

*Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu di dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat di dalam UPA yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.*



Memaknai dan memahami maksud para perumus UPA, khususnya yang menyangkut Pasal 3 tersebut di atas, maka sudah semestinya hak ulayat masyarakat hukum adat dijadikan sebagai salah satu prinsip dasar dalam kebijakan pertanahan di Indonesia.

Hal ini relevan dengan pendapat Maria S.W Sumardjono yang menegaskan bahwa prinsip-prinsip dasar UPA adalah (1). Prinsip Negara Menguasai; (2). Prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, (3). Asas fungsi sosial semua hak atas tanah, (4). Prinsip *landreform* (5). Prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan (6). prinsip nasionalitas.

Mahfud MD memberikan pemahaman bahwa sesungguhnya cetak biru (*blue print*) UPA ada sejak masa periode kekuasaan pemerintahan demokrasi liberal (1945-1959), yang memang pada saat itu masih melihat hukum sebagai "panglima", bukan politik sebagai "panglima" (masih tegaknya supremasi hukum). Oleh karenanya, karakter produk hukum agrariannya cenderung responsif. Sebagaimana pendapat Mahfud lainnya yang menyatakan bahwa:

*Pada periode ini (periode demokrasi liberal, penults) pemerintah bersungguh-sungguh untuk membuat hukum agraria yang responsif atau sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Meskipun belum ada hukum agraria nasional yang komprehensif, tetapi dari produk-produknya yang parsial itu, dapat dilihat dengan jelas hukum agraria pada periode ini berkarakter sangat responsif.*

Untuk arah politik hukum agraria nasional adalah pluralisme hukum dan penyelarasan hukum. Maksud pluralism hukum agraria nasional adalah bahwa pada era reformasi tidak akan dibentuk suatu penyatuan hukum agraria yang bersifat nasional, akan tetapi masih disandarkan pada hukum adat masing-masing, termasuk yang menyangkut hak ulayat masyarakat adat.

Sebagaimana pula yang telah termaktub dalam konsiderans UPA yang menegaskan bahwa: *hukum agraria terse but mempunyai sifat dualisme, dengan bertakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan hukum barat.*

Maksud "penyelarasan hukum agraria nasional" adalah:

1. *Pertama*, bahwa hukum agraria yang disandarkan pada hukum adat berdasarkan pluralisme hukum akan diselaraskan dengan kepentingan nasional ke depan.
2. *Kedua*, bahwa hukum agraria yang didasarkan pada hukum adat akan diselaraskan dengan keadaan dunia yang semakin mengglobal, sehingga dibutuhkan modernisasi hukum agraria nasional yang tidak meninggalkan nilai-nilai budaya masyarakat yang berkenaan dengan tanah.

Dalam rangka mewujudkan politik hukum agraria yang responsif dan sesuai dengan tuntutan era reformasi, maka perlu dilakukan langkah-langkah yang strategis sehingga dapat mengeliminir setidaknya-tidaknya memperkecil kemungkinan terjadinya konflik dan sengketa tanah hak ulayat, maka perlu dilakukan pemetaan terhadap hak ulayat di Indonesia. Pendataan luas hak ulayat dalam bentuk pemetaan seyogyanya harus dilakukan secara cermat dan hati-hati, sehingga dapat mencegah atau setidaknya-tidaknya memperkecil kemungkinan terjadinya konflik dan sengketa tanah hak ulayat seperti kasus belakangan ini tentang laban kebun kelapa sawit di pulau Sumatera, Sulawesi dan Kalimantan atau kasus Freeport di Papua sampai bari ini belum tuntas.

Pertu juga ditegaskan bahwa:

Arah kebijakan hukum (*legal policy*) agraria berkenaan dengan hukum adat dan hak ulayat (*beschikingsrecht*) masyarakat adat pada masa penjajahan Belanda sesungguhnya berkeinginan untuk unifikasi dan kodifikasi hukum pertanahan yang berlaku untuk seluruh golongan masyarakat (termasuk golongan pribumi) berdasarkan asas konkordansi. Namun pelaksanaan *legal policy* ini gagal total, sehingga tetap diterapkan kebijakan pluralisme hukum

Arah kebijakan hukum (*legal policy*) agraria nasional pada era reformasi berkenaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tetap pada kebijakan pluralisme hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi khususnya Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang." Kemudian dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban".

Prospek hak ulayat masyarakat hukum adat dalam menghadapi terpaan globalisasi masih perlu dipertahankan melalui cara mengkomunikasinya dengan upaya pembaharuan hukum lewat penelitian (riset) tentang ada tidaknya hak ulayat masyarakat hukum adat di setiap daerah.

Dari hasil penelitian perlu di tindak lanjuti dengan melakukan pemetaan hak ulayat sesuai dengan kaidah-kaidah Ilmu Geodesi, sehingga terlihat jelas luasan hak ulayat yang ada di Nusantara dan pada akhirnya dapat berkontribusi dalam menunjang eksistensi dan kepastian hukum hak ulayat secara khusus dan Hukum Tanah Nasional pada umumnya.



## Referensi

Darwin Ginting, Politik Hukum Agraria Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia, dalam *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Tahun Ke-42 No.1 Januari-Maret 2012*

