

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM LINTASAN WAKTU

Sukirno

Fakultas Hukum Undip

Jl. Prof. Sudarto, SH, Tembalang, Semarang

Email: kirnoundip@yahoo.com

Abstract

The background of this article is to reveal the empowerment of indigenous peoples since the time of the Dutch East Indies government until the government of the Republic of Indonesia. The results of the study showed that during the period of the Dutch East Indies government the rights of the indigenous peoples were empowered half-heartedly, although customary law was valid on conditions, a Customary Court was established and customary territories were recognized. Whereas during the Indonesian government, even though it was explicitly recognized in the 1945 Constitution and UUPA and other laws, empowerment was not fully possible, because the indigenous peoples including customary law were recognized on condition.

Keywords: Indigenous peoples, Dutch East Indies, Republic of Indonesia.

Abstrak

Latar belakang artikel ini adalah ingin mengungkap pemberdayaan masyarakat hukum adat (MHA) sejak masa pemerintah Hindia Belanda hingga masa pemerintah Republik Indonesia (RI). Hasil kajian menunjukkan bahwa pada masa pemerintah Hindia Belanda MHA diberdayakan dengan setengah hati, kendati hukum adat berlaku dengan syarat, namun dibentuk Pengadilan Adat dan wilayah adat diakui secara tertulis. Sedangkan pada masa pemerintah RI, sekalipun diakui secara eksplisit dalam UUD 1945 dan UUPA dan UU lainnya, namun pemberdayaan tidak sepenuhnya bisa dilakukan, karena MHA termasuk hukum adatnya diakui dengan syarat.

Kata kunci: MHA, Hindia Belanda, Republik Indonesia.

A. PENDAHULUAN

Terma pemberdayaan dalam kajian hukum jarang sekali dilakukan, karena pemberdayaan sering digunakan dalam kajian pembangunan. Namun tidak ada salahnya terma itu digunakan untuk “mengukur” sejauh mana negara telah melakukan

pemberdayaan masyarakat hukum adat (MHA) melalui perangkat perundang-undangan yang tersedia. Pendekatan pemberdayaan masyarakat merupakan derivasi dari teori pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*), yang merupakan anti tesis dari pendekatan pertumbuhan. Pendekatan pertumbuhan ini memandang program pembangunan didorong untuk mengejar peningkatan produksi dan pertumbuhan ekonomi. Implikasi dalam pelaksanaannya berbentuk kebijakan yang sentralistis, *top-down*, dan mengandalkan pola yang seragam sesuai asas uniformitas. Peranan negara menjadi sangat dominan dalam pelaksanaan pembangunan, penetrasi negara terjadi pada kehidupan masyarakat sampai tingkat terbawah atau tingkat komunitas. Kewenangan besar negara dalam pengambilan keputusan, disebabkan adanya anggapan yang terlalu *under estimate* terhadap kemampuan masyarakat. Sebagai akibatnya, kewenangan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat terbatas. Apabila ada partisipasi, lebih bersifat semu atau partisipasi prosedural bukan esensial.¹ Simplifikasi kebijakan pembangunan ini bukan tanpa alasan, sebagaimana dikemukakan oleh James C. Scott, negara berkembang dalam kerangka mengejar ketertinggalannya dengan negara yang sudah maju mempunyai kecenderungan untuk menempatkan aparatnya sebagai aktor yang serba tahu dan mengasumsikan nilai sosial yang dipilihnya merupakan cerminan dari nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat.²

Sebaliknya pendekatan pemberdayaan merupakan pendekatan yang memberikan kesempatan, wewenang yang lebih besar kepada masyarakat terutama masyarakat lokal untuk mengelola proses pembangunannya. Kewenangan tersebut meliputi keseluruhan proses pembangunan sejak identifikasi masalah dan kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan menarik manfaat hasil pembangunan. Campur tangan pihak

¹ Soetomo. *Pemberdayaan Masyarakat: Mungkinkah Muncul Antitesisnya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 50-69.

² James C. Scott. "Penyederhanaan-Penyederhanaan Negara: Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara" dalam *Majalah Wacana*, Edisi 10 Tahun III, 2002, hlm. 18-20.

eksternal sekedar sebagai stimuli untuk mengembangkan energi dan potensi internal. Hubungan pihak eksternal dengan komunitas lokal tidak bersifat vertikal melainkan horizontal, sehingga kedudukannya tidak lebih sebagai fasilitator.³ Peran negara sebagai pihak eksternal seperti ini sesuai dengan paradigma pemerintahan modern yang lebih mengutamakan fasilitasi dan pelayanan ketimbang regulasi dan pengawasan.⁴ Sebagai anti tesis dari pendekatan pertumbuhan, maka pendekatan pemberdayaan masyarakat memiliki karakteristik: sentralisasi menjadi desentralisasi, *top-down* menjadi *bottom-up*, *uniformity* menjadi variasi lokal, sistem komando menjadi proses belajar, ketergantungan menjadi keberlanjutan, *social exclusion* menjadi *social inclusion*, *improvement* menjadi *transformation*.

Terma pemberdayaan ini penting dikaji karena salah satu tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia, tanpa terkecuali MHA. Kesejahteraan MHA dapat dicapai jika negara mengakui dan menghormati, serta melindungi dan memenuhi dengan sepenuh hati hak-hak MHA, baik yang material maupun immaterial. Sehubungan dengan hal tersebut maka pertanyaan yang harus dijawab adalah bagaimana pemberdayaan MHA pada masa pemerintah Hindia Belanda dan masa pemerintah Republik Indonesia ? Dengan pendekatan komparatif maka diharapkan akan dapat dilihat sisi positif dan negatif setiap rezim pemerintah sehingga dapat diambil manfaat bagi pemberdayaan MHA di masa mendatang.

B. PEMBAHASAN

1. Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Pada Masa Pemerintah Belanda

Politik hukum adat dimulai sejak VOC (*Verenigde Oost-Indische Compagnie*) berkuasa, setelah menerima hak dari pemerintah negeri Belanda pada tanggal 20

³ Soetomo, Op.Cit, hlm. 55-69.

⁴ Johannes Eka Priyatma. "Hantu Akreditasi Baru PT" dalam *Kompas*, tanggal 21 Juni 2019, hlm. 7.

Maret 1602. Hukum yang berlaku bagi orang Indonesia asli di wilayah yang dikuasi VOC pada umumnya ialah hukum adat, terkecuali di kota Betawi dan sekitarnya. Namun demikian dengan resolusi (keputusan) tanggal 21 Desember 1708 pimpinan VOC mengakui terus terang bahwa prinsip tersebut di atas tidak dapat dipertahankan dalam praktek. Untuk itu dibuatlah beberapa peraturan perundang-undangan yang memproduksi hukum adat, seperti Kitab Hukum Mogharraer (1750), *Compedium van Clootwijk*, dan Pepakem Cirebon (1758).⁵

Menurut Iman Sudiyat, pembuatan peraturan-peraturan tersebut memperlihatkan: 1). VOC masih belum menemukan hukum adat sebagai hukum rakyat, sebaliknya hukum adat diidentifikasi sebagai hukum Islam atau hukum raja-raja, 2) mengira hukum adat itu terdapat dalam tulisan-tulisan berupa kitab-kitab hukum, 3) menjalankan politik hukum adat yang oportunis (penerapan hukum VOC sesuai dengan kepentingan). Selain itu VOC *menganggap hukum adat lebih rendah derajatnya daripada hukum Belanda*. Hal ini terbukti dari isi resolusi 30 November 1747 yang menentukan bahwa *Landraad* Semarang berwenang mengadili perkara sipil atau pidana di kalangan orang-orang Jawa. Sebaliknya, dalam hal perkara campuran antara orang Jawa dan Belanda, maka yang dianggap kompeten ialah *Raad van Justitie* Semarang yang menerapkan hukum Belanda.⁶

VOC dibubarkan pada tanggal 1 Januari 1800 digantikan oleh *Aziatische Raad* yang dibentuk oleh pemerintah negeri Belanda. Dasar peradilan bagi orang Indonesia ditentukan dalam Pasal 86 dari *Charter* (peraturan pemerintah) yang disahkan oleh pemerintah Republik Belanda pada tanggal 27 September 1804 yang menegaskan bahwa susunan pengadilan untuk golongan Bumiputera akan tetap tinggal menurut

⁵ Iman Sudiyat, Op. Cit, hlm. 77.

⁶ Ibid, hlm. 78.

hukum dan adat mereka.⁷ Walaupun charter tadi tak dilanjutkan, karena pergantian susunan pemerintahan dari *Bataafsche Republiek* menjadi *Koninlijk Holland* dibawah Raja Lodewijk Napoleon, namun *charter* tersebut berpengaruh besar terhadap Daendels yang diangkat Gubernur Jenderal oleh Napoleon.⁸

Politik hukum yang dilakukan oleh Daendels yaitu hukum adat akan diperlakukan untuk bangsa Indonesia dengan syarat hukum adat tidak dipakai jika berlawanan dengan perintah kemudian dan perintah umum atau bertentangan dengan dasar-dasar utama dari keadilan dan kepatutan ataupun dalam perkara hukum siksa (pidana) tak tercapai kepentingan yang besar dari keamanan umum.⁹ Seperti halnya VOC, Daendels-pun mengindentikkan hukum adat dengan hukum Islam dan memandang rendah hukum adat, sehingga tidak pantas diberlakukan terhadap orang Eropa.¹⁰

Oleh karena Daendels terlibat masalah keuangan dan bertindak sewenang-wenang terhadap penduduk Indonesia, maka kekuasaan Daendels diserahkan kepada Jan Willem Janssens pada tanggal 16 Mei 1811. Sebagai kelanjutan perang Belanda dengan Inggris sejak tahun 1803, maka pada tanggal 4 Agustus 1811 balatentara Inggris mendarat di pulau Jawa, dan pada tanggal 18 September 1811 balatentara Belanda menyerah kepada Inggris yang ditandatangani di Salatiga. Sejak saat itu wilayah penjajahan Belanda dikuasai oleh Inggris dan ditunjuklah Thomas Stamford Raffles sebagai Letnan Gubernur, yang memerintah sejak 1811-1816.¹¹

Raffles banyak mengadakan perubahan dalam susunan badan-badan pengadilan, tetapi hukum materielnya hampir-hampir tidak diubahnya.¹² Dalam

⁷ Ibid, hlm. 79.

⁸ Soepomo dan Djokosutono, *Sejarah Politik Hukum Adat*. Jakarta: Djambatan, 1951, hlm. 40.

⁹ Ibid, hlm. 54.

¹⁰ Iman Sudiyat, Op. Cit, hlm.80.

¹¹ Soepomo dan Djokosutono, Op. Cit, hlm. 70-71.

¹² Iman Sudiyat, Op. Cit, hlm. 82.

perkara antar orang Indonesia pada umumnya diberlakukan hukum adat, dengan syarat tidak boleh bertentangan dengan *the universal and acknowledged principles of natural justice* atau dengan *the acknowledged principles of substantial justice*.¹³ Penilaian Raffles terhadap hukum adat dapat dibedakan dalam bidang hukum pidana dan perdata. Di bidang hukum pidana Raffles mencela sanksi pidana adat bakar hidup dan tikam keris. Kemudian di bidang hukum perdata, apabila salah seorang, baik penggugat atau tergugat orang Eropa, maka harus diadili oleh *Court of Justice* yang menerapkan hukum Eropa.¹⁴ Dengan demikian pandangan VOC, Daendels maupun Raffles memandang hukum adat lebih rendah daripada hukum Barat, hukum adat baik untuk orang Indonesia tetapi tidak patut diberlakukan bagi orang Eropa.

Setelah Indonesia kembali diduduki oleh Belanda pada tanggal 19 Agustus 1816, maka sejak itu kembali pemberlakukan hukum adat dalam perkara pidana maupun perdata bagi orang pribumi di Landraad. Namun dalam bidang hukum pidana, hukum adat berlaku dengan syarat tidak bertentangan dengan dasar hukum umum serta perintah dan lagi undang-undang. Demikian pula dalam bidang hukum sipil, hukum adat juga berlaku dengan syarat tidak bertentangan dengan keadilan dan kepantasan.¹⁵

Usaha-usaha unifikasi hukum di Hindia Belanda dimulai sejak G.G. Hageman diangkat sebagai ketua *Hoog Gerechtshof van Nederland Indie* pada bulan Juli 1830. Menurut Firman Raja tertanggal 30 Juli 1830 disebutkan bahwa adanya kewajiban untuk selekasnya memeriksa setibanya di pulau Jawa agar undang-undang umum yang ditetapkan untuk Kerajaan Belanda sedapat-dapatnya juga dilakukan di jajahan

¹³ Soepomo dan Djokosutono, Op. Cit, hlm. 85.

¹⁴ Iman Sudiyat, Op. Cit, hlm. 83.

¹⁵ Soepomo dan Djokosutono, Op. Cit, hlm. 108-111.

Belanda di Hindia Timur.¹⁶ Pada tahun 1835 dalam surat jawabannya untuk Wali Negeri (*landvoogd*) yang menanyakan tugasnya disebutkan bahwa adanya kebutuhan besar suatu kitab undang-undang yang tertulis dalam bahasa anak negeri (bahasa Indonesia dan bahasa Jawa) tentang hukum sipil dan hukum perniagaan. Namun hingga tugasnya berakhir, angan-angan Hageman itu tidak dapat diwujudkan.¹⁷

Usaha pertama yang gagal itu dilanjutkan pada tahun 1839 dengan dibentuknya Komisi yang diketuai oleh Scholten van Oud Harlem yang bertugas membuat rencana yang diperlukan agar perundang-undangan Nederland yang baru itu (1838) dapat diterapkan di Hindia Belanda. Berlainan dengan Hageman, sejak semula Scholten bermaksud tidak akan menjamah hukum privat adat, atau tidak akan menerapkan unifikasi hukum. Namun karena alasan kesehatan Scholten meletakkan jabatannya dan digantikan oleh H.L. Wichers. Selain melanjutkan tugas Scholten, Wichers diberi tugas khusus untuk menyelidiki kemungkinan untuk mengganti hukum privat adat dari golongan Bumiputera dan Timur Asing dengan suatu kodifikasi berdasarkan sistem hukum Eropa.¹⁸

Tugas khusus ini merupakan fase pertama pelaksanaan Pasal 7 Keputusan Raja tanggal 16 Mei 1846 No.1, yang menyatakan bahwa memberlakukan peraturan-peraturan tertentu dari KUH Perdata dan KUH Dagang kepada Bumiputera. Mula-mula tugas ini disetujui oleh Raad van Justitie, namun tak disangka-sangka Gubernur Jenderal Rouchussen menolaknya. Rouchussen menolak pemberlakuan sebagian hukum Eropa karena tiga hal, yaitu: 1) hukum Eropa itu selaras dengan agama Nasrani, pada hal Bumiputera memeluk agama Islam, maka sebelum rakyat Indonesia di-Nasranikan maka hukum Eropa tidak akan berkembang, 2) adanya

¹⁶ Soepomo dan Djokosutono, *Sejarah Politik Hukum Adat Jilid II, Masa 1848-1928*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1982, hlm.16

¹⁷ Ibid, hlm. 19-20.

¹⁸ Iman Sudiyat, Op. Cit, hlm. 88.

hukum acara perdata (HIR) membebani pegawai pamong praja dari tugas pokoknya dibidang tata usaha negara, 3) penerapan hukum Eropa menjadikan Bumiputera semakin maju dan itu membahayakan kedudukan pemerintah Hindia Belanda.¹⁹

Mendapat tentangan itu Wichers tidak putus asa dan terus memperjuangkannya hingga disetujui oleh Gubernur Jenderal Duymaer van Twist (1851). Tetapi pada tahun 1853 Raad van Justitie menentang penerapan sebagian hukum Eropa itu kepada orang Indonesia asli. Sehingga penerapan hukum perdata Belanda itu hanya berlaku untuk golongan Timur Asing dengan diundangkannya Staatsblad 1855 No.79.²⁰

Upaya unifikasi kedua dimulai pada tahun 1901 ketika pemerintah berganti haluan bahwa yang diperlukan Indonesia adalah unifikasi hukum yang didasarkan atas sistem hukum Eropa. Tetapi konsepsi ini ditentang hebat oleh Van Vollenhoven dalam beberapa karangannya yang ditulis antara tahun 1905-1925. Akhirnya pada tahun 1927 pemerintah Belanda mengubah haluannya, dengan menolak unifikasi hukum dan cenderung untuk melukiskan hukum adat sederhana demi sederhana. Terhadap perpindahan haluan ini, Iman Sudiyat berpendapat bahwa pemerintah Hindia Belanda telah melepaskan pendapat lama yaitu membuat suatu kodifikasi hukum bagi orang Indonesia asli yang didasarkan pada asas-asas hukum Eropa, dan menganut paham baru ialah hukum bagi orang Indonesia asli akan ditentukan sesudah diadakan penyelidikan, dan apabila hukum adat tidak dapat ditinggalkan maka hukum adat tetap dipertahankan.²¹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintah Hindia Belanda secara umum memandang rendah hukum adat daripada hukum Belanda, sehingga

¹⁹ Ibid, hlm. 89.

²⁰ Ibid, hlm. 90.

²¹ Ibid, hlm. 92-93.

dilakukanlah upaya-upaya pemberlakuan hukum Belanda kepada orang Indonesia melalui unifikasi hukum berdasar hukum Belanda. Namun upaya-upaya itu tidak berhasil, sehingga pada tahun 1927 pemerintah Hindia Belanda memberlakukan dualisme hukum hingga jatuhnya pemerintah kolonial dalam tahun 1942. Terhadap pemberlakuan dualisme hukum ini Soetandyo Wignjosoebroto berpendapat bahwa pengalaman pemerintah Hindia Belanda untuk menyandingkan hukum yang diberi sanksi oleh negara dengan hukum adat yang dianut rakyat lewat kebijakan dualisme sedikit banyak boleh dibilang sukses.²²

Jadi politik hukum pemerintah kolonial, terutama Belanda menginginkan adanya unifikasi hukum KUH Perdata dan KUH Dagang untuk kalangan Bumiputera. Unifikasi itu dilakukan karena hukum adat dipandang tidak pasti dan tidak tegas, sebagaimana dikemukakan oleh Direktur Justisi Cowan pada tahun 1923. Namun upaya-upaya ini selalu kandas karena ditentang oleh van Vollenhoven, sehingga akhirnya pemerintah Hindia Belanda memberlakukan dualisme hukum dengan *Indische Staatsregeling* yang berlaku sejak 1 Januari 1927. Terhadap upaya unifikasi hukum ini, van Vollenhoven mengatakan:²³

“maksud daripada penguasa untuk mengimpor hukum Belanda tidak akan membawa kebahagiaan bagi masyarakat Indonesia. Pemerintah tidak boleh bertindak serampangan saja, tanpa memeriksa seteliti-telitinya hukum yang hidup di negeri ini. Janganlah kita masukkan hukum yang pada dasarnya adalah asing bagi Indonesia ini secara sembrono. Jika hukum mau menjadi hukum yang hidup dalam masyarakat, maka hukum ini pertama-tama harus sesuai dengan perasaan dan kesadaran hukum untuk siapa hukum ini berlaku.”

Dengan demikian dapat dikemukakan, politik hukum pemerintah kolonial selalu memandang rendah hukum adat dan walaupun diberlakukan harus memenuhi syarat tidak boleh bertentangan dengan keadilan (*billijkheid*) dan kepantasan

²² Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah*. Malang: Bayumedia, 2008, hlm. 120.

²³ Sudargo Gautama, *Pembaharuan Hukum di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1973, hlm. 14-15.

(*rechtvaardigheid*) sebagaimana dimuat dalam S.1825 No.42, S.1832 No.29, Pasal 11 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* 1847 yang kemudian dioper ke dalam Pasal 75 *oud* (lama) *Regerings Reglement* 1854.

Selain itu pada masa penjajahan juga dibentuk peradilan adat (*Inheemsche Rechtspraak*) berdasar Pasal 130 *Indische Staatsregeling*. Saat itu *Inheemsche Rechtspraak* dilaksanakan oleh para hakim Eropa dan juga hakim Indonesia, tidak mengatasnamakan Raja atau Ratu Belanda dan tidak berdasarkan tata hukum Eropa, melainkan didasarkan tata hukum adat yang ditetapkan oleh Residen dengan persetujuan Direktur Kehakiman di Batavia. Politik hukum peradilan adat masa kolonial, menunjukkan terjadinya proses pengakuan yang sekaligus pengawasan yang harus tunduk dari sistem hukum modern, khususnya di bawah sistem kolonial pemerintah Hindia Belanda.²⁴

Kendatipun pemberlakuan hukum adat disertai syarat dan peradilan adat dengan pengawasan, pemerintah Hindia Belanda melakukan kebijakan pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat secara tertulis. Sebagai contoh, pengakuan wilayah Dusun Depati Djentik dari Suku Anak Dalam Batin Sembilan oleh Belanda berupa surat keputusan dari De Controleur van Moeara Tembesi tanggal 20 November 1940.²⁵ Demikian pula Pemerintah Belanda melalui Keputusan Residen Riau No.82 tanggal 20 Maret 1919 juga mengakui hutan ulayat berupa 26 rimba larangan dan padang gembala ternak dari Suku Talang Mamak.²⁶ Pengakuan hak ulayat ini sangat berbeda dengan kondisi setelah Indonesia merdeka, dimana hutan

²⁴ Herlambang P. Wiratraman. "Perkembangan Politik Hukum Peradilan Adat" dalam Jurnal *Mimbar Hukum* Fakultas Hukum UGM, Vol.30, No.3, Oktober 2018, hlm. 493-494.

²⁵ M. Rizki Maulana, *Model Penyelesaian Sengketa PT Asiatic Persada Pemegang HGU di atas Tanah Ulayat Suku Anak Dalam Bathin Sembilan Kabupaten Batanghari Provinsi Jambi*, Tesis, Magister Kenotariatan, Undip, 2013.

²⁶

<http://sains.kompas.com/read/2010/04/03/23204793/Talang.Mamak.dan.Masyarakat.Adat.yang.Merana>, diakses 22 April 2012.

Suku Anak Dalam Bathin Sembilan dan hutan adat Suku Talang Mamak, saat ini sudah berubah menjadi perkebunan kelapa sawit milik korporasi yang mendapat izin konsesi dari pemerintah.

2. Pemberdayaan Hukum Adat dan Masyarakat Hukum Adat Pada Masa Pemerintahan Republik Indonesia

Secara hierarkhi pengakuan dan penghormatan hak-hak MHA dapat ditemukan mulai dari UUB NRI 1945 hingga peraturan daerah. Pengakuan yang paling penting terhadap hak-hak MHA ada pada Pasal 18 B ayat (2), dan kemudian diikuti Pasal 28 E ayat (2) tentang meyakini kepercayaan, Pasal 28 I ayat (3) tentang identitas budaya dan hak masyarakat tradisional, dan Pasal 29 ayat (2) tentang hak kebebasan beragama dan berkepercayaan. Hak-hak tersebut kemudian diderivasi ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang dapat dikategorikan peraturan perundang-undangan yang mengatur hak-hak material dan hak-hak yang immaterial. Hak-hak material meliputi hak atas wilayah adat, hak ulayat, dan hak atas sumber daya alam lainnya. Sedangkan hak-hak immaterial adalah hak-hak yang berkaitan dengan kepercayaan, pengetahuan tradisional, hukum adat dan lain sebagainya.

Mengingat ruang yang terbatas, maka tidak semua hak-hak tersebut di atas akan dibahas dalam artikel ini. Hak terpenting dari masyarakat hukum adat adalah hak atas tanah ulayat yang diatur dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan 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.

Inilah peraturan pertama yang mengatur hak MHA, dimana hak ulayat MHA diakui dengan syarat. Pola pengakuan dengan syarat ini kemudian diikuti oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang lahir belakangan, seperti dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945, UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan juga disinggung dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

Secara historis syarat-syarat pembatasan hak ulayat dapat dilihat sejak proses pembentukan UUPA. Pada saat pembahasan RUUPA, terlihat bahwa pengakuan hak ulayat dalam RUUPA saat diserahkan pemerintah dan setelah selesai di bahas oleh DPR GR tidak ada perubahan yang signifikan, dalam arti perumusan pengakuan hak ulayat tetap dilakukan dengan persyaratan atau pembatasan. Pada saat RUUPA diserahkan oleh Presiden Soekarno kepada Ketua DPR GR H. Zainul Arifin, baik dalam penyerahan pertama (1 Agustus 1960), kedua (6 Agustus 1960) maupun pada saat disetujui oleh DPR GR tanggal 14 September 1960, rumusan pengakuan terhadap hak ulayat dalam Pasal 3 RUU UUPA tidak berubah sama sekali hingga penetapan oleh DPRGR.

Formulasi pengakuan hak ulayat yang tidak berubah sejak disampaikan oleh pemerintah melalui Menteri Agraria Sadjarwo, menunjukkan betapa kuatnya pemerintah yang berkuasa saat itu. Bahkan usulan yang disampaikan oleh anggota DPR GR Frans Seda dari Golongan Katolik/Kristen yang mengkritik pengakuan dengan persyaratan, juga tidak berpengaruh sama sekali terhadap rumusan yang sudah disampaikan oleh pemerintah. Frans Seda dalam Rapat Gabungan Segenap Komisi Ke-4 tanggal 1 September 1960 mengatakan sebagai berikut:

Penyusun Rancangan Undang Undang ini senantiasa dibayangi rasa was-was terhadap hukum adat dan hak-hak adat, sehingga setiap kali dalam pasal-pasal yang bersangkutan dikemukakan pembatasan-pembatasan dengan formulasi-formulasi yang setiap kali mirip (yakni yang pada intinya menunjukkan ketakutan akan

egoisme suku kontra kepentingan bangsa) misalnya Pasal 2 ayat (4), Pasal 3, Pasal 5.²⁷

Penekanan unifikasi dan sentralisasi yang mendasari UUPA, mengakibatkan pengakuan hak ulayat harus disertai syarat-syarat yang terkesan mencurigai masyarakat adat tidak setia pada NKRI. Hasil penelitian AMAN, ICRAF dan *Forest People Programme* pada tahun 2002-2003 menyimpulkan bahwa masyarakat adat ingin diakui otonomi komunitasnya termasuk tanah dan sumber daya alam dalam kerangka NKRI.²⁸ Dalam konteks ini Achmad Sodiki mengatakan bahwa cita-cita mewujudkan hukum tanah tunggal (unifikasi) diharapkan dapat ikut memperkuat kesatuan dan persatuan nasional, yang pada saat itu karena pergolakan politik, pemberontakan di daerah-daerah yang ingin membentuk negara sendiri, keutuhan negara dirundung ancaman perpecahan bangsa.²⁹ Hal yang sama dikemukakan oleh Noer Fauzi bahwa trauma terhadap pemberontakan separatis menguatkan suatu ketetapan bahwa penguasaan negara harus sentralistis.³⁰

Selain itu hak ulayat juga tidak diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan sampai munculnya Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permeneg Agraria No.5/1999). Namun peraturan ini kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 2015 (Permen ATR No.9/2015). Kemudian Permen ATR No.9/2015 dicabut dengan Permen ATR No.10 Tahun 2016, sehingga secara hukum Permeneg Agraria No.5/1999 berlaku kembali.

²⁷ Risalah Sidang UUPA, hlm. 131.

²⁸ Emil Kleden, "Kebijakan-Kebijakan Transnasional Institutions yang Mempengaruhi Peta Tenurial Security Dalam Lingkup Masyarakat Adat di Indonesia" dalam *Konferensi Internasional Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban*, Hotel Santika, 11-13 Oktober 2004, hlm.6.

²⁹ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm. 246.

³⁰ Noer Fauzi, *Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda NGO Indonesia*, dalam <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/4297/index.html>, hlm. 19, diakses 11 September 2013.

Kemudian tanggal 16 Mei 2013 muncul Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 yang menyatakan hutan adat bukan lagi bagian hutan negara. Jadi kalau dihitung sudah lebih dari 46 tahun sejak Mei 1967 sampai dengan Mei 2013 masyarakat hukum adat kehilangan hutan adatnya. Sampai sekarangpun untuk memperoleh penetapan hutan adat juga bukan hal yang mudah, sekalipun sudah difasilitasi oleh Kementerian Kehutanan, karena kunci pokok ada di pemerintah kabupaten, apakah mau atau tidak membuat Perda atau Surat Keputusan Bupati tentang eksistensi masyarakat hukum adat sebagai salah satu syarat penetapan hutan adat.

Kemudian di bidang hak-hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan hak spiritual, yakni tentang menganut kepercayaan dari leluhurnya juga masih luput dari pemberdayaan. Persoalan kepercayaan sudah mengemuka sejak perumusan pembukaan dan Pasal 29 UUD 1945, dan menjadi masalah serius sejak diundangkan UU No.1/PNPS/1965 dimana ditafsirkan negara hanya “mengakui” enam agama. Akibatnya penganut kepercayaan terutama dari masyarakat hukum adat tidak mendapatkan pelayanan dari pemerintah, terutama dalam bidang layanan dokumen kependudukan dan pendidikan. Hingga akhirnya setelah penghayat kepercayaan semakin mendapatkan perlakuan diskriminatif, muncul aksi dan reaksi dari masyarakat dan pemerintah.

Selanjutnya uji materi UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 24 Tahun 2013 oleh sejumlah penghayat kepercayaan telah dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan No. 97/PUU-XIV/2016 yang memberikan ruang pada penghayat kepercayaan untuk memiliki KTP dan KK dengan identitas kepercayaan. Putusan ini sudah ditindaklanjuti oleh Menteri Dalam Negeri, khususnya Dirjen Kependudukan

dan Catatan Sipil dengan Surat Edaran Nomor: 471.14/10666/DUKCAPIL (SE Dirjendukcapil) tertanggal 25 Juni 2018, perihal Penerbitan Kartu Keluarga (KK) Bagi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Putusan MK dan tindak lanjut dari Menteri Dalam Negeri masih belum memberdayakan penghayat kepercayaan, karena sampai saat ini penghayat kepercayaan masyarakat hukum adat belum dapat mengakses Akta Perkawinan, karena terkendala syarat adanya organisasi kepercayaan yang terdaftar di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Di lapangan hukum pidana ada kemajuan berarti, artinya ada pemberdayaan setelah Rancangan KUHP memasukkan hukum yang hidup dalam Pasal 2 yang menentukan sebagai berikut :

- 1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 2) Berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sepanjang sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, hak asasi manusia, dan prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa.

Terlepas ada yang pro dan kontra mengenai kehadiran Pasal 2 RUU KUHP ini, semangat konseptor RUU KUHP patut dihargai karena mengakomodir masih adanya hukum pidana yang hidup di masyarakat, setelah dihapusnya Peradilan Adat dengan UU No.1/Drt/1951.

C. Simpulan

Bertolak dari pembahasan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa pada masa pemerintah Hindia Belanda, MHA diberdayakan dengan setengah hati. Kendatipun hukum adat berlaku dengan syarat, namun pemerintah Hindia Belanda membentuk Pengadilan Adat dan mengakui wilayah adat. Sedangkan pada masa pemerintah RI, sekalipun diakui secara eksplisit dalam UUD 1945 dan UUPA dan UU

lainnya, namun pemberdayaan tidak sepenuhnya bisa dilakukan, karena MHA termasuk hukum adatnya diakui dengan syarat.*

Daftar Referensi

- Fauzi, Noer. *Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda NGO Indonesia*, dalam <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/4297/index.html>. diakses 11 September 2013.
- Gautama, Sudargo (1973). *Pembaharuan Hukum di Indonesia*. Bandung, Alumni.
- Hadikusuma, Hilman (2014). *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Edisi Revisi. Bandung: Mandar Maju.
- Harsono, Boedi (1999). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA. Isi dan Pelaksanaannya*. Cetakan ke-8. Jakarta, Djambatan
- Kleden, Emil. “Kebijakan-Kebijakan Transnasional Institutions yang Mempengaruhi Peta Tenurial Security Dalam Lingkup Masyarakat Adat di Indonesia” dalam *Konferensi Internasional Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban*, Hotel Santika, 11-13 Oktober 2004.
- Mahfud MD, Moh. (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta, Rajawali Pers.
- Maulana, M. Rizki (2013). *Model Penyelesaian Sengketa PT Asiatic Persada Pemegang HGU di atas Tanah Ulayat Suku Anak Dalam Bathin Sembilan Kabupaten Batanghari Provinsi Jambi*. Tesis, Magister Kenotariatan, Undip.
- Priyatma, Johannes Eka (2019). “Hantu Akreditasi Baru PT” dalam Kompas, tanggal 21 Juni 2019, hlm. 7.
- Scott, James C. (2002). “Penyederhanaan-Penyederhanaan Negara: Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara” dalam *Majalah Wacana*, Edisi 10 Tahun III, hlm. 18-20.
- Sodiki, Achmad (2013). *Politik Hukum Agraria*. Jakarta, Konstitusi Press.
- Soepomo (1952). *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari*. Jakarta, Pustaka Rakyat.
- Soepomo dan Djokosutono (1951). *Sejarah Politik Hukum Adat*. Jakarta, Djambatan.
- Soepomo dan Djokosutono (1982). *Sejarah Politik Hukum Adat Jilid II, Masa 1848-1928*. Jakarta, Pradnya Paramita.

- Soetomo (2011). *Pemberdayaan Masyarakat: Mungkinkan Muncul Antitesisnya*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Sudiyat, Iman (1985). *Asas-asas Hukum Adat: Bekal Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Sumardjono, Maria SW (2018). *Pluralisme Hukum Sumber Daya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*. Yogyakarta: FH UGM.
- Wignjosuebrotto, Soetandyo (2008). *Hukum dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah*. Malang: Bayumedia.
- Wiratraman, Herlambang P. “Perkembangan Politik Hukum Peradilan Adat” dalam Jurnal *Mimbar Hukum Fakultas Hukum UGM*, Vol.30, No.3, Oktober 2018, hlm. 493-494. <http://sains.kompas.com/read/2010/04/03/23204793/Talang.Mamak.dan.Masyarakat.Adat.yang.Merana>, diakses 22 April 2012.

