Seri Sosio-Legal Indonesia



Kata Pengantar: Erman Rajagukguk

HUKUM AGRARIA DAN MASYARAKAT DI INDONESIA

Penyunting
Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono

HuMa

Van Vollenhoven Institute

KITLV-Jakarta

HUKUM AGRARIA DAN MASYARAKAT DI INDONESIA

Seri Sosio-Legal Indonesia

Seri Sosio-Legal ini adalah publikasi dari hasil-hasil penelitian interdisiplin maupun karya ilmiah lain yang bertemakan hukum dan kaitannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan lingkungan hidup dalam pembangunan di Indonesia. Tema-tema ini mempunyai arti penting bagi Indonesia terutama mengingat situasi sistem hukum yang kompleks dan pluralistik serta masih terus berlanjutnya kesenjangan hukum dalam tataran norma dan praktik. Tidak dipungkiri banyak akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia dan mancanegara yang telah mengkaji tema-tema ini, namun hasil-hasil penelitian dan pemikiran mereka hanya dapat diakses oleh kalangan terbatas. Satu dan lain hal karena publikasi tersebut berbahasa asing dan diterbitkan di luar negeri atau disebarluaskan hanya pada kalangan terbatas. Seri publikasi ini bertujuan untuk menyebarluaskan hasil-hasil penelitian dan gagasan dari kalangan ini pada khalayak yang lebih luas, termasuk para pengambil kebijakan, masyarakat akademik, dan aktivis organisasi masyarakat sipil.

Seri ini diterbitkan atas kerja sama Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, dan KITLV-Jakarta. Publikasi ini mendapat dukungan pendanaan dari the Ford Foundation Jakarta.

Dewan Redaksi:
Roger Tol (KITLV-Jakarta)
Sulistyowati Irianto (Universitas Indonesia, Jakarta)
Surya Tjandra (Universitas Atma Jaya, Jakarta)
Myrna A. Safitri (HuMa)
Asep Y. Firdaus (HuMa)

Sekretaris Dewan Redaksi:
Yance Arizona (HuMa)

Publikasi dalam Seri ini:

- *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah studi sosio-legal* (Adriaan W. Bedner)
- *Ekonomi-Uma: Penerapan adat dalam dinamika ekonomi berbasis kekerabatan* (Jacqueline Vel);
- *Sertifikat tanah dan orang miskin: Pelaksanaan proyek ajudikasi di Kampung Rawa, Jakarta* (Djaka Soehendera);
- *Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat* (Kurnia Warman).

SERI SOSIO-LEGAL INDONESIA

HUKUM AGRARIA DAN MASYARAKAT DI INDONESIA

Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi

Penyunting:
Myrna A. Safitri
Tristam Moeliono

Kata Pengantar:
Erman Rajagukguk

HuMa

Van Vollenhoven Institute

KITLV-Jakarta

Jakarta, 2010

Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi / Penyunting: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono. –Ed.1. –Jakarta: HuMa; Van Vollenhoven Institute; KITLV-Jakarta, 2010

xx, 396 hlm. : ill. : 24x16 cm.
ISBN 978-602-8829-03-8

Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi

© 2010
All rights reserved

Penyunting:
Myrna A. Safitri
Tristam Moeliono

Penerjemah:
Myrne Tehubijuluw-Umboh

Kontributor:
Jan Michiel Otto, Marjanne Termorshuizen-Arts, Kurnia Warman, Myrna A. Safitri, Sandra Moniaga, Laurens Bakker, Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu, Daniel Fitzpatrick, Djaka Soehendera, Gustaaf Reerink, Tristam Moeliono

Foto sampul:
Koleksi Djaka Soehendera dan Myrna A. Safitri

Penata letak:
Slamat Trisila

Edisi Pertama: 2010

Penerbit:
HuMA-Jakarta
Jl. Jati Agung No.8
Jakarta 12540
Telepon: +62-21-78845871; 78832167
Faksimile: +62-21 7806959
E-mail: huma@huma.or.id; learningcenterhuma@gmail.com
Website: www.hukumdanmasyarakat.org; www.huma.or.id

Van Vollenhoven Institute, Leiden University
Steenschuur 25, PO BOX 9520, 2300 RA Leiden
Telepon: +31-71-5277260
Faksimile: +31-71-5277670
E-mail: vollenhoven@law.leidenuniv.nl
Website: www.vvi.leidenuniv.nl

KITLV-Jakarta
Jl. Prapanca Raya 95A
Jakarta 12150
Telepon: +62-21-7399501
Faksimile: +62-21-7399502
Email: jkt@kitlv.nl
Website: www.kitlv.nl

Kata Pengantar

Erman Rajagukguk

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 yang menggantikan *Agrarische Wet* 1870 telah berusia setengah abad. Situasi dan kondisi ketika Undang-Undang Pokok Agraria itu dilahirkan berlainan dengan keadaan sekarang. Jumlah penduduk Indonesia yang pada waktu itu baru sekitar 60 juta jiwa sekarang telah menjadi 220 juta jiwa, sementara tanah tidak bertambah luasnya. Ekonomi Indonesia pada tahun 1960-an masih berdasarkan pertanian, sekarang telah masuk ke dalam era industrialisasi. Perubahan-perubahan ini telah menyebabkan tekanan kepada tanah bertambah berat. Kebutuhan akan tanah untuk perumahan, prasarana, dan industri telah mendesak tanah pertanian dan hutan. Indonesia lima puluh tahun yang lalu belum berhadapan langsung dengan masalah ekologi dan lingkungan hidup akibat rusaknya hutan. Kini hal itu telah menjadi salah satu masalah utama yang dihadapi Indonesia, di samping besarnya pengangguran. Mereka yang tidak mempunyai pekerjaan sekarang ini mencapai lebih kurang 11 juta jiwa. Pengangguran yang menimbulkan kemiskinan total dan perlunya ketahanan pangan, menyebabkan sektor pertanian tetap dianggap penting.

Karangan-karangan dalam buku ini menunjukkan betapa peliknya masalah agraria yang dihadapi Indonesia sekarang ini. Sudah tiba waktunya untuk mengubah Undang-Undang Pokok Agraria secara total dalam bayang-bayang industrialisasi, namun pertanian masih tetap penting. Desentralisasi dan demokrasi yang sedang mencari bentuk, merupakan faktor lainnya yang menjadikan buku ini penting untuk dibaca dan dijadikan bahan memperbarui Peraturan Perundang-undangan Agraria Indonesia yang kita harapkan dapat dimulai dalam waktu dekat ini.

Leiden, 27 Maret 2010

Erman Rajagukguk
Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Gagasan-gagasan lama dan baru dalam kajian sosio-legal mengenai penguasaan tanah dan pembentukan negara hukum di Indonesia

Sambutan
Direktur Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden
Jan Michiel Otto

Buku ini adalah kumpulan makalah yang ditulis oleh para peneliti Indonesia, Belanda dan Australia yang tergabung dalam sebuah proyek kerja sama penelitian Indonesia-Belanda *Indonesian-Netherlands Studies on Decentralization of the Indonesian 'Rechtsstaat'* (negara hukum, *rule of law*) *and its impact on 'Agraria'* (Indira). Sebagian besar makalah itu telah dipresentasikan dalam sebuah Seminar dan Lokakarya bertemakan "Land Law and Land Tenure in Post-1998 Indonesia: Changes in rule of law in the field of agraria" di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tanggal 31 Mei hingga 3 Juni 2007. Atas nama tim Indira tersebut, saya sekali lagi ingin menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Rektor Universitas Gadjah Mada dan Profesor Irwan Abdullah, Direktur Sekolah Pascasarjana, yang berkenan menjadi tuan rumah seminar dan lokakarya ini.

Kata sambutan yang ada di hadapan pembaca sekarang adalah adaptasi dari kata sambutan yang saya sampaikan dalam pembukaan Seminar dan Lokakarya tersebut. Dalam sambutan ini, saya merasa terhormat untuk memaparkan sejumlah gagasan lama dan baru perihal kajian sosio-legal terhadap penguasaan tanah dalam perubahan yang terjadi di Indonesia. Demikian pula bagaimana gagasan-gagasan itu mengilhami penelitian-penelitian yang terdapat dalam Proyek Indira ini.

Leiden dan studi hukum Indonesia

Ketika pesawat Garuda yang saya tumpangi mendarat di Bandara Adisucipto, beberapa saat sebelum seminar dan lokakarya ini dimulai, saya tersadar bahwa inilah untuk pertama kalinya —dari sekian rangkaian kunjungan ke Universitas Gadjah Mada (UGM)— saya tidak akan berkesempatan menemui almarhum Profesor Koesnadi Hardjasoemantri S.H. Kiranya tidak terbantahkan bahwa Profesor Koesnadi telah menjadi sumber inspirasi utama bagi UGM, bagi kebanyakan dari kita yang hadir di sini—di Yogyakarta, bahkan juga bagi kemajuan pendidikan tinggi di Indonesia pada umumnya. Profesor Koesnadi juga sangat dihargai dan dihormati di Belanda, tempat beliau pernah tinggal selama

beberapa tahun dan membaktikan diri sebagai Atase Kebudayaan di Kedutaan Besar Indonesia. Pada waktu itu pula, pada tahun 1968 beliau mendirikan Yayasan Majelis Kerja Sama Indonesia-Belanda dalam bidang ilmu hukum, khususnya di Universitas Leiden dimana ia menuntaskan studi magister hukum dan doktoralnya dalam bidang ilmu sosial. Tanpa komitmen beliau untuk memajukan kerja sama demikian, maka kolaborasi kami dengan akademisi Indonesia di bidang hukum lingkungan dan hukum pertanahan, pendidikan, dan penelitian hukum kiranya tidak mungkin terwujud; dan seminar serta lokakarya ini tidak mungkin pula terjadi. Beliau telah menorehkan pelajaran berharga pada kita, yang kalau boleh saya ringkaskan mencakup: kerja keras, perdebatan yang hidup, terfokus pada hasil, jujur-terbuka, dan terinspirasi idealisme yang realistis.

Satu alasan mengapa Profesor Koesnadi kerap mengunjungi Leiden karena Fakultas Hukum Universitas Leiden, melalui Van Vollenhoven Institute (VVI), menghidupkan terus studi dan pengajaran tentang hukum Indonesia. Saat ini Dr. Adriaan Bedner adalah pengajar utama bidang kajian ini, dan sejawat kami lainnya yang hadir di sini bekerja sebagai peneliti pascadoktoral atau peneliti doktoral di VVI di bidang kajian yang sama. Kami menganggapnya sebagai kehormatan dan kewajiban sejarah untuk terus menghidupkan bidang kajian ini. Banyak sumber-sumber hukum dan kepustakaan tentang hukum Indonesia yang ditulis dalam bahasa Belanda, khususnya sebelum kemerdekaan Indonesia tahun 1945, tersimpan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Leiden. Di samping itu, Perpustakaan di Leiden, sekarang ini di bawah pimpinan Albert Dekker, terus-menerus menambah dan memperbaharui bahan kepustakaan tentang hukum Indonesia, sejak zaman kolonial sampai dengan sekarang. Perpustakaan tersebut telah digunakan banyak yuris Indonesia maupun peneliti-peneliti asing yang datang berkunjung ke Leiden.

Pendekatan dan perspektif sejarah hukum kiranya penting untuk memahami sejarah hukum yang terlapis-lapis dari negara seperti Indonesia; bagaimana kejadian di masa lalu berdampak pada banyak persoalan-persoalan hukum Indonesia saat ini, terutama di bidang hukum pertanahan. Para peneliti yang terlibat dalam Proyek Indira menunjukkan hal ini dalam penelitian mereka di pedalaman kampung-kampung kecil di luar Jawa sampai dengan kampung-kampung kota di Jawa. Mereka melaporkan bahwa banyak klaim kepemilikan atau penguasaan tanah masih dilakukan dengan rujukan pada kejadian hukum di masa lalu atau dokumen yang dibuat pada zaman kolonial. Bahkan, persoalan hukum sekarang ini juga terbentuk dan dipengaruhi oleh perkembangan yang terjadi pada Orde Lama, atau Orde Baru, keduanya adalah bagian dari sejarah hukum Indonesia.

Menuju kajian yang lebih luas: Studi hukum, tata kelola pemerintahan, dan pembangunan

Tradisi keilmuan yang kuat di Leiden untuk memprakarsai studi mendalam tentang hukum Indonesia, telah mendorong sejumlah pakar hukum Belanda untuk melakukan hal serupa di negara-negara berkembang lainnya, seperti di Asia, Afrika dan Timur Tengah. Namun kini, secara bertahap, domain akademik kami bergeser dari telaahan hukum Hindia-Belanda dan Indonesia modern menuju kajian sosio-legal yang lebih bersifat umum dan komparatif, khususnya berkenaan dengan studi-studi '*law, governance and development*' (LGD).

Domain atau bidang kajian akademik yang disebut terakhir dikembangkan melalui penelitian ilmiah maupun dalam pengajaran. Berkenaan dengan ini, perlu saya sampaikan pula bahwa sejak 2007 kami telah membangun kolaborasi dengan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, khususnya Program Hukum dan Masyarakat. Wujud kerja sama demikian kami lakukan melalui penyelenggaraan kursus-kursus studi sosio-legal dengan fokus *law, governance and development* yang diberikan kepada pengajar-pengajar hukum dari seluruh Indonesia.

Di samping Proyek Indira, VVI sekarang ini sedang mengerjakan sejumlah proyek penelitian lainnya, beberapa darinya dengan pendekatan komparatif, sedangkan lainnya lagi difokuskan pada negara tertentu saja. Proyek-proyek dengan kajian komparatif mencakup:

- Kajian tentang syariah dan hukum nasional di dua belas negara muslim, diselenggarakan atas pemintaan pemerintah Belanda,
- Studi tentang legalisasi hak-hak kepemilikan tanah di delapan negara berkembang. Studi ini dirancang untuk menguji secara kritis teori kebijakan yang dikembangkan de Soto. Ia menyatakan bahwa kepemilikan tanah harus disertifikasi dan dilegalkan untuk memperkuat sistem pengelolaan tanah. Studi ini dilakukan demi kepentingan lembaga penelitian ilmiah nasional Belanda (NWO);
- Studi perbandingan tentang komisi hak asasi nasional Indonesia dan Malaysia.

Sedangkan studi tentang perkembangan hukum di suatu negara tertentu, antara lain, ialah:

- Studi tentang peran hukum kebiasaan (*customary law*) dan kepala-kepala suku (*chiefs*) berkenaan dengan pengelolaan tanah di Ghana;
- Studi tentang penegakan hukum lingkungan di Cina; dan
- Studi tentang Akses terhadap Keadilan di Indonesia. Proyek yang disebut ini diselenggarakan dalam rangka kerja sama dengan Bappenas, Proyek LEAD dari UNDP dan Proyek Justice for the Poor dari Bank Dunia.

Van Vollenhoven

Bagi kami di Leiden, studi hukum Indonesia di Belanda tidak dapat dilepaskan dari jasa Profesor Mr. Cornelis van Vollenhoven (1901–1933). Beliau dapat dikatakan "*founding father*" dari studi ini. Beliau telah mengajar dan menjadi inspirasi bagi banyak yuris Belanda maupun Indonesia. Ke dalam yang disebut terakhir termasuk Raden Soepomo, perancang konstitusi Indonesia dan Gondokusumo. Di Indonesia, Van Vollenhoven acap dirujuk sebagai Bapak Hukum Adat. Awal tahun 1990-an, saya pernah membaca dalam majalah *Forum Keadilan* sebuah artikel yang mengulas kiprahnya dan berjudul 'Cornelis van Vollenhoven, pionir atau penjajah'. Tidak dapat diragukan bahwa Van Vollenhoven adalah sarjana yang pertama kali mengangkat persoalan pengakuan hak-hak masyarakat adat, persoalan yang tetap aktual sampai sekarang. Ia dengan gigih menentang klaim penguasaan dan kebijakan petinggi-petinggi Eropa dan pengusaha yang mengabaikan hak-hak masyarakat adat. Merekalah, lawan-lawan Van Vollenhoven, yang secara nyata memainkan peran sesungguhnya dari penjajah, sesuatu yang justru ia tentang dengan gigih.

Sampai dengan hari ini, akademisi sosio-legal yang menulis tentang Indonesia, masih juga mengritik warisan hukum dari negara kolonial, seperti klaim dari Kementerian Kehutanan Indonesia terhadap hampir semua tanah hutan negara. Di samping itu, tidak dapat dipungkiri bahwa klaim-klaim atas nama adat telah dilakukan terhadap tanah-tanah yang dikuasai negara itu. Relevansi aktual dari hukum adat, atau *adatrecht* sebagaimana disebut oleh Van Vollenhoven, pada situasi kontemporer di Indonesia diutarakan secara jelas dalam publikasi yang mengulas upaya menghidupkan kembali hukum adat di Indonesia. Sebagai contoh adalah buku yang disunting oleh Dr. Jamie Davidson —peneliti pascadoktoral dalam Proyek Indira— dan Dr. David Henley.

Hukum Adat: Gagasan Van Vollenhoven terpenting dan yang paling terkenal

Beberapa peneliti yang terlibat dalam Proyek Indira menelusuri kembali dampak dan pengaruh suatu kontradiksi yang mencirikan kolonialisme di Hindia-Belanda di tahun-tahun terakhir. Kenyataannya pemerintah kolonial, di satu pihak, hendak mengeksploitasi sumber daya di negara jajahan; namun pada lain pihak, pemerintah yang sama berupaya melindungi dan memajukan kepentingan masyarakat pribumi di koloninya itu. Sudah sejak zaman pemerintahan Hindia-Belanda tidak ada kesepakatan tentang tipe hukum apa yang paling cocok untuk mengimplementasikan kebijakan dualistik demikian. Berhadapan dengan kontroversi di atas, Mazhab Leiden dan Mazhab Utrecht mengajukan dua pendekatan dan solusi yang berbeda secara diametral dalam rangka pengembangan hukum kolonial. Pendukung Mazhab

Utrecht, terutama Profesor Nolst Trénité, menganjurkan kodifikasi, unifikasi hukum dan formalisasi hukum keperdataan mengikuti model hukum negara induk, Belanda. Sebaliknya, Mazhab Leiden, dengan tokoh utamanya Profesor van Vollenhoven, justru merekomendasikan pengakuan hukum adat komunal. Perseteruan Leiden-Utrecht yang sangat penting dalam perkembangan hukum pertanahan didokumentasikan dengan sangat baik dalam bahasa Inggris oleh sarjana Australia, Dr. Peter Burns, dan dalam bahasa Indonesia dalam karya-karya tulis sejarawan hukum seperti Profesor Soetandyo Wignjosoebroto. Kontradiksi yang disinggung di atas mengakibatkan kemunculan kebijakan-kebijakan kolonial yang tidak konsisten. Van Vollenhoven adalah satu dari sedikit orang dari zamannya yang menyadari konsekuensi logis dari semua itu, yaitu perlunya kemudian mewujudkan otonomi negara koloni Indonesia (*zelfbestuur*) dan akhirnya kemerdekaan penuh.

Satu bagian penting dari kajian-kajian dalam Proyek Indira terfokus pada perkembangan di bidang legislasi, khususnya tentang masyarakat adat, baik di luar Jawa maupun di Jawa. Pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada bulan Agustus 2006 dalam rangka peringatan Hari Masyarakat Adat Sedunia, misalnya menjadi titik tolak sebuah studi tentang itu di Kabupaten Lebak. Sedangkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 menjadi titik tolak studi Indira lainnya tentang pengakuan hak ulayat di Kalimantan Timur.

Kendati demikian, sebagaimana yang dijelaskan oleh Dr. Jacqueline Vel, peneliti pascadoktoral di VVI dalam Seminar tersebut, Proyek Indira tidak hanya mengkaji tentang masyarakat adat dan hak ulayat, tetapi juga menyoal banyak aspek lainnya dari hukum pertanahan Indonesia, termasuk pola penguasaan dan pemilikan tanah kaum miskin perkotaan. Dengan membandingkannya pada minat dan perhatian Van Vollenhoven, kita dapat mengatakan bahwa telaahan yang beliau lakukan melebihi dan melampaui hanya sekadar satu gagasan saja tentang penting dan perlunya hukum adat.

Tiga rangkaian gagasan Van Vollenhoven

Van Vollenhoven, penulis buku 'Rakyat Indonesia dan Tanahnya' dan buku-buku serta banyak artikel lainnya, terkenal karena mengajukan sekurang-kurangnya tiga pokok gagasan lain:

Pertama-tama, gagasan bahwa seorang yuris harus melakukan studi sosio-legal empiris dengan turun ke masyarakat lokal. Hanya dengan pendekatan ini, yakni dengan menggambarkan, menganalisis dan mensistematisir temuan-temuan lapangan setepat mungkin, seorang peneliti dapat mengungkap hukum yang hidup, yang harus diperhatikan dan diterapkan oleh negara.

Kedua adalah gagasan bahwa pembuat undang-undang dan administrator, yang kerap ia sebut sebagai para tuan atau penguasa kantor (dalam bahasa Belanda *bureauheren*) sering kali membuat hukum yang keliru, tidak adil, dan inkonsisten. Sebagai contoh adalah Deklarasi Domain (*Domeinverklaring*), dan karena itu layak dikecam sebagai penguasa yang terlepas dan tercerai dari realita sosial lokal. Kritikan demikianlah yang merupakan fungsi utama pendekatan sosio-legal yang diprakarsai Van Vollenhoven.

Gagasan ketiga berkenaan dengan pandangannya terhadap keberlakuan hukum dalam tingkatan yang berbeda-beda (*multi-level jurisdiction*). Dalam pandangan ini kewajiban (hukum) internasional mengikat pemerintah nasional, seperti Belanda, dan hukum nasionalnya yang akan diterapkan dengan tegas, sesuai dengan prosedur yang berlaku secara absah serta konsisten oleh organ-organ pemerintah pusat dan daerah-daerah otonom, dengan cara yang seharusnya juga mengakomodasi hukum yang hidup dan masih terus digunakan oleh masyarakat-masyarakat lokal.

Ketiga gagasan di atas masih relevan sampai dengan sekarang dan dalam Proyek Indira juga digunakan sekalipun secara implisit.

Studi lapang sosio-legal yang bersifat empirik

Gagasan pertama bahwa sarjana hukum seyogianya melakukan studi lapang empirik tidak pernah menjadi bagian dari pemikiran umum tentang bagaimana seharusnya penelitian dan pengajaran hukum dilaksanakan. Namun, gagasan demikian tetap dihidupkan; kadangkala oleh sekelompok kecil sarjana yang meminati kajian antropologi hukum, sosiologi hukum, dan hukum adat. Sekarang ini, di Indonesia pascareformasi terbuka ruang lebih lebar dan luas untuk menghidupkan kembali penelitian-penelitian empirik sosio-legal. Ruang demikian tercipta bukan karena adanya kebangkitan kembali hukum adat ataupun hanya sekadar karena kemunculan kembali perhatian pada hukum Islam di bidang perkawinan dan pewarisan dan bagaimana relasi norma-norma tersebut pada pengkaidahan dan praktik dalam sistem hukum lainnya; tidak pula semata-mata karena di Aceh pascatsunami, namun studi lapang empirik kiranya menjadi satu-satunya cara untuk merekonstruksikan sistem dan pola penguasaan tanah. Ruang bagi penelitian dan kajian sosio-legal empirik terbuka lebar terutama karena Indonesia sekarang ini, untuk pertama kali dalam sejarah, mengalami kebebasan politik dan transisi kepemerintahan yang memungkinkan diskusi dan perdebatan kritis tentang apa yang terjadi dengan perubahan dalam keberagaman sistem normatif yang sejak semula sudah bersifat pluralistik dan terfragmentasi, dan bagaimana situasi demikian memunculkan begitu banyak persoalan hukum. Fenomena

yang hanya dapat dipahami dan didekati pada tataran lokal. Adalah karena alasan-alasan yang dikemukan di atas, maka studi sosio-legal yang interdisipliner layak lebih diperhatikan, dihargai dan dicakupkan ke dalam kurikulum pendidikan hukum nasional di Indonesia. Namun, penghargaan demikian tidak pernah dapat dianggap terberi, dan terpulang kepada sarjana sosio-legal Indonesia untuk terus-menerus menunjukkan relevansi pendekatan demikian kepada pembuat undang-undang, pejabat pemerintah serta hakim dan mahasiswa hukum, serta kepada rekan-rekan sejawat dan kelompok masyarakat sipil.

Kritik kepada pembuat undang-undang serta pengelola negara karena mengabaikan kepentingan rakyat

Gagasan bahwa pembuat undang-undang dan pengelola negara harus dipersalahkan dalam hal perundang-undangan tidak efektif dalam penegakan maupun implementasinya, bahkan menindas serta mengabaikan kepentingan wigati masyarakat, termasuk ke dalamnya hak-hak masyarakat lokal, masih mengilhami banyak tulisan sarjana sosio-legal Indonesia. Namun demikian, sekarang ini bukan waktunya untuk mengajukan kritik sederhana demikian. Tidak seorang pun menyanggah kenyataan bahwa banyak pemerintah tingkat kabupaten telah mengembangkan pola pikir yang jauh berbeda: lebih demokratis, lebih partisipatif, lebih terbuka untuk mengadakan diskusi dengan masyarakat sipil, dan lebih terbuka untuk menerima tanggung jawab atas kebijakan-kebijakannya; semua hal yang pada periode pemerintahan Orde Baru tidak terbayangkan sama sekali.

Kendati begitu, kebanyakan dari struktur dasar UUPA, UU Kehutanan, UU Penataan Ruang belum berubah. Dalam praktiknya, para birokrat di Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Kehutanan atau Bappenas dan Bappeda masih memiliki kewenangan sangat besar dengan dampak yang jauh merasuk ke dalam kehidupan keseharian masyarakat perdesaan dan perkotaan. Tafsiran sempit atas domein atau tanah negara tidak bebas, warisan hukum kolonial dari Undang-Undang Agraria tahun 1870, masih mendominasi pemikiran di bidang pengelolaan kehutanan. Pada lain pihak, muncul pula sejumlah kebijakan yang sangat berhati-hati perihal perbaikan sistem pengelolaan tanah-tanah kawasan hutan. Misalnya dalam wujud penyediaan dan pemberian hak atas bidang-bidang tanah untuk pemegang hak di luar Kementerian Kehutanan, melalui proses pelepasan kawasan hutan. Ini dapat dipandang sebagai satu upaya menjawab masalah tekanan penduduk dan kelangkaan tanah.

Di dalam penelitian lapangan, para peneliti Indira juga menemukan adanya sejumlah prakarsa pascareformasi lainnya yang kiranya membangkitkan harapan muncul dan berkembangnya sistem

hukum yang lebih adil dan demokratis, khususnya yang berkaitan dengan penguasaan tanah. Para peneliti bahkan dengan sengaja mencari prakarsa-prakarsa lokal demikian, mengungkapnya, dan melakukan deskripsi mendalam tentang keberhasilan ataupun kegagalan prakarsa tersebut. Contoh-contohnya.

- Pemberlakuan peraturan daerah tentang masyarakat Kanekes di Lebak;
- Pengakuan formal atas eksistensi masyarakat adat oleh pemerintah daerah Nunukan;
- Perancangan peraturan *nagari* di Sumatra Barat;
- Negosiasi yang lebih partisipatoris untuk mendapatkan kompensasi yang lebih adil di kampung Tamansari di Bandung;
- Otonomi pemerintah kota untuk membuat sendiri rencana tata ruang kota;
- Pengelolaan otonom kawasan hutan berbasiskan sistem perizinan pada masyarakat peri-urban Lampung;
- Proses pemetaan berbasis masyarakat yang inovatif di Aceh pascatsunami;
- Prakarsa-prakarsa antikorupsi lokal di Padang dan Kalimantan Barat;
- Sistem pengelolaan air yang baru di Yogyakarta.

Banyak dari prakarsa-prakarsa demikian bersifat lokal. Dengan mengkaji hal itu dan mempublikasikan temuan-temuan yang terungkap dapat memperkuat dan memperkaya perdebatan tentang reformasi hukum nasional maupun tata kelola pemerintahan.

Yurisdiksi multilevel

Mengingat era otonomi daerah, pembentukan negara hukum, dan globalisasi hukum, gagasan keberlakuan sistem hukum yang berjenjang kiranya tidak terbantahkan. Gagasan kuno yang pertama kali dikembangkan Van Vollenhoven ternyata justru sangat modern. Dalam masyarakat pluralistik, seperti Indonesia, yurisdiksi multilevel berlandaskan negara hukum (*rule of law*) masih menjadi suatu program normatif yang berat dan menantang. Para peneliti Indira berupaya menyumbangkan sesuatu ke dalam upaya mewujudkan hal tersebut: hukum nasional dalam kerangka kewajiban internasional, yang ditaati dan ditegakkan oleh para birokrat, terdesentralisasi kepada pemerintahan daerah dan lokal, serta tetap mampu mengakomodasi prinsip keadilan lokal dari manapun asalnya yang melandasi klaim-klaim masyarakat lokal. Inilah yang menjadi fokus Proyek Indira: bagaimana yurisdiksi multilevel, dalam era otonomi daerah, mempengaruhi pembentukan negara hukum di tataran lokal, terutama berkenaan dengan hukum

pertanahan.

Kesemua itu kiranya akan menunjukkan kepada kita betapa kompleksnya hukum pertanahan Indonesia dan masalah hukum yang berlapis-lapis di dalamnya. Namun, pertanyaan pokok di sini, yaitu apakah Proyek Indira akan secara langsung berujung pada rekomendasi pembentukan perundang-undangan baru, atau revisi total dari UUPA?

Kami juga mendengar sumbang saran bahwa justru untuk sementara kegiatan mengubah perundang-undangan harus dihentikan, dan sebagai gantinya, dalam jeda tersebut menempuh tahapan transisi yang lebih panjang mencari solusi lokal bagi masalah-masalah lokal, pendekatan dari bawah—dengan melakukan reformasi secara bertahap serta perancangan aturan-aturan sementara—sebagaimana yang dilakukan Cina.

Bagaimanapun juga kiranya kita sulit membantah pandangan Robert dan Ann Seidman yang menunjukkan bahwa untuk menjamin keberhasilan perancangan dan pembuatan perundang-undangan yang diperlukan adalah pertama-tama peneliti-peneliti sosio-legal yang andal. Peneliti yang sebelum perancangan dimulai, mampu menemukan data empirik tentang pola perilaku apa yang sesungguhnya hendak dikendalikan dan diatur oleh pembuat undang-undang melalui ketentuan-ketentuan hukum. Seminar dan Lokakarya serta buku yang dihasilkan dari kegiatan tersebut setidak-tidaknya adalah kesempatan bagi kita untuk mulai mengumpulkan bahan-bahan untuk melakukan itu. Selamat membaca.

Daftar isi

Kata Pengantar: Erman Rajagukguk ~ v
Sambutan Direktur Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden:
Jan Michiel Otto ~ vii
Daftar isi ~ xvii
Daftar singkatan ~ xix

1 Bernegara hukum dan berbagi kuasa dalam urusan agraria di Indonesia: Sebuah pengantar
Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono ~ 1

2 Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di masa kolonial dan pengaruhnya dalam hukum agraria Indonesia
Marjanne Termorshuizen-Arts ~ 33

3 Hutan adat di "persimpangan jalan": Kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi
Kurnia Warman ~ 75

4 Reformasi hukum periferal: Kepastian tenurial dan hutan kemasyarakatan di Lampung
Myrna A. Safitri ~ 109

5 Antara hukum negara dan realitas sosial politik di tataran kabupaten: Perjuangan mempertahankan hak atas tanah adat di perdesaan Banten
Sandra Moniaga ~ 143

6 "Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?" Tanah dan masyarakat di Kabupaten Paser dan Nunukan, Kalimantan Timur
Laurens Bakker ~ 183

7 Penggunaan hukum adat terkait tanah pada masa kini di Sumba, Nusa Tenggara Timur
Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu ~ 213

8 Tatkala bencana alam menghadang: Kelenturan dan kelemahan hukum pertanahan Indonesia
Daniel Fitzpatrick ~ 249

9 Problema ajudikasi tanah warga miskin di kelurahan kumuh Jakarta Pusat
Djaka Soehendera ~ 281

10 "Ganti rugi? Ganti untung!" Hukum dan praktik pengadaan tanah di Indonesia pasca-Orde Baru
Gustaaf Reerink ~ 311

11 Perencanaan tata ruang bagi pelaksanaan pembangunan pasca-Orde Baru: Studi kasus dari Jawa Barat
Tristam Moeliono ~ 339

Daftar pustaka ~ 363
Indeks ~ 389
Para penulis ~ 395

Daftar singkatan

AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
AMS	Angkatan Muda Siliwangi
AmvB	*Algemene Maatregel van Bestuur*
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPHTB	Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BRR	Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi
BW	*Burgerlijk Wetboek*
COHRE	*Centre on Housing Rights and Evictions*
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FKMHJBB	Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat–Banten
FKPKP	Forum Komunikasi Peduli Korban Pasupati
GSK	Garis Sempadan Kali
HAM	Hak Asasi Manusia
HGB	Hak Guna Bangunan
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HPK	Hutan Produksi yang dapat Dikonversi
HPT	Hutan Produksi Tetap
HRW	*Human Rights Watch*
IS	*Indische Staatsregeling*
ITB	Institut Teknologi Bandung
IUPHHK	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu
KAT	Komunitas Adat Terpencil
KB	*Koninklijk Besluit*
KBU	Kawasan Bandung Utara
Keppres	Keputusan Presiden
KK	Kepala Keluarga
Kodya	Kotamadya
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KPA	Konsorsium Pembaruan Agraria
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUH Perdata	Kitab Undang-undang Hukum Perdata
LAP	*Land Administration Project*
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LN	Lembaran Negara
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
Menhut	Menteri Kehutanan
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NAD	Nanggroe Aceh Darussalam

NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
Otsus	Otonomi Khusus
PAP	Proyek Administrasi Pertanahan
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perna	Peraturan Nagari
Perpres	Peraturan Presiden
PMA/KBPN	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN
PP	Peraturan Pemerintah
PPAT	Pejabat Pembuat Akta Tanah
PRONA	Proyek Operasi Nasional Agraria
PT	Perseroan Terbatas
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
RALAS	*Reconstruction of Aceh Land Administration System*
RR	*Regerings Reglement*
RT	Rukun Tetangga
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
RTRWP	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
RUU	Rancangan Undang-Undang
RUTR	Rencana Umum Tata Ruang
RW	Rukun Warga
S	*Staatsblad*
Sekwilda	Sekretaris Wilayah Daerah
SHM	Sertifikat Hak Milik
SPPT	Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang
Tahura	Taman Hutan Raya
TGHK	Tata Guna Hutan Kesepakatan
TKPRD	Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah
Translok	Transmigrasi Lokal
UI	Universitas Indonesia
UNDP	*United Nations Development Programme*
UNHAS	Universitas Hasanudin
UNISBA	Universitas Islam Bandung
USU	Universitas Sumatra Utara
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria
VI	*Verponding Indonesia*
VOC	*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*
WOC	*Geoctroyeerde West-Indische Compagnie*

1

Bernegara hukum dan berbagi kuasa dalam urusan agraria di Indonesia: Sebuah pengantar

Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono

Sepuluh tahun silam, perubahan besar dalam hubungan ketatanegaraan di Indonesia terjadi ketika desentralisasi berlaku efektif menyusul berlakunya Undang-Undang (UU) No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah —kemudian diubah dengan UU No. 32/2004— serta UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana diubah dengan UU No. 33/2004. Desentralisasi, tidak hanya merekonstruksi hubungan politik dan ekonomi pemerintah pusat dan daerah, membawa pula perubahan dalam relasi negara dan rakyat dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam serta penataan ruang. Sesungguhnya, perubahan telah dimulai ketika era pemerintahan Soeharto berakhir dan sebuah masa perubahan yang dikenal sebagai "reformasi" terjadi di berbagai bidang, termasuk di bidang hukum dan politik. Melalui proses desentralisasi semua perubahan dan inisiatif pembentukan hukum baru di lapangan agraria —meliputi pertanahan, kehutanan, pertambangan, perikanan, pengelolaan air dan sebagainya— di bawa lebih dekat kepada rakyat.

Penyelenggaraan desentralisasi dan reformasi hukum dalam satu dasawarsa terakhir memunculkan sejumlah pertanyaan pokok sebagai berikut: Pertama, bagaimanakah keduanya berfungsi sebagai faktor pendorong atau justru penghambat bagi pemerintah dan penyelenggara negara lainnya di tingkat pusat maupun daerah untuk mengkonseptualisasi, mereposisi dan mengimplementasikan hak-hak negara dan rakyat atas tanah dan kekayaan alam, dalam kerangka hukum dan praktik pemerintahan yang ada? Kedua, bagaimanakah kesenjangan hukum negara dan sistem norma yang dianut rakyat dalam pengaturan mengenai penguasaan tanah dan kekayaan alam dipahami dan diselesaikan? Ketiga, bagaimanakah ruang di mana tanah dan kekayaan alam tersebut berada didefinisikan dan dialokasikan oleh negara? Keempat, bagaimana para aktor yang meliputi legislator, birokrat, penegak hukum, masyarakat dan kelompok masyarakat sipil

memanfaatkan, memanipulasi ataupun kemudian justru terpinggirkan dalam proses pembentukan dan implementasi hukum di bidang ini?

Akhirnya, kita juga perlu mempertanyakan seberapa jauh jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas mampu mengindikasikan arah dan tujuan pembentukan *negara hukum* di lapangan agraria? Dengan kata lain, bagaimana proses ber-*negara hukum* mampu menyediakan kerangka dan institusi hukum yang terbaik dan paling tepat untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah, menjaga dan memungkinkan pemanfaatan berkelanjutan dari kekayaan alam dan ruang serta sekaligus menegaskan batasan kewenangan dan tanggung jawab negara atas tanah dan kekayaan alam

Program kerja sama penelitian Indonesia-Belanda tentang pembentukan *negara hukum* di bidang agraria dalam konteks desentralisasi (*Indonesian-Netherlands Studies on Decentralization of the Indonesian 'Rechtsstaat'* –negara hukum– *rule of law and its impact on Agraria*, Indira) bertujuan untuk mengkaji pengaruh desentralisasi pada upaya-upaya pembentukan *negara hukum* di bidang penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia.[1] Penelitian yang dilakukan oleh akademisi dan aktivis lembaga swadaya masyarakat baik dari Indonesia, maupun negara-negara lain seperti Belanda, Amerika Serikat dan Australia, umumnya terfokus pada kemampuan dari peraturan perundang-undangan, praktik pembuatan peraturan dan perilaku legislator dan birokrasi untuk menjamin kepastian hukum sekaligus memenuhi rasa keadilan masyarakat dalam penguasaan dan pengelolaan tanah dan kekayaan alam. Keduanya —kepastian hukum dan keadilan— adalah tujuan dan asas *negara hukum* yang layak untuk terus diperjuangkan dan diupayakan. Pada lain pihak, beberapa kalangan justru menyangsikan bahwa hal itu mungkin tercapai, terutama berkenaan dengan situasi hukum yang bekerja dalam masyarakat yang majemuk. Kondisi demikian merupakan tantangan bagi penelitian-penelitian sosio-legal untuk membuktikan bagaimana upaya-upaya ke arah ini telah berlangsung dengan segala keberhasilan dan kegagalannya.

Beberapa temuan penelitian-penelitian ini dipresentasikan dan didiskusikan dalam sebuah seminar dan lokakarya internasional bertemakan "*Land law and land tenure in post-1998 Indonesia: changes in rule of law in the field of 'agraria'*." Diselenggarakan pada tanggal 31 Mei hingga 3 Juni 2007 di Yogyakarta, acara tersebut merupakan kerja sama antara Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada dan Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden.

[1] Lihat sambutan Direktur Van Vollenhoven Institute, penanggung jawab Proyek Indira, dalam buku ini untuk gagasan dan temuan-temuan pokok proyek ini.

Buku ini adalah kumpulan tulisan dari para peneliti Proyek Indira yang dipresentasikan dalam seminar dan lokakarya tersebut. Ke dalamnya ditambah sebuah tulisan lain yang relevan dengan pokok bahasan pada Lokakarya itu. Beberapa tema penting dari tulisan-tulisan tersebut kami sarikan pada bagian pendahuluan ini. Namun sebelum itu, kami akan membahas hal-hal umum mengenai cakupan hukum agraria di Indonesia dan persoalan yang terkait dengan upaya harmonisasinya, urgensi konsep *negara hukum* dalam pembaruan hukum agraria, dan desentralisasi sebagai faktor pendukung dan penghambat upaya ber-*negara hukum* tersebut. Setelah itu barulah kami akan merangkum beberapa tema pokok yang dibahas oleh para penulis.

Hukum agraria: Disharmonisasi hukum dan kerumitan semantik

Jika kami menggunakan istilah "Hukum Agraria" sebagai judul besar buku ini maka hal itu tidak bisa dilepaskan dari kenyataan bahwa tanah, kekayaan alam dan ruang itu adalah bagian dari Hukum Agraria Indonesia. Secara generik, penguasaan atas tanah dan kekayaan alam masuk ke dalam cakupan yang luas dari hukum agraria.

UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, kemudian dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), tidak memberikan penjelasan tentang istilah agraria yang digunakannya. Namun, dalam beberapa bagiannya, UUPA menyebutkan frasa "bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" – yang mirip dengan rumusan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Frasa inilah yang kemudian ditafsirkan sebagai cakupan hukum agraria nasional secara luas sebagai lawan dari pengertian sempit yang menyamakan hukum agraria sebagai hukum tanah. Terkait hal ini, Harsono (2005:8) menyatakan bahwa hukum agraria sebagaimana terdapat dalam UUPA adalah "suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu." Termasuk ke dalam cakupan hukum agraria ini adalah hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan dan sebagainya.

UUPA sendiri sesungguhnya memuat pengaturan yang terkait dengan penguasaan ataupun cara-cara pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penataan ruang. Meskipun sebagian besar pasal di dalamnya mengatur tentang penguasaan tanah, namun juga dapat ditemukan beberapa pasal dalam UUPA yang mengatur bagaimana bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam itu seharusnya dimanfaatkan termasuk diusahakan (Pasal 8, 10, 12, 13, dan 15) serta bagaimana negara melakukan perencanaan mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam

dimaksud (Pasal 14). Dengan kata lain, Pasal 14 ini memberikan mandat kepada pemerintah pusat,[2] untuk melakukan penataan ruang.[3]

Pengaturan yang meluas dari UUPA mengenai apa yang dinamakan "agraria" ini tidak bisa kita lepaskan dari tujuan pembentukan undang-undang ini. Penjelasan Umum UUPA (A.I paragraf 5) menyebutkan adanya tiga tujuan: (a) untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional sebagai alat kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani; (b) meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan; dan (c) meletakkan dasar-dasar bagi kepastian hukum tentang hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Dari tujuan-tujuan tersebut, jelas bahwa merumuskan dasar-dasar pembaruan hukum terkait dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah alat guna "membangun masyarakat yang adil dan makmur" (Penjelasan Umum A.I paragraf 1 dan 2). Inilah mandat Negara Republik Indonesia yang dirumuskan UUPA. Oleh sebab itu, UUPA sejak awal memposisikan dirinya sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan lain terkait dengan bidang agraria dalam arti luas di atas. Paragraf 4 dalam Penjelasan Umum bagian A.1 dari UUPA menegaskan hal tersebut sebagaimana tampak dalam kutipan berikut:

> Berhubung dengan segala sesuatu itu maka hukum yang baru tersebut [UUPA, penulis], sendi-sendi dan ketentuan-ketentuan pokoknya perlu disusun di dalam bentuk undang-undang, yang akan merupakan *dasar bagi penyusunan peraturan- peraturan lainnya* [cetak miring penulis]. Sungguhpun Undang-undang itu formil tiada bedanya dengan Undang-undang lainnya —yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat— tetapi mengingat akan sifatnya sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria yang baru, maka yang dimuat di dalamnya hanyalah azas- azas serta soal-soal dalam garis besarnya saja dan oleh karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Adapun pelaksanaannya akan diatur di dalam berbagai Undang-undang, peraturan-peraturan Pemerintah dan peraturan-perundangan lainnya.

Sejarah hukum agraria nasional akhirnya membuktikan bahwa UUPA tidak berhasil mencapai tujuan pertamanya sebagai dasar bagi penyusunan peraturan perundang-undangan di lapangan agraria. Rezim peraturan perundang-undangan Orde Baru terkait pengusahaan kekayaan alam (UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan; UU No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan

[2] UUPA memandang urusan agraria adalah kewenangan dan tanggung jawab pemerintah pusat [Penjelasan Pasal 2 ayat (4)].

[3] Bandingkan dengan Pasal 1 angka 5 UU No.26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal tersebut mendefinisikan penataan ruang sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Pokok Pertambangan sebagai contoh) sama sekali tidak mengacu pada UUPA. Hal ini kemudian berlanjut pada peraturan perundang-undangan serupa yang dihasilkan di masa pasca-Orde Baru (lihat misalnya UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dan UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara).

Tidak dapat dipungkiri bahwa hasil akhir dari itu semua ialah adanya keragaman hukum negara di bidang agraria. Keberagaman yang terus bertumbuh sejalan dengan munculnya berbagai undang-undang tentang kekayaan alam yang masing-masing membangun rezim pengaturannya sendiri tentang bagaimana menguasai dan mengelola kekayaan alam tertentu. Sejalan dengan itu pula terdapat tumpang-tindih dan pertentangan antara satu perundang-undangan dengan lainnya. Fakta ini diakui oleh TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.[4]

Tumpang-tindih peraturan di sini merujuk pada situasi normatif adanya dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang pada saat bersamaan berlaku atas objek dan/atau subjek hukum yang sama. Sedangkan pertentangan adalah tumpang-tindih peraturan perundang-undangan yang menghasilkan norma-norma pengaturan yang saling berlawanan atas objek dan/atau subjek hukum yang sama. Satu ilustrasi tentang situasi tumpang-tindih peraturan di atas yang dapat kami sampaikan adalah berkenaan dengan UUPA dan UU No. 41 tahun 1999. UUPA mengatur tentang tanah dan kekayaan alam secara umum. Dengan demikian undang-undang ini juga berlaku atas seluruh tanah di wilayah daratan Indonesia. Namun di kawasan yang dinamakan sebagai kawasan hutan, berlaku UU No. 41 tahun 1999. Dengan demikian, secara normatif terhadap kawasan hutan berlaku dua rezim pengaturan yaitu rezim UUPA dan rezim UU No. 41 tahun 1999. Sekalipun demikian, dalam kenyataannya, UUPA tidak berlaku atas tanah yang berada dalam kawasan hutan. Hal ini karena secara sepihak rezim peraturan kehutanan tidak memperkenankan pemberian hak atas tanah menurut UUPA atas tanah-tanah di dalam kawasan hutan. Pandangan ini sesungguhnya tidak masuk akal karena secara normatif, UUPA tidak membatasi dirinya untuk tidak berlaku terhadap kawasan hutan.

[4] Meskipun Ketetapan MPR tidak lagi menjadi bagian dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, TAP MPR No. IX/MPR/2001 tetap berlaku karena sesuai dengan TAP MPR No. I/MPR/2003 mengenai peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP-TAP MPR(S) 1960-2002, TAP MPR No. IX/MPR/2001 ini tergolong ke dalam kategori TAP MPR yang berlaku hingga terbentuknya undang-undang yang mengatur tentang materi yang terdapat dalam TAP tersebut.

Sementara itu, terkait dengan persoalan tumpang-tindih dan pertentangan antara peraturan perundang-undangan, adalah juga permasalahan pengaturan pengakuan status hukum dari hak masyarakat hukum adat atas tanah dan kekayaan alamnya. Dalam hal ini, sikap UUPA mendua dan ambigu. Pada satu sisi, undang-undang ini mengartikannya sebagai hak publik [Pasal 2 ayat (4)]. Namun pada saat sama, hak masyarakat tersebut dinyatakan sebagai hak privat (Pasal 3 dan Pasal 20). Sementara itu, UU No. 41 tahun 1999 dengan tegas memasukkan hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat ke dalam hutan negara. Adapun UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menyatakan hak masyarakat hukum adat sebagai hak privat (Pasal 1 angka 18; Pasal 16 ayat 2; Pasal 18, 19, 20).

Fakta-fakta di atas menunjukkan masih terfragmentasinya sistem hukum negara di bidang agraria. Sekalipun jelas bahwa UUPA tidak berhasil membentuk sistem hukum yang padu, ambisi demikian tidak surut. Kehendak untuk memunculkan kerangka hukum yang terpadu muncul kembali dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001. Ketentuan Pasal 1 Ketetapan ini menyatakan bahwa TAP ini adalah landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Sayangnya mengulang nasib yang terjadi pada UUPA, TAP MPR No.IX/MPR/2001 juga tidak mampu menjadikan dirinya acuan utama bagi pengaturan lebih lanjut tentang urusan pembaruan agraria/ pengelolaan sumber daya alam.

Gagasan dan tuntutan untuk melakukan harmonisasi, bahkan dalam tahap yang ekstrim melakukan penyatuan hukum agraria di bawah satu payung hukum, terus berlanjut. Namun, saat yang bersamaan, produksi peraturan perundang-undangan berkenaan dengan pengelolaan kekayaan alam, pengelolaan lingkungan dan penataan ruang terus berlanjut. Implikasinya, pereduksian UUPA terus dilanjutkan. Tidak lagi dipandang sebagai payung bagi seluruh peraturan perundang-undangan tentang ”bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam”, namun sebaliknya semakin menegas sebagai peraturan tentang tanah yang hanya dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Akibatnya, konsep hukum agraria dalam arti luas sebagaimana dibahas di awal bagian ini hanyalah gagasan teoretik yang semakin sulit untuk diejewantahkan ke dalam praktik pembentukan hukum di bidang pertanahan, pengelolaan kekayaan alam, dan penataan ruang di Indonesia.

Hukum agraria nasional, tidak saja mengalami dis-harmoni peraturan perundang-undangan seperti digambarkan di atas, namun juga menghadapi persoalan semantik yang tidak kalah membingungkannya. Sejak UUPA diberlakukan pada tahun 1960 hingga kini, paling tidak, kita

dapat menemukan beberapa istilah terkait "bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" sebagaimana ditemukan dalam ragam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sekadar mencontohkan, TAP MPR No. IX/MPR/2001 menggunakan istilah sumber daya agraria/sumber daya alam. Bagian "Menimbang" huruf a dari Ketetapan tersebut menyebutkan: *"sumber daya agraria/ sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonenesia."* Berbeda dengan itu, UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang menggunakan istilah *"ruang"* yang diartikan sebagai *"wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya"* (Pasal 1 angka 1). Lebih luas dari itu, UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menggunakan istilah *"lingkungan hidup"* sebagai "*kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain"* (Pasal 1 angka 1). Sementara itu, ketentuan Pasal 1 angka 9, Undang-undang ini mengartikan *"sumber daya alam"* sebagai *"unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem."* Tidak jelas apakah kesemua istilah tersebut dapat saling dipertukarkan atau sebaliknya merujuk pada pengertian yang sama sekali berbeda dan karena itu tidak dapat begitu saja dipersamakan.

Apa yang hendak kami tunjukkan, dengan mendaftar keragaman istilah dan pengertian "agraria" yang digunakan dalam ragam peraturan perundang-undangan ialah kenyataan adanya persoalan hubungan yang tidak jelas antara berbagai undang-undang. Dengan merujuk pada ragam istilah dan pengertian yang digunakan untuk istilah "agraria" sebagaimana, misalnya ditemukan dalam UU No. 32 tahun 2009, UU No. 26 tahun 2007, dan Undang-Undang Pokok Agraria, pertanyaannya adalah bagaimana kita harus memandang posisi dan relasinya satu sama lain? Manakah yang harus berlaku sebagai ketentuan umum (*lex generalis*) dan mana yang khusus (*lex specialis*), peraturan manakah yang harus menjadi rujukan paling tepat dan dalam hal apa? Kesemuanya ini harus dicarikan jawabannya baik pada aras praktik maupun teori hukum. Bagaimanapun hal ini berimplikasi pada ide besar lainnya, pembentukan *negara hukum* melalui hukum agraria nasional sebagaimana akan dibahas di bagian berikut.

Memaknai negara hukum dalam kerangka pembangunan hukum nasional di lapangan agraria

"Negara Indonesia adalah negara hukum," demikian ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan. Perubahan ketiga UUD 1945 telah menempatkan ketentuan ini ke dalam batang tubuh konstitusi. Sebelumnya hal itu hanya dapat kita temukan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), bukan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Penjelasan Soepomo, arsitek perancangan UUD 1945 yang utama, kiranya memberikan kita titik terang tentang alasan di balik masuknya pernyataan ini ke dalam Penjelasan UUD 1945. *"Aliran pikiran yang meliputi rancangan Undang-undang Dasar ini menghendaki supremasi dari hukum..."* demikian pernyataan Soepomo dalam Sidang kedua Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), 15 Juli 1945 (Sekretariat Negara 1998:298). Melihat apa yang disampaikan Soepomo di atas, jelaslah bahwa *negara hukum* yang dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 tidak lain adalah suatu konsep negara yang berdasarkan atas supremasi hukum. Artinya, hukum mempunyai kedudukan tinggi dan penting dalam mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan bermasyarakat.[5]

Memaknai *negara hukum* hanya sebatas supremasi hukum sering ditafsirkan sebagai cerminan penggunaan *konsep formal negara hukum*. Akan tetapi, di sini kami ingin menegaskan bahwa dalam konsepsi yang formal itu pun, supremasi hukum ini hanyalah sebagian dari konsepsi formalistik atau proseduralis terhadap *negara hukum* (Tamanaha 2004; Bedner 2004).

Persoalan kunci dalam *konsepsi formalistik negara hukum* adalah sumber dan legitimasi keberlakuan dari hukum. Tamanaha (2004:91-4) mengelaborasi konsep-konsep dan perbedaan derajat pemenuhan negara hukum dengan sangat baik. Pada tingkatan terendah dari negara hukum formal (*the thinnest formal version on the rule of law*), demikian Tamanaha, konsepsi formalistik mensyaratkan setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum (*rule by law*). Bertaklid buta pada supremasi hukum adalah bentuk lain dari *rule by law*. Selangkah lebih maju, konsepsi formalistik menghendaki bahwa hukum yang ditaati itu harus dalam kualitanya yang jelas, pasti, tidak saling bertentangan, prospektif dan berlaku umum (legalitas formal hukum). Dengan demikian hanya

[5] Untuk penelusuran sejarah munculnya gagasan supremasi hukum dan pengadopsiannya ke dalam konsep *Rechtsstaat* di Eropa Barat lihat Wignjosoebroto (2002a:439-60); bandingkan pula pandangan terhadap cara memaknai *Rechtsstaat* antara Soepomo dan Wignjosoebroto dalam publikasi yang sama (hal. 472-3). Untuk penjelasan lebih rinci tentang konsep *Rechtsstaat* di Belanda serta implikasinya dalam praktik ketatanegaraan lihat Termorshuizen-Arts (2004:100-1).

hukum yang berkualitas baik yang patut dipertahankan. Namun, itupun tidak cukup. Pada tingkat tertinggi (*the thickest formal version on the rule of law*), negara hukum memerlukan pembentukan hukum yang demokratis dimana persetujuan rakyat menentukan isi sebuah undang-undang.[6]

Pentingnya pembedaan konsep formal dan substantif negara hukum ini terkait dengan kenyataan bahwa setinggi apapun kualitas konsepsi formalistik negara hukum, kiranya tidak sekaligus memperhitungkan dan mempermasalahkan prinsip keadilan dan moral dari substansi hukum. Dari sudut pandang demikian, pemerintahan otoriter sekalipun dapat dinyatakan sebagai penganut *negara hukum*, utamanya dalam tahap *the thinnest conception*. Dalam rangka mengaitkan dan menyesuaikan konsep *negara hukum* dengan prinsip-prinsip keadilan dan moral, maka ke dalam konsep yang formalistik di atas ditambahkan beberapa prasyarat substantif. Prasyarat demikian dimaksudkan sebagai alat ukur untuk menguji apakah substansi hukum telah memenuhi prinsip-prinsip keadilan.

Sebagaimana halnya dengan konsepsi formalistik, terdapat perbedaan derajat atas konsepsi substantif ini. Namun, elemen-elemen hak asasi manusia umumnya menjadi salah satu tolok ukurnya. Secara ringkas, *konsepsi substantif negara hukum* menghendaki adanya substansi peraturan yang memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar warga negara baik secara individual maupun kelompok. Dengan cara ini, maka upaya untuk mensinergikan tujuan kepastian hukum dan keadilan dianggap dapat tercapai.[7]

Kembali pada ihwal agraria. Pertanyaan penting yang patut kita ajukan adalah bagaimana *konsepsi formalistik-substantif negara hukum* yang digambarkan di atas dapat menjelaskan dan memberikan kerangka kerja untuk menilai kualitas hukum, penyelenggaraan pemerintahan dan relasi negara dan rakyat, khususnya dalam hal penguasaan dan pemanfaatan tanah, kekayaan alam dan ruang; serta bagaimana pula sistem hukum negara mampu melindungi rakyat dalam pelbagai relasi hukum antara warga.

[6] Untuk literatur hukum Indonesia, mengenai negara hukum demokratis lihat Asshiddiqie (2009a).

[7] Kami menyarankan bagi pembaca yang ingin mendalami pembahasan lebih jauh mengenai konsep-konsep *negara hukum* (*the rule of law*) yang formal ataupun substantif serta berbagai derajat ke-*negara hukum*-an untuk membaca buku yang ditulis Brian Z. Tamanaha (2004), *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Sedangkan bagi mereka yang ingin mengembangkan instumen penelitian untuk menilai negara hukum melalui sisi prosedur, substansi, mekanisme pengontrol dan pelaksanaan hukum dapat melihat artikel Adriaan W. Bedner (2004), *Towards meaningful rule of law research: An elementary approach.* Leiden: Van Vollenhoven Institute for Law Governance and Development. Research Report 04/3 serta Adriaan W. Bedner dan Jacqueline A.C. Vel (akan terbit), 'Rolax: An analytical framework for empirical research on access to justice', *Law, Social Justice and Global Development* 15.

Untuk memulai, kami kembali hendak menyoroti ihwal disharmonisasi dan keruwetan semantik yang sudah disinggung di atas. Dari sudut pandang legalitas formal kiranya kedua hal ini merupakan gangguan serius terhadap upaya mengejawantahkan prinsip-prinsip *negara hukum formal* di bidang agraria. Namun, bagaimana bila kita mengkajinya dari sudut pandang konsepsi substantif? Beranjak dari ini, kami akan mengawali pembahasan dengan mengulas UUD 1945 dan kemudian menelusuri UUPA yang sebagaimana disinggung sebelumnya sedianya menjadi undang-undang payung bagi peraturan perundang-undangan lain mengenai tanah, kekayaan alam dan ruang.

UUD 1945 sebelum di-amandemen tidak banyak memuat pengaturan yang menjamin hak-hak substantif rakyat atas tanah dan kekayaan alam. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat* menjadi satu-satunya aturan yang menunjukkan bagaimana Konstitusi memandang hubungan negara dan rakyat dalam penguasaan tanah dan kekayaan alam. Bagaimanakah penguasaan negara tersebut berimplikasi pada keberadaan hak-hak rakyat secara individual, kolektif dan komunal[8] tidak eksplisit diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Kendati begitu, *Hak Menguasai Negara* atas tanah dan kekayaan alam semestinya tidak bertentangan dengan otonomi masyarakat hukum adat untuk mengatur diri dan lingkungannya. Pasal 33 ayat (3) harus dibaca dalam kaitannya dengan ketentuan Pasal 18 (sebelum amandemen) yang mengandung pengakuan terhadap penghormatan daerah-daerah istimewa yang muncul atas dasar hak asal-usul. Kenyataannya, kedua Pasal ini sering tidak dikaitkan.

Barulah dengan Perubahan kedua terhadap UUD 1945, dapat kita temukan pengaturan yang lebih tegas dan luas atas hak-hak rakyat, terutama yang termuat di dalam BAB XA tentang Hak Asasi Manusia. Beberapa ketentuan di dalam Bab tersebut adalah pijakan untuk memperjuangkan pengakuan dan perlindungan pada hak-hak rakyat atas tanah dan kekayaan alam dalam penguasaan wilayah kultural dan

[8] Konsep penguasaan kolektif dan komunal perlu dibedakan. Konsep pertama (penguasaan kolektif) merujuk pada situasi penguasaan sebuah kelompok atas tanah dan kekayaan alam yang terbentuk atas agregasi penguasaan-penguasaan individual; sedangkan yang disebut terakhir (penguasaan komunal) merujuk pada situasi penguasaan tanah dan kekayaan alam secara "bersama-sama dan utuh sebagai satu kesatuan" dari sebuah kelompok masyarakat. Meskipun terdapat penguasaan individual di dalamnya namun penguasaan itu harus dipandang lahir dari dan menjadi bagian yang utuh dan tak mungkin terpisahkan dari penguasaan komunal. Penguasaan kolektif dapat ditemukan dalam penguasaan perusahaan atau koperasi yang terdiri atas saham-saham individual anggotanya sedangkan penguasaan komunal sangat jelas dalam hak-hak masyarakat hukum adat.

lingkungan fisiknya.[9] Sebagai sandingan, dengan formulasi berbeda hak-hak semacam itu juga dapat kita temukan termuat di dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950.

Tercantumnya ketentuan-ketentuan tentang pengakuan hak-hak dasar warga negara terhadap tanah dan sumber daya alam di dalam UUD 1945 hasil amandemen mengindikasikan adanya pergeseran dari konsep *negara hukum* formalistik menuju konsepsi substantif. Meskipun ketentuan Pasal 1 ayat (3) tidak memberikan kejelasan tentang konsep *negara hukum* apa yang dianutnya, namun keberadaan Bab XA dan ketentuan Pasal 18B ayat (2) memberikan petunjuk bahwa Konstitusi baru tersebut memaknai *negara hukum* terkait penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam dalam makna substantifnya.

Sementara itu, kami juga perlu menegaskan bahwa selain mengatur lebih eksplisit hak-hak dasar warga negara, UUD pascaamandemen juga memuat ketentuan pro-pelestarian lingkungan dalam ketentuan terkait penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam. Pasal 33 UUD 1945 yang menaungi ketentuan *Hak Menguasai Negara*, sekarang menambahkan pula ketentuan bahwa perekonomian nasional —hal mana sering menjadi basis argumen pentingnya negara menguasai tanah dan kekayaan alam— harus berlandaskan pula pada prinsip pembangunan berkelanjutan. Oleh sebab itu, Asshiddiqie (2009b) menyatakannya sebagai Konstitusi Hijau (*Green Constitution*). Pasal 33 ayat (3) sebagai hasil Perubahan keempat UUD 1945 adalah penanda tegas mengenai hal ini ketika menyebutkan:

> Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dengan demikian jelaslah bahwa pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia serta pelestarian lingkungan hidup kiranya menjadi tujuan dari ketentuan *Hak Menguasai Negara* dalam UUD 1945 ini. Tujuan ini menegaskan lagi tujuan bernegara untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Dengan tujuan itu, bagaimanakah UUD 1945 menafsirkan *Hak Menguasai Negara* itu sendiri? Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam beberapa tahun terakhir menjelaskannya dengan mengkonstruksi lima kewenangan negara dalam penguasaan tanah dan kekayaan alam: pengaturan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengelolaan dan

[9] Pasal 18B ayat (2), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan (4), Pasal 28I ayat (3).

pengawasan (Arizona 2008). Menariknya, UUPA yang dibuat hampir setengah abad sebelumnya tidak seluas ini menafsirkan *Hak Menguasai Negara* tersebut.

UUPA mengelaborasi konsep *Hak Menguasai Negara* dengan menjabarkannya melalui ketentuan Pasal 2 ayat (2). Ketentuan ini menegaskan bahwa *Hak Menguasai Negara* tidak lain adalah kewenangan publik negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, kekayaan alam dan ruang; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah dan kekayaan alam; menentukan dan mengatur hubungan hukum (keperdataan) antar orang dan perbuatan hukum terkait tanah dan kekayaan alam.[10] Di sini terlihat bahwa fungsi kontrol negara telah absen –atau paling tidak tidak terekspresikan secara terang— dalam konsep *Hak Menguasai Negara* dalam UUPA.

Namun, terlepas dari apapun kekurangan itu, kita dapat melihat bahwa konsep *Hak Menguasai Negara* yang dianut oleh UUPA mencakup konsep hukum publik yang menjadi dasar bagi negara untuk mengatur tanah, kekayaan alam dan ruang serta relasi hukum warga atas tanah dan kekayaan alam tersebut. Tujuan dari kewenangan publik negara ini dijelaskan di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA sebagai berikut:

> Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Kemakmuran rakyat, frasa yang sebelumnya tidak dijelaskan di dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sekarang dijabarkan lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA di atas. Kemakmuran rakyat di dalam ketentuan itu dimaknai sebagai situasi di mana rakyat memperoleh *kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam.* Kemakmuran ini, sejatinya adalah tujuan antara dari *Hak Menguasai Negara*. Tujuan akhirnya adalah pembentukan masyarakat dan *negara hukum* yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Meskipun UUPA tidak secara rinci menjabarkan apa yang dimaksud dengan *negara hukum.* Namun, dari ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA dapat ditafsirkan bahwa *negara hukum* yang dimaksud adalah

[10] UUPA dan literatur hukum di Indonesia lazimnya memahami *Hak Menguasai Negara* sebagai kewenangan publik. Konsep ini sering dipertentangkan dengan *Doktrin Domein* dalam legislasi agraria kolonial yang ditafsirkan memberikan hak keperdataan bagi negara atas tanah-tanah (dan kekayaan alam) yang dikuasainya. Lihat Penjelasan Umum II (2) UUPA dan Harsono (2005:23, 268-71), bdk. tulisan Termorshuizen dalam buku ini.

negara yang berlandaskan atas norma dan praktik berhukum yang: (i) memungkinkan masyarakat dan negara menjalankan kedaulatan politik dan ekonomi atas tanah dan kekayaan alam; (ii) memberikan ruang bagi masyarakat untuk menjalankan otonomi yang bertanggung jawab atas penguasaan tanah dan kekayaan alam; (iii) menyedikan masyarakat akses terhadap keadilan dalam berbagai matra (sosial, ekonomi, lingkungan dan spasial).

Beranjak dari penafsiran tentang konsep *negara hukum* yang terkandung di dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA ini maka dapat dikatakan bahwa undang-undang tersebut tidak semata-mata menganut pandangan instrumental tentang hukum —khususnya berkaitan dengan *Hak Menguasai Negara*— sebagai alat otoritatif bagi pembangunan ekonomi yang ditujukan untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat.[11] Lazim dipahami bahwa untuk menjalankan tanggung jawabnya mewujudkan kemakmuran rakyat, maka negara memerlukan basis legitimasi bagi kewenangannya untuk mengatur bahkan menguasai secara nyata tanah dan kekayaan alam. Lebih hakiki dari itu, melalui *Hak Menguasai Negara*, UUPA mendorong tanggung jawab negara untuk mengembangkan suatu sistem dan praktik hukum nasional di lapangan agraria yang memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi rakyat. Sistem demikian pada tataran praktis, misalnya, harus terwujud melalui keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam, pengadaan dan penguasaan tanah serta pengalokasian ruang.

Dengan kata lain, sejatinya melalui konsep *Hak Menguasai Negara*, UUPA tidak memandang *negara hukum* sekadar sebagai alat pembangunan tetapi justru berkehendak menjadikannya sebagai tujuan pembangunan.[12] Hal ini perlu kami tegaskan untuk menjawab sejumlah kritikan yang pada pokoknya menyatakan bahwa praktik *Hak Menguasai Negara* adalah sama dan sebangun dengan *Deklarasi Domein* yang diproklamasikan pemerintah Hindia-Belanda sebagai instrumen untuk menguasai pendayagunaan sumber daya alam demi kepentingan ekonomi.[13]

[11] Salah satu pandangan instrumental tentang *negara hukum* memahami konsep tersebut sebagai alat bagi pertumbuhan ekonomi. Pengaturan tentang kepemilikan atas tanah dan kekayaan alam adalah salah satu cara ampuh untuk menjalankan misi ini. Pembahasan dan kritik lebih jauh dan mendalam mengenai hal ini lihat Trubek (2009:28-32).

[12] Mengenai keterkaitan antara *negara hukum* dan berbagai tujuan pembangunan lihat Otto 2009:191-3.

[13] Slaats (2000:5) menyatakan bahwa Deklarasi Domein tidak hilang namun berevolusi menjadi *Hak Menguasai Negara*. Konsep terakhir ini sangat mirip, sekalipun dari sudut pandang ideologi harus dipandang berbeda dari Deklarasi Domein di masa kolonial. Pandangan serupa diungkap Bacriadi, Bachrioktora dan Safitri (2002:47-53). Mereka menyatakan bahwa *Hak Menguasai Negara* dari cara implementasinya tidak berbeda dari Deklarasi Domein.

Ber-*negara hukum* di rimba keragaman norma dan kelembagaan

Kiranya dari rumusan tujuan ideal seperti di atas dapat dimunculkan sebuah pertanyaan sederhana: bagaimana mungkin UUPA mampu mencapai tujuan mulia di atas, sedangkan dalam kenyataan di Indonesia berlaku ragam sistem norma (hukum) yang acap tumpang-tindih dan kadang kontradiktif satu dengan lainnya? Paling tidak kita mengetahui hukum di Indonesia ada yang diproduksi oleh otoritas negara, adat dan agama, dan masing-masing sistem hukum tersebut membentuk ketentuan serta prinsip yang berbeda perihal penguasaan tanah dan kekayaan alam oleh rakyat. Di samping itu, interaksi ragam sistem norma (hukum) di atas memunculkan pula apa yang dapat kita namakan sebagai hukum-hukum persilangan atas tanah dan kekayaan alam. Dengan hukum persilangan ini kami maksudkan —penulis lain menyebutkannya sebagai hukum hibrida, '*hybrid law*', lihat misalnya Bedner dan Vel (akan terbit); Roth (2003:22)— adalah sebuah sistem hukum yang terbentuk dari pencampuran norma dari berbagai sistem hukum yang berbeda-beda. Pencampuran tersebut terjadi sedemikian rupa sehingga menghasilkan norma baru yang bisa saja berbeda sama sekali dengan norma-norma asal yang membentuknya. Tentu saja ada beragam bentuk hukum persilangan ini. Bentuk hukum negara yang mengabstraksikan norma-norma hukum adat dan agama adalah suatu contoh darinya. Ilustrasi lain dari bentuk persilangan demikian ialah norma-norma adat yang dirumuskan dengan menggunakan sistematika menyerupai hukum negara, dibentuk dengan merujuk pada hukum negara dan/atau mengadopsi pula norma-norma yang jamak dikenal dalam hukum negara. Keragaman bentuk di atas mengindikasikan pula derajat persilangan atau pencampuran norma-norma yang berasal dari sistem hukum yang berbeda-beda itu.

Perkembangan di atas berkenaan dengan kemunculan hukum persilangan sejalan pula dengan kenyataan perkembangan kehidupan bernegara dewasa ini.[14] Wujud negara tidak lagi sejalan dengan apa yang dibayangkan teoretikus masa silam (Weber, adalah salah satu contoh). Dahulu negara acap dibayangkan sebagai organisasi sosial-politik yang otonom, seragam dan solid. Dalam perkembangannya kemudian apa yang disebut negara adalah sebagaimana dinyatakan Migdal (2001:22), lebih merupakan sebuah organisasi yang terbentuk atas bagian-bagian yang terpisah-pisah, dengan batas-batas yang kabur, dan yang dijalankan dengan serangkaian norma yang sering saling bertentangan.

Beranjak dari pandangan yang sama tentang negara, sebagai organisasi yang terfragmentasi ke dalam bagian-bagian yang terpisah-

[14] Yasuda (2000) yang menyebutkan adanya tiga kategori hukum: *indigenous law, imported law* dan *development law* yang berlaku bersamaan di negara-negara berkembang.

pisah, maka pandangan kita tentang hukum negara pun niscaya turut berubah. Hukum negara dari sudut pandang ini muncul sebagai sekumpulan norma yang tidak selalu saling bersesuaian, yang dibentuk dan diterapkan oleh ragam lembaga-lembaga negara, dengan kepentingan yang tidak selalu sejalan. Artinya, lembaga-lembaga negara demikian acap berkompetisi bahkan mengalami konflik satu sama lain. Inilah gambaran tentang keberagaman norma dalam sistem hukum negara. Kami mengistilahkannya sebagai keragaman intra sistem hukum. Sementara itu bentuk keragaman yang lain, keragaman antar sistem hukum, sebagaimana lazim dipahami adalah keragaman yang muncul dan bersumber dari adanya lebih dari satu sistem hukum yang bekerja pada bidang yang sama. Masing-masing sistem hukum demikian mau-tidak mau akan saling bersinggungan sehingga muncul beragam bentuk interaksi diantaranya. Interaksi dimaksud dalam beberapa situasi menunjukkan sinergi ataupun ketegangan.

Kedua bentuk keberagaman sistem hukum yang digambarkan di atas uniknya dapat ditemukan muncul bersamaan di Indonesia. Dalam ranah hukum negara, keragaman intra sistem hukum itu tergambar jelas dari kenyataan ada dan berlakunya berbagai peraturan perundang-undangan terkait tanah, kekayaan alam dan ruang. Hal ini, seperti telah disinggung di muka, memunculkan dan melestarikan disharmoni dalam implementasi dan penegakan hukum. Sementara itu, keragaman antar sistem hukum terlihat jelas ketika hukum negara mengatur tanah dan kekayaan alam, sementara itu hal yang sama juga telah diatur oleh hukum adat dan norma-norma lokal lainnya.

Tentu saja, kenyataan di atas mendorong munculnya pertanyaan bagaimana kemudian kita harus membangun satu sistem hukum negara yang koheren dan konsisten di tengah belantara ada dan berlakunya norma-norma hukum yang satu-sama lainnya belum berinteraksi secara sinergis? Persoalan ini semakin diperkeruh oleh dua hal: pertama, kenyataan banyaknya lembaga negara yang diberi kewenangan mengurus dan mengelola tanah dan kekayaan alam; dan kedua, masih berjangkitnya penyakit administrasi pemerintahan klasik di Indonesia: kurangnya koordinasi. Kenyataan lain yang memperunyam keadaan ialah belum terumuskannya model penyelesaian ketegangan antara hukum adat atau norma-norma lokal dalam masyarakat dengan hukum negara. Salah satu model penyelarasan yang dikembangkan, sebagaimana dilakukan UUPA dengan mengintegrasikan hukum adat ke dalam hukum negara, dalam kenyataannya belum berhasil.

Salah satu penyebab kegagalan demikian adalah hasrat merekayasa hukum adat demi kepentingan unifikasi hukum. Niatan yang dengan tegas muncul di dalam UUPA (Pasal 5). Penyebab lain dapat saja bersumber dari konsep dan praktik hukum adat tersebut. Apakah

hakikat hukum adat sesungguhnya? Bagaimanakah praktiknya terkait dengan penguasaan tanah dan kekayaan alam dalam berbagai situasi sosial-politik; dan seberapa mungkin mengintegrasikan hukum adat demikian ke dalam hukum negara? Pertanyaan-pertanyaan di atas tentu saja bukan sesuatu yang baru. Permasalahan ini sesungguhnya sejak lama telah diangkat oleh pakar-pakar hukum agraria dalam perdebatan penyusunan UUPA setengah abad silam (Harsono 2005:125-30; Soetiknjo 1987:42-3). Persoalan ini tampaknya tidak begitu saja selesai, bahkan tetap gayut sampai dengan sekarang. Ini terjadi bukan saja karena persoalan tersebut belum terjawab secara memuaskan, namun lebih karena apa yang dinamakan hukum adat dalam perkembangannya kemudian menemukan momentum-momentum baru yang memungkinkannya direvitalisasi atau di-rekonstruksi (Henley dan Davidson 2007:1-49).

Sementara itu, dari sudut pandang *konsepsi substantif negara hukum* kita perlu bertanya bagaimana caranya mengimplementasikan konsepsi tersebut ke dalam situasi keragaman yang digambarkan di atas? Kenyataan tidak terbantahkan ialah bahwa setiap sistem norma, termasuk hukum, mengembangkan pandangan berbeda-beda tentang konsep keadilan. Kenisbian konsep keadilan itulah —yang sangat terikat dengan kebudayaan— menjadikan upaya membangun relasi sinergis antar berbagai sistem hukum acap menemui jalan buntu.

Gambaran kerumitan situasi di atas tentu saja dapat membangkitkan frustrasi mendalam. Kendati demikian, Indonesia yang sedang membenahi sistem dan praktik hukumnya justru harus beranjak dari pandangan yang optimis. Alih-alih memandang situasi keragaman di atas sebagai "kendala", atau dengan pasrah menyatakannya sebagai "fakta", maka kita perlu pula melihatnya sebagai "tantangan" yang harus dihadapi. Bagi dunia akademik, tantangannya adalah bagaimana mengkonstruksikan teori dan konsep *negara hukum* yang tepat bagi Indonesia. Sejalan dengan itu, bagi para aktivis sosial-politik, persoalan yang harus dipecahkan adalah bagaimana merumuskan kembali arah reformasi hukum dengan tujuan akhir mewujudkan konsep negara hukum yang berkepastian hukum, berkeadilan dan bermanfaat bagi rakyat, terutama mereka yang sangat terpinggirkan dalam proses sosial-politik-ekonomi, dalam hal penguasaan tanah dan kekayaan alam serta pengalokasian ruang.

Tentu saja, ini adalah ikhtiar besar dan panjang. Yang tidak hanya menyangkut reformasi hukum, namun sekaligus mencakup upaya merumuskan kembali cara dan tujuan kita bernegara. Secara khusus yang kami maksudkan dengan cara bernegara dalam konteks buku ini adalah cara-cara mengonstruksikan relasi negara dan rakyat dalam penguasaan tanah dan kekayaan alam; cara berbagi kuasa antara keduanya; melalui

sistem hukum yang ada dan sesuai dengan realitas keberagaman hukum yang telah kami ulas sebelumnya. Untuk menuju ke arah itu, sebuah pemahaman yang utuh mengenai hal ini kita butuhkan. Buku ini memaparkan beragam fakta tentang relasi-relasi tersebut, khususnya dalam sebuah latar sosio-politik yang disebut desentralisasi. Namun, sebelum itu, pada bagian berikut di bawah ini kami akan mengulas secara ringkas urgensi memahami konsep, kerangka hukum dan praktik desentralisasi untuk membangun *negara hukum* di lapangan agraria.

Desentralisasi: Kekuatan pendukung atau penghambat?

Hambatan dan tantangan dalam ikhtiar membentuk *negara hukum* Indonesia tidak saja bersumber dari persoalan bagaimana kita seharusnya memahami hukum (dalam arti sempit ataupun luas), namun sekaligus juga terkait berkelindan dengan sistem pemerintahan yang hendak dikembangkan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lagipula desentralisasi sebagai suatu kebijakan politik pasca-Orde Baru sekaligus merombak sistem serta struktur hukum yang hendak dibangun. Persoalan bagaimana memahami hukum serta menelusuri hukum mana yang sebenarnya berlaku menambah kerumitan upaya membangun *negara hukum* Indonesia. Terlepas dari pengamatan umum di atas desentralisasi demikian juga besar pengaruhnya terhadap bagaimana kewenangan mengatur dan urusan pertanahan dan pengelolaan kekayaan alam antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dibagi dan diatur.

Desentralisasi dalam urusan pertanahan dan kekayaan alam tidak hanya terjadi di Indonesia. Desentralisasi di bidang ini merupakan gejala global yang muncul dan berkembang sejak penghujung abad yang lalu dengan berbagai justifikasi (Ribbot 2004). Khususnya di Indonesia, sudah sejak zaman Hindia-Belanda dan juga pada masa pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru, desentralisasi telah diujicobakan ke dalam berbagai model pemerintahan yang diberlakukan pada periode tersebut. Bahkan juga pemerintahan pasca-Soeharto sekarang ini, dengan caranya sendiri, telah mengupayakan pendelegasian sejumlah kewenangan, termasuk di bidang pertanahan, pengelolaan sumber daya dan tata ruang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Yang membedakan desentralisasi dari tiap periode di atas adalah kenyataan bahwa baru sekarang desentralisasi berdampak demikian besar terhadap relasi pemerintahan pusat dan daerah, bahkan memunculkan suatu konsensus sosial-politik baru dalam kehidupan pemerintahan dan bernegara.

Pada bagian ini kami tidak akan membahas pelbagai konsep dan kerangka hukum desentralisasi.[15] Lebih penting di sini bagi kami adalah menyampaikan beberapa hal pokok terkait dengan desentralisasi dan *negara hukum.* Persoalan paling gayut ialah seberapa pentingnya desentralisasi tatkala kita membahas implikasi konsep *negara hukum* dalam penguasaan tanah dan kekayaan alam.

Salah satu tujuan *negara hukum* adalah untuk membatasi kekuasaan negara dengan cara mengkaitkan dan menundukkannya pada hukum. Tujuan lainnya tentu saja adalah untuk melindungi warga negara dari berbagai bentuk ketidakadilan dan kesewenang-wenangan yang dapat dan mungkin dilakukan oleh negara atau yang dilakukan sesama warga terhadap lainnya. Desentralisasi, melalui pendelegasian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah, juga berimplikasi terhadap pembagian kekuasaan negara atas tanah dan kekayaan alam. Selain itu, desentralisasi memungkinkan pelayanan negara yang lebih langsung pada warganya. Dengan demikian, maka desentralisasi menjadi instrumen terpenting untuk mendekatkan warga pada proses pembentukan hukum dan pada pemerintah yang wajib melaksanakan hukum tersebut. Termasuk ke dalam proses desentralisasi demikian ialah membuka akses layanan hukum bagi masyarakat untuk memperjuangkan kepentingannya. Singkat kata, kesemua itu merupakan tujuan dari *negara hukum.*

Bagaimanakah halnya dengan desentralisasi di bidang pertanahan, kekayaan alam dan ruang di Indonesia pasca-Orde Baru? Apakah kekuasaan negara di tingkat daerah berjalan dengan baik; apakah aparat negara dapat melindungi warga negara secara optimal, apakah warga dapat pula memperoleh perlindungan dan fasilitas hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya atas tanah dan kekayaan alam, apakah mereka menjadi aktor yang diuntungkan dalam pengalokasian ruang?

Tidak seluruh pertanyaan ini memperoleh jawaban positif. Dalam beberapa kasus, desentralisasi justru membawa akibat yang tidak diinginkan. Peminggiran beberapa kelompok masyarakat, termasuk yang paling rentan, dari peluang memperoleh pengakuan atas tanah dan kekayaan alamnya, merupakan contoh dampak negatif desentralisasi. Ini terjadi terutama sebagai akibat dari tidak diorientasikannya produk legislasi daerah dan perilaku aparat pemerintah pada upaya sungguh-sungguh untuk memberikan pengakuan dan penghormatan pada hak-hak substantif warganya. Penyebab lainnya ialah kualitas legislasi yang rendah, proses pembentukan hukum daerah yang kurang partisipatif, kepentingan politik-ekonomi jangka pendek dari aparat

[15] Untuk konsep-konsep desentralisasi lihat antara lain Rondinelli, Nellis dan Cheema (1984); sedangkan untuk analisis kerangka hukum desentralisasi di Indonesia dapat dilihat Turner dkk. 2003.

pemerintah daerah, serta hubungan kewenangan yang kurang jelas antara Pemerintah Pusat dan daerah. Meskipun demikian, di sini kami juga tidak akan memungkiri bahwa di beberapa daerah desentralisasi tampaknya sangat berhasil. Sejumlah faktor yang berperan sebagai penentu yaitu kepemimpinan tokoh pemerintahan dan sosial lokal yang kuat dan penuh kepedulian pada hak-hak masyarakat.

Kembali pada pertanyaan yang muncul dalam sub bagian ini, apakah desentralisasi merupakan faktor penghalang atau pendukung bagi proses ber-*negara hukum*? Jawaban atas pertanyaan ini bisa jadi sangat beragam karena bergantung pada apakah sejumlah prasyarat dapat terpenuhi. Sebagian dari prasyarat tersebut telah kami sebutkan sebelumnya, yakni kualitas legislasi daerah yang baik, proses pembentukan hukum daerah yang partisipatif, birokrasi yang bersih dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, ketersediaan institusi dan mekanisme pengaduan dan pengawasan publik, masyarakat yang sadar akan hukum dan hak-haknya serta secara kritis dapat menggunakan dan mendorong perubahan hukum dan banyak hal lain yang perlu dielaborasi lebih jauh berdasarkan hasil-hasil pengkajian yang mendalam dan menyeluruh.

Buku ini dan tema-tema pokoknya

Bila di bagian awal telah disampaikan alasan mengapa buku ini diterbitkan, maka selanjutnya di bawah ini akan dipaparkan alasan pertimbangan dari pemuatan tulisan-tulisan yang merangkai buku ini. Sekaligus juga akan kami sarikan beberapa tema penting yang menjadi benang merah dari tulisan-tulisan buku ini.[16]

Bagian pertama buku ini (bab 3 hingga 7) membahas persoalan-persoalan dan analisis sosio-legal berkenaan dengan penguasaan tanah dan kekayaan alam di perdesaan, atau di wilayah peri-urban. Sedangkan bagian kedua (bab 8 hingga 9) memuat analisis terhadap persoalan penguasaan tanah dan pengalokasian ruang di wilayah-wilayah perkotaan. Dalam penyusunan bagian-bagian buku ini, kami mengikuti wilayah geografis Indonesia: dari barat hingga ke timur. Wilayah dimaksud adalah Aceh hingga Nusa Tenggara Timur. Para penulis yang menyumbangkan tulisan mereka untuk penyusunan buku ini, masing-masing telah melakukan penelitian di wilayah-wilayah Pulau Sumatra, Jawa, Kalimantan, dan Nusa Tenggara. Dengan itu, kami berharap para pembaca dapat melihat potret "ke-Indonesia-an" yang lebih lengkap berkenaan dengan permasalahan pertanahan, kekayaan alam dan ruang.

[16] Terkait dengan ini baca pula Sambutan Direktur Van Vollenhoven Institute di bagian terdahulu mengenai beberapa tema dan temuan dari penelitian-penelitian dalam kerangka Proyek Indira.

Tentu saja, di setiap wilayah akan dapat ditemukan keunikan-keunikan tertentu dalam implementasi hukum negara ataupun interaksinya dengan norma-norma hukum masyarakat setempat.

Di samping pertimbangan kekhususan area pemanfaatan tanah dan kekayaan alam (desa-kota) serta pulau sebagai wilayah ekoregion (Sumatra, Jawa, Kalimantan, dan Nusa Tenggara), buku inipun disusun dengan memperhatikan perspektif waktu. Kami berpandangan bahwa apa yang sedang terjadi sekarang dan saat ini tidak pernah dapat dilepaskan dari apa yang pernah terjadi di masa lalu. Oleh sebab itu, faktor sejarah, dalam hal ini sejarah hukum, turut dipertimbangkan dalam penyusunan buku ini. Atas dasar itu pula, maka pada bab 2, kami mencakupkan ke dalam buku ini sebuah studi tentang persoalan penguasaan tanah dan kekayaan alam di masa kolonial. Selanjutnya, tulisan-tulisan lainnya akan memaparkan persoalan serupa yang muncul dalam situasi kontemporer Indonesia.

Beranjak dari metoda dan pertimbangan penyusunan di atas, kami berharap buku ini dapat menyajikan sebuah rangkaian kajian tentang Indonesia secara lebih utuh, melintasi masa yang berbeda. Berikutnya kami akan sarikan beberapa tema penting yang terjalin dalam bagian-bagian buku ini.

Tidak ada tafsir tunggal atas Doktrin Domein di masa kolonial

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, persoalan terpenting dalam analisis hukum perihal penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia adalah menyangkut lingkup pengertian dari konsep *Hak Menguasai Negara*. Sekadar mengulang, konsep demikian termaktub di dalam UUD 1945 maupun berbagai perundang-undangan mengenai tanah dan kekayaan alam. Wacana akademik di Indonesia umumnya memandang konsep ini sebagai penolakan para pendiri negara terhadap pemberlakuan *Doktrin Domein* yang terdapat dalam perundang-undangan kolonial di Hindia-Belanda. Doktrin ini —yang memposisikan negara sebagai pemilik tanah dan kekayaan alam— dipandang bertentangan dengan tujuan pembentukan hukum agraria nasional. Lebih dari setengah abad, pandangan inilah yang menguasai penafsiran *Doktrin Domein*.

Dalam buku ini, Marjanne Termorshuizen-Arts (bab 2) menunjukkan pada kita bahwa lingkup pengertian dan penerapan *Doktrin Domein* di masa kolonial bukanlah tanpa persoalan. Sebaliknya, konsep demikian dan penerapannya diperdebatkan dengan sengit juga di Belanda dan Hindia-Belanda. Ketentuan Pasal 1 *Agrarisch Besluit* 1870 yang memuat *Deklarasi Domein* untuk daerah seberang (kawasan luar Pulau Jawa dan Madura), menyatakan bahwa yang dinamakan *domein negara* adalah sebatas hak-hak atas tanah yang tersisa; yakni setelah dikurangi dengan

semua hak-hak masyarakat hukum adat. Perdebatan muncul kemudian terkait dengan cakupan wilayah hak-hak masyarakat hukum adat. Apakah hak-hak itu hanya menyangkut wilayah yang dikelola secara "permanen" dan "berkelanjutan", atau hak-hak itu meliputi pula tanah-tanah yang diklaim masyarakat hukum adat meskipun tidak dibudidayakan secara permanen dan berkelanjutan? Termorshuizen-Arts mengatakan bahwa ketentuan Pasal 1 *Agrarisch Besluit* tidak memberikan penjelasan lebih lanjut. Alhasil beragam penafsiran mengenai lingkup *domein negara* muncul. Mereka yang menganut interpretasi *Doktrin Domein* secara luas berargumen bahwa hak-hak masyarakat hukum adat hanyalah sebatas tanah-tanah yang mereka kelola secara permanen dan berkelanjutan. Sedangkan kelompok lain, dimotori oleh Van Vollenhoven, mengartikan *Doktrin Domein* secara sempit. *Domein negara*, dalam pandangan Van Vollenhoven, tidak meliputi tanah-tanah yang diklaim oleh masyarakat hukum adat baik yang dibudidayakan atau tidak. Dengan kata lain, kelompok ini menganut penafsiran luas terhadap wilayah masyarakat hukum adat sehingga sebaliknya menginginkan penafsiran sempit terhadap *Doktrin Domein*.

Perdebatan ini memang tiada berujung bahkan terus berjejak dalam diskusi tentang luas lingkup *Hak Menguasai Negara* dalam kaitannya dengan hak masyarakat hukum adat. Kritikan terhadap tafsir sempit *Doktrin Domein* dalam situasi kontemporer di Indonesia dapat kita lihat dalam tulisan Kurnia Warman (bab 3) mengenai klaim wilayah adat oleh nagari-nagari di Sumatra Barat. Warman menyatakan bahwa wilayah masyarakat hukum adat meliputi tanah-tanah yang dibudidayakan dan tidak. Namun, implikasi dari penggunaan *Doktrin Domein* yang luas dalam kehidupan masyarakat ternyata sangat besar. Dalam tulisan Myrna Safitri (bab 4) hal ini dapat kita temukan ketika ia menjelaskan penghapusan tanah-tanah komunal masyarakat hukum adat yang disebut *marga* oleh Pemerintah Kolonial Belanda di Lampung, tidak lama setelah *Doktrin Domein* diberlakukan.

Dalam tulisannya, Termorshuizen-Arts memaparkan bagaimana perdebatan mengenai *Doktrin Domein* selanjutnya berimplikasi pada karakter hukum kolonial mengenai penguasaan dan relasi negara dan rakyat atas penguasaan tanah dan kekayaan alam. Di akhir tulisannya, ia mengajak kita untuk melihat kembali adakah dan seberapa-jauhkah hal di atas berpengaruh terhadap pemaknaan konsep *Hak Menguasai Negara.*

Penguasaan negara atas kawasan hutan: keabsahan hukum dan sosial

Salah satu arena untuk menilai berbagai akibat hukum dan sosial dari pemberlakuan dan penerapan *Hak Menguasai Negara* adalah kawasan hutan. UU No. 41 tahun 1999 membedakan status penguasaan atas

hutan menjadi hutan negara dan hutan hak. Hutan negara adalah hutan yang tumbuh di atas tanah yang tidak dibebani oleh hak-hak atas tanah sebagaimana dinyatakan oleh UUPA; sedangkan hutan hak adalah sebaliknya. Sementara itu, dalam kenyataan terdapat hutan-hutan yang tumbuh di atas tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat (hutan adat). Persoalan muncul ketika UU No. 41 tahun 1999 memasukkan hutan adat demikian sebagai bagian dari hutan negara. Di sinilah muncul perdebatan berkepanjangan seputar dua persoalan. Apakah pemberlakuan UU No. 41 tahun 1999 sekaligus meniadakan hak-hak penguasaan masyarakat hukum adat dan selanjutnya bagaimana keabsahan hukum dari klaim negara atas hutan-hutan adat serta kawasan yang dinyatakannya sebagai kawasan hutan?

Warman (bab 3) secara panjang lebar membahas kedua pokok soal di atas. Melalui penelitian yang dilakukannya di tiga *nagari* di Sumatra Barat, Warman menemukan beragam konsep yang diberlakukan terhadap hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dan diatur dengan hukum adat di Sumatra Barat (*hutan ulayat*). Hutan ulayat demikian merujuk pada berbagai *status* kepemilikan; ada hutan ulayat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat secara kolektif, dan ada pula hutan ulayat yang dimiliki secara kolektif, namun di dalamnya ada bidang-bidang yang dimiliki secara individual. Orang Minangkabau mengenal berbagai macam ulayat: *ulayat nagari, ulayat suku, ulayat kaum* sampai kepada ulayat perseorangan (keluarga). Sementara itu, Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa hutan adat yang dimasukkan ke dalam hutan negara adalah sama dengan hutan ulayat. Oleh sebab itu, Warman mempertanyakan, dalam konteks Minangkabau, hutan ulayat yang mana yang dirujuk oleh undang-undang kehutanan di atas.

Kritikan senada dengan yang diajukan Warman, juga disampaikan di dalam tulisan Sandra Moniaga (bab 5), terhadap UU No. 41 tahun 1999 yang memasukkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara. Baik Moniaga maupun Warman menengarai telah terjadi pertentangan antara UU No. 41 tahun 1999 dengan ketentuan-ketentuan di dalam UUD 1945, UUPA dan UU tentang Hak Asasi Manusia sepanjang menyangkut hutan adat dan hak masyarakat hukum adat atas hutan.

Sementara itu, Myrna Safitri (bab 4) membahas persoalan hukum terkait dengan klaim negara atas kawasan yang dinyatakannya sebagai hutan. Safitri berpendapat bahwa mengklaim kawasan hutan sebagai hutan negara sebenarnya tidak dapat dibenarkan bahkan juga oleh UU No. 41 tahun 1999. Menurut hematnya, klaim tersebut muncul sebagai akibat suatu salah kaprah terhadap semangat dan jiwa undang-undang kehutanan yang lama. Selain itu, ia juga mempertanyakan dasar hukum dari penguasaan monopolistik Kementerian (sebelumnya disebut

Departemen) Kehutanan atas kawasan hutan, termasuk ke dalamnya tanah-tanah di dalam kawasan hutan.

Jika dari sudut pandang hukum, keabsahan penguasaan negara —dalam hal ini Kementerian Kehutanan— atas kawasan hutan bermasalah, maka hal serupa juga terjadi di aras sosial-politik. Konflik berkepanjangan terjadi antara masyarakat —mereka yang di(meng) identifikasi diri sebagai masyarakat hukum adat atau bukan— dengan aparat kehutanan yang secara langsung berhubungan dengan mereka (*street-level bureaucrates*, birokrat jalanan). Ragam dan skala konflik tersebut terekam dalam tulisan Safitri (bab 4) dan Moniaga (bab 5).

Politik lokal-nasional dan pengakuan atas masyarakat hukum adat dan tanahnya

Desentralisasi sering diartikan sebagai peluang untuk menciptakan hukum negara yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. UU No. 22 tahun 1999 berkenaan dengan itu memuat ketentuan-ketentuan tentang pengakuan atas keragaman dan otonomi pemerintahan desa. Demikian pula di lapangan agraria, Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMA/KBPN No. 5 tahun 1999) memuat ketentuan-ketentuan tentang tata cara pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat. Beberapa pemerintah daerah menggunakan peluang ini untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) terkait pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-haknya atas tanah dan kekayaan alam. Bagaimana Perda demikian muncul dan apa saja yang diaturnya dapat kita temukan dalam tulisan Warman (bab 3), Moniaga (bab 5), dan Bakker (bab 6).

Satu hal yang sangat menarik dapat kita temukan dari analisis Moniaga dan Bakker mengenai bagaimana para aktor penyelenggara negara di tingkat kabupaten mempersepsikan dan akhirnya menyediakan dan menolak pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya atas tanah adat (ulayat). Dari studi di Kabupaten Lebak, Banten (Moniaga) dan Paser serta Nunukan, Kalimantan Timur (Bakker), terungkap temuan bahwa faktor-faktor, seperti relasi (jejaring sosial-politik), kemampuan bernegosiasi dan mengartikulasikan keberadaan dan kepentingan diri sendiri sangat besar pengaruhnya pada keberhasilan perjuangan suatu masyarakat untuk memperoleh pengakuan negara. Contoh-contoh sukses yang disebutkan keduanya menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat pada umumnya tidak bergerak sendiri untuk mendapatkan pengakuan negara tersebut. Untuk itu, biasanya mereka mendapat bantuan dari kelompok-kelompok lain seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan akademisi. Hubungan yang baik dengan LSM serta kemampuan LSM tersebut untuk menegosiasikan serta mengembangkan argumentasi yang kuat dalam memperjuangkan perolehan pengakuan merupakan faktor penentu. Faktor penentu lain

ialah kemampuan masyarakat hukum adat untuk mengartikulasikan nilai strategis dirinya terhadap pemerintah daerah.

Dinamika politik lokal sangat berpengaruh dalam proses ini. Bakker menjelaskan hal ini dengan sangat mengesankan. Ditambahkan pula oleh Moniaga bahwa khususnya untuk masyarakat Baduy, di Kabupaten Lebak, juga tidak boleh diabaikan adalah pengaruh aktor politik nasional.

Carut-marut hukum dan realitas sosial tentang hukum adat dan masyarakat hukum adat

Kita dapat saja bersepaham bahwa masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang perlu diakui dan dilindungi oleh hukum negara. Hal ini diamanatkan secara lugas oleh UUD 1945. Oleh sebab itu, salah satu tugas menantang dalam pembentukan negara hukum di lapangan agraria di Indonesia adalah bagaimana kerangka hukum negara mampu melakukan hal di atas baik secara prosedural maupun substantif. Akan tetapi, siapakah masyarakat hukum adat yang dimaksudkan?

Moniaga secara panjang-lebar menelaah keragaman pengertian mengenai masyarakat hukum adat. Sementara itu, Bakker menunjukkan adanya ketidakjelasan pengertian hak ulayat dalam UUPA. Satu kelemahan undang-undang ini ialah perujukan simplistis hak ulayat pada konsep *beschikkingsrecht* yang dipopulerkan Van Vollenhoven. Namun, Bakker menemukan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, penafsiran terhadap *beschikkingsrecht* ternyata tidak lagi sesuai dengan pengertian yang disampaikan Van Vollenhoven. Ini menunjukkan bahwa dalam tataran ber-*negara hukum* secara prosedural-pun, Indonesia masih belum mampu mempertegas sikapnya terhadap status hukum masyarakat hukum adat serta hak-hak mereka.

Beranjak dari pengamatan di atas, pertanyaannya adalah bagaimanakah kita dapat menggunakan hukum negara sebagai rujukan untuk memahami masyarakat hukum adat dan hak-haknya itu? Persoalan teoretik ini tentu saja penting untuk dipecahkan. Namun, pada aras empirik, persoalan yang lebih menarik ialah: apakah yang senyatanya terjadi dengan masyarakat hukum adat dan hak-haknya atas tanah adat itu? Di sini, tulisan Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu (bab 7) memberikan gambaran mengenai realitas sosial masyarakat hukum adat dan hukumnya.

Vel dan Makambombu, melalui penelitian lapangan yang mendalam di Sumba, Nusa Tenggara Timur, menolak segala bentuk simplifikasi terhadap masyarakat hukum adat dan hukum adat mereka mengenai tanah. Mereka mencelikan kita dengan kenyataan bahwa alih-alih merupakan masyarakat yang egaliter, masyarakat hukum adat

sejatinya adalah kelompok yang berstrata secara sosial. Oleh sebab itu, tatkala membahas bagaimana hukum negara ataupun hukum adat dapat memberikan keadilan kepada mereka, kita perlu memahami stratifikasi sosial ini yang membingkai realita kehidupan dan hukum masyarakat adat. Dalam konteks demikian siapa atau kelompok mana yang paling tidak diuntungkan dalam stratifikasi sosial yang berlaku merupakan pertanyaan kuncinya. Dalam hal ini perempuan dan orang miskin adalah kelompok yang paling dirugikan. Atas dasar ini, Vel dan Makambombu kemudian mengajukan pandangan bahwa hukum adat tidak selamanya dibangun di atas prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum. Perempuan dan orang miskin acap tidak memperoleh keadilan dalam sistem hukum adat di Sumba. Bagaimanakah negara harus bersikap berhadapan dengan kenyataan hukum adat yang diskriminatif di atas? Ini pula kiranya satu contoh nyata tantangan membangun *negara hukum* secara substantif.

Di bagian lain tulisan mereka, Vel dan Makambombu juga memaparkan temuan mereka tentang adaptasi dan manipulasi hukum adat sebagai tanggapan terhadap perubahan agraris dan politik. Perubahan agraris dimaksud adalah masuknya investasi perkebunan yang memerlukan tanah dalam jumlah yang luas; sedangkan yang dimaksud dengan perubahan politik adalah pemekaran kabupaten. Vel dan Makambombu menyatakan bahwa hukum adat tidak selalu berhadapan secara diametral dengan hukum negara; sebaliknya ada proses penyesuaian. Dalam proses penyesuaian demikian, maka tidak terhindarkan terjadi manipulasi hukum adat oleh kelompok elite adat, yang kebanyakan mempunyai posisi ganda sebagai agen pemerintah daerah.

Dilema legalisasi hak-hak masyarakat

Satu cara sederhana untuk memberikan pengakuan atas eksistensi hak-hak masyarakat atas tanah dan kekayaan dengan cara me-legal-kan hak-hak tersebut. Ini dilakukan dengan membingkaikan hak tersebut ke dalam kerangka hukum negara. Pemberian izin atau penerbitan sertifikat hak atas tanah adalah dua cara yang lazim digunakan. Tujuannya adalah memberikan kepastian hukum atas penguasaan pada tanah dan kekayaan alam (*tenure security,* sering pula disebut *kepastian tenurial*). Dengan cara ini banyak kalangan meyakini bahwa tujuan-tujuan pembangunan untuk mengentaskan kemiskinan, melestarikan lingkungan dan menyelesaikan konflik tanah akan terselesaikan dengan sempurna. Safitri (bab 4) dan Djaka Soehendera (bab 9) menentang simplifikasi demikian. Kepastian tenurial rupanya lebih kompleks dari itu dan tidak serta-merta tuntas dengan legalisasi. Di lokasi yang berbeda (Safitri dalam penelitiannya pada masyarakat desa hutan di Lampung; Soehendera pada masyarakat

di perkampungan kumuh di Jakarta) menemukan bahwa keefektifan kepastian tenurial tidak semata-mata ditentukan oleh pengakuan hukum berupa izin atau sertifikat. Terdapat banyak faktor yang saling terkait berkelindan dengan keefektifan legalisasi hak-hak masyarakat atas tanah dan kekayaan alamnya. Lokasi dan nilai ekonomi tanah dan kekayaan alam, budaya kemiskinan, pembajakan oleh elite masyarakat dan adanya pendompleng bebas yang mengambil keuntungan adalah sejumlah faktor, yang menurut Soehendera, berpengaruh terhadap kemampuan sertifikat hak atas tanah bagi kaum miskin yang diterbitkan melalui Proyek Ajudikasi untuk mengentaskan kemiskinan. Melalui penelitiannya, Soehendera membantah asumsi sederhana de Soto (2001:160–7) bahwa legalisasi hak-hak penduduk miskin akan serta-merta mentransformasikan tanah mereka dari aset mati menjadi aset produktif yang bermanfaat bagi pengembangan ekonomi lokal.

Dengan menguji dan memprediksi kemampuan pemberian izin hutan kemasyarakatan pada masyarakat desa hutan di Lampung, Safitri menjelaskan bahwa legalisasi hak penguasaan atas sumber daya dalam bentuk perizinan ternyata tidak pula mampu mendorong masyarakat untuk melestarikan hutan dan menyelesaikan konflik. Kegagalan ini terjadi terutama jika persoalan-persoalan terkait dengan keabsahan dasar hukum penguasaan negara atas kawasan hutan masih belum jelas, masih kerap dilakukannya ancaman fisik dari birokrat jalanan terhadap masyarakat, kurangnya nilai ekonomi dari sumber daya yang diizinkan untuk digunakan oleh masyarakat, lemahnya kelembagaan —meliputi organisasi dan aturan— lokal dalam pengelolaan hutan serta belum terselesaikannya konflik atas penguasaan tanah-tanah kawasan hutan. Atas dasar itu, Safitri mengkonseptualisasikan kepastian tenurial lebih sebagai kepastian yang terdiri atas jalinan kepastian hukum (*legal tenure security*) dengan kebebasan dari ancaman (*physical security*) dan kemanfaatan ekonomi (*economic security*). Ketiga elemen tersebut dalam pandangannya harus dipergunakan untuk mengukur dan menilai derajat kepastian tenurial.

Bencana alam dan daya lenting hukum negara, adat, dan agama

Banyak kritik ditujukan terhadap kelemahan-kelemahan kerangka hukum dan kebijakan agraria nasional dan daerah. Kritikan tersebut antara lain tertuju pada ketidakmampuan kerangka hukum tersebut mewujudkan *negara hukum* formal. Di samping itu, belum juga terpecahkan persoalan bagaimana hukum negara harus memberikan dan mengatur pengakuan substantif dari hak-hak dasar warga terhadap tanah dan kekayaan alam. Kritikan lain dialamatkan pada cara bagaimana implementasi hukum dilakukan. Dengan mengutip Otto (2002:24), implementasi di sini dimaknai sebagai upaya mewujudkan secara nyata

tujuan dari suatu kebijakan. Beranjak dari pemahaman ini jelas bahwa hukum agraria masih jauh dari diimplementasikan secara baik. Tulisan-tulisan yang dirangkum dalam buku ini, pada umumnya, membahas bagaimana implementasi hukum dan kebijakan agraria dilakukan di masa kolonial ataupun di masa desentralisasi dan dampaknya terhadap masyarakat.

Sebuah situasi yang nyaris terlupakan dalam kaitan dengan implementasi berkenaan dengan kemunculan dan tanggapan kita terhadap bencana alam. Galibnya bencana alam tidak saja merusak struktur ekologi, namun lebih dari itu menjadi sumber bagi kemunculan berbagai persoalan hukum dan sosial terkait penguasaan tanah. Pertanyan terpenting di sini, berhadapan dengan perubahan latar ekologi dan sosial yang diakibatkan bencana alam, apa sesungguhnya sumbangan hukum negara dan pranata hukum adat dan agama dalam rangka memberikan kepastian dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat. Bencana gempa dan tsunami di Aceh pada tahun 2006 silam mengilhami Daniel Fitzpatrick (bab 8) untuk menganalisis interaksi antara ketiga sistem hukum di atas dan cara bagaimana ketiganya menanggapi persoalan kepastian dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat korban bencana.

Fitzpatrick memulai pembahasannya dengan memaparkan praktik administrasi pertanahan yang kurang memadai; tergambar antara lain dari buruknya pencatatan formal terhadap hak-hak atas tanah dan transaksi pertanahan. Dalam situasi pascabencana dimana banyak dokumen pertanahan dan batas-batas bidang tanah lenyap atau musnah maka situasi administrasi seperti ini segera meledakkan persoalan terkait perlindungan hak-hak masyarakat korban atas tanah-tanahnya. Sebuah terobosan harus dilakukan. Pemetaan tanah berbasis komunitas yang digagas LSM-LSM dengan dukungan lembaga internasional adalah salah satu jawabannya. Namun, dalam kenyataannya hal ini tidak dengan mudah membantu menyelesaikan pendaftaran tanah-tanah bekas gempa dan tsunami. Pasalnya, BPN dengan dalih peraturan perundang-undangan hanya memandang hasil pemetaan itu sebagai rujukan, bukan sumber utama pendaftaran tanah.

Menghadapi situasi pascabencana, tampak pula kelemahan sistem hukum pertanahan negara dalam melindungi hak-hak kelompok rentan lainnya, yaitu para penyewa rumah dan penggarap tanah. Sementara itu, banyak kaum perempuan, baik yang berstatus anak ataupun janda, justru menghadapi ketidakpastian bahkan risiko kehilangan hak mereka atas tanah akibat dari beragamnya penafsiran terhadap hukum Syariah mengenai pewarisan yang diajukan tokoh-tokoh lokal. Pada saat sama, Pengadilan Syariah bukanlah forum yang dengan mudahnya dapat didayagunakan kelompok rentan demikian. Apalagi banyak aturan

pewarisan yang bersumberkan pada hukum adat tidak sepenuhnya selaras dengan hukum Syariah.

Situasi bencana alam di Aceh ini akhirnya memberikan tantangan tersendiri bagi inovasi-inovasi dalam menafsirkan hukum negara, adat dan agama (Syariah) serta interaksi antara ketiganya. Dalam praktik hal itu terjadi dengan beberapa contoh terbaik yang menunjukkan inisiatif tokoh-tokoh lokal untuk menafsirkan hukum Syariah sedemikian rupa hingga menguntungkan perempuan. Tantangannya adalah bagaimana mekanisme formal dalam Peradilan Syariah mengakui hal ini.

Pembangunan dan pengadaan tanah: Berbagai dampaknya pada kaum miskin dan tata ruang wilayah

Sebuah masalah pertanahan klasik bagi masyarakat Indonesia adalah pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan baik dengan dalih *kepentingan umum* maupun *kepentingan komersial*. Tulisan Gustaaf Reerink (bab 10) dan Tristam Moeliono (bab 11) membahas hal ini dengan fokus yang berbeda. Reerink mencermati proses dan dampak pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah untuk pembangunan infrastruktur kota di Bandung, Jawa Barat. Moeliono di wilayah peri-urban Jawa Barat (Bandung Utara) mengamati proses pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang dengan sukses mengambilalih argumen *kepentingan umum.*

Reerink yang memulai tulisannya dengan mengkaji peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah sejak masa Orde Baru hingga pasca-Orde Baru, menyatakan bahwa konsep *kepentingan umum* adalah inti sekaligus polemik proses pengadaan tanah. Konsep ini bagaimanapun juga, menurut Reerink, harus diuji. Bagaimanakah kemampuan peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah yang mengandung ketentuan tentang *kepentingan umum* itu melindungi hak-hak dasar kaum miskin di perkotaan atas tanah. Dalam hal ini dapat ditarik benang merah antara kelenturan tafsir terhadap *kepentingan umum*, kepastian tenurial dengan pelanggaran hak-hak asasi manusia, utamanya hak atas perumahan yang layak (*right to adequate housing*).

Dengan skala dan modus yang berbeda Reerink menemukan keberlanjutan tindakan sewenang-wenang dan pelanggaran hak asasi manusia dari masa Orde Baru hingga era Reformasi, sebagaimana nyata dalam kasus pengadaan tanah untuk pembangunan jalan layang di Kota Bandung, Jawa Barat yang ditelitinya. Keberadaan lembaga-lembaga pengawal *negara hukum*, '*guardian institutions*', seperti Peradilan Tata Usaha Negara, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Ombudsman tampaknya tidak juga mampu mengurangi keberlanjutan kesewenang-wenangan dan pelanggaran HAM secara efektif. Lembaga-lembaga itu belum banyak sumbangannya bagi upaya membangun

negara hukum di lapangan agraria.

Modus demikian dalam kegiatan pengadaan tanah sama seperti yang terjadi di masa Orde Baru menimbulkan perlawanan rakyat. Reerink membandingkan model dan aktor-aktor dalam perlawanan tersebut di masa Orde Baru dan setelahnya. Ia melihat terjadinya transformasi klaim penduduk miskin atas tanah menjadi perlawanan hukum dan politik. Diskursus *negara hukum* acap digunakan dalam perlawanan tersebut, meski tidak terfokus pada persoalan pelanggaran hak asasi manusia. Hal lain yang juga disorot oleh Reerink ialah adanya perubahan dari aktor-aktor pendukung masyarakat miskin kota dalam memperjuangkan klaim mereka atas tanah. Di akhir masa Orde Baru, LSM dan kelompok mahasiswa merupakan mitra utama masyarakat dalam melawan penggusuran atau setidaknya memperjuangkan kompensasi yang lebih adil. Sebaliknya, pasca-Orde Baru, LSM dan gerakan mahasiswa tampaknya tidak lagi mendominasi. Sebagai gantinya, masyarakat miskin kerap mencari dan mendapatkan bantuan atau justru kemudian ditekan oleh elite politik ataupun organisasi-organisasi kemasyarakatan lain baik yang berafiliasi pada partai politik secara formal maupun yang independen.

Persoalan-persoalan sosial politik sangat kental dalam kasus-kasus pengadaan tanah. Oleh sebab itu, Reerink menyatakan bahwa perubahan peraturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum —dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 hingga Peraturan Presiden (Perpres) No. 65 tahun 2006— ataupun peratifikasian Konvensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tidak akan serta-merta menjadikan Indonesia lepas dari persoalan pelanggaran HAM di bidang pertanahan dan pemukiman.

Jika praktik pengadaan tanah untuk *kepentingan umum* masih sarat dengan pelanggaran hak asasi, bagaimana pula kiranya yang terjadi dalam hal pengadaan tanah untuk *kepentingan swasta komersial*? Moeliono dalam bab 11 secara panjang-lebar membahas proses pengadaan tanah demikian dengan mengkaitkannya pada hak-hak masyarakat serta tata ruang wilayah. Di bagian awal tulisannya, Moeliono mengkritik kerangka kebijakan pengadaan tanah yang terlepas dengan Rencana Tata Ruang. Hal ini menjadi salah satu cikal bakal kesemrawutan penataan ruang, dan pada saatnya akan mengancam tujuan pembangunan berkelanjutan. Kawasan Punclut, Bandung Utara, adalah lokus di mana ia melakukan penelitian mengenai hal ini.

Kerangka hukum yang ada mewajibkan dilakukannya kegiatan pengadaan tanah sesuai dengan peruntukan atau pencadangan lahan sebagaimana diatur di dalam rencana tata ruang kabupaten/kota, atau dalam hal belum ada rencana tata ruang itu maka pengadaan tanah harus sesuai dengan program pembangunan yang ada. Seyogianya rencana

tata ruang menjadi alat kendali bagi pembangunan berkelanjutan karena ia akan mengarahkan pengadaan tanah untuk menyeimbangkan kepentingan ekonomi, sosial dan lingkungan.

Namun, lain hukum di atas kertas, lain pula implementasinya. Kasus Punclut menunjukkan bagaimana pengadaan tanah oleh perusahaan swasta telah menggunakan dan menyalahgunakan mekanisme perizinan yang ada. Akibatnya, kawasan Punclut yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung dalam kenyataanya dialihfungsikan menjadi kawasan permukiman dan pariwisata. Di sini, Moeliono menjelaskan bagaiman relasi kewenangan antar level pemerintah: pusat, provinsi dan kabupaten sangat rumit dan tidak terkoordinasi. Gubernur tidak kuasa menghalangi perubahan peruntukan kawasan itu, meski telah ada Peraturan Daerah Provinsi tentang Tata Ruang karena izin-izin terkait pengadaan tanah dan pemanfaatannya, tersebar di antara ragam institusi pemerintahan. Seluk-beluk dan strategi sebuah perusahaan memperoleh izin pengadaan tanah dipaparkannya dengan lugas dalam bab 11.

Mengakhiri tulisannya, Moeliono menyatakan adanya ketergantungan yang sangat besar dari pemerintah pada prakarsa swasta. Bahkan dalam pengembangan suatu kawasan dari yang tidak produktif (tidak terbangun) menjadi kawasan terbangun, pemerintah lebih mengandalkan prakarsa swasta daripada inisiatif dan partisipasi masyarakat lokal. Kecenderungan umum menunjukkan bagaimana tanah pada akhirnya dimanfaatkan akan sangat tergantung pada bagaimana swaswa melihat dan menangkap peluang pasar atas tanah tersebut. Demikian dinyatakan oleh Moeliono. Siapakah yang paling dirugikan dari proses ini? Sudah jelas, penduduk lokal yang memang cenderung terpinggirkan oleh proses pembangunan yang berwujud kegiatan pengadaan dan pemanfaatan tanah.

Penutup: Beberapa pelajaran bagi studi sosio-legal tentang agraria

Tulisan-tulisan yang ada dalam buku mengkaji bagaimana hukum-hukum di lapangan agraria dihasilkan, ditafsirkan dan dilaksanakan oleh institusi negara dan bagaimana hukum tersebut bekerja dalam masyarakat. Temuan-temuan yang diungkap oleh para penulis dalam buku ini menunjukkan bagaimana beragam dan rumitnya kerangka normatif dan institusional dari negara dalam hal urusan agraria. Ketika situasi ini berlaku dalam masa yang dinamakan "desentralisasi" maka alih-alih berakhir, kerumitan justru berlanjut dan upaya-upaya harmonisasi hukum banyak menemui jalan buntu. Dalam berbagai matranya, konsep *negara hukum* pun menemukan tantangan untuk diaplikasikan dalam situasi ini.

Ragam rekomendasi untuk melakukan reformasi hukum secara simplistis dengan membentuk atau mengubah peraturan perundang-undangan baru di lapangan agraria, bukanlah satu-satunya jawaban. Ada persoalan historis yang perlu diselesaikan terkait pelaksanaan kuasa negara atas tanah dan kekayaan alam. Ada soal kelembagaan negara dan kebutuhan akan "reformasi perilaku" birokrasi selain reformasi kelembagaan. Ada pula soal orientasi perilaku masyarakat dan kelompok-kelompok penekan serta perantara. Semuanya ini, dengan derajat yang berbeda pada setiap aktor dan situasi, mempengaruhi keefektifan ataupun kekurangefektifan norma dan praktik penyelenggaraan negara mencapai tujuan bernegara hukum.

Bagaimanakah kita harus mencermati situasi kompleks yang digambarkan di atas? Jelas, pendekatan monodisipliner tidak lagi memadai. Di sinilah kita memerlukan pendekatan interdisipliner untuk menjelaskan hukum. Studi sosio-legal adalah label yang umumnya dilekatkan pada model kajian ini. Banakar dan Travers (2005:xi) menegaskan sosio-legal sebagai "*interdisciplinary studies of law*." Dengan demikian, jelas kiranya bahwa ini adalah studi hukum dengan pendekatan inter-disipliner; bukan studi ilmu sosial tentang hukum.[17] Kemudian, secara panjang lebar Jan Michiel Otto dalam sambutannya untuk buku ini menjelaskan bagaimana studi sosio-legal ini telah dirintis dalam studi hukum tentang Indonesia di masa kolonial serta kebutuhan untuk terus mengembangkannya demi reformasi hukum.

Meski memfokuskan diri pada praktik ber-*negara hukum* dalam konteks desentralisasi di Indonesia, para penulis umumnya tidak memerangkap diri semata-mata membahas aspek normatif, prosedural dari hukum negara di lapangan agraria. Terutama untuk melihat bagaimana hukum itu diproduksi, ditafsirkan, di(salah)gunakan dan berimbas pada masyarakat, para penulis melebarkan perhatiannya pada penggunaan metode dan teori-teori sosiologi, antropologi dan politik. Hal ini mereka lakukan guna menghasilkan analisis yang mampu menjelaskan pengaruh aspek-aspek sosial, politik dan kebudayaan dalam produksi dan implementasi hukum. Dengan kata lain, analisis interdisipliner menjadi ruh dari studi-studi ini; tentu saja dengan berbagai derajat kompleksitas dalam penggunaannya.

Meski terkesan mudah untuk secara serampangan melekatkan label "studi sosio-legal" pada suatu kajian, kenyataannya tidaklah seperti itu. Kerendahan hati dan keberanian untuk menembus sekat-sekat disiplin ilmu sekaligus membuat jembatan di antaranya adalah prasyarat utama. Ketekunan, kejelian dan kejenihan pandangan untuk

[17] Penjelasan lebih jauh mengenai studi ini dan implikasi metodologisnya pada ilmu hukum dan sosial, lihat Wignjosoebroto (2002b:107-21); Irianto (2009:173-90).

melihat bagaimana faktor-faktor hukum dan "non-hukum" saling mempengaruhi adalah prasyarat yang lain. Untuk yang terakhir ini, kita akan sulit menemukannya dalam penelitian yang hanya menghasilkan data yang dangkal dan tidak mampu menangkap seluruh aspek normatif hukum dan kelembagaan serta aspek sosialnya. Dengan kata lain, kita memerlukan data yang dalam dan komprehensif.

Para penulis dalam buku ini telah bekerja keras melakukan hal itu dalam penelitian mereka yang terfokus dan cukup lama pada sebuah lokasi. Lebih dari itu sebenarnya, kemampuan mereka untuk menjelaskan persoalan-persoalan "sosio-legal" juga ditunjang oleh kesempatan berpartisipasi dalam proses hukum dan sosial yang menjadi perhatian mereka. Beberapa penulis terlibat aktif dalam penyusunan peraturan, advokasi hukum, pemberdayaan masyarakat, maupun pemberian advis kepada lembaga-lembaga pemerintah dan organisasi internasional tempat mereka bekerja dan/atau bekerja sama. Inilah yang menyebabkan mereka mampu memperoleh data yang kaya untuk menunjang analisis yang lebih komprehensif dalam studi mereka. Di sinilah kami ingin menegaskan bahwa penelitian-penelitian partisipatoris adalah modal bagi studi-studi sosio-legal. Buku ini mencoba menunjukkan bagaimana pada akhirnya studi-studi sosio-legal tidak hanya mempersyaratkan pendekatan interdisipliner, tetapi juga mendukung penelitian partisipatoris yang menyatukan tujuan "ilmiah" dan "advokasi" dalam satu ranah.

2

Rakyat Indonesia dan tanahnya: Perkembangan *Doktrin Domein* di masa kolonial dan pengaruhnya dalam hukum agraria Indonesia

Marjanne Termorshuizen-Arts

Pendahuluan

Seperti halnya keadaan di Hindia-Belanda pada akhir abad ke-19 dan paruh pertama abad ke-20, Indonesia dihadapkan pada masalah, yang seakan-akan tidak terselesaikan, terkait landasan pembenaran hukum (legitimasi) terhadap penguasaan tanah oleh negara. Di zaman Hindia-Belanda, hal ini muncul dalam perdebatan panjang tentang keabsahan *Doktrin Domein,* terutama penerapannya terhadap tanah-tanah yang dianggap tidak bertuan *(woeste gronden).* Bersamaan dengan itu masyarakat bumiputera (secara khusus dikonseptualisasikan pula sebagai masyarakat hukum adat)[1] di Nusantara telah memegang hak-hak tertentu atas tanah yang umumnya dikenal dengan nama hak ulayat atau '*beschikkingsrecht*', yaitu hak untuk menguasai, mengelola dan memanfaatkan tanah.[2] Banyak dari tanah tersebut diperlukan oleh pemerintah kolonial dan pemodal swasta Barat untuk pengembangan usaha pertanian dan perkebunan besar. Kelompok konservatif-liberal maupun mereka yang mendukung politik etis (kaum *ethici*),[3] mengembangkan dasar pertimbangannya sendiri untuk menolak atau sebaliknya mendukung *Doktrin Domein* ini dan menafsirkannya baik secara luas ataupun sempit. Di antara mereka, Van Vollenhoven adalah

[1] Untuk selanjutnya istilah masyarakat bumiputera dan masyarakat hukum adat digunakan bergantian.

[2] Dalam bahasa Belanda, kata '*beschikken*' dalam arti '*beheren*' dapat diartikan mengelola atau menguasai. Istilah yang jamak digunakan dalam bahasa Inggris untuk '*beschikkingsrecht*' adalah *'right of avail', 'right of disposal'* atau *'right of control'.*

[3] Pada akhir abad ke-19 terjadi perdebatan sengit di Negeri Belanda mengenai cara bagaimana Hindia-Belanda harus dikelola. Salah satu kelompok —berpandangan konservatif-liberal— mendukung dilakukannya eksploitasi sumber daya alam di Hindia-Belanda demi kepentingan kaum pemodal. Kelompok lain adalah kelompok yang mendorong kebijakan politik balas budi (politik etis). Intinya adalah Pemerintah Belanda harus berbalas budi pada rakyat di Hindia-Belanda yang kekayaan alamnya telah dikuras demi keuntungan Pemerintah Belanda. Kelompok ini dikenal dengan nama kaum *ethici*.

orang yang secara tegas mempertentangkan dasar-dasar kepentingan pemerintah kolonial yang memerlukan dana/modal, dengan keniscayaan adanya jaminan perlindungan bagi masyarakat hukum adat. Mazhab Leiden dan Utrecht[4] mengajukan pandangan yang bertolak-belakang mengenai *Doktrin Domein,* hak ulayat masyarakat hukum adat, dan aspek-aspek hukum publik atau perdata yang terkait dengan hak ulayat tersebut (Burns 2004; s'Jacob 1945 dan Van Vollenhoven, antara lain, 1905; 1908; 1910; 1932).

Pertentangan antara tujuan mencari keuntungan material oleh penguasa kolonial dengan upaya perlindungan terhadap masyarakat bumiputera dalam kenyataannya menimbulkan dampak yang tidak terduga sebelumnya. Van Vollenhoven (termasuk pula Snouck Hurgronje[5] dalam pandangan saya) adalah salah satu di antara segelintir orang yang sepenuhnya menyadari apa konsekuensi dari pertentangan tersebut, yaitu tuntutan otonomi bagi Indonesia *(zelfbestuur)* dan pada akhirnya kemerdekaan.

Melatarbelakangi perbedaan pandangan di atas adalah model-model atau teori-teori semantik yang membentuk landasan kebijakan Pemerintah Belanda terhadap tanah-tanah di wilayah jajahannya. Tulisan ini akan membandingkan diskursus demikian terhadap wacana yang kemudian dikembangkan di Republik Indonesia pascakemerdekaan.

Kepemilikan tanah: Prinsip pemilikan tanah oleh pemerintah (*Domein*)

Prinsip Domein di Hindia-Belanda Barat dan Hindia-Belanda[6]

Pertama-tama perlu dijelaskan di sini bahwa wilayah Hindia-Belanda di masa silam mencakup Hindia-Belanda wilayah barat dan timur. Termasuk ke dalam wilayah Hindia-Belanda Barat ialah Suriname dan Curacao. Curacao meliputi enam pulau: Curacao, Aruba, Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius, dan Bonaire. Sedangkan wilayah Hindia-Belanda Timur mencakup seluruh wilayah yang kita kenal sebagai Hindia-Belanda atau Indonesia (*Oost-Indië*).

[4] Mazhab Leiden dan Utrecht merujuk pada dua kelompok akademisi dari Universitas Leiden dan Utrecht yang mengembangkan aliran pemikiran yang berbeda tentang pelaksanaan *Doktrin Domein* di Hindia-Belanda. Untuk uraian lebih lanjut tentang kedua Mazhab lihat, antara lain, Burns 2004.

[5] Dalam tulisannya, '*Vergeten Jubilees'* (1923) yang sangat kritis dan cemerlang (antara lain dalam Fruin 'Een ereschuld' 1993:245-62, khususnya hal. 248-55, 257-62), Snouck Hurgronye menyebut sistem kolonial sebagai: "Suatu sistem yang mengerikan yang setiap hari menciptakan ketidakadilan" (hal.260). Menutup tulisannya, ia menyatakan, "Pertanyaan utama untuk masa depan adalah apakah masyarakat Belanda ataukah masyarakat Indonesia yang pada akhirnya akan memaksakan pemerintah untuk memenuhi kewajibannya?" (hal.262).

[6] Bdk. Van Volllenhoven dalam 'Verspreide Geschriften' III:75-107 *'Politieke contracten met de boschnegers in Suriname'* (Kontrak Politik dengan masyarakat pedalaman di Suriname).

Selanjutnya, untuk memahami lebih jauh *Prinsip Domein,* yang juga disebut Doktrin atau *Teori Domein*,[7] harus ditelusuri kembali sejarah dua perusahaan kongsi dagang Belanda di masa silam, yakni VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie)* dan WIC (*West India Company*: *Geoctroyeerde West-Indische Compagnie*). Sebagian besar pembaca di Indonesia, saya duga, lebih akrab dengan VOC, sebaliknya hanya sedikit yang mengetahui tentang WIC.

WIC secara resmi didirikan pada tahun 1621 di Belanda. *Staten-Generaal (*setara dengan pemerintah federal yang mewakili provinsi-provinsi di Belanda) yang kemudian berkembang menjadi *Republiek der Zeven Verenigde Provinciën* atau Republik Tujuh Provinsi Belanda Serikat memberikan kepada WIC hak untuk memonopoli perdagangan di wilayah Amerika dan Pantai Barat Afrika. Tahun 1682, WIC mengambil-alih pemerintahan koloni Suriname.

Pertanyaan yang timbul kemudian adalah apakah WIC dan VOC dapat menerbitkan hak-hak keperdataan mengenai kepemilikan tanah di daerah-daerah pendudukan seberang lautan (di wilayah barat dan timur), sekaligus meniadakan hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah mereka?

Dalam kepustakaan mengenai VOC, pertanyaan ini biasanya dijawab dengan menyatakan bahwa wilayah masyarakat hukum adat yang ditaklukkan oleh VOC dengan kekuatan militer selanjutnya dianggap sebagai hak milik perdatanya. Kewenangan demikian adalah sebagaimana yang didelegasikan oleh 'Lords XVII' atau tujuh belas penguasa tertinggi VOC. Kekuasaan VOC di kemudian hari meliputi juga wilayah teritorial yang diperoleh berdasarkan perjanjian yang diadakan dengan kesultanan atau organisasi politik lainnya dari masyarakat hukum adat. Tanah-tanah demikian dianggap terhisap ke dalam kepemilikan dan menjadi bagian dari *domein* VOC.

Sebaliknya untuk Hindia-Belanda Barat, adanya Oktroi WIC —paling tidak menurut pandangan sejumlah pakar— tidak mengakibatkan terjadinya pengalihan kepemilikan atas tanah dari penduduk pribumi kepada WIC.[8] Kepemilikan tetap berada di tangan pemilik awal yaitu penduduk pribumi, sedangkan pemberian oktroi (paten), maupun pemberian hak atas tanah oleh WIC berdasarkan oktroi tersebut, hanya mungkin mengkonversi hak-hak penduduk pribumi itu menjadi hak kepemilikan sepenuhnya atas tanah (menurut hukum barat) setelah hak-hak itu secara eksplisit dibatalkan (Kambel dan Mackay 2003:15).

[7] Untuk selanjutnya istilah-istilah ini digunakan bergantian.

[8] 'Oktroi' dalam konteks di atas merujuk pada pemberian kuasa atau izin yang diberikan oleh pemerintah kepada perusahaan untuk melakukan kegiatan tertentu, umpamanya berdagang di seberang lautan.

Terkait dengan ini, *Staten-Generaal* pada tahun 1664 menyatakan:

> Bahwa dari semula dan sampai sekarang ini, sesungguhnya terkandung niat untuk menyerahkan kewenangan kepada WIC dan yang sekarang tetap dimiliki, guna mendirikan koloni-koloni dan pemukiman-pemukiman di tanah-tanah yang tidak diduduki pihak lain, dan untuk memperluasnya hingga ke batas-batas [geografis] sebagaimana ditentukan dalam *Oktroi* ini.

Oleh karena itu, penduduk pribumi sudah tentu digolongkan sebagai "pihak lain", maka WIC, mengacu pada rumusan di atas, sesungguhnya tidak dapat menduduki tanah yang dikuasai masyarakat tersebut. Konsekuensi logisnya, WIC sama sekali tidak dapat menyebut dirinya sebagai pemilik tanah di koloni itu.

Selanjutnya berkenaan dengan istilah "menduduki", Hugo de Groot[9] dalam bukunya "*De iure belli et pacis"* (Hukum Perang dan Damai) menyatakan bahwa semua tanah yang diduduki tetapi tidak didaftarkan atas nama perorangan harus dianggap sebagai tanah yang tetap berada di bawah penguasaan pemilik pertama (yang pertama menduduki). Ini dilakukan tanpa membedakan apakah pihak yang bersangkutan adalah rakyat biasa atau seorang raja. Secara umum, pengertian ini meliputi "sungai, empang, danau, hutan dan gunung" yang dengan demikian dibedakan dari tanah-tanah *domein negara*.

Menurut Kambel dan Mackay tidak ada indikasi bahwa *Staten-Generaal* berwenang dan telah menerbitkan hak-hak kepemilikan perdata melalui ketentuan oktroi yang dipegang oleh WIC di wilayah-wilayah di mana oktroi itu diterapkan. Kambel dan Mackay lebih lanjut menyatakan bahwa hal tersebut baru terjadi tatkala wilayah koloni dijadikan bagian dari wilayah kedaulatan Belanda, dan tanah-tanah penduduk setempat dibeli atau dibebaskan secara sukarela (Kambel dan Mackay 2003:16).

Berkaitan dengan Suriname, tampaknya penguasa kolonial Belanda mengambil sikap yang berbeda dari sikapnya terhadap 'Oost-Indië' (Hindia-Belanda Timur). Setelah Belanda mengambil alih kedaulatan atas koloni di wilayah Hindia-Belanda Barat ini, pemerintah kolonial pun tidak memperoleh hak milik resmi berdasarkan hukum perdata atas tanah yang telah didiami dan digunakan oleh penduduk pribumi[10] (Kambel dan Mackay 1993:61).

[9] Hugo de Groot adalah ahli hukum Belanda peletak dasar-dasar perkembangan hukum internasional dan narasumber terpenting bagi banyak tulisan-tulisan Van Vollenhoven.

[10] Menurut Kambel dan Mackay (1993:64), sebagai konsekuensi sejarah penguasaan tanah di masa lalu terdapat empat macam atau bentuk hak milik atas tanah di Suriname: hak milik absolut (*allodiaal eigendom*), hak milik atau *eigendom* menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek-BW*), sewa jangka panjang (*erfpacht)* dan sewa tanah jangka pendek (*landhuur).*

Sebaliknya di Hindia-Belanda wilayah Timur (Hindia-Belanda-Indonesia) sejak awal ada kerancuan pandangan apakah negara memegang hak kepemilikan atas tanah berdasarkan hukum perdata atau tidak? Pada tahun 1870 dikeluarkan perundang-undangan agraria baru (*Agrarische Wet* dan *Agrarisch Besluit)* yang resmi memuat *Doktrin Domein*. Namun demikian, perundang-undangan baru tersebut tidak berhasil menanggulangi masalah yang ditimbulkan oleh kerancuan alas hak penguasaan negara atas tanah. Sebelum maupun sesudah diundangkannya perundang-undangan agraria itu, baik di lingkungan pengadilan maupun akademik timbul perdebatan sengit perihal pengertian dan cakupan *Doktrin Domein.*[11]

Pada tahun 1936 di Hindia-Belanda Barat, sebuah Undang-Undang *Domein* (*Gouvernements Besluit* atau Keputusan Pemerintah 1936, No. 145, selanjutnya disebut GB) diberlakukan. Namun, GB ini hanya menyangkut tanah-tanah perkebunan yang ditelantarkan atau ditinggalkan, sama sekali tidak memuat *Doktrin Domein* yang sesungguhnya. Barulah pada tahun 1981, ketika Suriname menyatakan merdeka, *Prinsip Domein* Negara secara resmi diberlakukan melalui Keputusan tentang *Domein* tahun 1981 (Lembaran Negara-LN 1981-125). Sekalipun demikian, sejumlah pakar berpendapat bahwa sesungguhnya *Prinsip Domein* Negara sudah sejak dahulu menjadi landasan kebijakan agraria di Suriname.[12]

Menarik untuk mencermati kenyataan bahwa Negara Indonesia merdeka ternyata menempuh arah yang sama. Di Indonesia dapat dikatakan bahwa meskipun *Doktrin Domein* tidak resmi diakui, namun *de facto* justru diterapkan. Hal ini karena adanya interpretasi sempit mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat (*beschikkingsrecht)* yang sebaliknya memunculkan tafsiran sangat luas atas lingkup *Hak Menguasai Negara* atas tanah. Bilamana klaim negara (*Doktrin Domein de facto* di atas*)* diinterpretasikan secara sempit, yaitu *domein negara* hanya mencakup tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan, maka lingkup hak ulayat masyarakat hukum adat menjadi sangat luas. Sebaliknya ialah bila penafsiran *domein negara* dilakukan secara luas, maka penguasaan masyarakat hukum adat atas tanah menjadi lebih sempit.

[11] Bahkan menurut interpretasi Mazhab Utrecht tidak dapat dipastikan bahwa Pemerintah Belanda merupakan pemilik tanah teritorial di Hindia-Belanda. Itulah sebabnya mengapa penganut Mazhab Utrecht begitu gigih berupaya mempertahankan *Teori Domein* dalam arti (interpretasi) luas. s'Jacob (2004) menemui kesulitan yang sama dan disertasinya sebagian besar adalah upaya membela interpretasi Mazhab Utrecht. Satu-satunya pakar yang tidak memiliki keragu-raguan tentang hal ini adalah Quintus Bosz, promotus dari s'Jacob, seorang pakar tentang Hindia-Belanda Barat.

[12] Bdk. Quintus Bosz dalam Kambel dan Mackay (1993:68).

Setelah merdeka Indonesia, pemerintah baru tidak lagi ingin mengakui dan menggunakan *Prinsip Domein* Negara. Lagipula dalam beberapa dasawarsa terakhir sebelum kemerdekaan, khususnya karena pengaruh kritik dan kecaman yang ditujukan pada *Doktrin Domein* negara dari Mazhab Leiden, prinsip tersebut mendapatkan reputasi sangat buruk di kalangan masyarakat Indonesia.[13] Di lain pihak, Pemerintah Indonesia juga tidak ingin memberikan peluang bagi berlakunya hak ulayat masyarakat hukum adat (*beschikkingsrecht*) sepenuhnya, sekalipun hak masyarakat demikian secara resmi diakui.[14] Pemberian pengakuan demikian dipercaya hanya akan membahayakan keutuhan negara kesatuan. Ancaman terhadap keutuhan negara juga dianggap muncul bilamana klaim negara atas tanah yang termuat di dalam *Doktrin Domein* (yang *de jure* telah dihapuskan dengan UUPA) juga *de facto* dihapuskan dan dianggap tidak berlaku. Karena itu berarti bahwa negara dalam hal ini pemerintah sebagai badan otoritas pusat akan kehilangan kewenangan dan landasan penguasaan atas tanah, hal yang justru sangat penting bagi Republik Indonesia. Beranjak dari alasan-alasan demikian, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) mengenalkan istilah "*Hak Menguasai Negara*." Tafsiran terhadap hak ini dapat sangat luas dan fleksibel terutama terkait dengan adanya klausul "demi kepentingan umum". Klausul ini dapat dikembangkan sedemikian rupa hingga boleh dikatakan hampir tidak ada batasnya. Kiat di atas sungguh cemerlang. Dengan itu saya tidak bermaksud mengatakan bahwa Pemerintah Indonesia sejak semula bertindak dengan itikad buruk. Luasnya lingkup konsep "demi kepentingan umum" kiranya adalah suatu gagasan *wertausfüllungsbedürftig,*[15] artinya yang dapat berubah-ubah ruang lingkup pemaknaannya sesuai kebutuhan politik maupun ekonomi.

Kembali pada *Prinsip Domein* di Hindia-Belanda Barat. Ketentuan perundang-undangan Suriname yang memuat *Prinsip Domein* sama dengan *Deklarasi Domein (Domein Verklaring)* yang termuat dalam ketentuan Pasal 1 *Agrarisch Besluit* tahun 1870 sebagai peraturan pelaksanaan bagi *Agrarische Wet*. Ketentuan itu menyatakan bahwa semua tanah di mana tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh orang lain, maka tanah demikian merupakan tanah milik (*domein*) negara. Namun, di penghujung abad ke-19 *Prinsip Domein* tidak diakui di Hindia-Belanda.

[13] Tokoh-tokoh Indonesia yang berpengaruh seperti Soepomo pernah menjadi mahasiswa Van Vollenhoven. Profesor dari Universitas Leiden ini sangat disegani oleh banyak pemuda Indonesia (nasionalis) yang menjadi mahasiswa di Belanda saat itu.

[14] Pengakuan hak masyarakat hukum adat ini adalah berkat perjuangan Van Vollenhoven dan kawan-kawan.

[15] Bdk. dengan Termorshuizen-Arts 2003:179 dan tersebar di berbagai literatur.

Ini disebabkan oleh sebuah laporan Komisi Hindia-Belanda dalam hal ini Komisi Agraria yang dibuat pada tahun 1930, atas permintaan dari *Volksraad* (Majelis Rakyat sebagai badan penasihat pemerintah Hindia-Belanda dan proto-parlemen). Laporan ini memuat pandangan sangat kritis terhadap *Doktrin Domein* dan menggambarkannya sebagai pembatasan terhadap hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah; selain itu doktrin tersebut dianggap bersifat naif dan tidak memadai.

Doktrin Domein yang diberlakukan di Hindia-Belanda Timur terkait pada wilayah teritorial yang langsung dikuasai oleh negara. Untuk itu dibedakan antara tanah negara bebas atau *vrije domeinen (vrij landsdomein)* dan tanah negara tidak bebas atau *onvrije domeinen (onvrij landsdomein)*.[16] Hanya tanah negara bebas yang dianggap sebagai *domein negara,* ke dalamnya tercakup hak keperdataan negara atas tanah. Sedangkan tanah negara tidak bebas adalah tanah di atas mana masih melekat hak-hak adat maupun yang di atasnya dibebani hak milik mutlak berdasarkan KUH Perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek* [BW]).[17] Pertanyaan yang muncul di sini ialah hak-hak masyarakat manakah yang dianggap berada di bawah yurisdiksi *domein negara,* dan mana yang tidak? Persoalan ini menjadi perdebatan panas yang berkelanjutan pada masa itu.

Perdebatan tersebut dimulai pada dekade keenam abad ke-19 kemudian sedikit mereda, sekalipun persoalannya tetap belum terjawab, dengan diterbitkannya perundang-undangan agraria tahun 1870. Dalam kenyataan, perdebatan tentang pengertian *Doktrin Domein* dan cakupan tanah yang termasuk ke dalam *domein negara* terus berlanjut hingga abad ke-20, yaitu ketika Van Vollenhoven menghidupkan kembali kontroversi tentang *Doktrin Domein* di Leiden.

Sebelum itu, yakni dalam kurun waktu sesudah tahun 1870 dan terutama sejak tahun 1916, saat *Domeinnota* dikeluarkan,[18] *Doktrin Domein* dalam arti luas telah diterima secara umum. Konsekuensi dari itu ialah bahwa tidak banyak hak-hak masyarakat hukum adat yang diakui sekaligus mendapat jaminan hukum.[19] Dengan kata lain, rentang kendali kekuasaan negara dengan dan melalui *Prinsip Domein* menjadi sangat luas. Pendek kata, interpretasi luas terhadap *Doktrin Domein*,

[16] Itu berarti *'vrij'* (bebas) dan *'onvrij'* (tidak bebas) hanya dilihat dari perspektif negara.

[17] Bdk. misalnya Kleintjes II 1933:458. Dalam pandangan pemerintah, *domein negara* mencakup dan dapat dibedakan antara '*onvrije domeinen*' dan '*vrije domeinen*'.

[18] Pada tahun 1916 *Domeinnota (memorandum Domein)* tahun 1912 diterbitkan. *Domeinnota* tersebut dibuat oleh seorang birokrat dari kementerian, G.J. Nolst Trenité, dan diterbitkan sebagai apendiks pada *Agrarisch Reglement voor de Residentie Sumatra's westkust, met toelichting*. Batavia: Landsdrukkerij, 1916. *Domeinnota* sejak saat itu dianggap mewakili pandangan pemerintah mengenai cara seharusnya *Doktrin Domein* ditafsirkan dan diberlakukan.

[19] Sebagai "hak-hak yang nyata", bukan hanya sebagai "kepentingan" yang bisa saja dilindungi ataupun tidak dilindungi oleh pemerintah, atas kehendaknya sendiri.

mengakibatkan ketidakadilan bagi rakyat Indonesia sejak tahun 1870, khususnya bagi masyarakat di luar Jawa dan Madura.

Deklarasi Domein Hindia-Belanda Timur biasanya ditafsirkan sedemikian rupa sehingga ketentuan Pasal 576 BW Belanda (Pasal 520 di BW di Hindia-Belanda Timur) harus dibaca sebagai penegasan bahwa tanah-tanah yang tidak dikelola dan tidak ada pemiliknya, akan dianggap kepunyaan (milik) negara. Pemberlakuan ketentuan Pasal 520 BW di atas berimplikasi bahwa adalah negara yang harus membuktikan bahwa suatu bidang tanah memang tidak dikelola dan tidak dimiliki seseorang. Hanya dalam hal itulah negara boleh mengklaim dirinya sebagai pemilik. Namun dalam kenyataannya, *Deklarasi Domein* versi Hindia-Belanda Timur membalikkan beban pembuktian: bukan negara yang harus membuktikan, tetapi orang yang mengklaim hak atas tanah yang harus membuktikan dirinya sebagai pemilik atau penguasa tanah yang sah. Setidak-tidaknya, inilah yang merupakan penafsiran yang umum berlaku sesudah tahun 1870 (Berlainan dengan s'Jacob 1945:229-30) terhadap penerapan hukum dan perundang-undangan sepanjang menyangkut *domein negara.*

Penerapan Doktrin Domein di Hindia-Belanda Timur

Perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan *Doktrin Domein* ini meliputi:

a. 1856 *Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB; Ketentuan Umum tentang Penyelenggaraan Pemerintahan*) 1856, LN 1856-64 (berikut suplemen 2001) mengenai pemberian hak sewa atas tanah yang tidak dibudidayakan. Ketentuan pelaksanaan dari *AmvB* di atas telah dirumuskan dalam LN 1862-56 (pengaturan mengenai subjek ini dipersyaratkan oleh Pasal 62 paragraf 3 *Regerings Reglement* atau Konstitusi Hindia-Belanda (selanjutnya disingkat RR) tahun 1854.
b. 1865 Rancangan undang-undang (RUU) tentang pertanian yang memuat 61 pasal sebagaimana yang diajukan oleh Menteri Urusan Koloni, ID. Fransen van de Putte; sebuah rancangan undang-undang yang menetapkan prinsip-prinsip tata cara pendirian perusahaan-perusahaan perkebunan dan industri di Hindia-Belanda.
c. 1866 LN 1866-8. Peraturan perundang-undangan ini memuat suatu "*reassurance proclamation,*" Gubernur Jenderal Sloet van de Beele atas permintaan Raja Willem III menetapkan suatu maklumat yang memuat janji bahwa pemerintah akan memberi perhatian khusus kepada masyarakat bumiputera dan hak-hak mereka.[20]
d. 1867 Keputusan Pemerintah yang memerintahkan penelitian

[20] Maklumat ini dianggap perlu setelah rancangan undang-undang Fransen van de Putte ditarik kembali. Harapannya adalah tercapainya penyelesaian tuntas mengenai pencanangan Undang-Undang Agraria.

mengenai hak-hak masyarakat bumiputera (hukum adat) di tanah-tanah (yang sedang dipergunakan maupun di-bera-kan) di Pulau Jawa dan Madura; penelitian ini menghasilkan Ringkasan Akhir berisi tiga bagian yang diterbitkan pada tahun 1876, 1880 dan 1896; penelitian skala kecil juga dilaksanakan bagi wilayah pendudukan di luar Jawa dan Madura, yang menghasilkan 10 ringkasan laporan.

e. 1869 Menteri Urusan Koloni, de Waal, mengajukan rancangan undang-undang berisi penambahan pada Pasal 62 RR. Dari RUU ini kemudian diturunkan peraturan-peraturan berikut:

- *Agrarische Wet* 1870. Perundang-undangan ini merupakan penambahan lima pasal terhadap ketentuan Pasal 62 RR.[21]
- 1870 AmvB 1870 LN 118 yaitu *Agrarisch Besluit*. Berbeda dengan Undang-undang Agraria, *Besluit* ini hanya berlaku dan dapat diterapkan terhadap penguasaan tanah-tanah pemerintah kolonial di Pulau Jawa dan Madura. Untuk pengaturan umum bagi wilayah luar Jawa dan Madura berlaku *Agrarische Reglementen* (Peraturan Agraria).
- 1872 *Koninklijk Besluit* (KB) atau Keputusan Diraja tertanggal 16 April 1872-29, LN 72-117 tentang hak milik agraria (*agrarisch eigendom)*, penggantian fakultatif atau suka rela pada kepemilikan individual atas tanah yang diperoleh sebagai warisan menurut hukum adat menjadi kepemilikan berdasarkan hukum Barat, sebagaimana dimaksudkan dalam paragraf keempat Undang-undang Agraria (Pasal 62 paragraf 7/Pasal 51 paragraf 7 IS *(Indische Staatsregeling*, Konstitusi Hindia-Belanda pengganti RR).
- 1874 KB 1874-78 yang mencabut Pasal 2 *Agrarisch Besluit*. Ketentuan ini dalam versi aslinya memerintahkan kodifikasi hak-hak penduduk bumiputera atas tanah dengan "mengacu pada hukum agama, pranata dan adat" demi terlaksananya kepastian hukum. Dimaksudkan di sini adalah kodifikasi wajib.[22]
- 1874 Ordonansi Pembukaan Tanah (*Ontginningsordonnantie 1874*).

[21] Bdk. Kleintjes II (1933:428). Yang dimaksudkan adalah: (1) memajukan kepentingan perusahaan swasta dengan cara disewakannya *(lease*) tanah negara, di samping sewa tanah jangka pendek *(verhuur*) oleh masyarakat bumiputera kepada bukan masyarakat bumiputera (butir 1 dan 5 dari tambahan, sama dengan butir 4 dan 8 Pasal 62 RR baru); (2) memajukan kepentingan masyarakat bumiputera dengan melindungi mereka dalam hal hak-hak kepemilikan dan hak-hak lainnya atas tanah dengan memberi mereka kesempatan untuk memperoleh '*agrarisch eigendomsrecht'* (hak milik agraria) (butir 5, 6 dan 7 Pasal 62 RR); dan (3) menuntut adanya peraturan dalam bentuk ketentuan umum (ordonansi) tentang hak sewa (jangka pendek) atas tanah dari masyarakat bumiputera kepada bukan masyarakat bumiputera, dalam rangka melindungi masyarakat bumiputera terhadap masyarakat bukan bumiputera (Eropa dan Timur Asing).

[22] Kodifikasi "wajib" atau "terpaksa" yang termuat di dalam ketentuan Pasal 2 *Agrarisch Besluit* (dalam praktiknya hal ini tidak terlaksana karena pemberlakuan *'agrarisch eigendom'* pada tahun 1872), dimaksudkan untuk memberi kepastian mengenai pertanyaan apa yang menjadi tolok ukur tanah negara bebas (*vrije domeinen)* dan tanah negara tidak bebas *(onvrije domeinen)*. Kodifikasi hak-hak masyarakat bumiputera di samping hak-hak perdata berdasarkan BW akan mencakup kodifikasi hak-hak adat dan berakibat bahwa tanah yang hak-hak di atasnya sudah dikodifikasi tidak lagi dapat dianggap tanah negara bebas dan dikuasai oleh negara.

- 1875 LN 1875-199a yang menyatakan Pasal 1 *Agrarisch Besluit* (*Deklarasi Domein)* diberlakukan terhadap semua tanah yang berada di bawah kekuasaan pemerintah kolonial di luar Jawa dan Madura (*buitengewesten*), dengan pengecualian ketentuan Pasal 27 paragraf 2 RR (Pasal 21 paragraf 2 IS).
- 1896 Ordonansi Pembukaan Tanah (*Ontginningsordonnantie* 1896).
- 1925 Revisi dari RR. *Regerings Reglement* ini kemudian berubah menjadi *Indische Staatsregeling* (IS) [LN 1925-415 jo. 577]. Berkaitan dengan ini bandingkan juga naskah ini dengan apa yang dinamakan *Oppenheim Initiative* atau Prakarsa Oppenheim (rancangan kitab undang-undang) oleh Van Vollenhoven dan kawan-kawan.
- 1925 Ordonansi Pembukaan Tanah 1925 (LN 1925-649 *´Ontginningsordonnantie* 1925) sebagaimana telah diubah dan ditambah melalui LN 1928-340 dan dan LN 1931-168).

Sejalan dengan perkembangan pemahaman *Prinsip Domein* Negara dalam lintasan sejarah, maka kita juga dapat membedakan dua interpretasi terhadapnya. Pada mulanya terdapat kepemilikan tanah menurut hukum konstitusi umum. Ini menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan kedaulatan Pemerintah Kolonial Hinda-Belanda, yaitu semua tanah berada di bawah kekuasaan Raja. Situasi ini berubah setelah revisi konstitusi pada tahun 1848, atau paling tidak setelah *Deklarasi Domein* Hindia-Belanda Timur pada tahun 1870 dan 1875. Berdasarkan kedaulatan yang dimiliki negara, pembentuk undang-undang menyatakan negara sebagai pemilik tanah menurut pengertian hukum perdata.

Dalam RR tahun 1854, dapat kita temukan pandangan Menteri Urusan Koloni, Jean C. Baud ihwal kepemilikan atau penguasaan tanah di daerah koloni. Baud mengemban tugas sebagai Gubernur Jenderal Hindia-Belanda selama kurun waktu 1833–1836 dan kemudian menjabat Menteri Urusan Koloni pada tahun 1840–1847. RR tahun 1854, sesuai Pasal 59 Konstitusi waktu itu, diformulasikan dan diberlakukan berkat jasa dari Baud. Adalah Baud yang pada waktu itu masih menjadi pegawai biasa di kementerian dalam negeri (1828) yang membuat laporan dan menyusun *Explanatory Memorandum* (Memorandum Penjelasan). Di dalamnya termuat rancangan ketetapan pemberian hak atas tanah kepada perusahaan perkebunan swasta sebagai tanggapan akan meningkatnya kebutuhan akan tanah.

Pada tahun 1831, Raja Willem I menetapkan bahwa di atas tanah yang tidak dibudidayakan dapat diberikan hak sewa jangka pendek maupun jangka panjang kepada administratur perkebunan Eropa, dengan syarat bahwa izin sewa tanah itu tidak berlawanan dengan atau merugikan hak-hak masyarakat bumiputera. Dengan cara ini, hak untuk mengeksploitasi bidang-bidang tanah, khususnya tanah hutan

yang tampaknya tidak dipergunakan oleh masyarakat bumiputera, dapat diberikan kepada orang-orang Eropa. Masalah muncul karena kemudian masyarakat bumiputera mengajukan protes, karena hak mereka untuk membuka hutan, menggarap tanah hutan yang sudah dibuka, memotong kayu, mengumpulkan hasil hutan dan menggunakan ladang penggembalaan, justru diingkari dan tidak lagi diakui.

Penyelidikan yang dilakukan kemudian membuktikan kebenaran klaim masyarakat bumiputera. Pemerintah Kolonial (dalam hal ini Baud) mengakui bahwa pemberian hak atas tanah kepada pengusaha perkebunan besar telah menyangkut tanah yang di atasnya terhadap hak ulayat masyarakat setempat. Pemerintah juga menemukan bahwa di Pulau Jawa yang begitu padat penduduknya, hak-hak masyarakat bumiputera terdapat di seluruh bagian pulau. Sebab itu pada tahun 1835 ditetapkan bahwa untuk selanjutnya setiap pemberian hak atas tanah harus didahului oleh suatu penyelidikan seksama mengenai hak-hak masih yang hidup di kalangan masyarakat bumiputera.

Pada tahun 1854, ketika RR yang baru akan diberlakukan, Baud menyarankan dengan tegas agar klausul-klausul terdahulu mengenai jaminan terhadap hak-hak masyarakat bumiputera dimasukkan ke dalam undang-undang ini. Untuk maksud ini, ia mengajukan suatu amandemen, yang kemudian diterima dan disahkan.[23] Prinsip perlindungan yang dinamakan "Formula Baud" kemudian menjadi bagian dari ketentuan Pasal 62 paragraf 3 RR. Menurut ketentuan tersebut, Gubernur Jenderal dapat memberikan izin sewa tanah jangka panjang sesuai ketentuan, yang ditetapkan melalui ordonansi. Tetapi, ketentuan ini tidak termasuk tanah yang dibudidayakan untuk keperluan sendiri oleh masyarakat bumiputera seperti halnya lahan pertanian atau tanah yang berfungsi sebagai ladang penggembalaan atau tanah yang karena satu dan lain hal adalah bagian dari kekayaan desa atau milik bersama komunitas adat.

Perundang-undangan agraria tahun 1870: *Doktrin 'Domein'* tradisional[24]

Dengan diberlakukannya *Agrarische Wet* dan *Agrarisch Besluit* tahun 1870, maka di Hindia-Belanda berlaku rezim agraria yang baru. Peraturan ini pada mulanya hanya berlaku bagi tanah-tanah yang langsung dikuasai pemerintah kolonial di Pulau Jawa dan Madura. Tahun berikutnya, apa yang dinamakan 'Peraturan-peraturan Agraria' (*Agrarische Reglementen*) mulai diberlakukan di luar Jawa dan Madura, dan mencakup pula ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak masyarakat hukum adat

[23] Keuchenius III:556, 558, 565-6, 571, sebagaimana dikutip dalam Van Vollenhoven 1932:67 dalam catatan kaki 2 dari publikasi tersebut.

[24] Lebih jauh tentang *Teori Domein* (tanah milik negara) lihat Kleintjes II (1933:454-9).

atas tanah.[25] Pada tahun 1875, melalui LN Hindia-Belanda 1875-199a ditetapkan bahwa undang-undang agraria juga berlaku sepenuhnya bagi tanah-tanah kolonial di luar Pulau Jawa dan Madura. Berarti *Deklarasi Domein* berlaku terhadap semua wilayah teritorial yang langsung berada di bawah kekuasaan pemerintahan Hindia-Belanda.

Menyusul perdebatan yang berlangsung bertahun-tahun mengenai RUU Budidaya Pertanian (*Ontwerp-Cultuurwet*)[26] dan jatuhnya kabinet di bawah pimpinan Fransen van de Putte, RUU itu pada akhirnya disahkan menjadi undang-undang. Kepastian hukum mengenai pertanahan ini sangat diperlukan mengingat sudah puluhan tahun terjadi perdebatan antara kaum konservatif dan kaum liberal. Sebagaimana telah disinggung di atas, kaum konservatif mencemaskan kemungkinan bahwa kaum liberal akan mendukung pemberian izin eksploitasi tanah kepada perusahaan swasta Belanda. Mereka berargumen bahwa rencana tersebut merupakan ancaman bagi masyarakat bumiputera pemegang hak-hak atas tanah. Alasan lain, mereka masih ingin mempertahankan tanah pertanian semasa pemerintahan kolonial. Kebijakan ini berusaha meneruskan sistem pertanian 'Tanam Paksa' (*Cultuurstelsel*) pada masa Gubernur Jenderal Van dan Bosch yang terbukti sangat menguntungkan.

Kemungkinan mendapatkan hak atas tanah langsung terkait dengan pertanyaan siapa sebenarnya pemilik sah *(eigenaar)* atas tanah. Permasalahan kepemilikan tanah ini merupakan topik utama perdebatan sepanjang hampir seluruh abad ke-19 dan dasawarsa berikutnya di awal abad ke-20. Persoalan ini bahkan masih terus diperdebatkan dan memainkan peran penting pada masa pascakemerdekaan sampai sekarang di Indonesia.

Undang-Undang Agraria tahun 1870 berupaya mengatasi masalah kepemilikan tanah oleh negara. Pasal 1 *Agrarisch Besluit* tercantum *Deklarasi Domein* (*Domein Verklaring*). Menurut ketentuan pasal ini, dengan tetap mengacu pada substansi ketentuan-ketentuan kedua dan ketiga[27] *Deklarasi Domein*, prinsip yang berlaku ialah semua tanah atas mana seseorang atau pihak lain tidak dapat membuktikan hak kepemilikannya merupakan tanah wilayah negara, atau tanah milik negara (*Lands Domein).* Apa yang dimaksud di sini adalah kepemilikan

[25] Sebagai contoh, untuk daerah pesisir Sumatra Barat 1874, (kemudian 1915, LN Hindia-Belanda 98), Manado (1877), apa yang dinamakan bagian tenggara Pulau Borneo (Kalimantan) [1888] dan di kemudian hari untuk Sumatra Selatan (Kabupaten-kabupaten Bengkulu, Palembang, dan Lampung (1925, Ind.S. 353) dan lain-lain. Bdk. Kleintjes II (1933:429).

[26] Rancangan undang-undang ini bertujuan menetapkan landasan kerja bagi penyelenggaraan usaha pertanian dan industri.

[27] Pasal 62 RR ayat (5) dan (6) [Pasal 51 IS].

berdasarkan hukum perdata. Ketentuan Pasal 1 menyebutkan bahwa semua hak masyarakat bumiputera atas tanah yang dilindungi oleh Peraturan Pemerintah (Kitab Undang-Undang) [Pasal 62 RR yang kemudian menjadi Pasal 51 IS] harus dipertahankan. Sebagai konsekuensinya, semua hak dari masyarakat merupakan hak yang dilindungi (menurut pandangan Mazhab Leiden, hal ini termasuk pula semua hak yang yang berada di bawah hak ulayat masyarakat hukum adat atau *´beschikkingsrecht´*). Sedangkan yang diperoleh Pemerintah, mengacu pada Pasal 1 *Agrarisch Besluit* kemudian ketentuan LN Hindia-Belanda 1875-199a (pemberlakuan *Deklarasi Domein* untuk daerah luar Pulau Jawa dan Madura), adalah sebatas hak-hak yang tersisa setelah dikurangi dengan semua hak-hak masyarakat bumiputera (masyarakat hukum adat) atas tanah.[28]

Kendati demikian persoalan hak-hak masyarakat manakah yang harus diakui dan karena itu dipisahkan dari lingkup penguasaan tanah oleh pemerintah berdasarkan *Deklarasi Domein* tetap tidak terjawab. Ketentuan-ketentuan di atas menimbulkan multi-penafsiran sedangkan memorandum penjelasan dan perdebatan yang berlangsung di parlemen juga tidak memberikan suatu ketegasan. Khususnya kata-kata "tanah yang dibudidayakan oleh masyarakat bumiputera bagi keperluan mereka sendiri" (Pasal 62 RR paragraf 6, dan Pasal 51 IS)[29] yaitu mengenai tanah atas mana mereka sudah mempunyai hak-hak tertentu, terus diperdebatkan dengan sengit. Kaum liberal dengan cepat menafsirkan "menggunakan" sebagai "berkelanjutan" atau "permanen" atau "penggunaan berkesinambungan". Dengan demikian, sebagian besar tanah tidak lagi terlindungi dan dapat dianggap jatuh ke dalam lingkup

[28] Bdk. Kleintjes II (1933:455 dan seterusnya).

[29] Pasal 62 ayat (6) dari RR (IS Pasal 51): *"Over gronden door Inlanders voor eigen gebruik ontgonnen, of als gemeene weide of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen behoorende, wordt door den Gouverneur-Generaal niet beschikt dan ten algemeenen nutte, op den voet van art. 133 [pasal tentang pencabutan hak (onteigening)] en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultures volgens de daarop betrekkelijke verordeningen, tegen behoorlijke schadeloosstelling."* Terjemahannya adalah sebagai berikut: Tanah yang digunakan/dibudidayakan oleh masyarakat bumiputera bagi kepentingan atau keperluan mereka sendiri, atau yang termasuk tanah-tanah bersama/komunal, atau dengan cara lain merupakan kepunyaan kampung-kampung, hanya dapat dikuasai oleh Gubernur Jenderal demi kepentingan umum, (dengan menerapkan Pasal 133 tentang pencabutan hak atas tanah yang hanya dapat dilaksanakan berdasarkan syarat tertentu dan dengan memberikan penggantian kerugian yang memadai) dan mengenai tanah perkebunan yang didirikan oleh pemerintah sendiri, penguasaaan oleh Gubernur Jenderal hanya diperbolehkan berdasarkan peraturan yang bersangkutan dengan penggantian kerugian yang memadai. Sehubungan dengan istilah "penggunaan tanah" dan "tanah kepunyaan kampung" bdk. juga KB (AmvB) 3 Juli 1856, S.1865-64 sebagaimana diubah dengan AmvB S. 1877-70. Sedangkan mengenai istilah "menggunakan/membudidayakan" dan "tanah-tanah kepunyaan kampung/desa", lihat juga Peraturan Pemerintah 3 Juli 1856 S.1856-64, dan sebagainya. sebagaimana diubah oleh AmvB S.1877-70 (lihat *Verordeningen Inlandsch Privaatrecht*, dihimpun di bawah pengawasan C. van Vollenhoven (Van Vollenhoven 1934:158 dan seterusnya)].

tanah milik (*domein)* negara. Kriteria "penggunaan berkesinambungan" *(duurzaam gebruik*) menjadi penafsiran resmi sesudah tahun 1870, meskipun dalam kenyataannya, ketidakpastian mengenai pengertian sesungguhnya dari ketentuan perundang-undangan tahun 1870 tidak pernah berakhir.

Kerancuan dan kerumitan bertambah dengan diterbitkannya peraturan-peraturan pemerintah terkait daerah-daerah di luar Pulau Jawa dan Madura pada masa sesudah tahun 1870. Dalam hubungan ini, relevan untuk disebut sejumlah peraturan "rahasia"[30] pemerintah kolonial di Sumatra Barat (tepatnya di daerah pesisir sebelah barat Sumatra). Peraturan tersebut sengaja dirahasiakan dari masyarakat untuk mencegah munculnya kemarahan mereka atau pemberontakan. Bagaimanapun juga dalam kenyataannya, selama abad ke-19 dan ke-20 banyak muncul protes dan perlawanan dari masyarakat bumiputera terhadap tafsiran dan pemberlakuan *Deklarasi Domein* di atas.[31]

Penelitian lapangan: Laporan/ringkasan akhir

Ketidakpastian mengenai hak-hak pemerintah kolonial, dan sejalan dengan itu mengenai hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah, terlebih lagi pada tahun 1867 (sebelum diberlakukannya Undang-undang Agraria tahun 1870) menyebabkan diterbitkannya keputusan pemerintah yang menegaskan perlunya penelitian tentang hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah yang dibudidayakan dan yang tidak dibudidayakan di Pulau Jawa dan Madura. Penyelidikan itu menghasilkan apa yang dinamakan 'Ringkasan Akhir' (*Eindresume*), yakni sebuah laporan tiga jilid yang diterbitkan pada tahun 1876, 1880

[30] Lihat Van Vollenhoven 1919/1932:54. Lihat juga Korn 1946:6; 25-6. Termasuk ke dalam Peraturan (yang di-) rahasia (-kan) tersebut ialah *Staatsblad* 1874 No. 94f (bagi daerah pesisir sebelah barat Sumatra), dan juga *Staatsblad* 1877 No. 55, 1888 No. 58 untuk Manado dan bagian selatan dan timur Borneo/Kalimantan. Lembaran Negara tersebut menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dibudidayakan di daerah yang bersangkutan adalah *domein negara*. Sekalipun di dalam daerah itu tersebut dapat ditemukan adanya klaim penguasaan/pemilikan oleh kepala-kepala adat terhadap tanah-tanah hutan di sekitar desanya. Pernyataan sebagai *domein negara* dilandaskan pada sebuah laporan Panitia Der Kinderen- Levysohn Norman tahun 1872 yang mengkritik situasi di Sumatra. Menurut panitia tersebut hak ulayat masyarakat hukum adat (melalui kepala-kepala adat) bertentangan dengan hak penguasaan absolut pemerintah yang pada prinsipnya tidak mengakui adanya hak masyarakat atas tanah. Ketentuan ini dirahasiakan (tidak dipublikasikan untuk diketahui oleh masyarakat umum) untuk mencegah munculnya pemberontakan. Menurut Korn dan Van Dijk1926 (dan Van Vollenhoven dan kawan-kawannya), LN tersebut jelas bertentangan dengan maksud sebenarnya *Deklarasi Domein* tahun 1870, yang justru ingin melindungi hak masyarakat bumiputera.

[31] Mengenai hal ini lihat Van Vollenhoven 1919/1932, "*de Indonesiër en zijn grond*" (Rakyat Indonesia dan [hak-hak atas] tanahnya). Bdk. juga dengan Korn 1946:27.

dan 1896.[32] Penyelidikan serupa juga berlangsung di daerah luar Pulau Jawa dan Madura, dan hasilnya diterbitkan sepuluh Ringkasan. Di abad ke-20 Van Vollenhoven menggunakan kesimpulan penyelidikan ini sebagai landasan bagi karyanya yang sangat terkenal: *Adatrecht I, II dan III*, diterbitkan tahun 1918, 1931 dan 1933.

Ketidakpastian terkait dengan rentang kendali *Prinsip Domein* di satu pihak dan hak ulayat masyarakat hukum adat (*beschikkingsrecht*) di lain pihak belum juga berakhir. Namun, dalam praktiknya di Hindia-Belanda Timur, khususnya sejak diterbitkannya *Domeinnota* tahun 1916 yang ditulis oleh Nolst Trenité, menyebabkan kebanyakan orang lebih banyak berpegang pada interpretasi sempit mengenai "hak ulayat masyarakat hukum adat". Ini merupakan konsekuensi berkembang dan dipergunakannya interpretasi luas tentang *Doktrin Domein*: bahwa negara hampir dalam segala hal berwenang untuk menguasai (terutama dalam arti memberi, *'uitgeven'*, hak atas tanah kepada pihak ketiga) semua tanah yang di atasnya masyarakat bumiputera tidak secara terus-menerus mengolah/menggunakannya[33] (lahan kosong atau tidur, atau yang dianggap ditelantarkan), semata-mata atas pertimbangan dan kebijakan sendiri.[34] Tindakan ini juga mencakup sebagian besar tanah hutan yang ada di Kepulauan Indonesia.[35]

Menurut Van Vollenhoven, yang telah meneliti *Prinsip Domein* dan segala sesuatu yang bertalian dengan itu sejak permulaan abad ke-20, ketentuan Pasal 62 paragraf 3 RR pada awalnya telah diimplementasikan

[32] *Eindresumé van het onderzoek naar de rechten van den inlander op de grond op Java en Madoera*, 3 jilid, Batavia 1867-80-96 (Laporan akhir/ringkasan tentang penyelidikan mengenai hak-hak masyarakat atau penduduk bumiputera atas tanah di Pulau Jawa dan Madura).

[33] Bdk. dengan Van Vollenhoven 1932:67, 76.

[34] Publikasi berjudul *Inleiding tot het grondenrecht. Ontginnings-ordonnantie. Handleiding ten dienste van de Inlandsche bestuursambtenaren op Java en Madoera* yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri No.5/BB, 1918, mengungkapkan pandangan pemerintah mengenai hal ini. Kita bisa melihat pada halaman 4 suatu pemilahan yang dapat dipakai mengenai tanah di wilayah jajahan. Para penulis membedakan: A. tanah di atas mana terdapat hak-hak penduduk, dan B. tanah di atas mana tidak terdapat hak-hak penduduk. Penduduk di sini dimaksudkan semua golongan penduduk. Selanjutnya dinyatakan bahwa menurut prinsip umum dan alamiah yang terkandung di dalam hukum konstitusional maka tanah yang termasuk kelompok B yaitu tanah di atas mana tidak terdapat hak-hak orang lain, menjadi tanah di bawah kekuasaan mutlak dari negara (bdk. dengan "*Hak Menguasai Negara*" yang digunakan di Republik Indonesia sesudah tahun 1945). Secara hukum, prinsip ini ditegakkan dengan menyatakan bahwa tanah adalah kepunyaan (Pasal 520 BW) atau merupakan *Domein* (milik) negara (*Domein Verklaring,* dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit)*.

[35] Khususnya tanah hutan di atas mana tidak terdapat hak perdata dari orang lain. "Orang lain" maksudnya penduduk dalam arti totalitas semua golongan penduduk. Menurut *Domein Verklaring,* hak-hak perdata BW mencakup hak milik yang melekat pada penduduk Bangsa Eropa dan "golongan penduduk yang disamakan" (disetarakan; *gelijkgesteld)*, ditambah lagi hak milik agraria (*'agrarisch eigendomsrecht'*) dari penduduk bumiputera, sebagaimana tercantum di dalam KB 1872 (S.1872-117).

dengan baik.[36] Van Vollenhoven, dan di kemudian hari murid-muridnya, Logemann dan Ter Haar, menegaskan kembali tafsiran terhadap ketentuan lama dari RR 1854 yang pada prinsipnya mengakui dan melindungi hak masyarakat bumiputera. Ini mereka lakukan dalam rangka mengkritik apa yang dalam pandangan mereka merupakan tafsiran keliru terhadap RR di atas dan Undang-undang Agraria 1870. Pada hakikatnya, tafsiran umum yang diterima dan dipraktikkan di Hindia-Belanda Timur adalah *Teori Domein* dalam arti luas, dengan segala ketidakadilan yang mengikutinya. Van Vollenhoven dan murid-muridnya menentang interpretasi luas ini dan sebaliknya membela dan memperjuangkan keabsahan hak masyarakat hukum adat atas tanah.

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, pandangan pemerintah pada waktu itu dilandaskan pada *Domeinnota* yang ditulis oleh Nolst Trenité, seorang pejabat senior kementerian dan (kemudian) penganut Mazhab Utrecht. Pandangan ini berawal dari konsep bahwa negara adalah pemilik semua tanah di Indonesia. Berpangkal dari itu, tanah merupakan tanah *domein*, dengan membedakan antara *vrije domeinen* dan *onvrije domeinen*. Negara dapat berbuat sekehendak hatinya terhadap *vrije domeinen*. *Vrije domeinen* meliputi terutama tanah yang tidak dibudidayakan dan tanah hutan. *Onvrije domeinen* adalah tanah *domein* di atas mana terdapat juga hak orang lain. Mengenai hak-hak apa saja yang termasuk dalam pengertian ini, belum ada kesepakatan.

Mazhab Leiden kemudian mempertanyakan sejauh mana penguasaan absolut oleh negara atas *vrije domeinen*. Menurut mereka, di sini pula hak-hak masyarakat bumiputera harus diakui, khususnya hak-hak yang berasal dari hak ulayat masyarakat hukum adat. Dalam pandangan mereka tanah *domein* tidak pernah secara mutlak dapat dikatakan *'vrij' (vrij landsdomein)* dan bahkan selalu *'onvrij'*, kecuali untuk tanah yang sama sekali belum tersentuh tangan manusia dan oleh karena itu orang tidak dapat mengklaim hak apa pun.

Di Utrecht, mereka yang mendukung dan menyeponsori pelatihan yang diberikan kepada (calon) pegawai negeri Hindia-Belanda Timur pada dasarnya ingin mengakui sesedikit mungkin hak masyarakat bumiputera. Dalam praktiknya, hak-hak itu meliputi hanya hak-hak yang mengacu pada BW dan apa yang dinamakan hak milik agraria atau '*agrarisch eigendomsrecht*',[37] dan hak milik pribumi/tradisional

[36] Penulis merujuk kepada KB 1856 dan memoranda tahun 1856, 1867; lihat juga '*Pandecten van het adatrecht*', I, 1331, 1852 dan lain-lain.

[37] Menurut pendapat beberapa penulis, tanah di atas mana terdapat hak milik menurut hukum Barat atau hak milik Timur Tradisional, tidak dapat dianggap sebagai tercakup dalam tanah *domein negara*. Menurut mereka, pembedaan antara *vije* dan *onvrije domeinen* dalam hal demikian tidak berlaku. Kerancuan itu memang terjadi karena adanya beranekaragam interpretasi terhadap *Doktrin Domein*.

(*inlandsch bezitsrecht*) yang harus didaftarkan dan disertifikatkan dengan hak milik. Suatu kemudahan berdasarkan KB tahun 1872. Namun demikian, masyarakat bumiputera hampir-hampir tidak memanfaatkan kemudahan tersebut.[38] Hak-hak lain dari masyarakat bumiputera tidak dilihat sebagai "hak" tetapi lebih sebagai "kepentingan" yang memang harus diperhatikan (misalnya dengan membayar ganti rugi). Perhatian demikian sebenarnya hanya dianggap sebagai suatu kebaikan atau uluran tangan dari pemerintah dan bukan sebagai kewajiban hukum.

Perdebatan mengenai bagaimana sebaiknya undang-undang agraria tahun 1870 harus ditafsirkan terus berkecamuk di tahun-tahun berikutnya. Pada permulaan abad ke-20 berkat pengaruh Van Vollenhoven, para pengikutnya berhasil mengadakan terobosan penting.

Hindia-Belanda Timur pada abad ke-20

Pandangan Van Vollenhoven

Ketika Van Vollenhoven pada tahun 1901 mulai mengajar mata kuliah Hukum Administrasi Negara di Wilayah Koloni dan Hukum Adat di Hindia-Belanda,[39] ia langsung menekuni dan memperdalam kebijakan pertanahan kolonial yang selama itu begitu penting bagi Hindia-Belanda Timur. Dengan pendalaman ini, ia dengan segera berkesimpulan bahwa kebijakan pemerintah kolonial mengenai tanah yang dijalankan di Hindia-Belanda Timur adalah keliru.

Pada tahun 1899, hal tersebut di atas sudah ditunjukkan oleh Van Deventer dengan artikelnya Dalam '*De Gids*' berjudul "*Een ereschuld*"[40] (Hutang Budi), bahwa kepentingan-kepentingan masyarakat bumiputera di Hindia-Belanda diperlakukan tidak dengan sepantasnya. Van Vollenhoven sangat terpukul dan malu membaca tulisan Van Deventer

[38] Van Vollenhoven berulang kali menyatakan pendapatnya bahwa sertifikasi hak-hak masyarakat bumiputera (golongan penduduk bumiputera atau pribumi) memang diperlukan demi kepastian hukum dan bahwa hal ini telah menjadi tujuan undang-undang agraria tahun 1870. Ketika pranata hak milik agraria diperkenalkan dengan KB 1872-29, yang memungkinkan konversi hak atas tanah masyarakat bumiputera ke dalam hak atas tanah menurut hukum Barat, kebanyakan dari masyarakat bumiputera menolak peluang hukum ini. Sementara itu, ketentuan Pasal 2 (versi asli) *Agrarisch Besluit* yang memungkinkan sertifikat hak milik tanah khusus bagi masyarakat bumiputera telah dicabut oleh KB 1874-78, yang mengakibatkan ketidakpastian hukum yang cukup berdampak (lihat Van Vollenhoven 1919/1932:46).

[39] Penamaan judul subjek yang disebut terakhir ini adalah oleh Van Vollenhoven sendiri. Nama mata kuliah itu sendiri aslinya adalah "*Mohammedaansrecht*" dan Hukum Administrasi di Daerah Jajahan (De Beaufort 1954:50).

[40] Van Deventer, 'Een ereschuld' (ditulis 1899) dalam: '*Een ereschuld. Hoofdstukken uit onze koloniale geschiedenis. Essays uit De Gids over ons koloniaal verleden*.' Penyunting: Remieg Aerts dan Theodor Duquesnoy, dengan kata pengantar oleh Jan Breman, Amsterdam: Meulenhoff 1993:197.

dan selama sisa masa baktinya sebagai guru besar ia aktif dan dengan bersungguh-sungguh membela kepentingan masyarakat bumiputera.

Dengan berlandaskan *Eindresumés* (Ringkasan Akhir), Van Vollenhoven dan para murid-muridnya (termasuk beberapa orang Indonesia yang kemudian menjadi sangat terkenal antara lain Soepomo), kemudian mengadakan penelitian tentang hukum adat setempat dan implementasi *Doktrin Domein* di Hindia-Belanda Timur dilihat dari sudut pandang hak penguasaan masyarakat bumiputera atas tanah. Dari rangkaian penelitian tersebut dimunculkan informasi dan bukti-bukti mengenai ketidakadilan dari pemberlakuan *Doktrin Domein*. Tafsiran umum yang telah diterima terhadap *Doktrin Domein* ini merupakan penyebab utama dari ketidakadilan tersebut.

Namun, saya harus tekankan di sini bahwa Van Vollenhoven tidaklah menentang *Deklarasi Domein* sebagaimana adanya. Ia hanya mengkritisi interpretasi dari mereka yang disebut sebagai "*gentlemen of the bureaux*" atau kaum birokrat (Heesterman 1986) atau "*bureaux chiefs*" (Burns 2004) atau "*desk lords*" (Fasseur 1992). Dalam pandangannya, mereka inilah yang dengan kewenangan yang demikian luas untuk mewujudkan kebijakan pemerintah sering bertindak sekehendak hati. Keprihatinan Van Vollenhoven dan murid-muridnya, khususnya menyangkut penolakan oleh pemerintah kolonial sesudah tahun 1870 untuk mengakui hak masyarakat bumiputera (hak ulayat), terutama karena yang diakui hanya *kepentingan* penduduk lokal atas tanah. Penafsiran umum terhadap *Teori Domein* dan penerapannya secara keliru oleh pemerintah kolonial-lah yang menjadi sasaran tembak utama tulisan-tulisan Van Vollenhoven.[41]

Van Vollenhoven berpendapat bahwa penerapan *Doktrin Domein* yang dilakukan secara sepadan sesungguhnya tidak harus menjadi kendala bagi pengakuan hak ulayat ataupun hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah. Sebab itu pula, ia berupaya keras untuk menunjukkan bahwa interpretasi umum terhadap *Prinsip Domein*, terutama setelah diundangkannya *Agrarische Wet* tahun 1870, adalah salah dan bahwa Baud juga Thorbecke keliru memaknai konsep tersebut.[42] Ia menunjukkan bahwa Undang-Undang Agraria tahun 1870 (Pasal 62 paragraf 4-8 RR) dari sudut pandang kalimat-kalimatnya jelas berkekuatan hukum dan mengikat. Di satu pihak ketentuan itu harus dibaca memberikan perlindungan hukum atas semua hak dari masyarakat bumiputera, dan

[41] Tentu bukan satu-satunya. Dalam sub-bagian mengenai Van Vollenhoven dan hukum konstitusional, contoh-contoh lain mengenai ketidakadilan yang ia ketahui juga dibahas.

[42] Seseorang memang bisa saja mengatakan senada dengan Heesterman (Heesterman 1986:199) bahwa interpretasi Van Vollenhoven mengenai Formula Baud mewujudkan interpretasi maksimal mengenai formula tersebut dimana hak penguasaan oleh desa diterapkan kepada semua tanah di sekitarnya termasuk lahan yang tidak dimanfaatkan.

pada lain pihak, "sama sebagaimana Baud merumuskannya pada tahun 1829 dan 1854," melarang adanya pelanggaran atau pengurangan hak tersebut kecuali berdasarkan pencabutan hak atas tanah (*onteigening*). Menurut pendapat Van Vollenhoven, pencabutan hak atas tanah merupakan satu-satunya penyimpangan atau cara untuk memberikan kompensasi pada masyarakat bumiputera jika tidak ada cara lain lagi.

Pada tahun 1919, karya Van Vollenhoven berjudul *De Indonesiër en zijn grond,*[43] diterbitkan. Buku itu diselesaikan hanya dalam waktu tiga minggu. Di dalamnya Van Vollenhoven dengan tandas menyerang rancangan perubahan ketentuan Pasal 62 RR. Dalam rancangan undang-undang yang diajukan pada bulan Mei 1918 (lagi-lagi diprakarsai oleh Nolst Trenité) paragraf 3 yang berisi klausul jaminan/perlindungan terhadap hak masyarakat bumiputera dihapuskan.

Melalui karya monumentalnya itu Van Vollenhoven berusaha menunjukkan bahwa rakyat Indonesia sudah cukup lama menderita. Mengenai tanah pertanian (budi daya) masyarakat bumiputera, ia mengatakan, telah terjadi "seabad ketidakadilan" dan untuk tanah yang tidak dibudidayakan dikatakan terjadi "setengah abad ketidakadilan."

Bagian pertama dari bukunya di atas membahas tanah-tanah pertanian yang dibudidayakan (*bouwvelden*), khususnya di Pulau Jawa. Ia menuturkan bagaimana upaya jaminan terhadap hak-hak masyarakat bumiputera terus-menerus mengalami kesulitan. Setelah dihapuskannya sistem *landrente* yang kejam dari zaman pemerintahan Raffles dan sistem pertanian tanam paksa *(cultuurstelsel*), semasa Gubernur Jenderal Van den Bosch, menurut pendapat Van Vollenhoven, tetap dan terus-menerus terjadi ketidakadilan. Ini disebabkan tidak adanya kesetaraan antara hak masyarakat bumiputera dengan hak-hak atas tanah berdasarkan BW. Pemerintah kolonial hanya mengenal hak-hak berdasarkan BW dan karena itu pula cenderung hendak bahkan memaksa hak-hak tradisional masyarakat bumiputera atas tanah menjadi hak atas tanah berdasarkan BW.

Van Vollenhoven mengacu pada '*Pandecten van het adatrecht'* untuk membuktikan bahwa hak-hak masyarakat bumiputera sedemikian seringnya terinjak-injak. Ia menyebut satu hak masyarakat bumiputera yang paling penting, yaitu *beschikkingsrecht* yang dalam tulisan ini disepadankan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. Inilah hak komunal yang "di seluruh kawasan nusantara merupakan hak yang paling penting mengenai tanah" (Van Vollenhoven 1919/1932:8-9).

Bagian kedua dari buku tersebut membahas tanah-tanah yang tidak dibudidayakan (*woeste gronden)*. Ia mengatakan bahwa apa yang

[43] Diterbitkan pada tahun 1919 dan diterbitkan kembali tanpa perubahan pada tahun 1932 (saya merujuknya sebagai Van Vollenhoven 1919/1932 dan menggunakan nomor halaman dari edisi kedua terbitan tahun 1932).

ditetapkan setelah tahun 1870 mengenai tanah yang tidak dibudidayakan, di daerah luar Pulau Jawa dan Madura, dengan berpegang teguh pada adanya itikad baik, terjadi lebih karena ketidaktahuan dan kurangnya pemahaman. Ini berbeda dengan apa yang dilakukan birokrasi di Pulau Jawa. Penerapan *Doktrin Domein* di Jawa sebaliknya semata-mata berlandaskan itikad buruk.

Van Vollenhoven kemudian menjelaskan mengapa hal itu terjadi. Ia menjelaskan bahwa di beberapa wilayah di luar Pulau Jawa dan Madura (antara lain Sumatra dan Minahasa) semua tanah yang tidak dibudidayakan (termasuk ke dalamnya tanah hutan) ditetapkan sebagai *domein negara.* Itu berarti bahwa di atas tanah *domein*, penguasaan atas tanah sepenuhnya ada di tangan pemerintah kolonial. Namun demikian, menurut Van Vollenhoven, akan jauh lebih baik apabila hak-hak masyarakat bumiputera tidak diganggugugat. Ia juga menyatakan bahwa kewenangan pemerintah kolonial maupun kewenangan kepala-kepala adat sepanjang berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat (pengakuan terhadap kedudukannya biasanya dilandaskan pada pembayaran sejumlah uang) sebaiknya dipertimbangkan tatkala memutuskan pemberian konsesi perkebunan, kepada misalnya orang Eropa atau Tionghoa. Sehingga untuk perkebunan skala besar, pengajuan permohonan untuk mendapatkan persetujuan dari pemerintah berdasarkan suatu peraturan umum seharusnya dipersyaratkan. Kenyataannya, masyarakat lokal tidak pernah dilibatkan dalam proses penetapan pemberian izin demikian, hak ulayat mereka dikesampingkan begitu saja, dan tampaknya pemerintah kolonial tidak mau berbagi klaim eksklusif mereka atas seluruh tanah yang ada (Van Vollenhoven 1932:71).

Beranjak dari alasan-alasan serupa, Van Vollenhoven juga mengecam *Deklarasi Domein* tahun 1875 untuk daerah seberang (luar Jawa dan Madura), baik yang menyangkut tanah yang dibudidayakan maupun yang tidak. Dalam rangka memelihara ketertiban umum, pejabat pemerintah sewaktu-waktu diinstruksikan untuk membayar sejumlah uang atau pada kesempatan lain mengupayakan kerja sama dengan pemuka-pemuka adat setempat. Namun demikian, menurut Van Vollenhoven, mereka tidak pernah mengatakan hal tersebut sebagai pengakuan akan keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Seorang pejabat kolonial menyebut pembayaran yang dilakukan sebagai penebusan hak masyarakat bumiputera atas tanah, atau sebagai kompensasi atas hilangnya kesempatan pemanfaatan lahan, atau biaya penggantian pengambilan kayu dan sebagainya (Van Vollenhoven 1932:71-3).

Kondisi pengakuan hak atas yang tidak dibudidayakan dari masyarakat bumiputera di Pulau Jawa, dipandang dari segi moralitas

jauh lebih buruk (Van Vollenhoven 1932:77 dan seterusnya). Meskipun pihak penguasa berjanji untuk mengakui hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah yang dibudidayakan,[44] janji yang kemudian juga melingkupi tanah-tanah yang tidak dibudidayakan, dan sempat dimaktubkan ke dalam *Agrarisch Besluit (*1870), kesemua janji demikian tidak pernah diimplementasikan sebagaimana mestinya. Pejabat-pejabat di lapangan dengan mudah menafsirkan ketentuan-ketentuan itu sedemikian rupa sehingga hak komunal desa atau individual masyarakat bumiputera atas tanah dianggap berlaku hanya di atas tanah yang "terus-menerus dibudidayakan." Tanah yang "terus-menerus dibudidayakan" itupun terbatas pada tanah-tanah "yang merupakan kepunyaan seseorang." Pejabat-pejabat demikian mengidentifikaskan tanah-tanah terhadap mana berlaku hak ulayat (hak komunal desa) hanya sebatas lahan pertanian, areal permukiman dan sebagainya. Dengan cara itu, dalam praktiknya hak ulayat masyarakat bumiputera ditafsirkan sangat sempit. Sebaliknya, pejabat-pejabat yang sama menggunakan interpretasi yang sangat luas atas *domein negara*.

Pandangan demikian terhadap hak ulayat dan *domein negara* berlawanan dengan pendapat Van Vollenhoven. Ia mengatakan bahwa dalam hukum adat, khususnya dari segi hak ulayat masyarakat adat, tidak dikenal pembedaan prinsipiil antara tanah yang dibudidayakan dan yang tidak. Berkaitan dengan ini, maka tidak lagi relevan pertanyaan apakah tanah budidaya itu faktual digunakan atau tidak, dan juga tidak relevan lagi pertanyaan apakah penggunaan tanah bersifat permanen atau hanya sementara. Ia selanjutnya menyatakan bahwa setiap jenis tanah berada di bawah lingkup hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak ulayat tersebut adalah hak tertinggi atas tanah di seluruh Indonesia, baik untuk tanah yang tidak dimanfaatkan, maupun untuk tanah budidaya yang melingkupi juga hak-hak individual atas tanah (Bdk. Sonius 1949:6-7).

Akan tetapi, Van Vollenhoven juga menyadari bahwa ada saatnya tanah harus dapat dicadangkan dan digunakan untuk kepentingan umum. Namun, dalam hal itu ia menegaskan bahwa tanah hanya dapat diambil berdasarkan prosedur pencabutan hak (*onteigening*) dengan mengindahkan sejumlah persyaratan lain berkenaan dengan jaminan perlindungan hak dan kompensasi yang layak.[45]

Membaca tulisan Van Vollenhoven di atas, kita mendapat kesan umum —dan ini juga berlaku bagi "*De Indonesiër en zijn grond*"— bahwa ia berangkat dari pengandaian pembuat undang-undang

[44] Proklamasi Sloet (Van de Beele), LN Hindia-Belanda 1866-80. Bdk. Kleintjes II 1933:427.

[45] Bandingkan dengan Rekomendasi Komisi Agraria untuk mengadakan amandemen terhadap Pasal 51, lihat paragraf 6.

niscaya bertindak dengan itikad baik dan dengan simpati tulus pada kepentingan masyarakat bumiputera. Membaca tulisannya, kita berulang kali mendapat kesan bahwa ia mengandaikan begitu saja bahwa pembuat undang-undang niscaya melakukan tugasnya dengan selalu memperhatikan kepentingan bersama masyarakat di Hindia-Belanda. Sebegitu kuatnya kesan di atas sehingga menimbulkan pertanyaan bagi saya apakah hal itu dilakukannya karena naif atau justru bagian dari suatu strategi taktis? Mungkin saja ia benar dan rancangan dan perundang-undangan Pemerintah Kolonial dibuat dengan itikad baik.[46] Namun dalam kenyataan terkadang pemerintah melampaui batas, bahkan juga dalam pandangan Van Vollenhoven. Pada bagian awal dari bukunya yang diterbitkan tahun 1919 ia menulis:

> Adalah sulit untuk menulis tentang kebijakan agraria, tatkala pemerintah Hinda-Belanda memerlukan dan layak mendapatkan dukungan sepenuhnya, sedangkan ketidakpercayaan terhadapnya justru sedang dibangkitkan; dan lagipula kemajuan harus terus diupayakan. Menulis tentang itu sekaligus berarti menentang pemerintah, menyiram bensin pada api ketidakpercayaan yang sedang dihadapi pemerintah dan menghalangi sejumlah rancangan pembaharuan. Tetapi tidak ada pilihan lain. Kepentingan dari empat puluh tujuh juta penduduk bumiputera di [Hindia-Belanda] wilayah Timur ini yang menjadi tanggung jawab kami harus lebih diutamakan daripada kepentingan segelintir birokrat. Selama Perang Dunia terdahulu [Perang Dunia I] kebanyakan orang biasa menahan diri untuk bicara —dan siapalah yang ingin mendengar?— tidak para birokrat yang kesulitan mencerna gagasan cemerlang yang digagas para penasihat pemerintah. Tetapi pada bulan Mei 1918 telah diajukan sebuah rancangan perundang-undangan yang justru membenarkan kebijakan dan kegagalan pemerintah di bidang agraria. Sementara itu pada bulan Juni 1919 telah diterbitkan suatu laporan sementara dari Hindia-Belanda Timur yang mengungkapkan keteledoran para penasihat pemerintah. Dari pada itu kebungkaman harus dipecahkan dan penulis harus mengangkat dan memperdengarkan suaranya.

Kemudian, pada akhir buku yang sama kembali ia mengajukan pembelaan terhadap pemerintah Hindia-Belanda Timur:

[46] Setidak-tidaknya pada awal mula, pemogokan yang diprakarsai kaum nasionalis awal tahun 1920-an dan pemberontakan komunis pada tahun 1926 di Jawa Barat dan tahun 1927 di Minangkabau, menimbulkan kepanikan di antara penduduk golongan Eropa di daerah koloni. Namun sejumlah kecil pejabat pemerintah dan orang-orang lain yang bersimpati pada upaya pencapaian kesejahteraan masyarakat Indonesia tidak diperhatikan oleh pemerintah. Pemerintah Hinda-Belanda justru sibuk membuat sejumlah perjanjian dengan perusahaan-perusahaan swasta dan mulai menjalankan model pemerintahan yang kasar berupa penindasan. "Era Politik Etis" yang menekankan kepentingan masyarakat adat telah berlalu. Bandingkan dengan Gerard Termorshuizen, bagian kedua dari bukunya yang akan datang mengenai 'Pers Eropa di Hindia-Belanda', konsep naskah, hal. 69-89.

> Kritik yang diajukan tidak ditujukan untuk menentang kehendak dan maksud Pemerintah Hindia-Belanda: itikad dan tujuan pemerintah mengundangkan undang-undang agraria adalah baik dan tidak perlu diperdebatkan. Namun kritik justru ditujukan pada bentuk yang akan mendatangkan malapetaka dari pengejawantahan tujuan baik dari kebijakan agraria oleh Pemerintah. Bahaya yang dimunculkan sedemikian besar dan kerap oleh mereka yang tidak paham diabaikan begitu saja sehingga hal itu diserahkan sepenuhnya pada pembuat undang-undang sendiri. Padahal cukup beralasan untuk mengatakan bahwa persoalan ini sangat berpengaruh terhadap persoalan apakah pemerintah memunculkan keadilan dan ketentraman bagi penduduk Hindia-Belanda atau justru ketidakadilan dan kebencian.

Kritik tajam dari Van Vollenhoven yakni yang dituliskan di dalam bukunya —"*de Indonesiër en zijn grond*" dapat disandingkan dengan "*Max Havelaar*"— ternyata sangat mengena dan berhasil meyakinkan pemerintah untuk menarik kembali rancangan undang-undang itu.[47]

Van Vollenhoven dan hukum konstitusional

Van Vollenhoven, guru besar dari Universitas Leiden, tidak hanya mendalami hukum adat tetapi juga dianugerahi gelar *doctor cum laude* dalam bidang hukum konstitusional dan internasional. Dengan kepakarannya itu, dalam dasawarsa pertama abad ke-20, ia mengkaji prakarsa amandemen Konstitusi Belanda dan penyiapan rancangan konstitusi Hindia-Belanda Timur sebagai pengganti konstitusi (RR) tahun 1854. Aspirasi Van Vollenhoven adalah terwujudnya penyerahan kekuasaan dari negara induk kepada daerah jajahan. Aspirasi serupa juga muncul baik di golongan penduduk Eropa, bumiputera, dan golongan penduduk lainnya di Hindia-Belanda.

Untuk memastikan bahwa upaya demikian sungguh akan terwujud, pada permulaan 1920-an melalui sejumlah tulisan dalam *Nieuwe Rotterdamsche Courant* ia menghimbau diberikannya partisipasi lebih besar bagi masyarakat bumiputera dalam urusan pemerintahan di Hindia-Belanda Timur, yakni dengan meningkatkan peran *Volksraad*, badan penasihat/proto-parlemen yang baru dibentuk. Ini dirasakannya perlu dalam rangka mempersiapkan penyerahan kekuasaan dari pemerintahan pusat kepada badan-badan pelaksana desentralisasi dan

[47] Ini bukan keberhasilan Van Vollenhoven yang pertama. Pada tahun 1906 melalui artikelnya "*Geen juristenrecht voor de Inlander*" (Tidak ada hukum peradilan untuk Penduduk Pribumi) ia berhasil menghalangi pemberlakuan hukum Eropa untuk semua golongan penduduk di Hindia-Belanda. Hal ini hendak dilakukan pemerintah melalui penerapan ketentuan Pasal 75 RR baru, tanpa penyelidikan terlebih dahulu terhadap hukum adat yang berlaku. Kemudian pada tahun 1923 dengan artikelnya berjudul "*Juridisch confectiewerk: eenheidsprivaatrecht voor Indie*' (Suatu rekayasa yuridis: Ikhtiar untuk unifikasi hukum perdata bagi Hindia-Belanda) ia juga berhasil mendorong penarikan kembali rancangan penyatuan BW (bdk. Fasseur 1992:250-3).

terutama agar secara bertahap namun jelas terjadi akselerasi ke arah otonomi (*zelfbestuur)*.

Van Vollenhoven dengan tegas memperjuangkan otonomi demikian dalam tulisannya '*Autonomie voor Oost-Indië*' (Otonomi untuk Hindia-Belanda Timur) yang diterbitkan tahun 1922. Dalam tulisan itu ia melakukan perbandingan atas kondisi penduduk bumiputera dengan bangsa Belanda di bawah pendudukan Spanyol. Ia menulis:

> Jika kita bandingkan situasi tahun 1572 dengan 1922, yakni fajar kemerdekaan Belanda yang dicanangkan di *den Briel,* dengan situasi sekarang ini, maka tidak mungkin kita mengabaikan tuntutan merdeka yang muncul di Hindia-Belanda. Ini merupakan persoalan yang harus diputuskan oleh bangsa Belanda musim panas ini: tuntutan dari kaum muda di Pulau Jawa dan tiga-perempat bagian Hindia-Belanda Timur untuk merdeka. Mereka selayaknya diizinkan mengurus pemerintahannya sendiri. Pemerintah Hindia-Belanda tidak dapat begitu saja disandingkan dengan pendudukan Spanyol oleh Duke of Alba (Fernando Alvarez De Tuledo, 1505-1583). Di lain pihak, Hindia-Belanda tidak dan juga tidak perlu memikirkan untuk memutus sepenuhnya ikatan yang ada dengan negara induk. Namun, kegairahan/semangat untuk merdeka, yang kami kagumi dan hormati pada tahun 1572, telah tumbuh subur selama dua belas tahun di wilayah timur ini. Hanya dua belas tahun —tetapi bukankah menakjubkan bagaimana semangat untuk menentukan nasib sendiri telah berkembang hanya dalam sedemikian singkat? Kebangkitan Jepang, kenyataan yang terbongkar seusia perang, slogan-slogan masa Wilson, perjuangan kemerdekaan di India— juga telah menanamkan keyakinan teguh pada masyarakat bumiputera: mereka [penduduk yang dijajah] tidak lagi ingin dinomor-duakan di bawah orang-orang Barat, untuk taat sepenuhnya pada perintah pejabat kolonial tanpa sekaligus mendapatkan hak bicara; menikmati mutu pendidikan setara dengan pendidikan Barat; dibuatnya kebijakan tentang Hindia-Belanda oleh badan-badan kekuasaan lokal. Bagaimanapun keanekaragaman geografis atau etnis di seluruh wilayah Kepulauan Indonesia yang luas, inilah gagasan-gagasan yang tumbuh subur dengan kuat di seluruh lapisan masyarakat. Bahkan bulan-bulan terakhir ini, rakyat Hindia-Belanda dalam jumlah puluhan ribu telah memperlihatkan kebulatan tekad untuk mewujudkan hak menentukan nasib sendiri, tegasnya otonomi Indonesia —otonomi dalam arti yang sesungguhnya. Bagaimanakah, mengingat kehadiran kita di Hindia-Belanda selama 300 tahun, kita bangsa Belanda harus menyikapi kebangkitan kesadaran berbangsa masyarakat pribumi ini dengan itikad baik? Berkenaan dengan kesadaran berbangsa, kita bangsa Belanda justru telah menegaskan adanya kesadaran demikian jauh lebih awal. Jauh sebelum orang-orang Indonesia mengeluh dan memberontak, beberapa dari kita sudah mengakui dan menegaskan martabat mereka sebagai manusia, hak mereka untuk diperlakukan sebagai manusia dan beradab, termasuk hak mereka untuk merdeka sebagai bangsa: Dirk van Hogendorp, Muntinghe, Thorbecke, Van Hoëvell, Multatuli, Fransen van de Putte, Van Kol, De Stuers, Van Deventer. Dengan cepat jumlah mereka yang menuntut hal itu bertambah —di sini maupun di seberang lautan—

> yakni, mereka yang bersama-sama Brooshooft dan Snouck Hurgronye ingin melihat diperlakukannya orang Indonesia sama seperti kita bangsa Belanda menuntut untuk dihargai sebagai manusia. Titik tolaknya bukanlah ketakutan akan ancaman pemberontakan, janji-janji yang dipaksakan, namun kesadaran bahwa kita berhutang pada Hindia-Belanda dan terlalu lama mengabaikan pergerakan kebangkitan bangsa yang sejak 1910 muncul kepermukaan dan mempersiapkan landasan (...) Namun kiranya membahagiakan bahwa mata kita tercelik pada saatnya; bahwa kita tidak mengalami keterlambatan sikap yang ditunjukkan Spanyol di Filipina; bahwa kita bertobat sebelum rakyat di Indonesia, sekarang beberapa tahun yang lalu, merayakan 16 abad kebangkitan kesadarannya sebagai bangsa, berontak dan meminta pertanggungjawaban.

Terhadap sikap dan pandangannya itu banyak kritik dan kecaman dilontarkan dan beberapa di antaranya jauh menohok. Diantaranya dari Fakultas Perminyakan di Universitas Utrecht,[48] sebagaimana sering dijuluki demikian, yang bertambah gusar terhadap Mazhab Leiden yang dimotori Van Vollenhoven. Menurut mereka orang-orang dari Leiden selalu menghalang-halangi upaya Pemerintah Kolonial untuk mengeruk lebih banyak keuntungan dari daerah jajahan. Mereka khawatir bahwa kelak di kemudian hari Negara Belanda harus melepaskan koloni tersebut sepenuhnya. Van Vollenhoven dituduh sebagai pengkhianat. Mereka berupaya mengurangi pengaruhnya yang justru sangat menonjol waktu itu, bahkan kadang-kadang melalui cara-cara terselubung.

Saya ingin menegaskan di sini bahwa kritik terhadap Van Vollenhoven pada waktu itu jarang bahkan hampir tidak sama sekali tertuju pada penelitiannya tentang hukum adat —meskipun ahli-ahli hukum di Utrecht sangat terganggu dengan tuntutan Van Vollenhoven agar hak ulayat masyarakat bumiputera diakui oleh pemerintah Belanda. Kritik terhadapnya justru tertuju pada eratnya kerja sama Guru Besar Leiden ini dengan tokoh-tokoh muda Indonesia yang menentang penjajahan, dan keberpihakannya pada otonomi *(self-government, zelfbestuur)* untuk rakyat Indonesia.

Ketika Van Vollenhoven meninggal dunia pada tahun 1933, para pengikutnya, terutama Logemann dan Ter Haar, untuk waktu yang lama terus memperjuangkan politik baru hukum adat. Namun demikian, kerja sama pihak Belanda dengan tokoh-tokoh kebangkitan Indonesia, yang dibina dengan begitu gigih oleh Van Vollenhoven pada saat yang tepat, sayangnya terputus dan memunculkan suasana tidak saling percaya dan

[48] Sebagaimana dijelaskan Burns (2004). Julukan yang diberikan kepada Universitas Utrecht di atas muncul karena Fakultas Hukum didirikan dan mendapat banyak sokongan dari pengusaha tambang minyak (catatan penyunting).

permusuhan antara semua pihak.[49] Pada akhirnya terbukti bahwa Van Vollenhoven benar dan Belanda harus meninggalkan Hindia-Belanda tahun 1940.

Doktrin Domein dan hak ulayat

Hak ulayat

Pada abad ke-20, semua hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah dikelompokkan oleh Mazhab Leiden sebagai *'beschikkingsrecht'* (hak ulayat masyarakat hukum adat). Jelas dari pernyataan di atas bahwa hak ulayat dari sudut pandang lingkup kegiatan dan rentang kendali, harus dipandang setara dengan *Doktrin Domein.* Van Vollenhoven, antara lain, menyatakan bahwa:[50]

> Hak ulayat melekat pada suatu suku, suatu kesatuan desa-desa atau —biasanya— sebuah desa, dan tidak pernah pada perorangan. Di luar Pulau Jawa, pada umumnya, hak ini mencerminkan enam karakteristik: (1) persekutuan/masyarakat hukum itu sendiri dan para anggotanya secara bebas boleh menggunakan tanah yang tidak dibudidayakan di dalam kawasan ulayat (membudidayakan, mendirikan pemukiman, mengumpulkan hasil hutan, berburu, menggunakan padang penggembalaan); (2) bagi orang luar hak tersebut juga dapat berlaku dengan seizin persekutuan/masyarakat hukum tersebut; tanpa izin tersebut hal itu merupakan suatu pelanggaran; (3) ada kewajiban membayar semacam uang pengakuan sebagai pengganti keuntungan yang diperoleh dengan penggunaan tanah; uang ini kadang dibayar oleh anggota persekutuan, namun selalu merupakan kewajiban pendatang atau orang luar; (4) masyarakat hukum bertanggung jawab atas pelanggaran-pelanggaran tertentu yang dilakukan di dalam yurisdiksinya; (5) hak ulayat tidak pernah dapat diasingkan secara permanen; dan (6) — ini pokok terpenting— sampai suatu tingkat tertentu dengan adanya hak ulayat berarti persekutuan hukum yang bersangkutan tetap bertanggung jawab atas pengelolaan tanah oleh anggota persekutuan yang bersangkutan. Transaksi-transaksi berkenaan dengan tanah, misalnya mengasingkan atau menggadaikan tanah, hanya dapat dilakukan dengan seizin persekutuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dan kadang-kadang hanya dapat dilakukan antara anggota-anggota persekutuan; di atas tanah yang masuk ke dalam lingkup hak ulayat tersebut sering juga

[49] Hal ini terjadi tidak hanya di Negeri Belanda tetapi juga di Hindia-Belanda. Bandingkan nasib tragis yang dialami Gubernur Jenderal A.C.D.de Graeff yang pada tahun 1926 diangkat untuk menggantikan Fock yang berwatak keras. De Graeff oleh pemerintahan pusat di Den Haag mendapatkan tugas mendamaikan unsur-unsur subversif di kalangan masyarakat Hindia-Belanda dengan cara menjalin kerja sama dengan kelompok nasionalis moderat Indonesia. Namun upaya ini tidak berhasil karena kecaman-kecaman pers Belanda begitu kejam, merusak dan bahkan menghancurkan. Hal ini analog dengan perlakuan terhadap Van Vollenhoven oleh penganut-penganut Mazhab Utrecht dan lawan-lawan konservatif lainnya di Negeri Belanda. Bdk. Gerard Termorshuizen tentang Pers Hindia-Belanda, Bagian II, akan terbit, konsep naskah:69-89; juga bdk. Pieter Drooglever mengenai '*Vaderlandse Club 1980'*, Pendahuluan.

[50] *Adatrecht, Deel* I:195, 485; s'Jacob 1945:468.

> dapat diimplementasikan ke dalam tindakan pencabutan hak atas tanah tanpa ganti rugi, misalnya melalui penetapan surat kepolisian. Tanah yang ditinggalkan, tanah dari penduduk desa yang berpindah atau yang meninggal dunia tanpa ahli waris kembali terserap ke dalam hak ulayat masyarakat hukum adat dan dikelola langsung oleh pimpinan atau ketua adat. Pengelolaan komunal ini terus berlanjut sampai diserahkan kembali pada anggota masyarakat atas dasar hak milik individual bumiputera (*inlands bezitsrecht*) atau dimanfaatkan demi kepentingan bersama seperti tanah kuburan dan lain-lain. Dengan cara ini hak ulayat yang berciri khas Indonesia membentuk kerangka dasar dan mengatur seluruh perangkat hak-hak masyarakat bumiputera, termasuk atas tanah pertanian.

Penulis menambahkan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat di mana pun cenderung melemah dengan sendirinya tatkala warga menjadi lebih ber-swa-sembada dalam bidang pertanian. Dengan melemahnya hak ulayat ini, *inlandsch bezitsrecht* yang selama ini berada dalam lingkup hukum adat, berkembang dan berubah menjadi hak milik adat bebas, sejenis hak kepemilikan ketimuran (*oosters eigendomsrecht*) tradisional.[51] Van Vollenhoven mengutip, sebagai contoh, wilayah-wilayah di mana lingkup dan daya jangkau hak ulayat melemah, yaitu di Aceh, Bali (untuk lahan sawah), Madura, Bawean, dan Jawa Barat. Di daerah-daerah ini, penduduk bumiputera selaku pemegang hak atas tanah bebas sepenuhnya menentukan penggunaan dan penguasaan atas tanah 'milik' nya (Van Vollenhoven 1919/1932:12).

Kleintjes juga menggambarkan hak ulayat sebagai hak masyarakat bumiputera yang paling luas cakupannya (Kleintjes II, 1933:430-1). Hak ulayat ini mencakup kewenangan komunitas lokal —apakah teritorial seperti desa atau kesatuan desa-desa, atau berdasarkan garis keturunan seperti suku/klan— untuk melaksanakan penguasaan atau kontrol atas tanah yang berada dalam wilayahnya, orang luar diperkenankan memanfaatkan tanah dengan membayar sejumlah uang pengganti. Dalam hal ini masyarakat lokal tidak perlu memiliki dalam arti mengolah seluruh tanah dalam lingkup wilayahnya. Karena ekspresi terkuat dari hak ulayat justru tampak pada tanah yang tidak dibudidayakan (*woeste gronden*). Hak ulayat sudah terwujud ketika tanah mulai dibudidayakan dengan tindakan mendirikan desa, mengumpulkan hasil kebun dan seterusnya. Masing-masing anggota komunitas memiliki hak untuk

[51] Hak milik Timur atau ketimuran menurut Van Vollenhoven identik dengan hak milik tradisional atau *inlandsch bezitsrecht* yang tidak terikat lagi kepada pengaruh masyarakat hukum. Hak ini tidak sama dengan hak milik agraria atau *agrarisch eigendomsrecht*, yang merupakan konversi resmi dari hak milik tradisional menjadi hak milik atau *eigendom* yang dapat didaftarkan dan disertifikasi. Untuk yang disebut terakhir merupakan hak yang telah dilepaskan dari lingkup hak ulayat. Periksa Van Vollenhoven, *Miskenningen* hal.32 dan seterusnya. Lebih luas lagi adalah Van Vollenhoven *van Nederlandsch-Indie I* (Hukum adat di Hindia-Belanda), hal. 604 dan 732 dan seterusnya.

menggunakan atau memanfaatkan tanah di dalam lingkup wilayah hak ulayat komunal tersebut, termasuk hak untuk mengumpulkan buah dan produk dari kebun/lahan. Sampai tingkat tertentu, komunitas lokal mengelola pemanfaatan tanah yang dibudidayakan, dan selanjutnya bertanggungjawab atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.

Hak ulayat masyarakat hukum adat, dengan beberapa pengecualian (misalnya di Aceh, penguasaaan sawah di Bali dan Lombok) muncul di mana saja di kawasan luar Jawa dan Madura. Namun penamaannya sesungguhnya beragam. Hanya saja di dataran tinggi Sumatra Barat istilah yang digunakan memang hak ulayat. Perlu juga diperhatikan bahwa khususnya di masyarakat perdesaan di Pulau Jawa dan Madura sekarang ini hak komunal atas tanah sudah jauh menyusut.

Banyak yang mempertanyakan sikap Van Vollenhoven terhadap pertanyaan apakah hak ulayat ini harus dianggap sebagai hak dalam lingkup hukum perdata atau lebih sebagai hak yang bersifat hukum publik. S'Jacob (1945) berkenaan dengan ini menyatakan bahwa:

> Professor Van Vollenhoven tidak secara tegas menyatakan bahwa hak ulayat merupakan hak menurut hukum perdata (merujuk pada *Adatrecht*, DI.II, hal.585), tetapi jelas juga bahwa ia tidak juga menganggapnya sebagai hak publik. Bagaimanapun juga ia tegas menyatakan bahwa hak ulayat adalah hak yang dilindungi oleh ketentuan Pasal 75 RR. Artinya hak ulayat dikaitkan dengan apa yang kita anggap tercakup ke dalam lingkup hukum perdata adat.[52]

Khususnya sebelum tahun 1866 (Logemann 1927:408) tidak ada yang menyoal pentingnya pembedaan antara hukum privat atau hukum publik. Asumsinya ialah bagaimanapun juga negara harus memperhitungkan adanya hak rakyat di tanah-tanah liar (*woeste gronden*). Pandangan pemerintah terkemudian (*Domeinnota*) tampaknya beranjak dari pemikiran tersebut. Sebaliknya dalam pandangan Mazhab Leiden memperhatikan adanya hak ulayat sekadar sebagai suatu kepentingan tidaklah cukup; klaim dari masyarakat bumiputera atas tanah harus dipandang sebagai hak dan pencabutan hak dengan ganti-rugi yang layak hanyalah satu-satunya cara untuk mendapatkan tanah.

Komisi Agraria Belanda dan pendapatnya (1930)

Menyusul pertanyaan-pertanyaan kritis dari anggota *Volksraad* dari golongan Eropa, J.A. Jonkman, anggota lainnya, Tjokorde Gede Rake Soekawati, dari golongan bumiputera, pada tahun 1928, kemudian menghimbau dewan tersebut untuk memprakarsai penelitian terhadap

[52] s'Jacob 1945:471, mengacu pada Van Vollenhoven 1919/1932:18 dan Ter Haar T.125, 1927:379; mereka menganggap hak penguasaan sebagai sebuah hak atas tanah yang untuk sebagian besar mempunyai sifat hukum perdata adat.

hak ulayat masyarakat bumiputera. Hal ini dipicu oleh artikel dari Logemann dan Ter Haar di dalam majalah *Indisch Tijdschrift van het Recht* yang mengkritisi pandangan Nolst Trenité perihal *Doktrin Domein* yang resmi[53] dan membandingkannya dengan hak ulayat masyarakat bumiputera yang diilustrasikan dengan contoh-contoh praktis.[54]

Soekawati menuntut agar pemerintah mengakiri perdebatan berkepanjangan mengenai hak ulayat. Permohonannya melingkupi dua hal: pertama, agar pemerintahan daerah karesidenan (*district)* menaruh perhatian serius terhadap hak ulayat terutama tatkala berunding mengenai pemberian konsesi perkebunan besar; kedua, agar pemerintah memberikan jawaban tentang ruang lingkup ketentuan Pasal 51 paragraf 6 IS berkenaan dengan hak ulayat. Apakah ketentuan tersebut dimaksud untuk melindungi dan mengakui hak ulayat? Jika tidak, mengapa dan jika benar itu tujuannya, maka agar kebijakan pemerintah terkait implementasi *Deklarasi Domein* diselaraskan dengan adanya pengakuan tersebut.

Setelah dibahas di dalam *Volksraad*, usul Soekawati diterima oleh hampir semua anggota kecuali s'Jacob (Burns 2004:101-2). Beranjak dari ini diperintahkan untuk mengadakan suatu penelitian *(inquiry)* mengenai perlu/tidaknya *Prinsip Domein* sebagai landasan kebijakan agaria dihapuskan. Untuk itu dibentuklah suatu Komisi Agraria. Komisi ini menyerahkan laporannya pada tahun 1930.[55] Komisi, antara lain, merekomendasikan agar *Prinsip Domein* ditinggalkan karena dalam praktiknya menimbulkan banyak kerancuan. Komisi namun demikian bertindak lebih jauh lagi dan berupaya memberi jawaban definitif mengenai kontroversi yang sudah berlangsung lama mengenai latar belakang *Doktrin Domein.* Hal ini dilakukan dengan menyatakan bahwa landasan undang-undang agraria sama sekali berbeda dengan apa yang diasumsikan selama ini oleh banyak orang (terutama oleh para akademisi di Utrecht). LN Hindia-Belanda 1870-118 Pasal 1 jo. LN Hindia-Belanda 1875-199a menyatakan bahwa semua tanah di atas mana tidak dapat dibuktikan kepemilikan seseorang menjadi milik negara. Hal ini sering kali diinterpretasikan sedemikian rupa bahwa karena tidak satu pun hak penduduk bumiputera atas tanah dapat diartikan sebagai hak milik yang sesungguhnya, maka semua hak yang terdapat atas tanah tersebut dianggap hak atas tanah milik negara berdasarkan hukum perdata.

[53] Nolst Trenité sebagaimana telah disinggung adalah penyusun Dokumen Kebijakan Domein (*Domeinnota*).

[54] *Indisch Tijdschrift van het Recht* 125, 1927:348-464 (B. Ter Haar Bzn, '*Het beschikkingsrecht in het adatrecht*': 348-79, J.H.A. Logemann, '*Mr.Nolst Trenite's parlementaire geschiedschrijving*':380-457). Kedua-duanya adalah kata akhir atau kesimpulan; 458-64.

[55] '*Advies van de Agrarische Commissie ingesteld bij het Gouvernementsbesluit van 16 Mei 1928 No.17*', Weltevreden 1930.

Bagaimanapun juga, pernyataan ini berlaku —menurut Komisi— hanya terhadap sebagian kecil tanah, yaitu dalam hal pemberian hak atas tanah menurut hukum Eropa. Selanjutnya, menurut Komisi, dalam hal inipun *Doktrin Domein* sebenarnya tidak penting. Bahkan karena itu sebaiknya dihapuskan saja mengingat bahwa dalam praktik, penjelasan ketentuan tersebut cenderung merugikan kepentingan masyarakat bumiputera.

Dalam pertimbangan selanjutnya, Komisi menyatakan bahwa *Doktrin Domein* menghasilkan penafsiran hak ulayat yang terlalu sempit sedemikian sehingga menafikan hak masyarakat atas tanah yang tidak dibudidayakan (*woeste landen)* dan hutan (kecuali dalam hal pemerintah memberikan izin membuka hutan atau mengumpulkan hasil hutan). Terlepas dari itu semua, Komisi berpendapat bahwa hak ulayat dalam arti luas dapat dibuktikan keberadaannya dan pembuat undang-undang seharusnya mengakui eksistensi hak ulayat secara tegas dan lengkap dalam perundang-undangan selanjutnya.[56] Komisi mengusulkan untuk mengubah Pasal 51 paragraf 6 dan menyelipkan paragraf berikut:

> Hak-hak masyarakat bumiputera atas tanah, dan juga hak ulayat, terlepas dari pembatasan-pembatasan yang timbul dari hukum adat, tidak dapat dicabut kecuali dengan alasan demi kepentingan umum, sesuai dengan dan mengacu pada Pasal 133 [pasal tentang pencabutan hak atas tanah], dan juga tidak dapat dibatasi oleh pemerintah kecuali berdasarkan ketentuan-ketentuan di dalam undang-undang.[57]

Pada tahapan ini tampaknya perjuangan panjang yang dimulai Van Vollenhoven membuahkan hasil, sekalipun sangat terlambat.

Doktrin Domein, tanah-tanah hutan dan jawatan kehutanan

Apakah "Jawatan Kehutanan' (*Boswezen*) sebenarnya?[58] Untuk menelaah itu kita harus perhatikan sejumlah perundang-undangan yang relevan:

a. Pasal 61 RR (Pasal 50 IS).
b. Peraturan-peraturan Kehutanan tahun 1865 dan 1874.
c. Peraturan Kehutanan 1897 (Ordonansi Kerajaan S.61), sebagaimana diubah pada tahun 1913 dengan S.1913–495.
d. Ordonansi Kehutanan Pulau Jawa dan Madura 1927 (S.1927–221) mengalami perubahan dan tambahan dengan S.128–65.[59]

[56] J.H.A. Logemann (1932), 'Na het congres van de V.H.A.B.I.N.O.I.', dalam: *De Stuw* 3(9):102-5. Juga bdk. dengan Logemann, tanggapan atas J.W. Gonggrijp, dalam: *Preadvies Goggrijp 1932*. Bdk. dengan Sonius 1949:7-8.

[57] Laporan Komisi hal.95.

[58] Kleintjes II 1933:406 dan seterusnya.

[59] Ordonansi ini baru dinyatakan tidak berlaku di Indonesia sejak diundangkannya UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. UU Kehutanan sebelumnya (UU No. 5/1967) tidak mencabut Ordonansi ini.

e. Instruksi Kehutanan 1932, S.1932–466 berisikan aturan-aturan lebih lanjut mengenai pengelolaan hutan.
f. Kerangka rancangan ordonansi kehutanan baru oleh Komisi Agraria, yang dirumuskan dalam Laporan Komisi tahun 1930.
g. Rancangan ordonansi kehutanan baru tahun 1940, yang tidak pernah menjadi undang-undang.

Jawatan Kehutanan sebenarnya adalah badan usaha milik pemerintah atau negara. Melihat cara ekploitasi yang dijalankannya, Jawatan ini sebagai bagian dari kedinasan yang dikelola pemerintah mirip dengan perusahaan swasta komersial. Tugas-tugas kepemerintahan yang dibebankan padanya sepenuhnya tergantung pada kebijakan pemerintah yang bersangkutan. Lagipula bisa saja keseluruhan atau justru hanya sebagian kecil dari kedinasan tersebut dapat disebut sebagai badan usaha milik negara yang didirikan berdasarkan *Ordonantie* sesuai ketentuan Pasal 2 *Indische Bedrijvenwet* (Undang-Undang Perusahaan Hindia). Tujuan dari pendirian badan usaha milik negara kadang-kadang hanya mencari untung. Namun umumnya pemerintah melalui badan usaha milik negara juga berupaya memajukan kepentingan umum dan mencegah eksternalitas. Terkadang pemerintah memegang monopoli atas ekploitasi dan dalam situasi ini kita berbicara tentang perusahaan monopoli seperti dalam bidang candu, garam atau rumah gadai (Kleintjes II 1933:406-7).

Jawatan kehutanan atau badan usaha milik negara di bidang kehutanan (*het gouvernementsbosbedrijf*)[60] —bersama-sama perusahaan perkebunan kina di kawedanaan Preanger dan perusahaan karet negara[61]— berada di bawah Departemen Pertanian, Industri dan Perdagangan. Ketentuan Pasal 50 IS (Pasal 61 RR) adalah landasan hukum pendirian badan usaha negara itu berbunyi:

> Gubernur Jenderal diwajibkan untuk memberi perhatian khusus pada hutan jati. Ia diwajibkan mengelola hutan tersebut dengan memastikan bahwa hak kepemilikan atau penguasaan atas hutan-hutan demikian tidak akan dijual atau dialihkan kepada pihak ketiga; menjaga dan memperluas hutan demikian dan juga mengatur penebangan kayunya.

Pada awalnya memang hanya hutan jati yang dianggap bernilai. Namun karena *Deklarasi Domein* juga berlaku di wilayah hutan pada

[60] Kleintjes II (1933:418) merujuk pada A.J.H. Eyken (1909); C.S. Lugt, `Het djatiboschbedrijf op Java', Verslag Indisch Genootschap 17 Oktober 1911, hal. 1-19.

[61] Badan ini di tahun 1919 dengan Ordonansi. S.1919-113 dipisahkan dari dinas kehutanan (*de dienst van het boswezen).*

umumnya,[62] maka jelas pula bahwa pernyataan demikian mencakup rimba belantara, hutan kayu liar (*wildhoutbossen*) yang nilai komersial-nya di tahun-tahun mendatang semakin disadari (khususnya setelah tahun 1874, sampai dengan ditetapkannya reglemen hutan yang baru melalui mana hutan liar lebih diperhatikan). Di bawah pengawasan direktur (setingkat menteri) pertanian, industri dan perdagangan, ditunjuk kepala inspektur yang membawahi dinas kehutanan. Berkenaan dengan pengelolaan, dinas ini dibagi menjadi tiga bagian: (1) Perusahaan Jati; (2) Dinas Kayu Liar di Jawa dan Madura dan (3) Dinas Kehutanan di daerah luar Jawa dan Madura (*buitengewesten*). Pegawai dinas kehutanan jumlahnya cukup besar (kecuali untuk wilayah luar Jawa dan Madura justru tidak memadai, lihat kembali preadvies Gonggrijp 1932) dan terdiri atas: (1) kepala pengelola hutan (*opperhoutvesters*); (2) kepala hutan (*houtvesters*); (3) wakil atau ajudan kepala hutan (*adjunct-houtvesters*); (4) arsitek hutan (*bosarchitecten*); (5) kepala pengawas (*hoofdopzieners*); (6) pengawas (*opzieners*); (7) pegawai rendahan (*lagere beambten*); dan (8) kepolisian hutan (*politieambtenaren*). Yang disebut terakhir bertugas menjaga hutan dan menyidik kejahatan di bidang kehutanan (Kleintjes II 1933:418).

Pengelolaan hutan di Pulau Jawa dan Madura dapat dibedakan menjadi tiga periode (Kleintjes II 1933:419):

1. Periode tahun 1816–1865, dengan sistem eksploitasi di tangan pemerintah, dengan menggunakan kerja paksa (tenaga kerja *blandong*);
2. Periode tahun 1865–1897, dengan sistem eksploitasi oleh perusahaan kontraktor swasta. Artinya yang digunakan ialah tenaga kerja bebas;
3. Periode tahun 1897–1933,[63] ditandai oleh sebanyak mungkin eksploitasi oleh pemerintah dan oleh perusahaan kontraktor swasta.

Menurut Ordonansi Kehutanan tahun 1927 dan *Verordening* (peraturan pelaksana) Undang-undang Kehutanan (*bosverordening*) tahun 1932, hutan di Jawa dan Madura dibedakan antara hutan jati dan hutan kayu liar (hutan pada umumnya). Semua hutan jati mengingat nilai komersial-nya diprioritaskan untuk dikelola berdasarkan suatu

[62] Bdk. misalnya ketentuan Pasal 1 dan 2 Reglemen Hutan untuk Jawa dan Madura tahun 1897 (S. 1897-61), di bawah bab ketentuan umum: Pasal 1 (1): hutan di Jawa dan Madura dibagi menjadi hutan jati dan hutan kayu liar (*wildhoutbosschen*); Pasal 2: ke dalam hutan negara (*de bosschen van den Lande*) tercakup ke dalamnya: a. tanah lapang tanpa tumbuhan atau yang di atasnya tidak ditanami batangan baru pohon dan seterusnya yang ada di dalamnya yang termasuk ke dalam *vrije staatsdomein* [cetak miring penulis].

[63] Buku Kleintjes diterbitkan pada tahun 1933.

rencana pengelolaan yang ditujukan untuk menciptakan ketertiban dan kepastian penguasaannya. Selanjutnya hutan dipilah berdasarkan kriteria hutan yang dipelihara dan yang tidak dipelihara. Namun karena hutan jati selalu dipelihara, pembedaan tersebut hanya relevan bagi hutan kayu liar. Ordonansi Kehutanan mengatur rinci cara bagaimana hak-hak penduduk lokal, misalnya pengambilan kayu dan produk hutan lain, penggembalaan ternak dan pengambilan rumput, harus diakui.

Untuk wilayah luar Jawa dan Madura tidak pernah diberlakukan suatu Ordonansi Kehutanan tersendiri. Untuk penguasaan hutan di kawasan seberang tersebut, maka wilayah luar Pulau Jawa dan Madura dibagi habis ke dalam 13 wilayah kerja. Di banyak provinsi atau *gewesten* oleh pemerintah ditunjuk hutan-hutan mana yang harus dipertahankan kelestariannya (hutan lindung). Di samping itu diambil juga langkah-langkah pengamanan sementara di beberapa wilayah provinsi lain dalam rangka melindungi hutan, serta dibuatnya peraturan pengawasan di tingkat provinsi untuk mencegah perusakan hutan. Kepala dari pemerintahan provinsi atau karesidenan (*gewesten*) di wilayah seberang, kecuali Residen Bali dan Lombok, memiliki kewenangan untuk di dalam wilayah tanah negara dan di tanah-tanah lain di mana pemberian konsesi ekploitasi hutan ada di tangan pemerintah, menerbitkan izin eksploitasi hutan yang akan secara ekslusif memberikan hak kepada pemegang izin untuk menebang kayu. Peraturan Agraria (*reglementen*) di banyak provinsi (*gewesten*) memuat sejumlah aturan berkenaan dengan hak memungut hasil hutan yang diberikan kepada masyarakat bumiputera (Kleintjes II 1933: 421-2).

Jawatan kehutanan setelah tahun 1930

Rekomendasi Komisi Agraria tahun 1930 untuk menghapus *Prinsip Domein* dan menerima rumusan Pasal 51 IS yang baru, menimbulkan perdebatan tentang sistem administrasi kehutanan yang berlaku saat itu.[64] Sebagian besar pejabat kehutanan berpendapat bahwa tugas dan tanggung-jawab mereka dalam eksploitasi hutan, termasuk di dalamnya perlindungan kawasan hutan, dilandaskan pada dan berasal langsung dari *Doktrin Domein* negara yang diinterpretasikan secara luas. Interpretasi luas yang sesudah tahun 1870 —khususnya setelah tahun 1916— dianggap telah diterima secara umum.

Kendati demikian, setelah Komisi mengoreksi tafsiran luas tersebut, tampak bahwa para pejabat pemerintah dan dinas kehutanan sebenarnya menyetujui tafsiran yang lebih sempit dari *Doktrin Domein* —lagipula

[64] Selain itu Komisi juga menyusun rencana peraturan kehutanan baru. Peraturan ini sedianya juga akan diberlakukan di luar Pulau Jawa dan Madura. Di samping itu, Komisi ini juga mengajukan sebuah rancangan ordonansi sewa jangka panjang. Semula Komisi menginginkan adanya rancangan undang-undang untuk mengubah Pasal 51 IS.

mereka juga tampaknya sadar bahwa pemerintah kolonial tidak selalu bertindak dengan baik terhadap masyarakat bumiputera. Namun, pada saat yang bersamaan mereka bersikukuh mempertanyakan acuan dan dasar hukum apa yang tersedia bagi mereka untuk mengelola hutan. Sebagai satu dampak dari interpretasi luas terhadap hak ulayat yang dianjurkan Komisi, maka di waktu mendatang Jawatan Kehutanan tentunya terpaksa menjalin kerja sama dengan masyarakat hukum adat. Mereka justru mengkhawatirkan hal ini, mereka beranggapan bahwa masyarakat itu, mengingat juga sejumlah kerusuhan dan bentrokan dengannya, tidak siap dan mampu untuk turut serta melaksanakan tugas negara untuk mengelola hutan. Mereka khawatir keadaan makin buruk jika *Prinsip Domein* benar-benar dihapuskan.

Salah satu anggota Komisi Agraria adalah Logemann, mantan mahasiswa Van Vollenhoven. Ia berupaya meyakinkan para pejabat negara bahwa keadaannya tidaklah seburuk itu. Logemann menyatakan bahwa di luar perkiraan para pejabat pemerintah itu, sebenarnya *Doktrin Domein* hanya penting untuk bagian kecil saja dari undang-undang agraria. Lagipula bahkan tanpa *Doktrin Domein* pun, pengelolaan kehutanan dapat dilakukan dengan layak. Ia selanjutnya menyatakan bahwa laporan Komisi selayaknya didukung dan pada akhirnya akan diperlukan suatu aturan kehutanan untuk daerah luar Pulau Jawa dan Madura, untuk memudahkan pengelolaan pemerintah atas hutan.[65]

Pada tahun 1941, dalam suatu kuliah di Sekolah Tinggi Ekonomi di Rotterdam, G. Gonggrijp,[66] secara jelas, ringkas dan tepat menjabarkan persoalan pengelolaan hutan dan jawatan kehutanan saat itu. Ia menaruh perhatian khusus pada daerah seberang, luar Pulau Jawa dan Madura. Untuk wilayah ini belum tersedia suatu peraturan kehutanan tersendiri. Suatu rancangan peraturan yang diajukan pemerintah pada tahun 1934 tidak berhasil diundangkan, satu dan lain hal karena *Volksraad* tidak bersepakat tentang itu dan sejumlah amandemen yang diusulkan pemerintah ditolak.

Gonggrijp juga menyatakan bahwa kesulitan pengelolaan hutan di luar Jawa dan Madura terkendala oleh tidak adanya aturan formal dan kurangnya personil. Jawatan Kehutanan dengan demikian tidak memiliki kejelasan tentang ruang lingkup kewenangan dan tugas-tugasnya. Otoritas pengelolaan kehutanan dalam praktiknya terbagi-

[65] Bdk. J.W. Gonggrijp, '*De dienstuitoefening van het boschwezen en de strijd om de Domeinverklaring. Prae-advies voor het 21e Congres van de Vereeniging van hoogere ambtenaren bij den Dienst van het Boschwezen in Nederlandsch-Indie*' (prae-advies Gonggrijp 1932). Publikasi ini juga memuat risalah perdebatan di Kongres, antara lain dari Logemann (hal. 85-107).

[66] Putra dari G.L.Gonggrijp, Residen Rembang; yang terakhir disebut juga dikenal karena bukunya '*Brieven van Opheffer aan de redactie van het Bataviaasch Handelsblad'* (Gonggrijp 1944).

bagi di antara pejabat-pejabat tingkat keresidenan sampai tingkat desa, jawatan kehutanan, pemerintah swatantra dan masyarakat hukum adat, termasuk penduduk desa. Situasi demikian berlanjut sampai dengan penyerbuan Jepang ke Hindia-Belanda tahun 1942.

Peraturan perundang-undangan Indonesia di bidang agraria

Ketika bangsa Indonesia mengambil alih tampuk pemerintahan, reputasi *Doktrin Domein* masih dikenal sangat buruk. Pada satu sisi, hal ini disebabkan oleh perjuangan Van Vollenhoven yang digambarkan di atas, dan pada sisi lain karena dalam penerapan *Doktrin Domein* sesudah tahun 1870 dan khususnya sejak tahun 1916 (*Domeinnota*) sangat menguntungkan pemerintah Hindia-Belanda Timur dan perusahaan perkebunan swasta, kecuali masyarakat hukum adat yang kehilangan kewenangan mereka atas tanah ulayat. Dalam Penjelasan UUPA dinyatakan tidak saja bahwa negara bukan pemilik tanah sebagaimana dinyatakan *Doktrin Domein*, —negara hanya mempunyai *hak menguasai*— melainkan juga bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat akan tetap diakui sepanjang memenuhi syarat-syarat tertentu.

Dalam pada itu, pengakuan hak ulayat dari masyarakat hukum adat atau klaim-klaim atas tanah oleh masyarakat tradisional lainnya untuk sepenuhnya masih terus terkendala oleh kehendak para pemimpin bangsa Indonesia untuk memperkokoh negara kesatuan Republik Indonesia berdasar asas sentralisasi. Tampaknya kepentingan negara harus berada di atas hak ulayat masyarakat hukum adat, dan dalam hal ada pertentangan antara keduanya, klaim *Hak Menguasai Negara*-lah yang harus didahulukan.

Doktrin Domein dan hak ulayat sesudah kemerdekaan

Pada tahun 1948, tidak lama setelah proklamasi kemerdekaan oleh Soekarno dan Hatta, Panitia Agraria Yogya dilantik.[67] Panitia ini adalah salah satu dari tiga panitia yang kelak dibentuk, yang bertugas merumuskan sebuah undang-undang agraria yang baru untuk menggantikan perundang-undangan kolonial. Panitia Agraria Yogyakarta berkedudukan di Yogyakarta, ibukota negara waktu itu.[68] Pada tahun 1950,[69] Panitia Agraria Yogyakarta menyerahkan laporan kepada pemerintah dan sebagai salah satu prinsip, menyatakan bahwa

[67] Berdasarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia No.16, 21 Mei 1948.

[68] Harsono (1994:107): "Panitia Agraria Yogya…[D]iketuai oleh Sarimin Reksodihardjo (Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri) dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai Kementerian dan Jawatan, anggota-anggota Badan Pekerja KNIP yang mewakili organisasi-organisasi tani dan daerah, ahli-ahli hukum adat dan wakil dari Serikat Buruh Perkebunan."

[69] Dengan surat pengantar tertanggal 3 Februari 1950 No. 22/PA.

Azas Domein harus dihapuskan dan hak ulayat secara resmi diakui.[70]

Setelah didirikannya Negara Kesatuan pada tanggal 19 Maret 1951, berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 39, dibentuk sebuah Panitia Agraria baru yang berdomisili di Jakarta. Panitia Agraria Jakarta ini diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo, dan Sadjarwo, kepala bidang politik umum dan perencanaan Kementerian Pertanian sebagai wakil ketua. Dalam laporannya pada tanggal 9 Juni 1955, Panitia mengemukakan kesimpulan-kesimpulannya.[71]

Pada tahun 1955, dengan Keputusan Presiden No. 55 tahun 1955 tanggal 29 Maret 1955 dibentuk Kementerian Agraria guna mengajukan rancangan undang-undang agraria nasional yang baru. Sehubungan dengan penugasan itu, pada tahun 1956, dibentuk sebuah Panitia Agraria baru yaitu Panitia Negara Urusan Agraria, atau Panitia Soewahjo, menurut nama ketuanya, Soewahjo Soemodilogo. Hanya setahun setelah itu, yaitu pada tahun 1957, Panitia berhasil menyelesaikan Rancangan UUPA yang diajukan kepada pemerintah tanggal 6 Februari 1958.[72]

Prinsip-prinsip utama dan kesimpulan RUU itu adalah (1) dihapuskannya *Azas Domein* yang diganti dengan "*Hak Menguasai Negara*", yaitu dengan mengacu pada ketentuan Pasal 38 butir 3 dari Undang-undang Dasar Sementara (UUDS); (2) ditetapkannya pengakuan terhadap hak ulayat, yang namun demikian harus tunduk pada kepentingan umum; (3) prinsip dihapuskannya dualisme hukum agraria; (4) gagasan bahwa orang tidak harus memilih atau hukum adat atau hukum negara, tetapi lebih terarah kepada kombinasi dari unsur-unsur positif dari keduanya; (5) diberlakukannya empat hak atas tanah yang baru, yaitu, hak milik dengan fungsi sosial, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; (6) hanya WNI (orang yang berkewarganegaraan Indonesia) dapat mempunyai hak milik; (7) tidak diizinkan adanya pembedaan menurut asal suku/ras setiap warga; (8) bahwa badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah; (9) bahwa ada luas minimum dan maksimum areal tanah; (10) bahwa si

[70] Prinsip-prinsip lain adalah perumusan hak individual secara kokoh, misalnya hak milik, atas dasar mana dapat ditetapkan hak tanggungan. Pemerintah bagaimanapun juga jangan terlalu membebani rakyat, identifikasi luas minimum dan maksimum areal tanah untuk pertanian, kerangka hak-hak atas tanah seperti hak milik (bdk. dengan Madjalah Agraria hal.78), persyaratan pendaftaran tanah bagi tanah milik dan hak-hak penumpang yang penting (annex kadaster) [Harsono 1994:108].

[71] Misalnya luas minimum dan maksimum areal tanah, prinsip nasionalitas, artinya bahwa hanya warga Negara Indonesia yang dapat memiliki tanah dengan catatan tidak akan ada perbedaan antara WNI pribumi dan keturunan asing (asal mereka sudah WNI). Ada empat jenis hak atas tanah yang penting: hak milik, hak usaha, hak sewa dan hak pakai; mengenai hak ulayat akan diadakan penyelidikan dan pengaturan lebih lanjut sesuai dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai garis-garis kebijakan umum negara (Harsono 1994:109).

[72] Dengan surat pada tanggal yang sama, No. 1/PA/1958.

pemilik sendiri harus mengerjakan tanah; (11) harus ada pendaftaran tanah; dan (12) sebuah badan perencanaan untuk penggunaan tanah.

Rancangan Undang-undang Agraria diajukan kepada DPR dan dibahas di DPR pada tahun 1958 dan 1959. RUU itu dinamakan "RUU Soenarjo" menurut nama Menteri Urusan Agraria pada waktu itu. Untuk menyelidiki bahan rujukan lanjutan, dibentuk sebuah panitia *ad-hoc* yang diketuai A.M. Tambunan. Ikut memegang peranan penting dalam penelitian itu adalah Universitas Gadjah Mada (seksi Agraria di bawah pimpinan Profesor Notonagoro) dan Ketua Mahkamah Agung, Wirjono Prodjodikoro. Disebabkan perubahan situasi politik pada tahun 1959 (demokrasi terpimpin) dan dekrit 'Kembali ke UUD 1945', maka rancangan Soenarjo ditarik kembali pada tahun 1960.

Rancangan berikut yang diajukan adalah apa yang dinamakan "RUU Sadjarwo", dinamakan menurut Menteri Urusan Agraria. Rancangan terakhir ini menggunakan hukum adat sebagai landasan fundamentalnya. Rancangan itu diterima dengan suara bulat di Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong (DPR-GR) pada tanggal 14 September 1960 dan diumumkan oleh Presiden Republik Indonesia, Soekarno sebagai Undang-undang No. 5 tahun 1960 pada tanggal 24 September (LN 1960-104).[73]

Perbedaan utama antara RUU Soenarjo dan RUU Sadjarwo berkenaan dengan dipilihnya secara eksplisit hukum adat sebagai landasan undang-undang agraria nasional dalam RUU Sadjarwo. Sebaliknya RUU Soenarjo menggunakan baik hukum adat dan hukum negara (pada waktu itu terutama hukum perdata Belanda –BW dan perundang-undangan kolonial lainnya) sebagai sumber primernya.[74] Unsur-unsur yang baik dari kedua sistem undang-undang itu harus dipertahankan sebagai contoh adanya prinsip yang baik dari masing-masing. Perbedaan berikutnya ialah RUU Soenarjo menganggap sifat kebendaan *(zaakgevolg)* dari hak-hak tertentu menurut hukum Barat atas tanah, seperti hak *eigendom*, sebagai sarana untuk menjamin kepastian hukum. Dalam RUU Soenarjo juga hak-hak menurut hukum Indonesia yang baru, seperti hak milik, hak usaha dan hak guna bangunan memperlihatkan adanya sifat kebendaan. Sifat kebendaan diekspresikan dalam rumusan bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna

[73] Lihat lebih lanjut Harsono (1994:112-4).

[74] Bdk. Tan (1972:39): "Adapun hukum agraria yang baru akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik, baik yang terdapat dalam Hukum Adat maupun Hukum Barat, yang disesuaikan dengan kesadaran hukum rakyat dan kebutuhan dalam hubungan perekonomian tersebut di atas. Sebagai mitsal dapat dikemukakan bahwa sifat kebendaan dari hak-hak yang tertentu dalam hubungan perekonomian dan dalam hubungan internasional telah merupakan suatu pengertian yang erat hubungannya dengan soal kepastian hukum." Bandingkan dengan Madjalah Agraria Djuni 1958:90-1.

bangunan "dapat dipertahankan terhadap siapapun djuga" (Pasal 12, 22 dan 30 RUU Soenarjo).

Namun, dalam RUU Sadjarwo, yang terutama berfokus pada hukum adat, dinyatakan secara eksplisit bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan "dapat beralih dan dapat dialihkan kepada pihak lain" [Pasal 20 ayat (2), 28 ayat (3) dan 35 ayat (3) RUU Sadjarwo]. Itu berarti bahwa hak-hak tersebut dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, tetapi tidak berlaku terhadap setiap orang (Tan 1972:39).

Pengaruh hukum adat

Dalam RUU Sadjarwo, pengaruh hukum adat memegang peranan utama, tetapi hukum adat seperti apa yang dimaksudkan? Perundang-undangan agraria republik yang baru terdiri atas perundang-undangan yang disahkan antara tahun 1945 dan 1960 dan perundang-undangan yang diterbitkan setelah disahkannya UUPA tahun 1960.[75] RUU Sadjarwo, dan dengan demikian UUPA kini, menginterpretasikan hukum adat sebagai hukum yang telah dibersihkan dari pengaruh kolonial dan kapitalis. Ini terutama dikaitkan dengan tekad republik yang baru merdeka untuk menghapus sistem dan strategi kolonial sampai ke akar-akarnya. Menurut ketentuan Pasal 5 UUPA:

> 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 bersandarkan hukum agama.[76]

Pada era tersebut, "kepentingan nasional" dan "negara" menjadi dua pokok pengertian utama. Pengertian kepentingan nasional atau kepentingan umum, kepentingan negara kesatuan, nasionalisme Indonesia, ketentuan-ketentuan UUPA dan ketentuan hukum lainnya dan unsur-unsur hukum agama tampaknya cukup jelas pada waktu itu. Kendati begitu seiring berjalannya waktu, secara bertahap konsensus mengenai hakikat pengertian-pengertian tersebut berkurang, bahkan

[75] Bdk. Tan 1972 sampai halaman 39; lihat juga risalah mengenai perkebunan partikelir.

[76] Apabila dimungkinkan, butir 3 dari Pasal 5 bahkan lebih idealistis (dan karena itu kabur). Penjelasan Umum UUPA III (1) menyatakan: "Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena itu rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia."

terkontaminasi. Pada akhirnya istilah-istilah ini mendapat kandungan arti yang agak berlainan sejalan dengan perkembangan Negara Indonesia selama rezim Orde Lama dan Orde Baru. Karena itu kepentingan umum yang sekarang dicantumkan misalnya dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 tahun 2005 jauh berbeda dengan apa yang dirumuskan dalam UUPA sebagaimana dimaksudkan oleh para perancangnya.

Ada alasan kedua untuk mengaitkan hukum adat sebagaimana tercantum dalam UUPA dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara. Bagaimanapun juga pembuat undang-undang dengan penuh kesadaran bermaksud untuk membebaskan hukum adat dari kecenderungan memisahkan diri dan mengarah kepada otonomi yang ditunjukkan oleh masyarakat hukum adat. Tan (1972:39) berargumentasi bahwa hak ulayat sebagai hak eksklusif dari masyarakat hukum adat seharusnya dilebur ke dalam kepentingan negara kesatuan nasional. Ketentuan Pasal 3 UUPA karena itu menyatakan:

> 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.

Ketentuan Pasal 3 ini merupakan suatu pembatasan dan sekaligus pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Pengakuan secara formal ini tidak pernah diberikan oleh pemerintah kolonial,[77] meskipun Komisi Agraria melalui laporannya pada tahun 1930 hampir saja berhasil mewujudkannya. Pembatasan ini menyangkut pertimbangan bahwa masyarakat hukum adat juga harus diberi kesempatan untuk menikmati kegiatan dalam rangka kepentingan nasional atau kepentingan umum seperti diberikannya hak guna usaha untuk tujuan-tujuan nasional, eksploitasi tanah dalam skala besar untuk memperbaiki/meningkatkan keadaan pangan nasional maupun upaya transmigrasi dan yang serupa.[78] Pengakuan secara *de facto* atas hak ulayat

[77] Tan merujuk kepada Ter Haar (1946:66): "*De verzwijging van het beschikkingsrecht in de wetgeving had en heeft velerlei onnodige tegenstrijdigheid ten gevolge*" (tidak dirujuknya hak ulayat di dalam perundang-undangan telah dan masih mengakibatkan munculnya inkonsitensi yang sebenarnya tidak perlu).

[78] Tan (1972:40) merujuk pada Penjelasan Umum UUPA II (3): "…tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum bedasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja pembukaan lahan hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah produk bahan makanan dan pemindahan penduduk."

di pihak lain secara langsung timbul dari pembatasan terhadap hak ulayat itu sendiri, karena sesuatu yang tidak eksis boleh dikatakan tidak mungkin dapat dibatasi. Suatu pernyataan yang jelas dari pengakuan ini ditemukan dalam Penjelasan Umum II (3):

> Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi '*recognitie*' [pengakuan], yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

Sedangkan yang dimaksud dengan azas sosialisme Indonesia adalah keterikatan sosial di antara manusia-manusia (Tan 1972:41).

Penutup: Ragam wacana hak dan penguasaan negara atas tanah

Perdebatan tentang *Doktrin Domein* selama satu setengah abad yang lalu sebelum Indonesia merdeka tampaknya tidak pernah tuntas. Awal mulanya ialah suatu upaya melegalkan kondisi yang sebenarnya tidak dapat dibenarkan, yaitu penjajahan dan eksploitasi sebuah bangsa demi keuntungan bangsa lain. Namun demikian penjajahan berulangkali muncul dalam sejarah manusia dan begitu juga upaya untuk melegitimasi keabsahannya. Hanya sedikit saja —bahkan di dalam dekade-dekade terakhir masa kolonial ketika kesadaran berbangsa di Indonesia mulai bangkit— yang benar-benar memahami situasi. Salah satu di antaranya adalah Van Vollenhoven yang dengan argumen-argumen cerdas dan diplomatisnya berhasil mendorong berlanjutnya perdebatan panjang antara kelompok yang mendukung *status quo* dengan yang hendak mengubahnya.

Pandangan-pandangan Van Vollenhoven, bahkan sampai sekarang, tidak berhenti menyulut reaksi-reaksi berlawanan. Belum lama berselang Peter Burns dan David Bourchier mencoba memaknai kembali ajaran-ajarannya. Burns dalam bukunya tahun 2004 menyatakan bahwa mitos adat yang diciptakan Van Vollenhoven dan murid-muridnya di Leiden telah dipergunakan dan berhasil mendukung pembentukan negara kesatuan Indonesia. Bouchier, pada lain pihak, beranggapan bahwa gagasan-gagasan yang dikembangkan Van Vollenhoven dan murid-muridnya telah diwujudkan kembali melalui gagasan Soepomo. Selanjutnya bahwa Soepomo, sebagai buah studinya di Leiden, berupaya mencangkokkan gagasan nasionalis-sosialis secara langsung maupun tidak langsung ke dalam masyarakat Indonesia. Pendapat dari kedua pakar tersebut terkesan buah posisi dilematis seorang murid. Pada satu pihak sebagai murid mereka bangga pada kesohoran gurunya. Namun pada saat sama mereka merasa harus keluar dari bayangan guru dengan

mengkritik ajaran-ajarannya.

Namun kritik terhadap Van Vollenhoven juga muncul di Negeri Belanda. Yang penulis maksudkan adalah kritik yang dimunculkan kubu Mazhab Utrecht dan kelompok-kelompok konservatif lain (sekalipun terkadang mereka menampakkan diri sebagai sangat liberal). Kelompok demikian tidak dapat menerima teguran yang disampaikan Van Vollenhoven. Bahkan juga sekarang ini banyak orang berpendapat bahwa ia bersikap naif atau bahkan sentimental atau secara emosional tidak stabil. Sebaliknya, sekalipun ia seorang ilmuwan mumpuni, adalah wajar dan manusiawi bahwa sekali waktu ia menjadi sangat sentimentil apalagi tatkala memperjuangkan suatu tujuan yang dianggapnya pantas diperjuangkan.

Ringkasnya apa yang dipaparkan di atas berkenaan dengan wacana *Doktrin Domein* yang mencoba membenarkan apa yang tidak adil adalah buah dari penjajahan. Selanjutnya wacana negara kesatuan yang muncul tahun 1945 memajukan pandangan bahwa kepentingan masyarakat bumiputera harus dikesampingkan. Di samping itu dapat pula disebut wacana pembangunan yang berkaitan dengan kebangkitan dan pembangunan bangsa, yang mulai berakar dalam era Orde Baru. Termasuk ke dalamnya adalah wacana penegakan hukum dan sosialisme Indonesia ataupun gagasan menjaga kerukunan antargolongan (Bdk. Holleman 2007:106). Banyak di antara wacana di atas sebenarnya cukup bernalar dan sebahagian besar darinya memang bertujuan baik. Kendati demikian kita harus memandang dan menilai suatu wacana secara kontekstual. Meskipun wacana demikian itu bersifat normatif dan sering kali memberi kesan niscaya, definisi darinya memuat pembatasan terhadap realitasnya. Di kemudian hari akan selalu muncul reaksi terhadapnya manakala aspek-aspek yang tadinya terselubung pada akhirnya muncul ke permukaan.

Ilustrasi menarik dari wacana dalam perspektif demikian ialah pandangan Nolst Trenité, dan thesis dari s'Jacob yang menempuh ujian doktornya pada tahun 1945 di bawah pengawasan Nolst Trenité. Tulisan keduanya merupakan upaya berencana —tetapi menurut pendapat saya, gagal— untuk menyangkal pandangan-pandangan Van Vollenhoven tentang *Doktrin Domein* dan hak ulayat. Dari tulisan tersebut terlihat konstruksi teoretis dan rumit tentang hukum publik dan hukum perdata. Dengan demikian, terbukti bukanlah Van Vollenhoven sendiri, atau Logemann maupun Ter Haar yang berpendapat bahwa pandangan Nolst Trenité terlalu rumit. Singkatnya, pandangan-pandangan ini bermuara pada kesimpulan bahwa hak ulayat masyarakat bumiputera untuk sebagian bersifat hukum publik dan untuk sebagian bersifat hukum perdata. Aspek hukum perdata meliputi hak penggunaan tanah saja, sedangkan aspek hukum publik mengenai hubungan antara

wewenang masyarakat hukum dan pemuka-pemuka adat/tradisional mengenai tanah. Karena hubungan yang disebut terakhir ini mempunyai corak hukum publik, hubungan hukum tersebut tidak dapat dihambat oleh kekuatan hukum hak milik (*domein*) negara atas tanah. Karena itu negara tidak perlu memperhatikannya dalam memberi hak sewa jangka pendek atau panjang (*erfpacht*). Kesemuanya ini adalah konsekuensi dari ajaran bahwa kekuasaan kolonial harus lebih memperhatikan hubungan hukum perdata daripada hukum publik.

Dalam tulisan Burns (2004) dan sementara itu dalam tulisan Fitzpatrick (2006) dapat kita temukan kembali gagasan bahwa tumpang-tindih ranah hukum publik dan hukum perdata yang kadangkala saling bertentangan adalah sumber masalah hukum agraria Indonesia dewasa ini. Jika betul demikian halnya, maka hal ini bukan akibat ajaran Van Vollenhoven dan kawan-kawannya. Sebaliknya itu adalah buah ajaran dari para penganut *Doktrin Domein* dalam arti sangat luas. Sebagai bukti dari itu semua, penulis akan akhiri tulisan ini dengan merujuk pandangan yang sangat terkenal dari Van Vollenhoven:

> Pemerintah kiranya menyadari bahwa posisi mereka lemah. Mereka seharusnya sejak dulu mengakui bahwa *Deklarasi Domein* tidak boleh dimaknai sebagai pernyataan pemilikan oleh negara. Mereka mengakui bahwa bilamana *Deklarasi Domein* ditafsirkan secara benar, maka pada dasarnya ajaran itu tidak lebih dari suatu pernyataan tentang hak menguasai negara atau turut menguasai, hak yang dibaginya bersama-sama dengan masyarakat bumiputera. Namun, mengapa kalau begitu digunakan istilah yang sangat menyesatkan? *Domeinnota* yang diterima oleh pemerintah untuk wilayah seberang tahun 1912 di dalam 40 halaman hanya mengajukan satu argumen, hal yang sangat tidak lumrah. Untuk berdasarkan "asas-asas umum hukum Tata Negara (*algemeen beginsel van Staatsrecht*)" [*Domeinnota Buitengewesten* 1912:97], memberikan "kewenangan penuh (pada pemerintah) untuk menentukan peruntukan *woeste gronden* (tanah negara bebas) yang didasarkan pada Hukum Tata Negara" (*in het Staatsrecht wortelende bevoegdheid*) (idem hal. 99), pembuat undang-undang di Hindia-Belanda tidak memilih untuk menggunakan bentuk teoretik paling murni dari peraturan di bidang hukum publik (*zuiver publiekrechtelijke verordeningen*). Melainkan badan legislatif negara beranjak dari kedaulatannya... memilih jalan lain dan untuk mudahnya mengejewantahkan kewenangannya untuk menguasai dalam ranah hukum privat dari kawulanya (*Pandecten van het adatrecht I, plaatsen 153, 916*). "Untuk mudahnya" demikian ditambahkan Van Vollenhoven: "Kiranya hanya mereka yang memiliki pengalaman bekerja sebagai pegawai bertahun-tahun yang akan memuji dan mendukung pengaburan konsep penguasaan masyarakat bumiputera atas tanah yang sudah begitu jelasnya sebagai hak kepemilikan perdata yang sebenarnya sangat rancu. Kiranya untuk menyangkal ini cukup dikatakan bahwa *Deklarasi Domein* bahkan bagi manusia paling cerdas pun menghasilkan kebingungan luar biasa" (Van Vollenhoven 1919/1932:102-3).

3

Hutan adat di "persimpangan jalan": Kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi

Kurnia Warman

Pendahuluan

Salah satu kebijakan otonomi daerah yang sangat bersentuhan dengan kehidupan sosial masyarakat hukum adat adalah kebijakan terkait sistem pemerintahan desa. Berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan UU No. 32 tahun 2004, bentuk pemerintahan desa yang sebelumnya diseragamkan oleh Pemerintah Orde Baru melalui UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dikembalikan bentuknya sesuai dengan hak asal-usul dan adat-istiadat masing-masing. Pasal 1 huruf o UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian dimuat juga dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 32 tahun 2004 menyatakan bahwa desa, atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang "memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Peluang inilah yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Sumatra Barat untuk keluar dari sistem pemerintahan desa dan "kembali ke *nagari*" dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi No. 9 tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari (selanjutnya disebut Perda Nagari 2000).[1] Bagi *nagari*, sebagai representasi masyarakat hukum adat, hal ini merupakan peluang untuk mengaktualisasikan kembali eksistensinya yang sebelumnya tercabik-cabik. Perda ini menyatukan kembali wilayah pemerintahan desa (*pemerintahan nagari*) dengan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat *nagari*, sehingga memutus dualisme antara desa dan *nagari*. Kebijakan ini berdampak terhadap

[1] Mengikuti penggantian UU No. 22 tahun 1999 dengan UU No. 32 tahun 2004, maka Perda ini pun sudah mengalami proses penggantian. DPRD Sumatra Barat sudah mensahkan Perda ini. Pada saat tulisan ini dibuat, Perda tersebut sedang menunggu persetujuan Menteri Dalam Negeri.

penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam di tingkat masyarakat hukum adat, termasuk terhadap hutan adat, khususnya hutan ulayat, karena sumber daya alam tersebut merupakan harta kekayaan *nagari* yang dikelola oleh pemerintah *nagari* (Pasal 7 Perda Nagari 2000).

Dalam pengertian umum, hutan adat merupakan hutan yang berada di sekitar dan dikuasai oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu. UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyebut pula hutan adat sebagai hutan ulayat. Sebetulnya menurut hukum adat di Minangkabau, pengertian hutan adat lebih luas dari hutan ulayat. Hutan ulayat hanya merupakan salah satu dari berbagai jenis hutan adat menurut pemilikan dan penguasaannya. Namun, UU No. 41 tahun 1999 memberikan pengertian yang berbeda terhadap hutan adat. Pasal 1 huruf f undang-undang ini menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Penjelasan Pasal 5 ayat (1)-nya kemudian menambahkan bahwa hutan adat itu juga dikenal dengan sebutan hutan ulayat. Inilah yang akan menjadi masalah ketika diterapkan pada masyarakat hukum adat Minangkabau yang mempunyai konsep berbeda tentang hutan ulayat.

Selain persoalan hukum yang ada padanya, membahas hutan adat terutama di masa desentralisasi juga sangat penting karena alasan sosial dan ekonomi. Bagi masyarakat hukum adat, hutan merupakan "hidup mati" karena keberadaan hutan sangat penting bagi kelangsungan hidup mereka Namun, hutan adat selalu diperebutkan oleh berbagai kepentingan. Pihak pengusaha dan penguasa berkepentingan dengan hutan sebagai salah satu objek investasi andalan untuk mendatang devisa.[2] Akibatnya, dalam praktik hampir selalu terjadi konflik antara pengusaha dan/atau penguasa dengan masyarakat hukum adat.

Menurut studi yang dilakukan oleh Wulan dkk. (2004), telah terjadi peningkatan jumlah konflik kehutanan sejak era reformasi. Pada tahun 2000, konflik-konflik itu meningkat hampir sebelas kali lipat dibandingkan dengan tahun 1997. Faktor-faktor penyebab utamanya adalah tata batas/pembatasan akses, perambahan hutan dan pencurian kayu. Sebagian besar konflik terjadi antara masyarakat hukum adat dengan pengusaha kehutanan. Konflik-konflik kehutanan itu adalah letupan keberatan masyarakat terhadap praktik pengelolaan hutan yang hanya bersandarkan pada hukum negara namun mengesampingkan hukum adat.

Selain menimbulkan konflik, berkurangnya akses masyarakat pada hasil hutan dan ancaman terhadap kepastian status hutan adat mereka mengancam pula kelangsungan hidup masyarakat hukum adat

[2] Tidak semua pengelolaan hutan mendatangkan devisa bagi daerah maupun negara. Data penerimaan daerah Kabupaten Kepulauan Mentawai tahun 2005 menunjukkan bahwa daerah tidak mendapatkan apa-apa dari hasil hutan (*Kompas,* 26 Maret 2005).

yang bersangkutan dan berpotensi meningkatkan angka kemiskinan di Indonesia. Data kependudukan menunjukkan bahwa masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan merupakan salah satu kelompok miskin terbesar di Indonesia (Wollenberg dkk. 2004**)**. Kelangsungan kehidupan kelompok masyarakat ini sangat tergantung dari hutan. Jika akses mereka terhadap hutan dibatasi atau dilarang oleh berbagai kepentingan usaha kehutanan maka kehidupan masyarakat hukum adat akan terancam. Oleh karena itu, Wollenberg dkk. (2004) menyatakan bahwa keberadaan kawasan hutan sangat penting bagi penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Konflik dan kemiskinan di kawasan hutan adalah tantangan besar bagi pelaksanaan kebijakan desentralisasi di bidang kehutanan. Perlu upaya keras untuk memperbaiki keadaan ini. Dalam kaitan itu, tidak pada tempatnya menafsirkan bahwa desentralisasi kehutanan semakin memperparah keadaan sehingga diperlukan resentralisasi bidang kehutanan. Penafsiran *a contrario* seperti ini tidak tepat karena permasalahan terjadi bukan semata-mata kesalahan kebijakan desentralisasi tetapi karena belum semua pemerintah daerah menjalankan kebijakan ini dengan tepat.

Sebagian besar daerah membebani hutan dengan target peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa mempertimbangkan aspek kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat hukum adat. Walaupun demikian, ada juga daerah yang justru melakukan penguatan kedudukan hukum terhadap hutan adat atau hak ulayat pada umumnya, misalnya Pemerintah Kabupaten Lebak di Provinsi Banten yang mengesahkan hak ulayat suku Baduy melalui Perda No. 32 tahun 2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy,[3] Perda Kampar Provinsi Riau No. 12 tahun 1999 tentang Hak Ulayat Masyarakat Adat, Keputusan Bupati Bungo Provinsi Jambi No. 1246 tahun 2002 tentang Pengukuhan Hutan Adat Desa Batu Kerbau Kecamatan Pelepat Kabupaten Bungo dan Keputusan Bupati Merangin Provinsi Jambi No. 95 tahun 2002 tentang Pengukuhan Hutan Adat Rimbo Penghulu Depati Gento Rajo Desa Pulau Tengah Kecamatan Jangkat.

Kebijakan yang diambil oleh Pemda Provinsi Sumatra Barat juga merupakan salah satu contoh dari respon positif daerah terhadap desentralisasi. Respon ini diawali dengan langkah kembali ke *pemerintahan nagari*. Melalui Perda Nagari 2000, yang disahkan 16 Desember 2000, Sumatra Barat menyatakan "selamat tinggal" terhadap sistem pemerintahan desa bentukan Orde Baru. Dengan keluarnya Perda Nagari itu maka *nagari* di Sumatra Barat mempunyai

[3] Lihat tulisan Moniaga (bab 5 dalam buku ini) untuk proses pembuatan Perda Kabupaten Lebak mengenai hak ulayat (catatan penyunting).

dua kedudukan sekaligus yaitu sebagai kesatuan masyarakat hukum adat maupun sebagai pemerintahan terendah. Sebagai pemerintahan terendah yang otonom —sebagaimana halnya pemerintah desa— *nagari* berhak mengatur rumah tangganya sendiri. Oleh karena itu, untuk mendukung kemandiriannya, maka segala aset atau harta kekayaan masyarakat hukum adat (*nagari*) termasuk hutan, dikelola oleh *nagari* untuk kesejahteraan rakyatnya. Tetapi, kebijakan ini tidak sinkron dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 41 tahun 1999 serta masih bermasalah dengan UU No. 5 tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria, UUPA). Itulah yang menyebabkan di era desentralisasi ini posisi hutan adat sedang berada di "persimpangan jalan."

Berkaitan dengan hal di atas, tulisan ini akan membahas tiga masalah pokok, pertama, bagaimana kedudukan hutan adat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik menurut UU No. 41 tahun 1999 maupun UUPA serta peraturan yang berkaitan dengan otonomi daerah. Kedua, bagaimana Pemda Sumbar merespon ketentuan tersebut dalam pengaturan hutan adat di daerah; terakhir, bagaimana pula masyarakat hukum adat menyikapi keberadaan hutan adat khususnya dalam kehidupan ber-*nagari* di Sumatra Barat.

Pengertian dan status hukum hutan adat

Sebelum lebih jauh membahas kedudukan hutan adat, kita perlu memahami apa yang dimaksud dengan hutan adat. Di "persimpangan jalannya" posisi hutan adat diawali dengan ketidakjelasan pengertian hutan adat itu sendiri. Secara hukum, UU No. 41 tahun 1999 tidak mengakui hutan adat sebagai hutan yang sepenuhnya dikuasai oleh masyarakatnya sehingga tidak selalu tepat kita melihat pengertian dan keberadaan hutan adat hanya dengan berpedoman pada UU No. 41 tahun 1999. Perujukan terhadap undang-undang ini adalah untuk memberikan gambaran sekaligus sebagai perbandingan dengan pengertian hutan adat dalam hukum adat dan dalam realitas kehidupan masyarakat hukum adat Minangkabau di Sumatra Barat.

Untuk memahami pandangan UU No. 41 tahun 1999 terhadap keberadaan hutan adat, kita harus memberi perhatian kepada pembagian jenis hutan berdasarkan statusnya. Pembagian jenis hutan menurut undang-undang ini dapat dilakukan berdasarkan dua hal, yaitu berdasarkan status dan fungsinya. Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa hutan berdasarkan statusnya terdiri atas hutan negara dan hutan hak, tidak ada hutan adat. Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

3. Hutan adat di "persimpangan jalan"

Lalu di manakah letak hutan adat? Pernyataan Pasal 5 ayat (1) di atas disambung dengan ayat-ayat berikutnya, bahwa hutan negara dapat berupa hutan adat. Selanjutnya, Pasal 1 huruf f UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Pernyataan yang tidak mengakui status hukum hutan adat sebagai hutan masyarakat hukum adat ini diperkuat lagi dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 yang menyatakan hutan adat yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Pernyataan yang agak persuasif terdapat dalam Pasal 37 yang menyatakan bahwa pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya. Tetapi, tetap saja pemanfaatan hutan adat oleh masyarakat hukum adat tersebut dianggap sebagai hutan negara sehingga kewajiban-kewajiban sebagaimana dikenakan terhadap pengguna hutan negara lain —sepanjang hasil hutan tersebut diperdagangkan— tetap diperlakukan terhadap masyarakat hukum adat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa seolah-olah negara merupakan pemilik semua hutan dan adanya hutan adat hanya merupakan semacam "kebaikan hati" negara terhadap masyarakat hukum adat. Hal ini jelas tidak sesuai dengan prinsip yang terdapat dalam UUPA. Pasal 1 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Artinya, bangsa Indonesialah yang menjadi pemilik dan sumber hak atas seluruh sumber daya agraria, termasuk hutan, bukan negara —apalagi hanya sebuah kementerian seperti Kementerian (dahulu Departemen) Kehutanan.

Secara konstitusional, UU No. 41 tahun 1999 ini sebetulnya juga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan pengakuan dan penghormatan negara terhadap 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. Di samping itu, UU No. 41 tahun 1999 juga kurang memperhatikan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional —yang merupakan hak asasi— harus dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.[4]

[4] Salah satu penyebab terjadinya inkostitusionalitas dari UU No. 41 tahun 1999 adalah dari segi waktu pengesahan keduanya. Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat(3) UUD merupakan hasil dari Amandemen Kedua UUD, 18 Agustus 2000, sedangkan UU No. 41 tahun 1999 sendiri lahir lebih dahulu yaitu 30 September 1999. Persoalan inkostitusionalitas ini harus menjadi salah satu pertimbangan bagi revisi UU No. 41 tahun 1999.

Kembali ke status hutan, pertanyaan berikutnya adalah siapakah yang berwenang menentukan jenis-jenis hutan tersebut? Status hutan sebagaimana tersebut di atas dalam realisasinya ditetapkan oleh pemerintah (pusat). Khusus terhadap hutan adat, pemerintah baru menetapkannya sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada (*de facto*) dan diakui keberadaannya (*de jure*). Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada pemerintah (pusat).

Latar belakang atau dasar pemikiran dari ketentuan di atas dapat dilihat dalam Penjelasan Umum UU No. 41 tahun 1999 sebagai berikut:

> Untuk mengantisipasi perkembangan aspirasi masyarakat, maka dalam undang-undang ini hutan di Indonesia digolongkan ke dalam hutan negara dan hutan hak. Hutan negara ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya. Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dalam pengertian hutan negara, adalah sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dan mengurus oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan. Sedangkan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang telah dibebani hak atas tanah menurut ketentuan UUPA, seperti hak milik, hak guna usaha dan hak pakai.

Bagian lain dari isi UU No. 41 tahun 1999 yang terkait juga dengan sikap pembuat undang-undang terhadap kedudukan hutan adat dan masyarakat hukum adat adalah ketentuan yang terdapat pada bab X tentang Peran Serta Masyarakat, khususnya Pasal 68 ayat (3) dan (4). Pada ayat (3), Pasal ini menyatakan:

> Masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, ayat (4) dari Pasal ini menyatakan:

> Setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan Pasal 68 ayat (3) menyatakan bahwa perubahan status atau fungsi hutan dapat berpengaruh pada putusnya hubungan masyarakat dengan hutan atau bahkan kemungkinan menyebabkan hilangnya mata pencaharian mereka. Agar perubahan status dan fungsi hutan dimaksud tidak menimbulkan kesengsaraan, maka pemerintah bersama pihak penerima izin usaha pemanfaatan hutan berkewajiban untuk mengupayakan kompensasi yang memadai, antara lain dalam bentuk mata pencaharian baru dan keterlibatan dalam usaha pemanfaatan hutan di sekitarnya.

Bila dicermati secara mendalam, tindakan seperti di atas sebetulnya sama dengan tindakan pencabutan hak atas tanah seperti yang diatur UU No. 20 tahun 1961 serta peraturan terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Pencabutan hak atas tanah hanya dilakukan untuk kepentingan umum tidak boleh dilakukan untuk kepentingan sepihak saja apalagi semata-mata untuk mendapatkan keuntungan. Pernyataan Pasal 68 dan Penjelasannya tidak memenuhi syarat untuk bisa dilakukannya pencabutan hak atas karena bukan untuk kepentingan umum. Pencabutan hak atas tanah wajib dilakukan dengan pembayaran ganti kerugian, tidak bisa hanya dengan sekadar kompensasi saja (Pasal 18 UUPA). Jadi, ketentuan ini bertentangan dengan hukum agraria nasional, khususnya UUPA dan UU No. 20 tahun 1961 serta peraturan pengadaan tanah untuk pembangunan.

Hutan adat, hutan ulayat, dan masyarakat hukum adat

Seperti yang saya kemukakan di atas, di samping tidak mengakui status hukum hutan adat sebagai hutan milik atau yang dikuasai masyarakat adat, UU No. 41 tahun 1999 juga menganggap bahwa hutan adat sama dengan hutan ulayat [Penjelasan Pasal 5 ayat (1)]. Jika asumsi seperti ini diterapkan maka jelas akan sangat bertentangan dengan hukum adat yang berlaku di masyarakat Minangkabau, termasuk bertentangan dengan UUPA. Padahal, UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa UUPA dijadikan sebagai pedoman untuk menentukan status hutan. Menurut UUPA, hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hukum adat. Oleh karena itu, untuk menjelaskan apa itu hutan adat perlu dilihat dalam hukum adat secara umum.

Hukum adat tidak membedakan atau tidak memisahkan dengan tegas pengaturan antara tanah dan hutan. Oleh karena itu jenis hak atas tanahnya juga menentukan status hutan yang ada di atasnya. Berkaitan dengan hak atas tanah, hukum adat tidak hanya mengenal hak ulayat (tanah ulayat) tetapi juga mengenal hak-hak milik baik yang bersifat invidual maupun komunal (Sudiyat 1981). Menurut UUPA, hak-hak milik adat tersebut diakui sebagai hak milik, hanya saja jika pemegang

haknya ingin mendapatkan sertifikat maka yang bersangkutan harus mengajukan konversi hak bersamaan dengan proses pendaftaran tanah. Jadi, negara tidak memberikan hak kepada yang bersangkutan karena hak miliknya sudah ada yaitu sebagaimana ditentukan oleh hukum adat.

Oleh karena hutan berada di atas tanah sehingga —sekali lagi saya tegaskan— status tanah menentukan status hutan. Berdasarkan hal itu menurut hukum adat Minangkabau status hutan terdiri atas:

a. Hutan milik (milik adat) yaitu hutan yang berada di atas tanah milik adat. Hutan adat jenis ini dapat pula dibagi menjadi dua bagian yaitu hutan milik perseorangan dan hutan milik komunal (*hutan suku/hutan kaum*).[5]
b. Hutan ulayat yaitu hutan yang tidak dimiliki baik oleh individual maupun kelompok tertentu dalam suatu masyarakat hukum adat seperti *suku* dan *kaum*. Hutan ulayat merupakan hutan yang dikelola oleh suatu masyarakat hukum adat untuk kepentingan bersama (kepentingan umum) atau oleh dan bagi seluruh anggota persekutuannya. Hutan inilah yang dikenal dengan *ulayat nagari* (*hutan nagari*) di Sumatra Barat dan hutan adat jenis ini sajalah yang sesuai dengan makna hutan adat yang dikenal oleh UU No. 41 tahun 1999.

Jelaslah, pandangan UU No. 41 tahun 1999 terhadap hutan adat tidak sinkron dengan ketentuan yang berlaku dalam UUPA dan hukum adat itu sendiri. Oleh karena itu, wajar terdapat perbedaan jawaban tentang apa itu hutan adat antara UU No. 41 tahun 1999 dengan UUPA dan hukum adat.

Bila dihubungkan dengan pengaturan hak ulayat dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya —walaupun juga masih mendapat banyak kritik[6]— maka kita dapat memahami bahwa kedudukan hutan adat, khususnya hutan ulayat, tidak dapat dipisahkan dari hak ulayat. Kecuali itu, kita juga dapat memahami bahwa dalam konsepsi masyarakat hukum adat Minangkabau, tidak semua hutan adat sama dengan hutan

[5] Jenis hutan adat milik komunal seperti ini dapat ditemui hampir di seluruh *nagari* di Sumatra Barat, kecuali *nagari-nagari* yang secara teritorial berada di daerah perkotaan atau berbatasan dengan daerah kota yang memang tidak lagi mempunyai hutan —misalnya *Nagari* Kotobaru Kabupaten Solok. Salah satu contoh konkrit dari eksistensi hutan milik komunal yang dikelola secara baik oleh masyarakat *nagari* adalah apa yang dikenal dengan *parak* yang terdapat di Kotomalintang Nagari Duokoto Kabupaten Agam, Sumatra Barat. Lebih jauh lihat Raharjo, Oktavia dan Azmaiyanti (2004:153-6).

[6] Kritik terhadap UUPA berkaitan dengan pengakuan hak ulayat, antara lain, bahwa UUPA tidak sungguh-sungguh mengakui hak ulayat karena demikian banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi agar hak ulayat mendapat pengakuan (lihat AMAN, ICRAF, dan FPP 2003).

ulayat.

Pengaturan hak ulayat dalam UUPA secara eksplisit terdapat dalam Pasal 3. Pasal ini menyatakan:

> Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari 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.

Bahar (2005:56-7) memberikan kritik yang menarik terhadap isi Pasal 3 UUPA ini. Menurutnya ketentuan ini mempunyai kelemahan dalam hal logika dan secara politik. Dari segi logika tidak mungkin suatu masyarakat hukum adat yang dibangun berdasarkan genalogis dan teritorial menjadi tidak ada, kecuali kalau musnah oleh bencana alam yang sangat dahsyat atau terjadinya *genocide*. Dari segi politik, pernyataan "sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa" merupakan suatu *a priori* yang mengandung kecurigaan dari pemerintah terhadap masyarakat hukum adat. Pernyataan ini menunjukkan seolah-olah masyarakat hukum adat itu bukan merupakan bagian kenasionalan, kenegaraan dan kebangsaan. Bukankah pemenuhan kepentingan masyarakat hukum adat itu merupakan bagian upaya pemenuhan kepentingan nasional?

Terlepas dari persoalan di atas, pengakuan eksistensi hak ulayat oleh UUPA merupakan suatu hal yang wajar, karena hak ulayat beserta masyarakat hukum adat telah ada sebelum terbentuknya negara Republik Indonesia 17 Agustus 1945 (Sumardjono 2001:54). Walaupun demikian, bagi Hartono (1978:47-8) keberadaan hak ulayat tersebut memang harus dilihat juga dalam hubungannya dengan negara. Jika hak ulayat merupakan hak masyarakat hukum adat, maka adalah wajar pula setelah masyarakat hukum adat secara tegas, baik melalui Sumpah Pemuda 1928 maupun Proklamasi Kemerdekaan dan UUD 1945, menyatakan tekad untuk membentuk ikatan kebangsaan dan kenegaraan sebagai Bangsa dan Negara Republik Indonesia; akibatnya, hak ulayat itu diteruskan oleh Republik Indonesia. Di sini, Hartono ingin menyatakan bahwa sejak terbentuknya negara maka keberadaan hak ulayat harus dibingkai dalam kehidupan bernegara, sehingga tidak bebas seperti sebelum bernegara.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah dari manakah asal istilah hak ulayat sebagaimana disebutkan UUPA? Walaupun semua memahami bahwa istilah hak ulayat berasal dari bahasa Minangkabau, termasuk Van Vollenhoven (1926:19), namun UUPA tidak pernah menyebutkan hal itu. Di samping itu, dalam UUPA sendiri, walaupun telah mengakui pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat, kita tidak menemukan

pengertian dari hak ulayat di dalamnya. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 3 UUPA setidaknya dapat menuntun kita untuk menggali apa yang dimaksud dengan hak ulayat oleh UUPA. Benar adanya bahwa hak ulayat yang dimaksud dalam Pasal 3 UUPA itu bukanlah persis seperti hak ulayat yang dikenal dalam masyarakat hukum adat di Minangkabau. Penjelasan Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht*.

Istilah *beschikkingsrecht* pertama kali dipakai oleh Van Vollenhoven (1926) dalam bukunya *Miskenningen van het Adatsrecht*. Pernyataan ini juga didukung oleh Soesangobeng (2000:127-9), sebagaimana halnya juga dikemukakan oleh Burns (2004:14-5), bahwa istilah *beschikkingsrecht* diintroduksi pertama kali oleh Van Vollenhoven pada 1909 dalam kuliahnya yang kedua di Leiden. Walaupun Van Vollenhoven menyebutnya *beschikkingsrecht over den grond* (atas tanah), namun dari ciri-ciri yang dikemukakan, ternyata *beschikkingsrecht* tidak hanya meliputi tanah tetapi juga sumber daya alam lainnya, seperti hutan, air, pasir dan sumber daya alam lainnya yang terkait dengan tanah yang bersangkutan. Van Vollenhoven pun tidak pula —mungkin belum mampu— memberikan pengertian yang tegas terhadap hak ulayat. Dia hanya memberikan ciri-ciri *beschikkingsrecht* yang diterjemahkan oleh (Mahadi 1991:67) sebagai berikut.

a. Hanya warga persekutuan hukum itu sendirilah yang berhak bebas mempergunakan tanah/hutan di wilayah kekuasaannya untuk kepentingan keluarga. Jika digunakan juga untuk dijual maka yang bersangkutan harus membayar iuran [hukum adat Minangkabau menyebutnya *bungo* (Navis 1986:152)]. Mereka boleh membuka tanah untuk pertanian, untuk mendirikan kampung dan mengambil hasil hutan.
b. Orang luar hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan, yang harus membayar *recognitie* dan/atau retribusi kepada persekutuan hukum yang bersangkutan.
c. Persekutuan hukum tetap mempunyai hak pengawasan terhadap tanah-tanah yang telah diolah.
d. Persekutuan bertanggung jawab dalam hal terjadi delik pidana di wilayahnya.
e. Hak ulayat tidak dapat dialihkan selama-lamanya.

Pakar-pakar hukum adat Indonesia menerjemahkan *beschikkingsrecht* dengan bermacam-macam istilah. Sudiyat (1981:2-3), misalnya, menyebut hak ulayat sama dengan istilah yang dikemukakan Djojodigoeno yaitu hak *purba*, sedangkan Soepomo menyebutnya dengan hak *patuanan*. Menurut Sudiyat, hak purba itu adalah hak yang dipunyai oleh suatu

suku (*clan*/*gens*/*stam*), sebuah serikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja, untuk menguasai seluruh tanah se-isinya dalam wilayahnya.

Secara etimologi, istilah hak ulayat masih mengandung perdebatan. Hak ulayat awalnya memang hanya dan lebih populer di Minangkabau. Di daerah-daerah lain di Indonesia, masyarakat menyebutnya dengan berbagai istilah dan konteks berbeda, baik sebagai milik —*patuanan* (Ambon)— maupun sebagai daerah penghasil makanan —*panyampeto* (Kalimantan)— ataupun sebagai lapangan yang terpagar —*pawatasan* (Kalimantan), *wewengkon* (Jawa), *prabumian* (Bali)—, atau sebagai tanah terlarang buat orang lain —*tatabuan* (Bolaang Mangondow). Selanjutnya juga ada istilah *torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *nuru* (Buru), *payar* (Bali), dan *paer* (Lombok) [Ter Haar 1981:85].

Menurut Ter Haar**,** hak masyarakat atas tanah itu dalam lukisan kuno disebut dengan hak *eigendom* (*eigendomsrecht*) dan hak yasan komunal (*communaal bezitsrecht*). Hak terakhir ini menimbulkan jalinan-jalinan yang ruwet. Van Vollenhoven menamakan hak komunal itu dengan *beschikkingsrecht*, yang akhirnya menjadi istilah teknis (Ter Haar 1981:71-2). Karena pada dasarnya penyebutan hak ulayat pada masing-masing daerah di Indonesia terdapat perbedaan, maka UUPA tidak hanya menyebutkan hak ulayat tetapi ditambah dengan "hak-hak serupa lainnya". Sekarang —karena pengaruh UUPA— istilah hak ulayat sudah dipakai oleh sebagian besar —mungkin seluruh— masyarakat hukum adat di berbagai daerah di Indonesia. Biasanya, istilah itu dipakai dalam memperjuangkan atau menuntut hak mereka terhadap pihak-pihak yang "merampas" tanah dan sumber daya alam yang dikuasai oleh masyarakat.

Selama empat dasawarsa sejak dikeluarkannya UUPA, tidak satu pun peraturan perundang-undangan yang menegaskan apa sebetulnya pengertian hak ulayat. Mengapa hal ini terjadi? Apakah kebijakan untuk tidak mengatur hak ulayat ini merupakan suatu kesengajaan dan apakah motif yang terdapat di belakang semua ini? Banyak pihak menyatakan bahwa hal ini mungkin merupakan suatu kesengajaan karena ada yang berpendapat bahwa keberadaan hak ulayat itu tidak perlu diatur karena perlahan-lahan keberadaannya akan lenyap dengan sendirinya, misalnya Harsono (2003).

Situasi berubah dengan kelahiran Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMA/KBPN) No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dengan kelebihan dan kelemahannya, Peraturan ini memberikan angin segar bagi hak ulayat dalam beberapa hal.

Pertama, PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 ini semakin mempertegas pengakuan hukum negara terhadap eksistensi hak ulayat. Hal ini

dapat dilihat pada bagian Konsideran Menimbang huruf a dan b yang menyatakan bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 3 UUPA. Hal ini diperkuat dengan pernyataan berikutnya:

> Pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya.

Kedua, secara yuridis, PMA/KBPN inilah yang pertama kali menyebutkan pengertian hak ulayat. Menurut Pasal 1 angka 1-nya, yang dimaksud dengan hak ulayat adalah:

> Kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Sedangkan yang dimaksud dengan tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Tampaknya, pengertian hak ulayat ini tetap merupakan akumulasi dari ciri-ciri *beschikkingsrecht* yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven sebagaimana dikemukakan di atas.

Ketiga, di samping memberikan penguatan pengakuan dan pengertian hak ulayat, PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 juga mengemukakan kriteria untuk menentukan masih adanya hak ulayat yaitu:

a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari, yaitu adanya masyarakat hukum adat sebagai subjek hak ulayat. Pasal 1 angka 3 PMA/KBPN ini mengartikan masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau pun atas dasar keturunan;
b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari;

c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Keempat persyaratan minimal untuk adanya hak sebagaimana tersebut di atas sesuai dengan dan merupakan ajaran hukum yang berlaku secara universal. Keberadaan suatu "hak" harus dibangun oleh unsur-unsurnya, yaitu minimal adanya subjek hak, adanya objek hak dan adanya aturan yang mengatur hubungan hukum antara subjek dengan objek hak tersebut (Martin 1993:45-50). Walaupun demikian, tetap timbul pertanyaan, apakah layak dan patut kita mengukur keberadaan hak ulayat dengan kriteria tersebut terhadap masyarakat hukum adat yang sudah lebih dari 20 tahun mendapat tekanan dan penghancuran dari UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa? Siapa yang memegang otoritas untuk mengukur dan menyatakan masih ada atau tidaknya hak ulayat? PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 sudah menegaskan bahwa lembaga yang berwenang menentukan keberadaan hak ulayat adalah pemerintah daerah (Pemda) kabupaten melalui peraturan daerah.

Terdapat kemiripan antara PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 dengan UU No. 41 tahun 1999 berkaitan dengan penentuan kriteria adanya hak ulayat dengan kriteria atau syarat masih adanya hutan adat. Keduanya mensyaratkan hak ulayat atau hutan adat itu dapat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Perbedaannya adalah bahwa UU No. 41 tahun 1999 lebih mengutamakan pada masih adanya masyarakat hukum adat yang menguasai hutan adat tersebut bukan pada ulayatnya (hutan ulayat). Pasal 4 ayat (3) UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pernyataan ini menunjukkan bahwa UU No. 41 tahun 1999 bukanlah bermaksud mengakui adanya hutan adat melainkan hanya sekadar memperhatikan kepentingan masyarakat hukum adatnya. Pasal 5 ayat (3) UU No. 41 tahun 1999 menyatakan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Siapakah yang menentukan masih ada dan pengakuan dari manakah yang diperlukan untuk menyatakan masih adanya masyarakat hukum adat itu? Seperti telah disinggung di atas, bahwa pemerintahlah (pusat) lah yang berwenang untuk hal itu.

Pengaturan mengenai masyarakat hukum adat (bukan hutan adat) terdapat pada Pasal 67 UU No. 41 tahun 1999. Ayat (1) Pasal ini menyatakan, bahwa masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada itu berhak:

a. Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari mereka;
b. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang;
c. Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Berkaitan dengan keberadaan dan kriteria untuk menyatakan masih adanya hutan adat sekarang, menarik untuk disimak hasil penelitian Kaisti (2003) tentang hutan adat di Sulawesi Selatan pada era desentralisasi. Kaisti menyatakan bahwa sampai sekarang adat ternyata masih digunakan sebagai kunci untuk menentukan bagaimana sumber daya hutan dialokasikan kepada masyarakat. Menurut Kaisti, ada tiga indikator untuk mengakui hutan adat yaitu tradisi (struktur institusional dan legislasi adat), teritori (batas-batas klaim area) dan waktu (sejarah dari masyarakat di lokasi). Secara esensial, tampaknya hasil studi Kaisti ini masih mempunyai kemiripan dengan kriteria adanya hak ulayat menurut PMA/KBPN No. 5 tahun 1999.

Kemudian, sejalan dengan PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, Pasal 67 ayat (2) UU No. 41 tahun 1999 menyatakan, pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda).[7] Kedua ketentuan ini sebetulnya bisa digabungkan dengan satu Perda saja yaitu Perda tentang pengakuan keberadaan hak ulayat di daerah karena pengakuan terhadap hak ulayat termasuk di dalamnya pengakuan terhadap masyarakat hukum adat sebagai salah satu kriteria dari masih adanya hak ulayat. Persoalan yang mungkin timbul adalah apakah Kementerian Kehutanan bersedia menempuh mekanisme ini? Pertanyaan ini muncul karena Pasal 67 ayat (3) UU No. 41 tahun 1999 tidak sinkron dengan pernyataan ayat (2) bahwa ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan 2 diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP), padahal sudah jelas ayat (2) pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Perda. Pertanyaan berikutnya, apakah PP ini mengatur tentang masyarakat hukum adat atau mengatur tentang hutan adat? Jelas terlihat adanya kontradiksi di antara ketentuan-ketentuan dalam UU No. 41 tahun 1999 itu sendiri tentang masyarakat hukum adat dan hutan adat.[8]

[7] Untuk menentukan status hutan adalah kewenangan pemerintah pusat (Pasal 5 ayat (3) UU No. 41 tahun 1999). Dengan demikian, status hutan adat ditentukan oleh pemerintah pusat sedangkan status atau keberadaan masyarakat hukum adat ditentukan oleh pemerintah daerah.

[8] Tentang posisi UU No. 41 tahun 1999 terhadap hutan adat dan hak masyarakat hukum adat lihat pula tulisan Moniaga dalam buku ini (catatan penyunting).

Berkaitan dengan ini tentu menarik disimak mengenai adanya rencana Kementerian Kehutanan untuk membuat PP tentang hutan adat. Menurut hemat saya, agak aneh pemerintah akan membuat PP hutan adat karena Pasal 67 ayat (3) hanya memberikan mandat untuk membuat PP tentang masyarakat hukum adat bukan hutan adat. Sumardjono (1999) telah mengemukakan beberapa masukan dan kritik sehubungan dengan adanya upaya penggantian UU Kehutanan yang lama (UU No. 5 tahun 1967) dengan UU No. 41 tahun 1999. Sumardjono menyatakan, adalah suatu kejanggalan jika UU No. 41 tahun 1999 mengatur tentang masyarakat hukum adat sementara undang-undang itu sendiri —waktu itu masih berupa Rancangan— menyangkal keberadaan hutan adat. Menurut Sumardjono, pengaturan masyarakat hukum adat berada di luar ruang lingkup UU No. 41 tahun 1999, karena pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat utamanya berkaitan dengan penguasaan tanahnya, termasuk sumber daya alam yang berada dalam wilayahnya. Oleh karena itu, jika UU No. 41 tahun 1999 akan mengatur tentang masyarakat hukum adat harus menyebut secara eksplisit hutan adat di samping hutan negara dan hutan milik. Dengan demikian, Sumardjono mengemukakan pengertian masing-masing hutan tersebut, hutan negara adalah kawasan hutan yang berada di atas tanah negara atau tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak; hutan milik adalah kawasan hutan yang berada di atas tanah yang dilekati dengan hak milik atau hak guna usaha; hutan adat adalah kawasan hutan yang berada di atas tanah masyarakat hukum adat.

Dalam konteks inilah kita juga perlu membahas keberadaan Surat Menteri Kehutanan (Menhut) No. S.75/Menhut-II/2004, 12 Maret 2004, Perihal Surat Edaran Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/ Ganti Rugi oleh Masyarakat Hukum Adat. Pertama, Surat Menhut ini hanya semacam edaran kepada gubernur dan bupati/walikota yang isinya mengingatkan kepala daerah akan isi dari UU No. 41 tahun 1999 berkaitan dengan persoalan masyarakat hukum adat. Surat Menteri ini menimbulkan kesan bahwa selama ini gubernur dan bupati/walikota tidak atau kurang memperhatikan isi dari UU No. 41 tahun 1999 berkaitan dengan kewenangan Pemda dalam penanganan masyarakat hukum adat yang tinggal di sekitar dan dalam kawasan hutan. Oleh karena itu, tetap timbul keraguan apakah gubernur dan bupati/walikota akan menjalankan apa yang diperintahkan oleh Menhut, apalagi baik secara politik maupun secara personal rezim yang berkuasa sudah berubah dan menterinya juga sudah diganti.

Kedua, Surat Menhut ini khusus ditujukan terhadap daerah-daerah yang menghadapi konflik di bidang kehutanan yaitu konflik antara masyarakat hukum adat yang menuntut kompensasi/ganti rugi terhadap pemegang hak pengusahaan hutan (HPH) atau izin usaha pemanfaatan

hasil hutan kayu (IUPHHK). Jika tidak ada tuntutan dari masyarakat hukum adat maka tentu surat ini tidak berarti apa-apa. Di samping itu, Surat Menhut ini juga sudah berprasangka buruk terhadap masyarakat hukum adat bahwa yang dituntut selalu dan hanya kompensasi/ganti rugi. Bagaimana jika masyarakat bukan menuntut kompensasi tetapi menolak HPH/IUPHHK? Jadi ruang lingkup pemecahan masalah yang diinstrusikan oleh Surat Menhut ini masih sempit. Butir 2 huruf a Surat Menhut ini menyatakan, apabila di wilayah gubernur dan bupati/walikota tersebut terdapat tuntutan oleh masyarakat hukum adat di dalam kawasan hutan yang selama ini telah dibebani dengan HPH/IUPHHK, maka terhadap permohonan atau tuntutan tersebut perlu sebelumnya dilakukan penelitian oleh pakar hukum adat, tokoh masyarakat yang ada di daerah yang bersangkutan, instansi atau pihak lain yang terkait serta memperhatikan aspirasi masyarakat setempat untuk menentukan apakah permohonan yang bersangkutan masih merupakan masyarakat hukum adat atau bukan. Penelitian tersebut harus mengacu kepada kriteria keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana ditentukan dalam penjelasan Pasal 67 UU No. 41 tahun 1999.

Ketiga, apakah setelah penelitian selesai dan hasilnya menyatakan bahwa masyarakat hukum adat ada maka sudah dapat ditetapkan status hutan adatnya? Jawabannya belum. Hasil penelitian itu harus terlebih dahulu ditetapkan dengan Perda Provinsi, lalu Perda itu disampaikan kepada Menhut untuk diajukan permohonan penetapannya sebagai hutan adat. Menhut bisa menerima atau menolak permohonan tersebut. Jika Menhut menolak, maka tenaga, waktu dan dana untuk melakukan kegiatan dalam rangka pengakuan hutan adat ini akan terbuang percuma.

Kembali kepada persoalan bagaimana menentukan masih adanya masyarakat hukum adat. Jika PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menentukan kriteria tentang masih adanya hak ulayat seperti dikemukakan di atas maka UU No. 41 tahun 1999 —karena perhatiannya lebih tertuju kepada masyarakat hukum adat— menentukan kriteria masih adanya masyarakat hukum adat. Penjelasan Pasal 67 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

a. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
b. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
c. Ada wilayah hukum adat yang jelas;
d. Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati;
e. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Berkaitan dengan ini, PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 tidak memberikan kriteria masih adanya masyarakat hukum adat tetapi memberikan pengertian yuridis, bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Dalam literatur hukum adat, sebetulnya kita juga bisa menemukan unsur-unsur yang membangun adanya suatu masyarakat hukum adat, misalnya Ter Haar menyebut dengan *rechtsgemeenschappen* seperti yang dikutip Mahadi (1991:60):

a. Adanya sejumlah orang tertentu bertindak, semua merasa terikat, semua mendapat rugi/untung;
b. Adanya keteraturan, orang-orang tertentu atau golongan tertentu mempunyai kelebihan, wibawa, dan kekuasaan (*penulis*: ada pemimpin);
c. Adanya harta benda bersama seperti tanah, air , tanaman, tempat peribadatan dan gedung-gedung lain; semua ikut memelihara harta benda, menjaga kebersihan fisiknya, menjaga kesuciannya dan sebagainya; semua warga boleh menikmati harta benda, orang luar tidak boleh;
d. Tidak ada terlintas di pikiran warga untuk membubarkannya.

Untuk kondisi Sumatra Barat segala persyaratan di atas masih relevan. Kalau kita perhatikan kondisi sosial dan tanah ulayat di Sumatra Barat dengan mempertimbangkan kriteria tersebut di atas, maka tidak diragukan lagi orang Minangkabau akan mudah membuktikan adanya kriteria hak ulayat dan unsur-unsur masyarakat hukum adat tersebut. Apalagi sekarang dengan kembali ke sistem pemerintahan *nagari*, semakin terbuka kesempatan bagi masyarakat atau *anak nagari* untuk menjaga eksistensi tanah ulayat mereka. Pernyataan ini juga didukung oleh beberapa hasil penelitian terkait dengan sumber daya alam di Sumatra Barat, antara lain misalnya Sjahmunir (2001), Biezeveld (2002), dan Benda-Beckmann (2004). Penelitian Sjahmunir (2001) merupakan hasil penelitian tim yang khusus dibentuk oleh Gubernur Sumatra Barat untuk persiapan pembuatan Rancangan Perda Tanah Ulayat.

Hutan adat dan kebijakan kembali ke *nagari*

Sejak berlakunya Perda Nagari 2000[9] sehingga seluruh kabupaten di Sumatra Barat kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai telah

[9] Berdasarkan evaluasi pelaksanaan pemerintahan *nagari* dan berlakunya UU No. 32 tahun 2004, Pemda Sumbar sekarang juga mempersiapkan Ranperda pengganti Perda Nagari 1999. Pada saat tulisan ini dibuat, Ranperda tersebut sudah sampai versi ke 6. Dengan demikian, keberadaan UU No. 32 tahun 2004 sampai saat penelitian ini dilakukan belum berdampak nyata terhadap *pemerintahan nagari* dan kehidupan masyarakatnya.

menerapkan sistem *pemerintahan nagari*. Kebijakan ini secara tidak langsung juga berdampak terhadap keberadaan hutan adat karena hutan adat terdapat dalam wilayah *nagari-nagari*. Penguasaan dan pemilikan terhadap hutan-hutan adat tersebut berkaitan erat dengan struktur sosial masyarakat di *nagari*. Oleh karena itu, dalam tulisan ini saya merasa perlu mengemukakan struktur kehidupan masyarakat hukum adat *nagari* di Sumatra Barat.

Hukum adat Minangkabau telah menentukan syarat untuk adanya suatu *nagari* yang terdapat dalam "*Undang-undang Nagari*", seperti yang dikutip oleh Navis (1984:91–4) dan Nasroen (1971:136). *Undang-undang Nagari* dapat dikatakan sebagai *hukum tata negara nagari,* yang ruang lingkup berlakunya sebatas lingkungan *nagari* yang berstatus otonom. Dalam hal ini terdapat delapan syarat yang harus dipenuhi dalam membentuk suatu *nagari* sebagai berikut:

a. *Babalai bamusajik* (mempunyai balai dan masjid), maksudnya adalah mempunyai *balai* (balairung) tempat roda pemerintahan *nagari* dilaksanakan, baik bidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Anggotanya terdiri atas seluruh penghulu dalam *nagari. Nagari* juga harus mempunyai masjid sebagai tempat peribadatan seluruh anak *nagari*.
b. *Basuku banagari* (mempunyai *suku* mempunyai negeri), maksudnya setiap penduduk *nagari* terbagi ke dalam kelompok masyarakat yang bernama *suku* (*clan*), minimal harus ada empat *suku*.[10] *Banagari* maksudnya, setiap penduduk harus jelas asal-usulnya, baik *suku* maupun *nagari*nya, sehingga dapat diketahui warga *resetlement* atau pendatang yang hendak menetap. Penentuan asal-usul ini sangat penting artinya bagi *nagari*, terutama dalam penentuan hak dan kewajibannya sebagai penduduk *nagari* tersebut.
c. *Bakorong bakampuang* (mempunyai tempat/wilayah dan kampung), maksudnya setiap *nagari* harus mempunyai wilayah kediaman, baik lingkaran pusat dengan batas-batas tertentu secara alamiah maupun lingkaran sebagai perkampungan sebagai satelit (*hinterland*).
d. *Bahuma babendang* (berhuma berbendang), maksudnya adanya pengaturan keamanan terhadap gangguan yang datang dari luar serta pengaturan informasi resmi tentang berbagai hal, seperti musim turun ke sawah, gotong royong dan lain-lain.

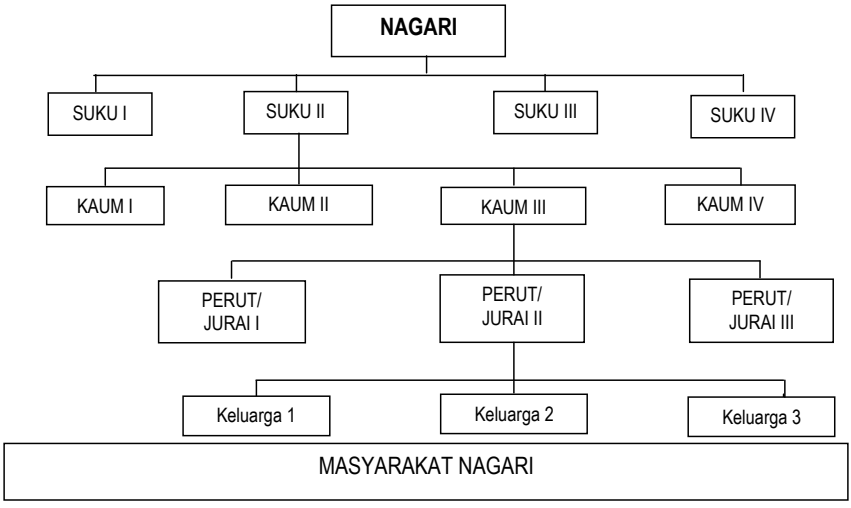
[10] Ketentuan tentang persyaratan berdirinya suatu *nagari* harus terdiri atas *suku-suku* ini telah diakomodasi oleh Pasal 2 Perda Nagari 2000, bahwa setiap *nagari* mempunyai beberapa *suku* dan dengan batas-batas wilayah yang jelas. Draf ke 6 Ranperda Pengganti Perda Nagari 2000 menyatakannya lebih kuat, bahwa *nagari* mempunyai sekurang-kurangnya empat *suku* dengan batas-batas wilayah yang jelas (Pasal 2).

e. *Balabuah batapian* (mempunyai labuh dan tepian), maksudnya mempunyai pengaturan perhubungan lalu lintas dan perdagangan.
f. *Basawah baladang* (mempunyai sawah dan ladang), maksudnya pengaturan sistem usaha pertanian serta harta benda yang menjadi sumber kehidupan dan hukum pewarisan.
g. *Bahalaman bapemedanan* (mempunyai halaman dan medan/ gelanggang) adalah berupa pengaturan rukun tetangga, pesta perkawinan dan permainan.
h. *Bapandam bapusaro* (mempunyai tempat pemakaman), artinya tempat pemakaman serta pengaturan acara penyelenggaraan *anak nagari* yang meninggal dunia.

Dari uraian di atas tergambarlah bahwa suatu *nagari* di Minangkabau terdiri atas kelompok masyarakat yang mempunyai daerah dengan batas-batas tertentu, berpemerintahan atau pemimpin serta mempunyai harta kekayaan tersendiri, lengkap dengan pengaturannya.

Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang dibangun atas dasar genealogis dan teritorial. Secara horisontal, teritorial *nagari* terbagi atau tersebar dikuasai oleh kelompok-kelompok genealogis yaitu *suku*, *kaum*, *perut/jurai* dan keluarga. Jadi secara bertingkat dapat dikemukakan bahwa suatu *nagari* terdiri atas beberapa *suku*; suatu *suku* terdiri atas beberapa *kaum*; suatu *kaum* terdiri atas beberapa *perut/jurai* dan suatu *jurai* terdiri atas beberapa keluarga. Secara sederhana struktur sosial masyarakat hukum adat yang membangun tegaknya suatu *nagari* dapat dilihat pada Skema 1.

Skema 1
Struktur sosial masyarakat hukum adat *Nagari* di Sumatra Barat



Masing-masing kelompok yang membangun tatanan kehidupan ber-*nagari* juga menempati dan menguasai teritori atau bidang-bidang tanah dan kawasan, termasuk hutan, yang kesemuanya disebut tanah adat karena pengaturannya tunduk kepada hukum adat. Orang Minangkabau menyebut hubungan hukum antara orang atau kelompok orang —sebagai subjek hukum— dan tanah dengan istilah ulayat. Oleh karena itu, sesuai dengan struktur sosial kehidupan masyarakat yang digambarkan di atas maka masing-masingnya mempunyai ulayat, mulai dari *ulayat nagari, ulayat suku, ulayat kaum* sampai kepada *ulayat perseorangan (keluarga)*. Jika di atas ulayat masing-masing itu terdapat hutan maka itulah yang disebut dengan hutan ulayat.

Apakah semua jenis ulayat yang disebutkan di atas sesuai atau cocok dengan pengertian ulayat sebagaimana dikemukakan oleh UUPA? Jawabannya adalah tidak karena jika cocok maka tidak seorang pun orang Minangkabau yang tinggal di *nagari* mempunyai hak milik walaupun tanah itu merupakan tanah individual yang didapatkannya melalui jual-beli. Dalam hal ini, penelitian Warman (1998:51-4) menunjukkan bahwa yang sesuai dengan pengertian ulayat sebagaimana dimaksud oleh UUPA hanyalah *ulayat nagari*. Untuk *ulayat suku*, *kaum*, dan keluarga bukanlah merupakan suatu hak ulayat tetapi sebagai tanah milik adat, baik yang bersifat komunal maupun pribadi.

Sebagaimana halnya juga masyarakat hukum adat lainnya, *nagari-nagari* di Sumatra Barat juga menempatkan hutan sebagai salah satu harta kekayaan *nagari* yang harus dikelola untuk kesejahteraan anak *nagari*. Hutan merupakan salah satu sumber daya ekonomi dan sosial yang harus dipertahankan atau dijaga keberadaannya. Hal ini mendapat dukungan dari Perda Nagari 2000 yang menyatakan bahwa hutan merupakan salah satu harta kekayaannya *nagari* sebagai bagian dari ulayat masyarakat hukum adat *nagari*. Pasal 7 Perda Nagari 2000 menyatakan bahwa harta kekayaan *nagari* meliputi:

a. Pasar *nagari*;
b. Tanah lapang atau tempat rekreasi *nagari*;
c. Balai, masjid dan atau surau *nagari*;
d. Tanah, hutan, batang air, tebat, dan laut yang menjadi ulayat *nagari*;
e. Bangunan yang dibuat oleh penduduk/perantau untuk kepentingan umum;
f. Harta benda dan kekayaan lainnya.

Jadi, hutan ulayat diposisikan sebagai salah satu kekayaan *nagari* yang tujuan pengelolaannya sebagai sumber ekonomi bagi pemerintahan *nagari*. Pasal 8 ayat (1) Perda Nagari 2000 menyatakan bahwa hasil dari harta kekayaan *nagari* merupakan salah satu sumber pendapatan asli

nagari.

Bagaimana pengelolaan dan pemanfaatan ulayat *nagari* itu agar bisa memberikan manfaat bagi sebesar-besar kesejahteraan rakyat *nagari*? Pasal 10 Perda Nagari 2000 menyatakan, bahwa pedoman pengelolaan dan pemanfaatan ulayat *nagari* diatur tersendiri dengan Peraturan Daerah Provinsi. Upaya untuk melahirkan Perda Ulayat ini sudah dilakukan oleh Pemda Sumatra Barat segera setelah Perda Nagari disahkan, tetapi sampai sekarang masih belum terwujud. Banyak hal yang menyebabkan mengapa Perda Ulayat itu belum berhasil disahkan sebagaimana mulusnya pengesahan Perda Nagari 2000, baik segi proses lahirnya maupun muatan atau esensinya. Hal ini terungkap, salah satunya, pada acara diskusi publik yang diadakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatra Barat dalam rangka pembahasan Rancangan Perda (Ranperda) Tanah Ulayat, 8 April 2003. Dari segi proses, pembuatan Ranperda ini dianggap dirumuskan secara sepihak oleh Pemda, sedangkan dari segi esensi Rancangan Perda ini dirasa tidak memberikan perlindungan kepada ulayat masyarakat hukum adat

Terlepas dari masalah dikemukakan di atas, sebetulnya ada persoalan yang paling prinsip berkaitan Ranperda Tanah Ulayat ini dari aspek hukum pembentukan perundang-undangan. Ternyata ruang lingkup muatan Ranperda ini "terjepit" di antara beberapa UU, antara lain, UU Pemerintahan Daerah, UUPA dan UU sektoral yang mengatur sumber daya alam (UU No. 41 tahun 1999, UU Pertambangan, UU Sumber Daya Air dan lain-lain). Jadi, posisi Ranperda Tanah Ulayat ini juga berada di "persimpangan jalan", karena itu ia sangat rentan dengan persoalan insinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Warman dan Rachmadi 2005:65-6).

Pengelolaan hutan menurut hukum adat Minangkabau

Dicantumnya hutan sebagai salah satu bentuk ulayat dalam Perda Nagari 2000 merupakan implementasi dari nilai-nilai hukum adat yang mengatur pengelolaan hutan. Fatwa adat sebagai suatu sumber hukum adat menyatakan bahwa ruang lingkup ulayat sebagai berikut (misalnya Nasroen 1971:180):

> *Sekalian nego utan tanah* (seluruh bagian hutan tanah)
> *Baikpun jirek nan sabatang* (baikpun pohon jarak yang sebatang)
> *Baikpun rumpuik nan sakaki* (baikpun rumput yang sehelai)
> *Baiknyo batu nan saincek* (baik batu yang sebutir)
> *Ka bawah sampai takasiak bulan* (ke bawah sampai ketemu pasir bulan)
> *Ka atehnyo sampai mambumbuang jantan* (ke atas sampai menjulang tinggi)
> *Pangkat panghulu punyo ulayat* (merupakan ulayat penghulu).

Maka menurut hukum adat, semua yang ada di hutan ulayat mereka, termasuk semua kayu, merupakan kepunyaan bersama masyarakatnya di bawah pimpinan penghulu di *nagari*.

Dalam bentuk-bentuk pemanfaatannya, hutan dapat pula dibedakan menjadi beberapa golongan yang menunjukkan betapa pentingnya keberadaan hutan bagi masyarakat hukum adat *nagari* (Nasroen 1971:180-1):

a. Hutan lepas (*hutan lapeh*), yang disebut juga dengan *rimbo tuo* (rimba tua), *rimbo gadang* (rimba besar), *rimbo rajo* (rimba raja), *rimbo dalam* (rimba dalam), *rimbo laweh* (rimba luas), *rimbo lapeh* (rimba lepas), *rimbo ana* (rimba sunyi), *rimbo piatu* (rimba piatu). Hutan jenis ini merupakan tempat persiapan mengingat perkembangan jumlah penduduk *nagari*. Di sinilah nanti akan didirikan sawah ladang yang baru, *taratak*, *dusun*[11] dan *nagari*.
b. Hutan atau tanah yang telah dibuka oleh masyarakat tetapi ditinggalkan lagi sehingga kembali dikuasai oleh *nagari*.
c. Hutan atau tanah yang telah diusahakan secara terus-menerus oleh masyarakat *nagari*.[12]

Walaupun hukum adat mengenal berbagai jenis hutan sebagaimana disebutkan di atas namun pemanfaatan hutan pada prinsipnya hanya digunakan untuk keperluan keluarga bukan untuk dikomersialkan. Kearifan ini sebetulnya menyiratkan bahwa tindakan untuk menjadikan hutan, terutama kayu, sebagai komoditas ekonomi semata merupakan tindakan yang tidak populer atau tidak direstui oleh hukum adat (Warman dkk. 2002:2). Oleh karena itu, jika anggota masyarakat hukum adat tersebut mengambil kayu dan hasil hutan lainnya untuk kepentingan komersial, maka di samping harus melapor dan minta izin kepada *nagari*, mereka juga harus memenuhi kewajiban untuk membayar iuran (*bungo*).

Dalam hutan adat Minangkabau dikenal ketentuan, *ka hutan babungo kayu* (ke hutan berbunga kayu), *ka sungai babungo pasie* (ke sungai babungo pasir), *ka lauik babungo karang* (ke laut berbunga karang) dan *ka sawah babungo ampiang* (ke sawah berbunga emping). Di samping sebagai sumber pendapatan *nagari*, kebijakan ini juga merupakan salah satu upaya preventif agar hutan tidak begitu saja dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang hidup sekarang tetapi juga harus dapat mendukung kehidupan generasi mendatang (*sustainable*

[11] Lihat catatan kaki 13 dan 14 untuk pengertian *taratak* dan *dusun*.

[12] Bandingkan dengan tulisan Termorshuizen-Arts (bab 2 dalam buku ini) mengenai perdebatan cakupan wilayah penguasaan masyarakat hukum adat atas di masa kolonial (catatan penyunting).

forest management). Oleh karena itu harus ada upaya untuk mencegah kerusakan sumber daya hutan secara besar-besaran sejak dini.

Hukum adat Minangkabau mengenal beberapa bentuk iuran (*bungo*) terkait dengan komersialisasi ulayat termasuk hutan (Navis 1984:152):

a. *Bungo kayu* (bunga kayu), pajak hasil kayu yang diperniagakan yang besarnya 10%.
b. *Bungo aleh* (bunga alas), pajak hasil hutan lainnya, seperti damar, rotan, dan lain-lain yang diperdagangkan sebasar 10%.
c. *Bungo ampiang* (bunga emping), pajak hasil penggarapan sawah dan ladang yang besarnya 10%.
d. *Bungo tanah* (bunga tanah), pajak hasil tambang sebesar 10%.

Uraian di atas menunjukkan bahwa hukum adat Minangkabau mempunyai aturan yang konkrit dalam mengatur pengelolaan hutan bagi masyarakatnya. Pada saat masyarakat hukum adat *nagari* sekarang menjadi pemerintahan terendah yaitu *pemerintahan nagari* maka sebagian nilai-nilai tersebut diangkat dan dijadikan peraturan yang mengatur pemerintahan *nagari* itu sendiri.

Kebijakan pengelolaan hutan adat di *nagari*

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Perda Nagari 2000 dan nilai-nilai yang berlaku dalam hukum adat sebagaimana dikemukakan di atas, menjadi modal dasar bagi *nagari* dalam melahirkan kebijakan pengelolaan hutan adat. Beberapa *nagari* di Sumatra Barat sudah mencoba untuk membuat kebijakan tentang pengelolaan harta kekayaan *nagari*, termasuk hutan (ulayat). Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh *nagari* lebih terfokus hanya pada *hutan ulayat nagari* yaitu hutan adat yang cocok dengan pengertian hutan ulayat seperti yang dimaksud UU No. 41 tahun 1999 dan UUPA. Hutan adat yang termasuk hutan milik komunal (milik adat) tidak secara langsung mendapatkan dampak dari kebijakan kembali ke *pemerintahan nagari*. Hal ini dapat kita maklumi bahwa sebagai hutan milik adat, keberadaan hutan *kaum* dan *suku* tidak tergantung pada pemerintahan *nagari* —yang berlaku justru sebaliknya *nagari*-lah yang tergantung dengan *suku* dan *kaum*— karena pemilikan dan penguasaannya sudah jelas. Walaupun demikian, dalam uraian ini nanti juga akan disinggung bagaimana pengelolaan hutan milik adat ini sebagai pembahasan tambahan yang membuktikan bahwa hutan adat tidak semuanya merupakan hutan ulayat tetapi juga ada hutan milik adat.

Kebijakan pengelolaan hutan adat di Nagari Simarasok, Kabupaten Agam dikemukakan sebagai kasus pertama dalam melihat kedudukan

hutan adat pada era desentralisasi di Sumatra Barat, khususnya pada tingkat *nagari*. Nagari Simarasok terletak di Kecamatan Baso yang berlokasi tidak jauh dari pinggir Jalan Raya Bukittinggi-Payakumbuh. Nagari ini relatif mudah dijangkau dengan kendaraan bermotor karena dilalui oleh jalan penghubung yang relatif bagus, apalagi setiap hari sekarang sudah ada mobil angkutan perdesaan yang melayani masyarakat untuk pergi ke dan dari Kota Bukittinggi. Berkaitan dengan kedudukan hutan adat, salah satu kebijakan yang diambil oleh Nagari ini, yaitu dikeluarkannya Peraturan Nagari Simarasok No. 1 tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok (selanjutnya disebut Perna Teritorial dan Ulayat Simarasok). Perna ini disahkan tanggal 20 April 2002, satu tahun setelah Kabupaten Agam menerapkan sistem pemerintahan *nagari* dengan diberlakukannya Perda Agam No. 31 tahun 2001 tentang Pemerintahan Nagari.

Perna Teritorial dan Ulayat Simarasok ini tidak secara eksplisit menyebutkan kedudukan hutan adat, karena yang diatur di dalamnya memang bukan khusus tentang hutan adat. Perna ini memberikan ketegasan tentang wilayah dan batas-batas wilayah *nagari* dan identifikasi ulayat sebagai harta kekayaan *nagari*. Jadi, isi dari Perna ini adalah semacam klaim dari Nagari Simarasok terhadap wilayah kedaulatannya dan jika dicermati materinya maka terlihat bahwa hal ini merupakan suatu kebijakan yang progresif. Kalaulah semua *nagari* di Sumatra Barat melakukan hal yang sama maka seluruh wilayah provinsi ini, terutama di daerah kabupaten, akan terbagi habis menjadi teritorial dan *ulayat-ulayat nagari*. Akibatnya, seperti yang dikatakan beberapa pakar hukum adat bahwa di Sumatra Barat tidak ada hutan negara sebab semua hutan, di luar hutan milik komunal, merupakan *hutan ulayat nagari* sebagai salah satu harta kekayaan *nagari*.

Berkaitan dengan kedudukan hutan adat, terdapat beberapa hal menarik yang dapat disimpulkan dari isi Perna Teritorial dan Ulayat Nagari Simarasok ini:

a. Jenis hak atas tanah, termasuk tentunya menentukan status hutan, menurut hukum adat di Nagari Simarasok terdiri atas: hak pribadi, hak wakaf, hak *ulayat kaum*, dan hak *ulayat nagari* (Konsideran Menimbang angka 1). Jadi penentuan status kepemilikan suatu areal tidak ditentukan berdasarkan apa yang tumbuh di atas tanah tetapi berdasarkan siapa yang memiliki dan/atau menguasai tanahnya. Setidak-tidaknya, hal ini membuktikan bahwa hutan adat —hutan yang diatur dengan hukum adat— tidak hanya merupakan hutan ulayat tetapi juga bisa berupa hutan milik adat.
b. Teritorial *nagari* ditetapkan berdasarkan penguasaan *anak nagari* terhadap tanah menurut jenis hak atas tanah disebutkan di atas (Konsideran Menimbang angka (1). Berdasarkan hal ini maka

wilayah hutan yang dijadikan sebagai kegiatan perladangan bagi *anak nagari*, baik yang berupa *taratak*[13] maupun *dusun*,[14] merupakan salah satu indikator dalam menentukan wilayah *nagari* (Konsideran Menimbang angka (2). Di samping berdasarkan fakta-fakta yang disebutkan di atas, penentuan wilayah *nagari* seperti itu juga diperkuat dengan landasan historis.[15] Salah satu catatan sejarah yang dipakai sebagai dasar dalam hal ini adalah sejarah yang bersumber dari salah seorang tokoh adat yaitu Latif Datuk Panduko Sati yang menjadi penghulu sejak sebelum tahun 1900 M (Konsideran Menimbang angka 2).

c. Penentuan wilayah teritorial *nagari* juga ditentukan berdasarkan pengakuan dari *nagari* tetangga, bahwa sampai saat Perna tersebut disahkan sampai tahun 2005 tidak satu pun dari pihak luar Nagari Simarasok yang keberatan dengan kegiatan perladangan *Anak Nagari* Simarasok (Konsideran Menimbang angka 3 dan angka 7).[16] Walaupun tidak ada kesepakatan khusus yang dilakukan bersama dengan *nagari-nagari* tetangga, namun sampai saat ini tidak ada protes dari mereka.[17] Teritorial Simarasok ialah wilayah permukaan bumi sampai teritorial wilayah *nagari* tetangga sekitar Simarasok (Pasal 1 angka 6). Sekali lagi, ketentuan seperti ini mengakibatkan tidak adanya wilayah yang tak bertuan (*res nullius*) yang tersisa di antara batas-batas *nagari*. Dengan kata lain tidak ada tanah negara atau hutan negara di antara wilayah *nagari-nagari* di Sumatra Barat.

d. Terdapatnya klaim bahwa seluruh kekayaan alam yang berada di atas atau di bawah permukaan bumi di wilayah *nagari* merupakan ulayat *nagari*. Dalam hal ini, *ulayat nagari* Simarasok ialah semua permukaan tanah yang bukan milik pribadi, bukan *ulayat kaum*

[13] *Taratak* adalah daerah peladangan yang belum berpemukiman perempuan atau belum ditempati oleh keluarga-keluarga yang mengolah ladang itu (Konsideran Menimbang angka 2).

[14] Dusun adalah wilayah teritorial kecil (tempat perladangan) dari *nagari* yang telah berpemukiman perempuan lengkap sekurang-kurangnya satu *kaum* (Konsideran Menimbang angka 2).

[15] Bandingkan kembali kecocokannya dengan penelitian Kaisti (2003) di Sulawesi Selatan, bahwa unsur waktu (historis) merupakan salah satu indikator untuk menentukan hutan adat.

[16] Dalam hukum agraria, ketentuan seperti disebut dengan asas *contradictio delimitatie*, artinya seseorang baru dikatakan berhak atas atas sebidang tanah jika orang-orang atau pemilik yang berbatasan dengan tanah tersebut mengakui bahwa orang yang bersangkutanlah pemilik tanah itu (Harsono 2003).

[17] Hal ini juga terungkap dalam wawancara saya dengan dua orang tokoh adat yaitu Datuk Reno Basa, Penghulu Suku Jambak, Anggota Kerapatan Adat Nagari (KAN) Simarasok dan Ketua Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN) dan Datuk Indo Marajo, Anggota KAN Simarasok, 14 Juli 2004.

> dan bukan tanah wakaf, semua sungai, banda (selokan) dan banda buatan serta semua yang berada di bawah muka bumi dalam teritorial Nagari Simarasok (Pasal 4 angka 1). Secara rinci Pasal 4 angka 2 menyatakan, sungai dan anak sungai dan banda yang termasuk *ulayat nagari* Simarasok ialah Sungai Batang Agam, Banda Jabua, Banda Anak Air, Banda Jambak, Banda buatan (irigasi) dan banda lainnya yang terletak dalam teritorial Nagari Simarasok. Begitu juga dengan semua yang di bawah muka bumi teritorial Nagari Simarasok termasuk *ulayat nagari* Simarasok di antaranya ialah Guo (Gua) nan Panjang Simarasok, batuan, mineral atau tanah atau lainnya di bawah teritorial Nagari Simarasok dengan batas vertikal pada batas-batas teritorial Nagari Simarasok (Pasal 4 angka 3).

Dari isi Perna ini tampak bahwa *nagari* betul-betul merupakan sebuah "negara kecil" yang otonom dan seakan-akan terlepas dari NKRI. Bagaimana hal ini bisa terjadi? Apakah asumsi seperti ini benar dan apa latar belakang *nagari* membuat peraturan seperti ini? Gejala ini dapat dijelaskan dengan, pertama, bahwa lahirnya Perna yang isinya seperti di atas tidak lain disebabkan karena kuatnya dampak kebijakan desentralisasi pasca-Orde Baru. Semangat desentralisasi itu tidak hanya dirasakan oleh daerah provinsi dan kabupaten/kota tetapi juga sampai ke tingkat paling bawah yaitu *nagari* (desa). Kedua, adanya dorongan yang kuat dari masyarakat hukum adat *nagari* untuk merevitalisasi nilai-nilai hukum adat mereka dalam mengatur pengelolaan sumber daya alam di wilayah persekutuannya. Desentralisasi membuka kesempatan untuk menghidupkan kembali hukum adatnya. Ketiga, secara hukum apa yang dilakukan masyarakat hukum adat *nagari* telah mendapat pembenaran dari Perda Nagari 2000. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, tanah, hutan, sungai dan lain-lain adalah ulayat yang merupakan harta kekayan *nagari*. Perda Nagari sendiri juga mendapat landasan yuridis dari UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat itu.

Pertanyaan yang lain adalah tentang posisi UU No. 41 tahun 1999 —termasuk UU Pertambangan dan undang-undang lain-lain terkait dengan pengelolaan sumber daya alam— dalam berbagai Perda dan Perna tentang *nagari* ini? Konsideran Mengingat dari Perda Nagari tahun 2000 tidak mencantumkan UU No. 41 tahun 1999, UU Pertambangan, bahkan UUPA. Seolah-olah UU No. 41 tahun 1999 dan UU Pertambangan termasuk UUPA hanya terhenti sampai pada peraturan di tingkat provinsi. Dalam kondisi seperti ini bagaimana kita dapat mengukur kedudukan hutan adat di Sumatra Barat berdasarkan UU No. 41 tahun 1999, yang memang juga tidak mengakui hutan adat?

Kembali ke Nagari Simarasok, bagaimana pelaksanaan Perna Teritorial dan Ulayat itu? Berdasarkan studi lapangan sampai sejauh ini tampaknya Perna tersebut masih berjalan dengan baik, kecuali hal yang berkaitan dengan pengelolaan sarang walet alam yang terdapat di Guo Panjang Nagari, Nagari Simarasok. Sarang walet merupakan salah satu jenis hasil hutan non-kayu, oleh karena itu tentu pengelolaannya harus mengacu kepada UU No. 41 tahun 1999. Berdasarkan studi ini terlihat bahwa dalam kasus sarang walet di Nagari Simarasok, baik hukum negara maupun hukum adat, sama-sama tidak berlaku. Hukum yang berlaku adalah hukum yang dibuat sendiri oleh kelompok-kelompok pengelola Guo Panjang tersebut atas dukungan oknum aparat keamanan setempat.[18]

Kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Nagari Simarasok berkaitan dengan hutan adat khusus mengenai *hutan ulayat nagari* saja, tidak mengatur bagaimana kedudukan dan pengelolaan hutan adat yang dimiliki oleh *suku* dan/atau *kaum* di dalam teritorialnya. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan kembali ke *nagari* tidak secara langsung berdampak terhadap kedudukan hutan milik adat yang terdapat di *nagari-nagari*, karena memang kedudukan dan pengelolaannya sudah jelas sebagai milik bersama dari *suku/kaum* yang bersangkutan. Keterlibatan *pemerintahan nagari* dalam hal ini sangat terbatas, yaitu dalam hal terjadinya peralihan pemilikan atas hutan adat tersebut maka harus diketahui oleh *pemerintah nagari* dan Kerapatan Adat Nagari (KAN).[19]

Kasus kedua yang akan dikemukakan dalam tulisan ini adalah kedudukan dan pengelolaan hutan adat di Kotomalintang, Nagari Duokoto, Kecamatan Tanjungraya yang juga berada dalam wilayah Kabupaten Agam. Nagari Duokoto terdiri atas dua *koto*, yaitu Kotomalintang dan Kotogadang. Pada saat studi ini dilakukan tengah berlangsung upaya pemisahan terhadap keduanya menjadi dua *nagari*.

Nagari Duokoto terletak di daerah kemiringan di pinggir Danau Maninjau yang berjarak lebih kurang 25 kilometer dari Lubuk Basung, ibukota Kabupaten Agam. Hampir sama dengan *Nagari* Simarasok, yang disinggung di atas, Nagari Duokoto ini juga relatif mudah dijangkau dari ibukota kabupaten karena jalannya sudah baik dan setiap hari sudah ada mobil angkutan perdesaan yang beroperasi di daerah ini.

[18] Secara rinci persoalan terkait dengan pengelolaan sarang walet ini dapat dilihat dalam Dt. Rajo Mangkuto (2005).

[19] Pernyataan seperti ini juga dapat disimpulkan dari wawancara saya dengan Datuk Reno Basa, Penghulu Suku Jambak, Anggota KAN Simarasok dan Ketua BPRN dan Datuk Indo Marajo, Anggota KAN, 14 Juli 2004 serta beberapa kali diskusi dengan H.A. Datuk Rajo Mangkuto, Walinagari Simarasok, di antaranya diskusi 18 Agustus 2005.

Masyarakat di Nagari Duokoto menyebut dengan nama *parak* untuk hutan adat yang ditumbuhi oleh tanaman buah-buahan baik yang sengaja ditanam oleh pemiliknya maupun yang tumbuh secara alamiah. Untuk sebutan *parak* pada *nagari-nagari* lain di Sumatra Barat biasa dikenal juga dengan *ladang* atau *palak*. Tanaman buah yang mendominasi tumbuh di *parak* adalah durian.[20] *Parak* merupakan 'daerah penyangga', *buffer-zone*, antara hutan lindung dengan daerah perkampungan dan persawahan. Masyarakat hukum adat setempat memahami bahwa *parak* berfungsi untuk menjaga ketersediaan air untuk keperluan mereka baik untuk kebutuhan sehari-hari maupun untuk mengairi sawah-sawah mereka. Dalam skala yang lebih luas tentu saja keberadaan *parak* sangat penting bagi tersedianya sumber air bagi Danau Maninjau, yang sekarang sudah banyak dibebani oleh keperluan komersial terutama untuk Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Maninjau.

Kedudukan dan pengelolaan hutan adat yang disebut dengan *parak* di lokasi ini berbeda dengan hutan adat di Nagari Simarasok di atas. Kedudukan *parak* di Nagari Duokoto terutama di Kotomalintang tidak terlalu terpengaruh oleh kebijakan kembali ke *nagari*. Sampai saat penelitian ini dilakukan belum satu pun Perna yang dikeluarkan berkaitan dengan pengelolaan ulayat khususnya hutan adat. Kondisi ini dapat dipahami karena memang *nagari* ini sedang menghadapi upaya pemisahan menjadi dua *nagari*, sehingga perhatian untuk mengeluarkan Perna kurang.

Secara hukum, *parak* bukanlah merupakan ulayat *nagari* karena tidak dikelola oleh *nagari*. *Parak* adalah hutan adat yang berstatus hutan milik *suku* dan/atau *kaum* yang pengelolaannya berada sepenuhnya di bawah penguasaan *suku* dan/atau *kaum* yang bersangkutan. Dalam praktik pengelolaannya terdapat kearifan-kearifan tradisional yang menggambarkan solidaritas sosial di antara anggota masyarakat yang berasal dari berbagai *suku*, tetapi hal itu tidak mempengaruhi bahwa status *parak-parak* tersebut sebagai tanah hutan milik masing-masing *suku* dan/atau *kaum* yang ada di masyarakat hukum adat setempat. Bila ditinjau dari UU No. 41 tahun 1999 maka status hutan adat seperti *parak* ini tidak terakomodasi dalamnya, karena bukan termasuk hutan ulayat seperti dimaksud oleh UU No. 41 tahun 1999.

Bagaimana dengan hutan ulayat *nagari* yang terdapat di Nagari Duokoto ini? Secara formal, sampai saat studi ini dilakukan belum ada Perna yang mengatur tentang ulayat dan teritorial *nagari* seperti di Simarasok. Oleh karena itu tentu saja ketentuan hukum adat tentang tanah dan hutan, seperti telah dikemukakan di atas, akan dijadikan

[20] Deskripsi lengkap dan lebih menarik tentang *parak* ini bisa dilihat dalam Raharjo, Oktavia, dan Azmaiyanti (2004:153-8).

sebagai pedoman untuk melihat kedudukan hutan ulayat *nagari*. Secara umum dapat dikatakan bahwa seluruh hutan yang terdapat di *nagari*, selain hutan milik pribadi dan hutan milik adat, merupakan hutan ulayat *nagari*.

Selain *parak*, Nagari Duokoto juga mempunyai hutan yang tidak dikuasai atau dimiliki oleh kelompok *suku/kaum* atau anggota masyarakat hukum adat, walaupun tetap ada yang melakukan pemungutan hasil hutan non-kayu. Hutan jenis ini terdapat di luar dan berbatasan dengan *parak* yang berfungsi dan dijaga oleh masyarakat sebagai hutan lindung. Masyarakat setempat menyebut hutan lindung ini dengan nama *hutan rintih*.[21] Menurut informasi, baik dari masyarakat maupun dari walinagari, *hutan rintih* merupakan hutan lindung yang lokasi dan batas-batasnya disepakati antara masyarakat hukum adat *nagari* dengan Pemerintah Hindia-Belanda dahulu. Sebagai bukti, sampai sekarang masih dapat ditemui patok atau tanda batas hutan lindung dengan *parak-parak* masyarakat. Berbeda dengan di Nagari Simarasok, pada umumnya masyarakat Nagari Duokoto menyebut dan mengakui bahwa *hutan rintih* itu merupakan hutan negara atau hutan lindung. Masyarakat cenderung menyamakan hutan lindung dengan hutan negara karena memang fakta menunjukkan bahwa hutan lindung itu dilindungi oleh aparat negara.

Kasus terakhir untuk melihat kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi ini adalah Nagari Sungai Kamuyang, Kecamatan Luak, Kabupaten 50 Kota. Secara geografis dan sosial ekonomi, lokasi Nagari Sungai Kamuyang hampir sama dengan kondisi dua *nagari* sebelumnya. Nagari Sungai Kamuyang terletak tidak jauh dari Kota Payakumbuh, ibukota Kabupaten 50 Kota. Wilayah *nagari* ini juga dapat diakses relatif mudah dari Kota Payakumbuh karena ada angkutan perdesaan yang beroperasi setiap saat melewati *nagari* ini. Tidak ada yang terlalu istimewah dari *nagari* ini jika kita lihat sepintas lalu, tetapi jika kita masuk menelusuri seluruh wilayahnya yang berada di ketinggian karena memang di daerah kaki Gunung Sago —salah satu gunung sangat terkenal di Sumatra Barat— maka kita akan menemukan keindahan alam *nagari* ini. Jika kita berdiri di atas salah satu lokasi tanah dan *hutan ulayat nagari* yang terletak di Dusun Sibaladung, hampir semua sisi Kota Payakumbuh bisa disaksikan dari *nagari* ini. Nagari Sungai Kamunyang juga mempunyai sumber daya air yang cukup banyak sehingga menjadi salah satu *nagari* pemasok air untuk Perusahan Daerah Air Minum setempat.

Di balik keindahan Nagari Sungai Kamuyang terdapat kebijakan pemanfaatan tanah ulayat yang telah dikukuhkan dalam Perna Sungai

[21] Hal ini juga tergambar dari wawancara saya dengan A. Sutan Djamaris, tokoh masyarakat setempat, 12 Juni 2004, sebagaimana dikuatkan oleh M. Idrus Dt. Rajo Angek Nan Kuniang, Walinagari Duokoto (wawancara 30 Juli 2004).

Kamuyang No. 1/2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari (selanjutnya disebut Perna Tanah Ulayat Sungai Kamuyang). Beberapa hal yang dapat dicatat dari Perna ini adalah:

a. Perna Ulayat ini tidak mengatur mengenai hutan adat yang ada di *nagari*, karena tujuan utamanya hanya untuk mengatur pemanfaatan tanah *ulayat nagari* yang langsung ditunjuk secara eksplisit oleh Perna. Tetapi, jika kita menyimak isi Perna ini dengan teliti maka kita menemukan bagaimana pandangan *nagari* ini terhadap status hutan yang ada di wilayah *nagari*nya. Pertama, menurut Pasal 5 huruf b yang mengatur tentang penunjukkan tanah-tanah *ulayat nagari* Sungai Kamuyang, ada tiga wilayah yang diklaim sebagai tanah *ulayat nagari* Sungai Kamuyang sekaligus dengan menentukan batas-batasnya. Dari ketiga lokasi tanah *ulayat nagari* tersebut yang terkait dengan kedudukan hutan dalam wilayah Nagari Sungai Kamuyang adalah lokasi kedua dari tiga lokasi yang dinyatakan dalam Pasal 5 Perna tersebut. Secara lengkap Pasal 5 huruf b menyatakan, bahwa salah satu tanah *ulayat nagari* dalam hal ini adalah tanah yang dikuasai penuh oleh *nagari* terletak di selatan Sibaladung dan Madang Kadok yang berbatas sebelah timur dengan Batang Punago, sebelah barat dengan Nagari Tanjung Haro, Sikabu-kabu di Polongan Tangah Lurah Lubuak, serta sebelah selatan dengan jalan *boswessent* (hutan lindung). Selanjutnya, Pasal 12 ayat (1) Perna Ulayat ini juga menunjukkan hal yang sama, bahwa tanaman keras dapat ditanam pada lahan kritis, batas tanah *nagari* dengan tanah ulayat *kaum/suku* (tanah milik adat *kaum/suku*), batas tanah *ulayat nagari* dengan hutan lindung serta batas antar *nagari* yang ditanam oleh *pemerintah nagari*. Setidak-tidaknya dari dua pernyataan yang terdapat dalam Perna Ulayat Nagari yang dikemukakan di atas dapat ditafsirkan dan diketahui bagaimana pandangan Nagari Sungai Kamuyang terhadap kedudukan hutan, khususnya hutan lindung, yang ada di wilayahnya. Dengan tegasnya penunjukkan batas tanah *ulayat nagari* dengan hutan lindung maka dapat disimpulkan bahwa hutan lindung bukanlah merupakan *ulayat nagari* Sungai Kamuyang. Pandangan ini hampir sama dengan pandangan masyarakat di Nagari Duokoto yang cenderung beranggapan bahwa hutan lindung sama dengan hutan negara.[22] Kesamaan pandangan dari kedua *nagari* ini bisa dimaklumi karena keduanya belum membuat Perna tentang teritorial *nagari* masing-masing.

[22] Pandangan sebagian anggota masyarakat hukum adat Nagari Sungai Kamuyang seperti ini terungkap dalam diskusi saya dengan kelompok tani pengelola *tanah ulayat nagari* di lokasi ladang mereka, 21 Januari 2004.

b. Hampir sama dengan pandangan Nagari Simarasok, Nagari Sungai Kamuyang menganggap tanah *ulayat nagari* sebagai salah satu aset yang dimiliki oleh *nagari*. Dalam memahami hal ini, pembuat Perna menyatakan bahwa tanah *ulayat nagari* adalah berstatus sebagai tanah *milik nagari* (Pasal 2 Perna Tanah Ulayat). Secara hukum, pernyataan ini bertentang dengan UUPA karena menurut UUPA *nagari* tidak bisa memiliki tanah seperti orang atau warga negara Indonesia dan badan hukum tertentu [Pasal 21 ayat (1) dan (2) UUPA].
c. Perna ini juga menguatkan berlakunya kembali hukum adat dalam pengelolaan sumber daya alam, terutama dalam pemanfaatan tanah, yaitu berkaitan dengan pemberlakuan *bungo* (iuran). Pasal 15 ayat (1) Perna Ulayat Nagari ini menyatakan bahwa setiap orang yang memanfaatkan tanah ulayat *nagari* wajib membayar *bungo* tanah kepada *nagari*. *Bungo* tanah adalah istilah lain dari sewa tanah berupa iuran yang dipungut *pemerintah nagari* atas pemanfaatan tanah *ulayat nagari* oleh *anak nagari* atau badan usaha. Hasil dari iuran ini digunakan untuk pembangunan *nagari* dan kesejahteraan *anak nagari* (Pasal 1 huruf j Perna Ulayat Nagari).
d. Tujuan utama dari Perna ini adalah untuk memberikan kejelasan status tanah *ulayat nagari* yang selama ini belum jelas, terutama yang berada di Dusun Sibaladung, karena tanah tersebut berasal dari *reclaiming* masyarakat terhadap hak guna usaha dari suatu perusahaan peternakan yang pernah beroperasi di *nagari* ini.[23]

Kesimpulan dan rekomendasi

Berdasarkan uraian tentang kedudukan hutan adat pada era desentralisasi di atas, dapat disimpulkan adanya ketidakjelasan status hutan adat di Indonesia. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hutan adat betul-betul sedang berada di "persimpangan jalan". Kesimpulan ini dapat dilihat setidak-tidaknya dari tiga hal:

a. Ketidakjelasan status hutan adat disebabkan adanya insinkronisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hutan adat. Secara yuridis, status hutan adat tidak diakui oleh UU No. 41 tahun 1999 sebagai hutan yang dikuasai penuh oleh masyarakat hukum adat, sementara itu UUPA —walaupun menyatakan hukum adat sebagai hukum positif atas sumber daya agraria— juga terlihat masih mendua dan tidak tegas. Pada sisi lain, UU Pemerintahan Daerah membuka peluang yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah sampai kepada pemerintahan desa (*pemerintahan nagari* di

[23] Hal ini diungkapkan juga oleh Luzon Lanjumin, Walinagari Sungai Kamuyang, wawancara, 13 Juni 2004.

Sumatra Barat) untuk mengklaim hutan adat sebagai hak ulayat. Hal ini menimbulkan kebimbangan bagi kita tentang dasar hukum yang mana yang akan dirujuk dalam menentukan kedudukan hutan adat. Oleh karena itu, penemuan hukum oleh hakim menjadi sangat penting jika terjadi sengketa tentang hutan adat.

b. Terdapat perbedaan mendasar antara UU No. 41 tahun 1999 dengan UUPA dan/atau hukum adat Minangkabau dalam memberikan pengertian terhadap hutan adat. UU No. 41 tahun 1999 berpendapat bahwa hutan adat sama dengan hutan ulayat, tetapi UUPA dan hukum adat Minangkabau melihat bahwa hutan ulayat hanya merupakan salah satu bentuk dari hutan adat, karena masih ada hutan milik adat baik bersifat pribadi maupun yang bersifat komunal (*hutan suku* dan/atau *hutan kaum*). UU No. 41 tahun 1999 menyatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang berada di wilayah masyarakat hukum adat, jika pernyataan ini juga diterapkan terhadap hutan milik adat tentu saja akan menjadi permasalahan besar bagi hak asasi masyarakat hukum adat.
c. Pada tingkat masyarakat hukum adat, tempat di mana hutan adat itu ditemui, juga terdapat ketidaksamaan pandangan dan sikap dalam melihat keberadaan hutan adat. Hal ini akan lebih terlihat jika masyarakat hukum adat tersebut juga dijadikan sebagai tingkat pemerintahan terendah —seperti *pemerintahan nagari* di Sumatra Barat— yang juga berhak membuat peraturan tentang aset atau harta kekayaannya. Ada masyarakat hukum adat yang memandang bahwa hutan adat merupakan bagian hak ulayat yang sekaligus berkedudukan sebagai harta kekayaan mereka. Ada pula sebagian masyarakat hukum adat yang melihat adanya perbedaan antara hutan adat dengan hutan negara, walaupun anggapan ini masih perlu diluruskan karena mereka menganggap bahwa hutan lindung sama dengan hutan negara. Tampaknya masyarakat tidak terlalu mempersoalkan status hutan —hutan negara atau hutan ulayat—sepanjang tidak ada pihak ketiga yang mengatasnamakan negara mengelola hutan untuk mencari keuntungan.

Berkaitan dengan kenyataan yang dihadapi oleh hutan adat sebagaimana dikemukakan di atas, maka untuk ke depan ada beberapa rekomendasi yang perlu menjadi perhatian:

a. Seluruh undang-undang yang terkait dengan pengelolaan sumber daya agraria, terutama UU No. 41 tahun 1999 dan UUPA dan lain-lain, perlu segera disinkronkan dengan UU Pemerintahan daerah, agar adanya kesamaan persepsi dalam melihat kedudukan hutan adat sesuai dengan paradigma desentralisasi.

b. Perlu studi mendalam tentang bagaimana mendorong adanya sinergi antara negara atau pemerintah dengan masyarakat hukum adat terkait pengelolaan hutan adat dengan menggunakan perspektif pluralisme hukum. Salah satu metode yang kiranya dapat diterapkan untuk mengakomodasi pluralisme hukum dalam pengelolaan hutan adat adalah dengan mendorong lahirnya peraturan desa (Perdes) —Peraturan Nagari di Sumatra Barat— jika pemerintahan desa dibentuk berdasarkan kesatuan masyarakat hukum adat. Jadi, akan terdapat Perdes yang berbeda-beda dalam melihat kedudukan hutan adat untuk mencapai tujuan yang sama yaitu penyelenggaraan kehutanan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Di negara-negara Anglo Saxon, dalam rangka mengakomodasi pluralisme hukum berlaku prinsip *judge made law*, mungkin perlu dipertimbangkan bahwa untuk Indonesia —yang memang secara historis termasuk negara yang memakai Sistem Eropa Kontinental— untuk mendorong *village made law*. Hal ini ditujukan agar jaminan kepastian berusaha di bidang kehutanan tidak saja diberikan oleh hukum negara tetapi juga oleh hukum adat.

4

Reformasi hukum periferal: Kepastian tenurial dan hutan kemasyarakatan di Lampung

Myrna A. Safitri

Pendahuluan

Deforestasi[1] dan konflik memperebutkan klaim penguasaan atas tanah dan sumber daya hutan yang terjadi antara masyarakat dengan pemerintah/perusahaan dan antar kelompok masyarakat menandai krisis ekologi dan sosial dalam sejarah kehutanan dunia maupun Indonesia. Kedua masalah ini pada umumnya berakar dari ketiadaan atau terbatasnya kepastian terhadap hak penguasaan dan pengelolaan –tenurial— masyarakat atas tanah dan sumber daya hutan (*community forest tenure security*). Literatur hukum dan pembangunan mempercayai bahwa kepastian tenurial terutama kepastian yang terjamin secara hukum (*legal tenure security*, untuk selanjutnya kedua istilah digunakan bergantian) merupakan prasyarat penting untuk mencapai berbagai tujuan pembangunan: kepastian berusaha, pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan (Demsetz 1967; de Soto 2001; Deininger 2003; Hobley 2007). Demikian pula, kepastian tenurial dipandang sebagai faktor penting untuk meminimalkan konflik dan meningkatkan insentif masyarakat melestarikan hutan (Lynch dan Harwell 2002; FAO 2007) hingga pemenuhan hak asasi manusia dan pengimplementasian prinsip-prinsip negara hukum dalam rezim hak penguasaan atas tanah dan sumber daya alam (Ellsworth dan White 2004; Cass 2006; Wily 2006). Oleh karena itu, menyediakan dan menguatkan *legal tenure security* bagi masyarakat adalah agenda reformasi hukum yang tidak bisa ditawar.

[1] Tulisan ini mengacu pada definisi tentang deforestasi yang digunakan oleh *Food and Agricultural Organization*-(FAO), yakni perubahan hutan alam menjadi bentuk penggunaan lahan lainnya atau pengurangan tegakan pohon secara signifikan dalam jangka waktu lama atau permanen hingga mencapai kurang dari 10% tegakan (FAO 2005). Yang terakhir ini adalah syarat minimal untuk dapat dinyatakan sebagai 'hutan' menurut FAO; sebuah definisi yang longgar karenanya mendapat banyak kritik. Namun, perdebatan tentang definisi hutan tidak menjadi fokus tulisan ini.

Memberikan legalitas pada berbagai bentuk penguasaan dan pengelolaan masyarakat atas tanah dan sumber daya hutan adalah wujud dari *legal tenure security*. Sejak berakhirnya rezim pemerintahan Orde Baru, Kementerian (sebelumnya Departemen) Kehutanan lebih banyak menghasilkan kebijakan yang memungkinkan masyarakat secara sah mengelola hutan-hutan negara[2] daripada masa sebelumnya. Kementerian ini telah menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan pengelolaan hutan berbasis masyarakat, termasuk hutan kemasyarakatan.[3] Izin hutan kemasyarakatan telah memungkinkan masyarakat desa hutan memanfaatkan tanah dan sumber daya dalam hutan negara dan menerapkan aturan-aturan lokal mereka atas kawasan tersebut. Namun, dalam kurun waktu 2003–2007 masa depan hutan kemasyarakatan tidak menentu. Pemberian izin mengalami penundaan bahkan penghentian, sedangkan peraturan yang kemudian dikeluarkan oleh Kementerian Kehutanan tidak banyak lagi mendukung pelaksanaan hutan kemasyarakatan.

Melihat perkembangan peraturan hutan kemasyarakatan tersebut maka dalam tulisan ini saya ingin mempertanyakan seberapa mampukah peraturan-peraturan dan perizinan tersebut menghadirkan dan menguatkan *legal tenure security* bagi masyarakat di hutan-hutan negara. Selanjutnya, saya juga mempelajari bagaimana situasi keberadaan dan ketiadaan kepastian hukum itu mempengaruhi insentif masyarakat desa untuk melestarikan hutan dan menyelesaikan konflik. Tulisan ini menganalisis kedua pertanyaan tersebut dengan menjadikan Provinsi Lampung sebagai lokus kajian. Provinsi ini tercatat memiliki banyak kasus deforestasi dan konflik hutan. Demikian pula di sini terdapat relasi antar kelompok etnis yang kompleks. Menariknya, hutan kemasyarakatan telah dikembangkan di sini baik atas inisiatif Pemerintah Pusat ataupun daerah. Kasus Lampung, sebagaimana saya amati selama penelitian lapangan pada tahun 2004–2005, telah membuktikan bahwa hutan kemasyarakatan bukan hanya urusan memberikan legalitas pada hak masyarakat. Efektifitas pengakuan terhadap tujuan melestarikan hutan, menyejahterakan masyarakat dan menciptakan tertib sosial terkait dengan konteks sosio-politik dan ekologis dimana hak-hak itu diakui dan dijalankan. Berbagai jenis klaim atas tanah, penelusuran sejarah hubungan antar kelompok masyarakat, hubungan kekuasaan di antara aparat pemerintah setempat, maupun persepsi berbeda

[2] Pasal 1 angka 4 UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan mendefinisikan hutan negara sebagai hutan yang yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.

[3] Pilihan yang lain misalnya hutan adat, hutan dengan tujuan khusus, hutan desa, hutan tanaman rakyat dan program kemitraan dengan badan usaha. Analisis hukum dan kajian empiris tentang hutan adat lihat tulisan Warman dan Moniaga dalam buku ini (catatan penyunting).

antara masyarakat dan pemerintah mengenai nilai sumber daya, juga mempengaruhi efektivitas hutan kemasyarakatan.

Tulisan ini memilah semua pokok bahasan tersebut di atas menjadi empat bagian. Bagian pertama adalah kerangka konseptual tentang kepastian tenurial yang menjadi acuan dalam analisis peraturan perundang-undangan ataupun praktik penguasaan tanah dan sumber daya oleh masyarakat di lokasi penelitian saya. Bagian kedua menyajikan peraturan perundang-undang terkait dengan hutan kemasyarakatan di tingkat nasional dan daerah, termasuk tanggapan pemerintah daerah terhadap kecenderungan perubahan perundang-undangan nasional tentang hutan kemasyarakatan. Bagian ketiga meliputi kasus tentang masyarakat yang bermukim di kawasan hutan[4] yang mendapat izin hutan kemasyarakatan tetapi kemudian tidak diperpanjang. Bagian ini memaparkan bagaimana situasi ini membentuk cara pandang masyarakat setempat tentang kepastian tenurial mereka di kawasan hutan. Bagian terakhir menyajikan kasus lain yang memprediksikan kesulitan-kesulitan terselubung bagi hutan kemasyarakatan, khususnya ketika akan diimplementasikan di suatu daerah dimana terdapat banyak konflik tanah yang belum terselesaikan.

Kepastian tenurial bagi masyarakat: Sebuah konsep sosio-legal

Meskipun kepastian tenurial sering dirujuk sebagai prasyarat penting bagi sejumlah tujuan pembangunan, sangat sedikit upaya untuk mengkonseptualisasikannya secara utuh. Tidak hanya meliputi aspek hukum tetapi juga aspek-aspek lain di luar hukum. Secara ringkas, konsep kepastian tenurial bagi masyarakat di kawasan hutan *(community forest tenure security)* yang saya gunakan dalam analisis ini merujuk pada *situasi dimana sistem hukum negara dan/atau sistem normatif lain sebagaimana berkembang dalam masyarakat mengatur, mengakui hak-hak masyarakat desa hutan —baik yang mengidentifikasikan diri sebagai masyarakat hukum adat atau bukan— atas tanah dan sumber daya hutan, dalam jangka waktu yang lama dan tidak terputus, dan melindunginya dari gangguan-gangguan pihak lain. Pengakuan dan perlindungan itu secara konsisten terwujud dalam perilaku nyata aparat negara dan/atau fungsionaris masyarakat sehingga anggota masyarakat dapat memperoleh akses secara aman dan tenang pada tanah dan sumber daya tersebut sebagaimana mereka persepsikan.*

Dengan definisi ini, terdapat tiga komponen dalam menganalisis kepastian tenurial itu, yakni kepastian tenurial secara normatif *(normative tenure security)*; kepastian tenurial senyatanya *(actual tenure security)* dan

[4] Kawasan hutan menurut UU No. 41 tahun 1999 adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap (Pasal 1 angka 3).

kepastian yang dipersepsikan oleh para aktor *(perceived tenure security).* Ketiganya saling berkait dan bersama-sama —meski dengan derajat pengaruh dan kekuatan yang berbeda-beda— menciptakan situasi kepastian tenurial sebagaimana didefinisikan sebelumnya.

Salah satu elemen kepastian normatif adalah kepastian tenurial yang diberikan oleh sistem keadilan negara (*legal tenure security)*. Kepastian model ini terpenuhi tatkala: (i) terdapat aturan-aturan hukum secara jelas mengatur pengakuan atas keseluruhan bentuk hak-hak masyarakat atas tanah dan sumber daya hutan (*bundle of rights*), dimana hak milik adalah salah satunya namun terbuka kemungkinan atas hak-hak lain seperti hak pakai; (ii) diberikannya hak-hak tersebut dalam durasi yang panjang sehingga memungkinkan pemegang hak menginvestasikan waktu dan tenaga guna mendapatkan manfaat dari tanah dan sumber daya hutan tersebut; (iii) adanya perlindungan hukum dari negara terhadap hak-hak tersebut dari gangguan pihak lain termasuk dari perbuatan sewenang-wenang aparat pemerintah dan penyelenggara negara lainnya.

Kepastian tenurial secara aktual (*actual tenure security*) terpenuhi jika pada praktiknya masyarakat —secara individual atau kolektif— dapat memanfaatkan hak-haknya dan memperoleh manfaat dari hak dan aksesnya pada tanah dan sumber daya hutan secara tidak terputus dan lepas dari ancaman pihak lain termasuk dari aparat pemerintah. Akhirnya, komponen terakhir terkait dengan persepsi anggota masyarakat; situasi kepastian seperti apakah yang mereka idealkan terhadap hak dan akses mereka pada tanah dan sumber daya hutan (FAO 2002:18; Place, Roth dan Hazell 1994:19). Patut diperhatikan di sini bahwa persepsi itu tidak terbentuk di dalam ruang kosong melainkan konstruksi dari pengalaman sosial masyarakat terkait dengan penerapan norma-norma hukum dan interaksi mereka dengan aparat pemerintah, utamanya mereka yang berhubungan langsung dengan warga masyarakat (*street level bureaucrates*, Lipsky 1980:3).

Bagian berikut dari tulisan ini menganalisis bagaimana setiap komponen kepastian tenurial itu hadir atau absen dalam peraturan terkait hutan kemasyarakatan di tingkat pusat dan di Lampung serta praktiknya di kawasan hutan yang menjadi lokus penelitian saya.

Regulasi hutan kemasyarakatan di Indonesia

Hutan kemasyarakatan adalah salah satu bentuk pengaturan negara tentang pengelolaan hutan berbasis masyarakat. Yang disebut terakhir ini telah lama berkembang di Indonesia sebagai hasil uji coba pelaksanaan serangkaian proyek pembangunan kehutanan. Proyek-proyek penanaman hutan yang telah dilakukan semasa pemerintahan Hindia-Belanda pada tahun 1873 di Jawa, yang secara lokal dikenal

sebagai "tumpang sari", dapat dianggap sebagai proyek-proyek pertama yang diadakan pemerintah terkait dengan pengelolan hutan berbasis masyarakat. Setelah kemerdekaan, sejumlah proyek dilaksanakan dengan tujuan menggalang partisipasi masyarakat dalam hal pengelolaan hutan. Meskipun demikian, sangat sedikit di antaranya berhasil menjadi peraturan perundang-undangan.

Tiga tahun sebelum berakhirnya rezim Soeharto, Kementerian Kehutanan mengeluarkan sebuah keputusan menteri mengenai hutan kemasyarakatan. Setelah itu, beberapa perundang-undangan dalam bidang hutan kemasyarakatan disahkan. Bagian ini membahas kecenderungan peraturan perundang-undangan tersebut pada tingkat nasional yang disahkan dalam kurun waktu 1998-2007. Pertanyaannya adalah apakah perkembangan peraturan tentang hutan kemasyarakatan memberikan lebih banyak kepastian tenurial masyarakat secara hukum atas kawasan hutan?

Keputusan Menteri Kehutanan No. 622/Kpts-II/1995 tentang Pedoman Hutan Kemasyarakatan merupakan peraturan perundang-undangan pertama yang menggunakan istilah "hutan kemasyarakatan". Selanjutnya, sejumlah proyek dilaksanakan dengan mengacu pada Keputuan Menteri tersebut, namun sebagian besar menemui kegagalan karena adanya pembatasan-pembatasan hak masyarakat atas hasil hutan. Keputusan Menteri itu telah menjadikan masyarakat desa hutan tidak lebih dari penanam di lahan hutan negara yang telah kritis, sekaligus penjaga kawasan tersebut, dengan hak-hak terbatas untuk memungut hasil hutan non-kayu dalam durasi yang tidak dijelaskan. Demikian pula masyarakat tidak mempunyai hak yang seimbang dengan pemerintah dalam pengambilan keputusan terkait dengan kegiatan pengelolaan hutan kemasyarakatan tersebut. Dengan demikian, pengaturan ini memberikan *legal tenure security* pada derajat yang paling rendah.

Pelaksanaan Keputusan Menteri ini menuai banyak kritik terutama dari kalangan organisasi masyarakat sipil. Dengan makin meningkatnya kritik itu maka serangkaian pembahasan yang melibatkan pejabat-pejabat di bidang kehutanan, akademisi, aktivis organisasi non-pemerintah dan wakil lembaga donor diadakan di Kementerian Kehutanan selama tahun 1996-1997. Pertemuan-pertemuan ini merumuskan sebuah peraturan yang lebih cocok bagi keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan negara. Ketika Soeharto mengundurkan diri pada pertengahan tahun 1998 dan era Reformasi dimulai, pembahasan tersebut lebih intensif. Hal ini diperkuat dengan banyaknya kelompok masyarakat mengklaim (kembali) dan menduduki hutan-hutan negara di sejumlah tempat. Kementerian Kehutanan terpaksa mengadakan peninjauan ulang terhadap model hutan kemasyarakatan tahun 1995. Pada bulan Oktober 1998, Muslimin Nasution, Menteri Kehutanan dan Perkebunan dalam

kabinet Presiden Habibie, menandatangani sebuah Keputusan Menteri (No. 677/Kpts-II/1998, selanjutnya disebut Keputusan Menteri 677) yang merupakan tonggak sejarah hutan kemasyarakatan. Keputusan itu memberi penekanan pada prinsip-prinsip kunci, antara lain, pengakuan terhadap masyarakat sebagai pelaku utama dan pembuat keputusan dalam pengelolaan hutan di wilayahnya. Prinsip-prinsip ini memberi peluang kepada masyarakat untuk menentukan kelembagaan pengelolaan hutan mereka, dan menjadikan peran pemerintah tidak lebih dari fasilitator program-program hutan kemasyarakatan. Sebagai tambahan, Keputusan Menteri itu mencantumkan bahwa kejelasan dan kepastian hak serta kewajiban-kewajiban semua pihak terkait harus menjadi bagian pula dari prinsip-prinsip dasar hutan kemasyarakatan. Juga disadari bahwa pengelolaan hutan harus berlandaskan pendekatan keanekaragaman hayati dan keanekaragaman budaya.

Keputusan Menteri 677 itu menunjukkan beberapa perkembangan positif dalam hal penguatan kepastian tenurial masyarakat secara hukum pada hutan negara. Keputusan ini memperkenalkan peran baru masyarakat yaitu sebagai pelaku utama pengelolaan hutan negara, dengan memberikan hak kepada masyarakat —baik terkategori atau mengidentifikasikan diri sebagai masyarakat hukum adat atau bukan— untuk secara kolektif mengelola hutan negara melalui izin hutan kemasyarakatan selama jangka waktu 35 tahun. Dalam praktiknya, izin ini tidak pernah diberikan sesuai dengan jangka waktu tersebut.

Izin hutan kemasyarakatan pada hakikatnya adalah izin memanfatkan kawasan hutan, termasuk memanfaatkan tanah di kawasan tersebut. Menariknya, Keputusan Menteri Kehutanan 677 tidak membolehkan Izin Hutan Kemasyarakatan digunakan sebagai dasar untuk mendapatkan hak kepemilikan atau hak-hak lain atas tanah hutan. Hal ini disebabkan pandangan bahwa hutan kemasyarakatan dilaksanakan dalam kawasan hutan yang merupakan tanah yang dikuasai negara sehingga harus bebas dari hak-hak keperdataan warga negara. Asumsi ini dapat dipertanyakan secara hukum (lihat bagian yang membahas status hukum kawasan hutan dalam tulisan ini). Demikian pula tidak ada ketentuan yang memadai untuk melindungi hak-hak masyarakat dari perlakuan tidak adil oleh pemerintah. Inilah yang menjadi kelemahan dari Keputusan ini untuk memberikan *legal tenure security* yang lebih kuat bagi masyarakat.

Kelemahan lain dari Keputusan Menteri tersebut adalah keinginannya menjadikan koperasi sebagai satu-satunya lembaga dalam pengelolaan hutan. Hal ini merupakan kontradiksi terhadap prinsipnya untuk mendukung kelembagaan lokal dalam pengelolaan hutan. Selain itu, Keputusan Menteri itu juga memperlakukan izin hutan kemasyarakatan laksana konsesi hutan berskala kecil tetapi

menerapkan kewajiban-kewajiban spesifik konsesi hutan skala besar, seperti membebankan kewajiban melakukan perencanaan kehutanan secara periodik kepada masyarakat.

Dengan disahkannya UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan untuk menggantikan UU No. 5 tahun 1967, Kementerian Kehutanan merevisi Keputusan Menteri 677. Keputusan ini diubah dengan Keputusan No. 865/Kpts-II/1999. Walaupun demikian, revisi itu tidak membawa perubahan substansial. Revisi itu hanya menyatakan bahwa Keputusan Menteri 677 disesuaikan dengan UU No. 41 tahun 1999. Selanjutnya, dengan berlakunya UU No. 22 tahun 1999, Menteri Kehutanan saat itu, Nur Mahmudi Ismail, mengubah Keputusan tersebut dengan Keputusan No. 31/Kpts-II/2001 (selanjutnya disebut Keputusan 31).

Keputusan 31 menetapkan bahwa pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota, memegang wewenang menerbitkan izin hutan kemasyarakatan. Melalui Keputusan Menteri ini, Kementerian Kehutanan juga membatasi lokasi di mana masyarakat dapat memperoleh izin tersebut. Izin hanya dapat diberikan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi, tetapi tidak dapat dilaksanakan di hutan konservasi.[5] Selain itu, Kementerian Kehutanan hanya mengeluarkan izin hutan kemasyarakatan pada kawasan hutan yang telah dialokasikan sebagai areal hutan kemasyarakatan. Meskipun demikian, hingga Keputusan ini akhirnya diganti dengan Peraturan yang lain, Kementerian Kehutanan masih belum menetapkan areal dimaksud.

Jika Keputusan Menteri 677 memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengelola hutan kemasyarakatan selama 35 tahun, maka Keputusan Menteri 31 menguranginya menjadi 25 tahun. Lebih lanjut, Keputusan Menteri itu membagi jangka waktu berlakunya izin menjadi dua tahap, yaitu fase persiapan dan fase definitif. Fase persiapan bertujuan mengkaji apakah masyarakat mampu mengelola hutan secara berkelanjutan. Agar dapat diberikan izin definitif, masyarakat diwajibkan mendirikan koperasi selama fase persiapan. Ketentuan tentang durasi semacam ini merupakan pelemahan terhadap kepastian tenurial masyarakat secara hukum. Kelemahan lain adalah larangan untuk menjadikan izin sebagai basis klaim kepemilikan terhadap kawasan hutan. Dengan kata lain tidak ada hak atas tanah apapun yang dapat diberikan.

[5] UU No. 41 tahun 1999 membedakan hutan ke dalam tiga fungsi: hutan produksi, hutan lindung dan hutan konservasi. Pemanfaatan sumber daya dapat dilakukan di semua jenis hutan, namun dalam skala yang berbeda-beda. Di hutan konservasi, yang berfungsi terutama untuk melestarikan keanekaragaman hayati dan ekosistem, eksploitasi sumber daya sangat dibatasi, bahkan pada beberapa tempat dilarang. Hutan lindung memungkinkan pemanfaatan sumber daya namun pada taraf yang terbatas. Sementara akses untuk menggunakan sumber daya hutan lebih banyak dapat ditemukan pada hutan produksi.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, Menteri Kehutanan Muhammad Prakosa membuat beberapa peraturan yang berimplikasi besar terhadap perkembangan hutan kemasyarakatan. Pertama, pemberlakukan Peraturan Pemerintah (PP) No. 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) dari PP ini menyebutkan bahwa hutan kemasyarakatan adalah bagian dari pemberdayan masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Kemudian ayat (3) dari Pasal 51 menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemberdayaan masyarakat ini akan diatur melalui keputusan menteri. Ketentuan ayat (3) inilah yang kemudian menimbulkan berbagai tafsir mengenai kelanjutan pelaksanaan Keputusan Menteri 31. Beberapa pejabat di Kementerian Kehutanan menafsirkan bahwa pelaksanaan lebih lanjut dari hutan kemasyarakatan mesti ditangguhkan menunggu keluarnya Keputusan Menteri mengenai pemberdayaan masyarakat.

Pada tahun 2004, Menteri Prakosa menerbitkan sebuah peraturan menteri untuk melaksanakan ketentuan Pasal 51 PP No. 34 tahun 2002 (Peraturan Menteri No. P.01/Menhut-II/2004 tentang Pemberdayaan Masyarakat Setempat di dalam dan atau sekitar hutan dalam rangka *Social Forestry*, selanjutnya dikenal dengan Peraturan Menteri tentang *Social Forestry*).[6] Peraturan Menteri ini juga bertujuan untuk melaksanakan program nasional tentang *social forestry* (perhutanan sosial) yang telah dicanangkan Presiden Megawati Soekarnoputri setahun sebelumnya. Kaitan terpenting antara peraturan tentang *Social Forestry* ini dengan hutan kemasyarakatan terletak pada Pasal 4 Peraturan Menteri Kehutanan No. P.01/Menhut-II/2004 yang menyatakan:*"Social Forestry merupakan acuan kebijakan program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang akan datang, serta sebagai basis penyempurnaan program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang telah ada."* Ini berarti bahwa hutan kemasyarakatan yang sebelumnya diatur oleh Keputusan Menteri 31 harus mengacu pada Peraturan Menteri ini. Namun, permasalahannya, Peraturan Menteri tentang *Social Forestry* ini tidak memberikan kejelasan hak semacam apa yang akan diberikan kepada masyarakat, siapa masyarakat yang menjadi pemegang hak tersebut dan seberapa

[6] Istilah *Peraturan Menteri* yang digunakan di sini mempunyai arti dan status hukum yang sama dengan istilah *Keputusan Menteri* seperti yang digunakan dalam peraturan hutan kemasyarakatan lainnya. Sebelum tahun 2004, semua kementerian di Indonesia lazim menyebut peraturan yang diterbitkan oleh menteri sebagai keputusan menteri. Setelah disahkannya UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah keputusan menteri diubah menjadi peraturan menteri. Pasal 7 angka 4 UU No. 10 tahun 2004 dan Penjelasannya mengakui status peraturan menteri sebagai perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat secara hukum —meskipun tidak dinyatakan secara tegas di dalam hierarki formal peraturan perundang-undangan— apabila bertujuan mengimplementasikan peraturan lain yang lebih tinggi.

terjaminnya hak-hak mereka atas kawasan hutan secara hukum. Dengan kata lain, pengaturan tentang *legal tenure security* bagi masyarakat justru lebih buruk daripada Keputusan 31.

Belum sempat Peraturan Menteri tentang *Social Forestry* itu diimplementasikan secara meluas, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terpilih kemudian mengangkat M.S. Kaban sebagai Menteri Kehutanan yang baru. Prioritas kebijakan Menteri Kaban meliputi pemberantasan pembalakan liar dan perdagangan kayu ilegal, revitalisasi industri kehutanan, rehabilitasi sumber daya hutan, pemberdayaan masyarakat desa hutan dan pemantapan kawasan hutan. Meskipun hutan kemasyarakatan dapat ditafsirkan tergolong di dalam kebijakan prioritas, dalam kenyataannya selama beberapa tahun, terdapat kebijakan yang mengambang tentang hutan kemasyarakatan ataupun *social forestry*. Padahal, tiga proyek percobaan *social forestry* telah dikembangkan dan puluhan izin hutan kemasyarakatan telah kadaluwarsa. Masyarakat-masyarakat pemegang izin mengharapkan dapat memperpanjang izin-izin tersebut. Sebagian pemerintah daerah menunggu arahan Menteri mengenai langkah selanjutnya dari proyek-proyek *social forestry*. Sebagian yang lain menantikan tanggapan terhadap proposal pengajuan pencadangan areal hutan kemasyarakatan yang mereka ajukan. Namun pada saat itu, Kementerian Kehutanan tidak mengeluarkan kebijakan yang tegas mengenai hal ini.

Di tengah situasi ketidakjelasan tentang nasib Keputusan Menteri 31 dan Peraturan Menteri tentang *Social Forestry*, sebuah inisiatif hukum lain muncul di Kementerian Kehutanan: perancangan Peraturan Menteri tentang Pemberdayaan Masyarakat. Rancangan ini dimaksudkan untuk menjalankan ketentuan PP No. 34 tahun 2002. Namun, inisiatif ini terhenti ketika PP No. 34 tahun 2002 diganti dengan PP No. 6 tahun 2007.[7] Hal yang menandai kejelasan keberlanjutan hutan kemasyarakatan adalah PP yang baru ini mengatur lebih rinci tentang hutan kemasyarakatan. PP inilah yang kemudian dijadikan dasar untuk merevisi Keputusan Menteri 31 menjadi Peraturan Menteri Kehutanan No. P.37/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan. Peraturan ini dibuat untuk menetapkan dasar hukum yang jelas bagi semua prakarsa hutan kemasyarakatan serta *social forestry* yang ada maupun untuk menghadapi tingginya jumlah permohonan untuk mendapatkan izin hutan kemasyarakatan. Legalitas bernama Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan diberikan bagi masyarakat sekitar hutan dengan masa berlaku selama 35 tahun —tanpa ada lagi fase percobaan— dengan evaluasi setiap lima tahun.

Seperti halnya izin hutan kemasyarakatan sebelumnya, izin ini

[7] PP No. 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, sebagaimana diubah dengan PP No. 3 tahun 2008.

bukan merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan sehingga tidak dapat dipindahtangankan ataupun diagunkan. Asumsi bahwa kawasan hutan adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh negara telah menafikan kemungkinan masyarakat memperoleh hak atas tanah berdasarkan UUPA –apapun bentuknya. Asumsi ini menandai kelemahan Peraturan Menteri ini terkait dengan upayanya memberikan kepastian tenurial secara hukum yang kuat kepada masyarakat.

Apa yang dapat kita simpulkan dari perkembangan kebijakan dan peraturan tentang hutan kemasyarakatan ini terkait dengan kemampuannya memberikan *legal tenure security* yang kuat bagi masyarakat? Pertama, tidak dapat dipungkiri bahwa Kementerian Kehutanan telah menunjukkan banyak kemajuan untuk memberikan legalitas pengelolaan hutan oleh masyarakat di kawasan-kawasan yang diklaim dikuasai negara. Meskipun demikian, pengaturan itu masih belum pada tahap yang maksimal untuk memberikan kepastian tenurial secara hukum. Ketidakmungkinan masyarakat memperoleh hak atas tanah bahkan hanya dalam bentuk hak pakai jangka panjang sebagaimana dimungkinkan menurut UUPA serta belum memadainya mekanisme perlindungan hak merupakan dua persoalan hukum krusial dari pengaturan ini.

Kedua, perkembangan pengaturan hutan kemasyarakatan menunjukkan bahwa eksperimen hutan kemasyarakatan terus berlangsung namun dibatasi dalam bingkai kebijakan kawasan hutan yang ditafsirkan sebagai tanah-tanah yang dikuasai negara (dalam hal ini Kementerian Kehutanan) sehingga tidak memungkinkan masyarakat memperoleh hak atas tanah apapun. Seberapa absah asumsi tentang kawasan hutan ini secara hukum menuntut penyelidikan tersendiri.

Ketiga, kevakuman implementasi hutan kemasyarakatan dalam kurun waktu 2004-2007 menimbulkan ketidakpastian. Situasi ini menjadi kendala terhadap pelaksanaan hutan kemasyarakatan di daerah. Namun, tanpa diduga dinamika lokal telah menantang status quo ini. Beberapa pejabat daerah telah menggunakan wewenang khususnya untuk mengizinkan masyarakat melanjutkan kegiatan pengelolaan hutan negara meskipun tanpa didasari izin hutan kemasyarakatan. Di lain pihak, masyarakat juga telah menggunakan berbagai kiat untuk mengantisipasi masa depan dalam keadaan tanpa memegang izin sama sekali. Perkembangan terakhir di Lampung sebagaimana dibahas pada bagian-bagian berikut merupakan contoh perkembangan tersebut.

Lampung: Masyarakat, hutan, dan hukumnya

Terletak di bagian ujung selatan Pulau Sumatra, Lampung merupakan pintu gerbang angkutan darat dari Pulau Jawa ke Pulau Sumatra. Aspek

utama perekonomian daerah ini adalah pertanian dan perkebunan di mana produk-produknya, terutama kopi, sebagian besar dipasok ke kota-kota besar di Indonesia. Komposisi penduduknya mencerminkan suatu keberagaman golongan etnis. Di samping penduduk asli Lampung, sebagian besar penduduk adalah orang Jawa dan orang Sunda, dan sebagian kecil orang Minangkabau. Keanekaragaman etnis ini adalah hasil sejarah migrasi yang cukup panjang. Pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1905 memindahkan orang Jawa ke Lampung guna menanggulangi tingginya kepadatan penduduk di Pulau Jawa. Pemerintah Indonesia di awal kemerdekaan melanjutkan kebijakan ini, terutama semasa Orde Baru dengan adanya program transmigrasi besar-besaran pada tahun 1970-an. Sekitar periode inilah terjadi peningkatan jumlah penduduk yang pesat di Lampung.

Tingkat pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi itu ternyata paralel dengan kondisi kemiskinan di daerah ini. Tekanan penduduk yang tinggi pada kawasan hutan mengancam kelestarian hutan. Hutan negara telah dikonversikan menjadi perkebunan kopi dan tanah pertanian. Dengan kondisi yang mencemaskan ini, Pemerintah Provinsi Lampung berupaya merancang kembali pengelolaan hutan di wilayahnya, dengan mengacu pada arahan Kementerian Kehutanan agar mempertahankan setidak-tidaknya 30% dari seluruh wilayah provinsi sebagai kawasan hutan. Pada tahun 1977, pemerintah daerah provinsi mulai melancarkan kebijakan TGHK (Tata Guna Hutan Kesepakatan), sebuah cara penunjukan kawasan hutan melalui negosiasi dengan instansi/dinas pemerintahan lainnya. Pada tahun 1980, dengan menerapkan TGHK, Lampung menyatakan bahwa 1.112.985 hektar (sekitar 29%) dari wilayahnya adalah kawasan hutan yang dikuasai negara. Instansi Kehutanan[8] mengakui bahwa ketika merancang TGHK, mereka hanya menunjuk kembali kawasan hutan yang ditetapkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun, kenyataannya petugas-petugas kehutanan memasukkan beberapa wilayah desa ke dalam kategori kawasan hutan tanpa mendapat izin terlebih dahulu dari penduduk desa yang bersangkutan. Hal ini tentu memicu konflik antara pemerintah dan masyarakat, terutama di lokasi-lokasi dimana penduduk desa memegang sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Setelah menyusun TGHK, Pemerintah Daerah Lampung mengimplementasikan sejumlah proyek reboisasi. Kemudian, mereka merelokasi masyarakat yang tinggal di kawasan hutan, dengan alasan bahwa pemukiman mereka merupakan ancaman utama terhadap

[8] Sebelum diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 secara efektif tahun 2001, istilah instansi kehutanan mengacu pada kantor wilayah dan dinas kehutanan. Setelah tahun 2001, kanwil kehutanan dihapuskan tinggal-lah dinas kehutanan provinsi dan kabupaten.

pelestarian hutan. Dikenal sebagai "translok" (transmigrasi lokal) pelaksanaan kebijakan ini ternyata diwarnai kekerasan, termasuk keterlibatan aparat militer untuk merubuhkan rumah-rumah dan menghancurkan kebun-kebun masyarakat. Lebih parah lagi, Gubernur Lampung secara resmi meniadakan semua desa yang berlokasi di hutan (Safitri 1997:120-1).

Reformasi membawa dampak besar terhadap kebijakan kehutanan di Lampung. Tekanan publik terhadap Dinas Kehutanan, khususnya, dan Pemerintah Provinsi Lampung pada umumnya, meningkat. Sebagai contoh, pada pertengahan tahun 1998, ribuan petani berdemonstrasi di Bandar Lampung, ibukota provinsi. Mereka menduduki gedung DPRD provinsi dan menuntut gubernur merumuskan rencana menyeluruh untuk menyelesaikan konflik terkait tanah antara masyarakat dan pemerintah dan perusahaan swasta. Konflik itu terutama terjadi karena tindakan pembebasan tanah-tanah rakyat oleh perusahaan-perusahaan perkebunan, atau pencanangan proyek konservasi oleh pemerintah. Sementara itu, pendudukan tanah hutan secara besar-besaran terjadi di seluruh provinsi, yang untuk sebagian membuat pemerintah Provinsi Lampung menyadari bahwa mereka harus mengalihkan orientasi dan kebijakan hukum menjadi lebih "ramah rakyat". Dua hasil nyata perubahan paradigma ini adalah pelepasan beberapa areal dalam kawasan hutan negara dengan tujuan agar penduduk desa mempunyai hak milik atas tanah-tanah di bekas kawasan itu, dan pengembangan hutan kemasyarakatan. Pada bagian berikut disajikan suatu deskripsi singkat mengenai kecenderungan dan tantangan dalam penyelenggaraan hutan kemasyarakatan di Lampung.

Tanggapan pemerintah daerah

Sejak awal, hutan kemasyarakatan di Lampung dilaksanakan melalui proyek-proyek percontohan, sebagai upaya untuk mengimplementasikan Keputusan Menteri Kehutanan No. 622 tahun 1995. Namun, ternyata proyek-proyek itu tidak begitu berdampak pada kebijakan kehutanan di daerah. Dinas Kehutanan masih merelokasi penduduk dari pemukiman mereka di kawasan hutan, hal mana berlangsung setidak-tidaknya hingga tahun 1997. Namun, perubahan terjadi di penghujung tahun 1999, ketika Menteri Kehutanan memberikan izin sementara hutan kemasyarakatan kepada suatu masyarakat desa di pinggiran sebuah kawasan hutan di Lampung, Langkawana (lebih rinci tentang Langkawana akan dijelaskan di bagian lain tulisan ini). Hal ini memberi inspirasi kepada instansi kehutanan di daerah untuk melakukan hal yang sama pada beberapa masyarakat desa hutan lainnya.

Selama tahun 1999-2000, hutan kemasyarakatan muncul sebagai marka peraturan kehutanan Lampung terutama untuk menyelesaikan konflik dan deforestasi. Namun, muncul konsekuensi yang tidak diharapkan ketika penduduk kota juga mengajukan izin. Beberapa oknum petugas kehutanan memanfaatkan kesempatan ini demi kepentingan pribadi dengan menawarkan bantuan kepada penduduk untuk membuat proposal pengajuan izin. Selain itu, hutan kemasyarakatan juga digunakan oleh sebagian kelompok masyarakat untuk melegitimasi pembukaan hutan. Hal ini kemudian menimbulkan perbedaan pandangan tentang hutan kemasyarakatan. Pihak yang menyetujui berargumentasi bahwa hutan kemasyarakatan tetap merupakan kebijakan yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan banyak masalah kehutanan, sedangkan pihak yang menentang beranggapan bahwa kebijakan ini alih-alih memperlihatkan efek positif tetapi mengakibatkan makin banyak kerusakan hutan.

Sementara perdebatan publik mengenai hutan kemasyarakatan berkembang, pemerintah daerah membuat beberapa Peraturan Daerah (Perda) terkait dengan pengelolaan hutan negara oleh masyarakat. Pemerintah Provinsi Lampung, misalnya, untuk mengantisipasi implementasi UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menerbitkan sebuah Perda mengenai izin dan retribusi pemungutan hasil hutan bukan kayu (Perda No. 7 tahun 2000). Tujuan utamanya adalah mendapatkan lebih banyak pendapatan daerah dari hasil hutan bukan kayu. Perda ini tidak memberikan jaminan kepastian tenurial di kawasan hutan yang lebih kuat kepada masyarakat. Pasalnya, Perda ini hanya memberikan izin selama sepuluh tahun, dengan hak hanya terbatas untuk memungut hasil hutan bukan kayu.

Dalam praktiknya, Perda ini sangat efektif menggalang pemungutan retribusi. Petugas-petugas kehutanan gencar membujuk masyarakat untuk membayar retribusi tersebut meskipun banyak di antara mereka yang masih belum memperoleh izin. Dengan demikian, pemungutan retribusi seperti itu pada dasarnya merupakan tindakan ilegal. Namun, para petugas dan masyarakat yang bersangkutan ternyata mempunyai alasannya sendiri agar tetap terlibat dalam transaksi ini. Bagi petugas kehutanan, memobilisasi masyarakat untuk membayar retribusi merupakan suatu indikator keberhasilan yang akan memacu prospek karier kedinasan mereka. Di pihak lain, masyarakat yang harus membayar retribusi mendambakan bahwa kelak mereka dapat memperoleh jaminan hukum atas kebun-kebun mereka di dalam kawasan hutan.

Pada situasi dimana UU No. 22 tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas pada daerah kabupaten, Perda Provinsi No. 7 tahun 2000 ini mendapat tanggapan berbeda di beberapa kabupaten. Pemerintah Kabupaten Lampung Barat misalnya, menerbitkan

peraturan daerah kabupaten yang dalam banyak hal berbeda dengan Perda Provinsi No. 7 tahun 2000. Melalui Perda Kabupaten Lampung Barat No. 18 tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan berbasis Masyarakat, Pemerintah Kabupaten Lampung Barat mencoba menciptakan suatu kebijakan terpadu tentang sumber daya alam (bandingkan dengan Perda Provinsi No. 7 tahun 2000 yang hanya berkenaan dengan sumber daya hutan, lebih khusus lagi, sumber daya hutan bukan kayu). Perda Kabupaten Lampung Barat meliputi aspek-aspek pengelolaan sumber daya alam yang lebih luas, meliputi perencanaan, perlindungan dan rehabilitasi, pemantauan dan evaluasi. Sebaliknya, Perda Provinsi menekankan pengaturan pemungutan hasil hutan oleh masyarakat. Perbedaan lain terkait dengan posisi pemerintah berhadapan dengan rakyat. Dalam Perda Kabupaten Lampung Barat, rakyat mempunyai hak kelola yang sama atas sumber daya hutan tetapi sekaligus mempunyai kewajiban melestarikannya. Tidak seperti perundang-undangan dan peraturan lain yang biasanya membebani rakyat dengan kewajiban dan sanksi sementara pemerintah tetap menikmati kewenangan yang luas tanpa kewajiban yang sepadan, Perda Kabupaten Lampung Barat berupaya mengikat petugas-petugas pemerintah daerah dengan seperangkat kewajiban berikut sanksi.

Lampung Barat dapat dikatakan sebuah pengecualian. Kabupaten lain tidak mempunyai peraturan perundang-undangan yang inovatif seperti Lampung Barat. Kabupaten Way Kanan dan Lampung Timur, misalnya, mendukung Perda Provinsi No. 7 tahun 2000 dengan menerbitkan Perda yang menentukan pungutan retribusi atas produk-produk hasil hutan bukan kayu. Kedua Perda ini mewajibkan masyarakat dan individu untuk membayar retribusi kepada pemerintah kabupaten, yang kemudian akan dibagi dengan pemerintah provinsi. Perda-perda ini terlihat tidak mempedulikan pengaturan tentang izin yang semestinya menjadi dasar bagi pemungutan retribusi tersebut. Demikian pula sampai dengan tahun 2005, tidak ada Perda yang dikeluarkan untuk mengatur perizinan pengelolaan hutan oleh masyarakat. Melihat situasi ini, kita dapat menarik kesimpulan bahwa seperti halnya Pemerintah Provinsi, pemerintahan di kedua kabupaten ini lebih mempedulikan cara untuk memperoleh pendapatan daerah daripada tindakan pengakuan dan perlindungan hak berdasar hukum untuk mengelola hutan kepada masyarakat yang ada dalam wilayah mereka.

Sementara itu, sebuah variasi lain dapat kita temukan di Kabupaten Lampung Tengah. Sebuah Perda Kabupaten tentang Hutan Kemasyarakatan telah disahkan pada tahun 2004 (Perda No. 4 tahun 2004). Yang mengesankan adalah bahwa peraturan daerah ini menggabungkan isi Keputusan Menteri Kehutanan 31 dan Perda Provinsi No. 7 tahun 2000. Isi kedua peraturan ini secara harafiah telah

dikutip kata demi kata. Hasilnya tentu sebanding: pemerintah daerah kabupaten memberikan izin hutan kemasyarakatan kepada masyarakat desa di kawasan hutan dengan menggunakan prosedur dan persyaratan mengacu Keputusan Menteri 31, sekaligus juga mewajibkan masyarakat untuk membayar retribusi dengan jumlah yang sama seperti ditetapkan dalam Perda Provinsi No. 7 tahun 2000. Tetapi, pemberian izin itu dalam praktik tidak dilakukan dengan dalih Kementerian Kehutanan belum mengalokasikan areal hutan kemasyarakatan sebagaimana disyaratkan Keputusan Menteri 31.

Keterlambatan Kementerian Kehutanan dalam mengalokasikan areal hutan kemasyarakatan telah menimbulkan banyak konsekuensi. Di satu pihak, terdapat ketidakpastian berkenaan dengan kelanjutan izin-izin hutan kemasyarakatan. Di lain pihak, petugas-petugas kehutanan di daerah terhimpit pada dilema mengakomodasikan tuntutan masyarakat tentang perolehan dan perpanjangan izin, dan kewajiban menaati dan melaksanakan kebijakan nasional. Menghadapi situasi ini, para petugas itu tetap memilih untuk tidak mengeluarkan izin hutan kemasyarakatan tetapi, menariknya, mereka juga menunjukkan kepada masyarakat bahwa izin tersebut bukan satu-satunya sarana untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum. Cara yang lain adalah mendorong masyarakat untuk seakan-akan tunduk kepada supervisi Dinas Kehutanan. Sebutan berada "di bawah pembinaan Dinas Kehutanan" menjadi ungkapan sehari-hari dalam praktik hutan kemasyarakatan di Lampung saat itu. Dengan demikian, wacana hutan kemasyarakatan beralih, dari menerbitkan izin ke tindakan melakukan supervisi atau "pembinaan."

Penamaan pembinaan mengilustrasikan bagaimana budaya politik Indonesia telah menyusupi sistem hukumnya. Pembinaan mencerminkan suatu pemahaman kebudayaan tentang hubungan kekuasaan asimetris di mana pihak yang lebih berkuasa mampu untuk mengarahkan, mengendalikan, membantu dan membina pihak yang tidak berkuasa. Kesan ini menonjol semasa rezim Soeharto (Orde Baru), yang oleh beberapa kalangan kadang-kadang diberi label "Bapakisme" (Jackson 1978:35). Sang pemimpin yang dipersonifikasikan sebagai bapak mengurusi kebutuhan material, spiritual, dan emosional dari para pengikutnya (anak-anak); sebagai gantinya, para pengikut akan menunjukkan loyalitas mereka terhadapnya. Sejalan dengan gagasan ini, negara (laksana sang bapak) memainkan peran sentral dalam kehidupan rakyat. Secara harmonis, keduanya disatukan dalam satu totalitas, sebagaimana tercermin di dalam istilah bahasa Jawa "*manunggaling kawula lan gusti*" (arti harafiah, kesatuan rakyat dan raja). Di dalam totalitas seperti itu, relasi berbasis kekeluargaan menjadi landasan hubungan antara raja-rakyat.

Pemahaman mendalam tentang sistem negara berbasis kekeluargaan dan implikasinya terhadap hak-hak individual dapat diperoleh dengan mencermati perdebatan yang berlangsung sewaktu penyusunan UUD 1945. Soepomo, salah satu arsitek konstitusi menjelaskan bahwa dalam sistem berbasis keluarga, seorang warga negara tidak patut menanyakan, "Apa hak saya?" tetapi, "Apa tugas saya, sebagai anggota keluarga besar ini?" Negara menyediakan bagi para warganya hak-hak mereka karena negara —sebagaimana juga raja— merupakan sumber hikmat dalam kebijakan (Nasution 1995:93). Jika ditransformasikan ke dalam suatu sistem hukum, anggapan ini telah menciptakan karakteristik penyaringan, perketatan, dan efek monolitik (kaku) terhadap hukum yang cenderung melemahkan hak individual (Lindsey 1999). Inilah yang dominan dari budaya hukum negara masa Orde Baru.

Berpegang pada konsep pembinaan berkenaan dengan hutan kemasyarakatan berarti memastikan kebangkitan kembali (*revivalism*) budaya hukum Orde Baru. Meskipun demikian, dalam konteks pelaksanaan kebijakan hutan kemasyarakatan di Lampung, saya ingin menegaskan bahwa pembinaan yang ditawarkan Dinas Kehutanan ini perlu dipahami sebagai jawaban lokal terhadap ketidakpastian yang diciptakan oleh Kementerian Kehutanan melalui keengganannya untuk menetapkan areal hutan kemasyarakatan. Di tengah situasi ketidakpastian ini masyarakat menjadi sangat tergantung pada belas kasihan pemerintah yang ironisnya tidak dapat direka sebelumnya dan acap disalahgunakan pula oleh aparat-aparat pemerintah.

Melihat hutan kemasyarakatan melalui lensa masyarakat: Kasus Langkawana

Izin hutan kemasyarakatan dapat dilihat sebagai sarana kepastian tenurial secara hukum bagi masyarakat. Tetapi itu hanya salah satu segi dari kepastian tersebut. Dalam praktiknya, kepastian tenurial itu merefleksikan fenomena yang lebih kompleks dari sekadar legalitas secara hukum. Melalui kasus Langkawana,[9] sebuah desa di perbatasan sebuah kawasan hutan konservasi di Lampung, saya ingin menjelaskan bagaimana kondisi senyatanya dari kepastian tenurial itu dan persepsi masyarakat terhadapnya.

Di sebelah barat Bandar Lampung, ibukota Provinsi Lampung, terletak Taman Hutan Raya (Tahura) Radin Inten. Wilayah ini pertama-tama diperuntukkan sebagai hutan lindung pada tahun 1941. Status Tahura diperoleh pada tahun 1992. Taman ini meliputi areal sekitar 22.000 hektar dan dikelilingi oleh lusinan desa, termasuk Langkawana.

[9] Nama-nama desa dan lokasi lain dalam tulisan ini telah diganti untuk kepentingan menghormati privasi masyarakat yang saya teliti.

Desa seluas 498 hektar ini berpenduduk kira-kira 2.700 orang, atau 760 keluarga. Wilayahnya terbagi atas dua areal. Di sebelah barat, sekitar 500 keluarga bermukim di lokasi perbatasan dengan Tahura. Di sebelah timur, 260 keluarga lainnya bermukim lebih dekat ke kota Bandar Lampung.

Langkawana sebelah barat dihuni orang Jawa dan Sunda yang mempunyai sejarah asal mula pemukiman masing-masing. Orang Jawa mulai menetap sekitar tahun 1940 sebagai pekerja pada perkebunan karet-kopi Belanda. Satu dasawarsa kemudian, orang Sunda menyusul. Mereka bermukim di dalam kawasan hutan. Sebelumnya, di kawasan itu, penduduk asli dari Lampung telah membuka lahan hutan. Tetapi pada waktu Perang Dunia II orang Lampung mengungsi lebih jauh ke pedalaman karena takut pada pasukan pendudukan Jepang. Beberapa waktu setelah kemerdekaan, mereka kembali ke perkampungan mereka semula yang terletak di luar hutan. Setelah itu, orang Sunda tiba, membangun rumah-rumah kecil, dan membudidayakan kebun-kebun wanatani di atas bekas ladang orang Lampung. Ketika perusahaan perkebunan Belanda mulai mengalami kemunduran pada tahun 1950-an, dan akhirnya terpaksa menghentikan kegiatannya pada tahun 1960-an, orang Jawa yang tadinya bekerja sebagai buruh perkebunan kemudian mulai membudidayakan kebun hutan juga. Perlahan-lahan kawasan hutan digarap penduduk, baik orang Jawa maupun Sunda.

Di mata pemerintah daerah, pertambahan penduduk yang pesat dan perluasan kebun-kebun masyarakat mengancam kelestarian hutan. Karena itu, Dinas Kehutanan Provinsi dibantu oleh aparat militer, secara paksa mulai merelokasi penduduk. Pada tahun 1982, pemerintah daerah telah berhasil memindahkan sekitar 140 keluarga yang dikirim ke daerah transmigrasi di bagian utara Lampung. Empat tahun kemudian, pemerintah ingin berbuat yang sama kepada tiga puluh lebih keluarga Sunda. Mengetahui kondisi yang sangat tidak memadai di daerah peruntukan transmigrasi itu, calon transmigran tidak henti-hentinya bernegosiasi dengan para pejabat agar tidak direlokasikan. Akhirnya mereka diizinkan pindah ke tempat dekat perkampungan kecil orang Jawa di daerah perbatasan hutan. Sejak tahun 1986, kedua tempat pemukiman tersebut di atas secara administratif telah menjadi satu unit pemukiman kemudian menjadi Kelurahan bernama Langkawana.

Sebagian besar penduk Langkawana tidak mempunyai tanah pertanian di luar Tahura. Kira-kira 470 keluarga mempunyai bidang tanah dan mempraktikkan wanatani pada lahan sekitar 5.000 hektar di dalam Tahura tanpa alas hak yang diakui oleh hukum negara. Untuk bertahan, sejumlah cara ditempuh. Orang Sunda, misalnya, menuturkan bahwa mereka telah terlibat dalam negosiasi berkepanjangan dengan orang Lampung perihal kompensasi untuk tanah yang mereka garap.

Namun, kompensasi itu tidak menjamin pengalihan hak atas tanah secara permanen, karena ternyata banyak klaim telah diajukan untuk bidang tanah yang sama. Akibatnya, warga Sunda terpaksa membayar kompensasi beberapa kali kepada orang Lampung yang berbeda. Baru setelah jumlah penduduk Sunda meningkat, tuntutan orang Lampung berkurang akhirnya berhenti.

Pada penghujung tahun 1950-an, petugas-petugas kehutanan mengeluarkan pengumuman kepada penduduk bahwa tanah yang mereka tempati dan pergunakan adalah hutan negara. Namun demikian, tidak ada tindakan apapun dari aparat pemerintah itu untuk melarang penduduk bermukim dan mengolah tanah di sana. Justru dalam praktiknya, pada permulaan tahun 1960-an Dinas Kehutanan Kabupaten setempat melibatkan penduduk terlibat dalam penanaman pohon untuk proyek tumpang sari. Meskipun partisipasi mereka tidak didokumentasikan atau tidak dikeluarkan izin resmi untuk kegiatan tersebut, masyarakat yakin bahwa persetujuan lisan dari para petugas kehutanan dengan sendirinya merupakan pengesahan bagi kegiatan wanatani mereka. Bahkan yang lebih meyakinkan bagi masyarakat penduduk desa adalah kenyataan bahwa pada pertengahan tahun 1960-an, aparat militer membantu mereka membuka hutan primer. Tanpa menyadari apa yang menjadi latar belakang dan maksud kegiatan aparat militer itu, masyarakat mengambil kesempatan untuk memperluas batas bidang kebun mereka sampai menyentuh areal hutan primer. Dengan "dukungan" aparat militer itu pula, masyarakat merasa mereka telah mendapatkan lebih banyak jaminan kepastian tenurial secara fisik (*physical security*) di kawasan hutan daripada yang diperlukannya.

Setelah beberapa bulan, aparat militer meninggalkan kawasan hutan dan masyarakat kembali pada rutinitas mereka. Status *quo* berkenaan dengan kebun dan pemukiman mereka itu bertahan hingga tahun 1982, yakni saat sebelum Dinas Kehutanan menjalankan proyek reboisasi di kawasan itu. Untuk kepentingan proyek itulah maka penduduk harus direlokasikan. Selama kurun waktu lima tahun, petugas-petugas Dinas Kehutanan Provinsi Lampung, didukung oleh aparat militer, secara paksa merelokasi penduduk dan menghancurkan kebun-kebun wanatani kemudian menanam bibit tanam keras, terutama jenis pohon sonokeling (*Dalbergia latifolia Roxb*) sebagai gantinya. Setelah menyelesaikan proyek ini, Dinas Kehutanan Provinsi mengumumkan bahwa kawasan hutan sekarang tertutup untuk budidaya pertanian dan pemukiman penduduk.

Setelah mengosongkan hutan dari penduduk, Dinas Kehutanan Provinsi mulai memberlakukan peraturan perundang-undangan kehutanan di Tahura Radin Inten. Dalam melaksanakan tugas itu petugas-petugas kehutanan sewaktu-waktu mengadakan inspeksi.

Inspeksi seperti ini sekaligus merupakan intimidasi bagi masyarakat yang akan mengelola kebun-kebun mereka. Selama bertahun-tahun hidup dalam situasi ini, masyarakat akhirnya terampil untuk bersiasat "menyelamatkan" kebun mereka dengan menyuap petugas-petugas kehutanan tersebut.

Sebuah pelajaran berharga diperoleh masyarakat dari situasi ketidakpastian ini: hukum dapat dinegosiasikan. Dalam praktik, petugas-petugas kehutanan acap menawarkan kepada penduduk kesempatan bernegosiasi mengenai hukum yang berlaku pada saat mereka tertangkap tangan menggarap kebun-kebunnya. Pernyataan: "Mari kita bicarakan di pos", yang secara harafiah diterjemahkan sebagai, "Mari kita bicarakan di bawah empat mata di pos penjagaan polisi hutan", berarti penduduk harus membayar untuk mendapatkan kembali peralatan mereka yang disita petugas. Hubungan kekuasaan yang tidak seimbang antara penduduk dan petugas telah menyuburkan transaksi ilegal ini. Penduduk desa harus memupuk hubungan interpersonal yang baik dengan petugas kehutanan jika tidak ingin kehilangan akses atas kebun-kebun mereka. Ketika Scott (1985) mengistilahkan "bentuk perlawanan sehari-hari" (*every day forms of resistance*) sebagai senjata kaum lemah untuk menandingi hubungan kekuasaan yang tidak seimbang ini, Langkawana menunjukkan adanya 'bentuk negosasi sehari-hari' (*every day forms of negotiation*) untuk mempertahankan akses pada kebun-kebun wanatani penduduk di dalam areal hutan negara.

Selain harus menghindari incaran petugas kehutanan, masyarakat Langkawana juga harus menghadapi ancaman lain yakni pencurian buah-buahan hasil kebun oleh penduduk desa lainnya. Dalam kesadaran penuh bahwa tidak seorangpun memiliki hak berdasarkan hukum atas kebun yang digarapnya, ungkapan "sesama pencuri tidak boleh saling menyalahkan" marak di kalangan masyarakat saat itu. Konflik-konflik seperti ini secara khusus telah diselesaikan melalui mediasi oleh pejabat pemerintahan desa. Hal lain yang juga terbiasa dilakukan adalah upaya yang oleh Nader dan Todd (1978:9) digambarkan sebagai 'kiat pasrah', *lumping it*. Pemilik kebun secara sadar memutuskan untuk mengabaikan konflik dan membiarkan saja keadaan itu mengingat tingginya biaya sosial yang harus mereka keluarkan tatkala berkonflik dengan sesama warga desa. Menghindari konflik karenanya lebih efektif untuk menjaga dan memelihara keharmonisan sosial.

Situasi kemudian berubah ketika pada pertengahan tahun 1998, sebuah tim penelitian dari Universitas Indonesia di Jakarta tiba di Langkawana. Bekerja sama dengan universitas di Lampung dan mitra Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat, para peneliti itu berperan pula sebagai pendamping masyarakat. Mereka memfasilitasi masyarakat Langkawana membentuk kelompok pengelola hutan;

menyusun aturan-aturan lokal pengelolaan hutan dan mendampingi mereka menegakkan aturan itu. Demikian pula para pendamping ini memfasilitasi kerja sama dengan pemerintah untuk perlindungan hutan. Selama setahun, pendamping dan fungsionaris kelompok pengelola hutan secara intensif mendiskusikan dengan warga masyarakat tentang pentingnya mengorganisasikan diri dan menunjukkan komitmen melestarikan hutan. Para pendamping meyakinkan masyarakat jika mereka menginginkan pengakuan hukum dari pemerintah maka mereka perlu menunjukkan kemampuan untuk mengelola hutan dengan baik.

Bersama dengan kelompok mereka, masyarakat Langkawana menyusun aturan-aturan pengelolaan hutan dan penyelesaian konflik. Aturan-aturan itu mengatur hak, kewajiban dan sanksi yang berlaku bagi anggota kelompok masyarakat setempat dan orang luar di dalam memanfaatkan tanah dan sumber daya hutan. Keberadaan kelompok dan aturan-aturannya ini meredam konflik-konflik di kawasan hutan, termasuk pencurian. Pendamping masyarakat dan fungsionaris kelompok selalu menekankan pentingnya memelihara ketertiban melalui pelaksanaan aturan-aturan kelompok secara konsisten. Alhasil, para pengguna hutan akhirnya menyadari bahwa mutlak diperlukan sikap taat kepada aturan main jika ingin mengelola hutan untuk jangka panjang.

Pejabat Kementerian Kehutanan dan instansi kehutanan daerah menyambut positif pembentukan kelompok ini. Hal ini disebabkan sejak awal proses pembentukan kelompok, para pendamping masyarakat dan fungsionaris kelompok secara teratur telah menginformasikan perkembangan ini kepada para pejabat tersebut. Mereka mampu meyakinkan pemerintah bahwa masyarakat Langkawana telah tekun mengelola hutan dengan baik. Para pejabat tersebut tidak mempunyai banyak pilihan selain menerima gagasan pendamping untuk melegalisasi pengelolaan hutan oleh masyarakat Langkawana. Pada akhirnya, di bulan November 1999, Kementerian Kehutanan mengeluarkan izin sementara pengelolaan hutan kemasyarakatan kepada asosiasi kelompok pengelolan hutan Langkawana. Dengan izin ini masyarakat dapat dengan sah selama jangka waktu lima tahun mengelola areal seluas 492,75 hektar di dalam Tahura Radin Inten. Izin tersebut dapat diperpanjang selama kelompok yang bersangkutan menunjukkan kinerja pengelolaan hutan yang baik.

Sekilas terlihat bahwa masyarakat Langkawana begitu mudah memperoleh izin hutan kemasyarakatan tersebut. Sesungguhnya, hal ini tidak terlepas dari situasi perubahan sosial politik yang terjadi pada pertengahan tahun 1998. Reformasi politik yang lebih luas menyusul berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru mengubah hubungan kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat. Tidak dapat disangkal,

hal ini membawa dampak psikologis terhadap pejabat kehutanan di Jakarta dan daerah. Merasa frustrasi dengan permasalahan kehutanan yang semakin rumit setelah reformasi, para pejabat ini mulai mencari nasihat dari pihak lain, termasuk dari kalangan organisasi masyarakat sipil. Hal ini tentu saja memudahkan kerja para pendamping masyarakat di Langkawana yang sebagian besar adalah akademisi. Mereka melakukan lobi intensif dengan pejabat-pejabat di Jakarta dan Lampung untuk mengkomunikasikan perkembangan dan ekspektasi masyarakat Langkawana tentang sebuah legalitas bagi pengelolaan hutan yang mereka lakukan.

Setelah lima tahun masyarakat Langkawana menikmati kepastian hukum dalam pengelolaan hutan, pada bulan November 2004 masa ini berakhir ketika izin sementara hutan kemasyarakatan habis masa berlakunya. Para pejabat Dinas Kehutanan Provinsi Lampung, dengan mengacu pada Keputusan Menteri 31 tahun 2001, tidak lagi berkenan memperpanjang izin tersebut. Sebagaimana disebutkan di bagian sebelumnya, Keputusan ini melarang dikeluarkannya izin hutan kemasyarakatan di dalam kawasan hutan konservasi. Alih-alih memperpanjang izin tersebut, Dinas Kehutanan menawarkan kepada penduduk izin pemungutan hasil hutan bukan kayu berdasarkan Perda Provinsi No. 7 tahun 2000 tetapi dengan jangka waktu hanya satu tahun. Tentu saja tawaran ini sulit diterima masyarakat Langkawana mengingat selama lima tahun mereka telah menunjukkan kinerja pengelolaan hutan yang baik dan karenanya mereka merasa berhak berhak mendapatkan perpanjangan sebagaimana telah dijanjikan sebelumnya oleh pemerintah. Namun kenyataannya, perubahan peraturan tentang hutan kemasyarakatan tidak menjadikan harapan itu terpenuhi.

Sebagaimana lazim dipahami bahwa legalitas memberikan jaminan kepastian hukum atas penguasaan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya di kawasan hutan. Namun, dengan ketiadaan izin, bagaimana persepsi masyarakat mengenai jaminan kepastian ini? Seorang warga Langkawana mengatakan: "Yang paling penting kami aman dan tenang menggarap kebun." Pernyataan ini menurut saya mencerminkan perasaan para penduduk pada umumnya karena kepastian tenurial disamping merujuk pada aspek kepastian hukum juga konstruksi mental, persepsi tentang suatu kondisi. Pada sisi ini, kita dapat merujuk pada definisi Place, Roth, dan Hazell (1994:19) tentang kepastian tenurial. Mereka menjelaskannya sebagai sebuah situasi dimana seseorang menganggap ia mempunyai hak atas sebidang tanah dan sumber dayanya secara kontinyu, bebas dari tekanan dan intervensi pihak lain dan memungkinkannya memperoleh manfaat dari investasi tenaga kerja dan modal yang ditanamkannya pada tanah tersebut, baik untuk digunakan ataupun dialihkannya pada pihak lain. Dengan demikian,

maka kita perlu pula mengecek bagaimana masyarakat mempersepsikan kepastian tenurial itu. Unsur-unsur apa yang merupakan prasyarat untuk mendapatkannya, dan bentuk penguasaan apa yang menurut pandangan mereka akan lebih memberikan kepastian?

Persepsi penduduk Langkawana mengenai kepastian tenurial ini terefleksikan dari pemakaian dua istilah: *aman* dan *tenang*. Yang pertama, *aman*, menunjukkan adanya hak-hak mereka yang terjamin, artinya, bahwa setiap orang menghormati hak mereka atas kebun-kebun yang mereka garap di dalam kawasan hutan. Sedangkan istilah yang kedua, *tenang*, merujuk pada situasi tidak adanya gangguan atau ancaman terhadap kegiatan berkebun mereka. Kedua istilah ini saling menguatkan dan mewujudkan konsep terpadu mengenai kepastian tenurial. Aspek terpenting adalah mendapatkan akses jangka panjang atas kawasan hutan dan terbebas dari tekanan aparat dan penduduk desa lain dalam aktivitas produksi di dalam kawasan hutan. "Bagaimana kami dapat menanami kebun kami tanpa perlu takut terhadap jagawana?" merupakan ungkapan lain yang biasa disampaikan banyak warga masyarakat terkait dengan hal ini. Bagi masyarakat, jagawana merupakan ancaman utama terhadap kepastian tenurial mereka. Pembentukan pos penjagaan hutan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Lampung pada tahun 2004, misalnya, membuat masyarakat khawatir. Pengalaman masa lalu memberi cukup alasan untuk itu. Namun, pada akhirnya mereka bisa menghilangkan rasa cemas mereka ketika mengetahui bahwa jagawana itu hampir tidak pernah singgah di desa.

Sebagaimana diperlihatkan oleh contoh jagawana, persepsi masyarakat Langkawana tentang kepastian tenurial menunjukkan bahwa keamanan fisik (*physical security*) merupakan aspek penting lain dari kepastian tenurial, selain jaminan kepastian hukum (*legal security*). Aspek yang lain adalah kesempatan untuk mendapat manfaat ekonomi dari tanah dan sumber daya —dengan kata lain, kepastian ekonomi (*economic security*). Pernyataan seorang pemuda di Langkawana sangat ilustratif untuk hal ini: "Kami yang membudidayakan dan mengurus tanaman-tanaman di kebun, jadi mestinya kamilah yang akan menuai." Pernyataan ini jelas menunjukkan bahwa kepastian tenurial itu tidak akan berarti apa-apa bagi masyarakat jika mereka tidak mendapat (peluang) keuntungan ekonomi dari tanah dan sumber daya yang ada; apapun bentuk legalitas yang diberikan pemerintah. Menguatkan kesimpulan ini, seorang penduduk Langkawana mengatakan: "Jika saya mempunyai setengah hektar tanah yang ditanami penuh dengan sonokeling, apa yang harus saya lakukan dengan tanah itu dan apa yang saya dapat harapkan dari sonokeling?"

Masyarakat tidak suka menanam sonokeling, sejenis pohon kayu yang ditanam di hutan selama proyek reboisasi. Menurut persepsi

masyarakat, tanaman ini tidak banyak memberikan kontribusi terhadap ekonomi rumah tangga mereka. Sonokeling tidak menghasilkan buah, sementara pemerintah melarang masyarakat untuk menebangnya. Selain itu, sonokeling bagi masyarakat adalah simbol penindasan di masa lalu ketika mereka secara paksa di-relokasi dari kebun dan pemukiman mereka kemudian petugas kehutanan menanami tanah-tanah tersebut dengan sonokeling.

Aspek kepastian hukum, keamanan fisik dan kepastian ekonomi dalam penguasaan kawasan hutan merupakan tiga hal penting yang membentuk persepsi masyarakat mengenai kepastian tenurial. Dengan persepsi ini, bagaimana masyarakat memahami kepastian tenurial dalam situasi ketiadaan izin hutan kemasyarakatan? Hal pertama yang perlu saya tegaskan di sini adalah bahwa legalitas mengelola hutan negara adalah impian utama masyarakat Langkawana. Namun, ketika legalitas itu sulit diharapkan maka keamanan faktual dalam mengelola hutan menjadi tumpuan harapan berikutnya. Pengamatan saya di Langkawana menunjukkan betapa khawatirnya masyarakat ketika petugas jagawana datang kembali dan berkantor di desa. Kekhawatiran ini terkesan melebihi kekhawatiran mereka ketika izin hutan kemasyarakatan berakhir. Fakta ini tentu saja tidak dapat dijadikan dasar untuk menyimpulkan bahwa legalitas tidak penting. Yang perlu saya tegaskan bahwa legalitas tidak akan sempurna memberikan kepastian tenurial jika keamanan fisik ditambah kepastian ekonomi dalam pengelolaan hutan absen. Tentu saja ini adalah kondisi ideal dari sebuah kepastian tenurial. Faktanya di Langkawana sejak tahun 2004 hal ini tidak terjadi. Dalam situasi inilah masyarakat menganggap kepastian tenurial mereka akan sangat bergantung pada keamanan fisik dan kepastian ekonomi.

Tidak berlanjutnya izin hutan kemasyarakatan di Langkawana juga menguatkan persepsi lain masyarakat terhadap hukum. Pada bagian sebelumnya, kita melihat bahwa sebelum mereka mendapatkan izin hutan kemasyarakan, masyarakat memahami hukum sebagai hasil dari upaya negosiasi. Hukum terlaksana akibat situasi yang menganalogikan istilah Scott sebagai "*every day forms of negotiation*." Kemudian, saat izin berakhir dan masyarakat secara hukum kembali pada situasi ketidakpastian, sebagian besar dari mereka menganggap hukum sebagai sumber kebingungan daripada kepastian. Seorang fungsionaris kelompok pengelola hutan, misalnya, dengan nada apatis mengatakan, "Mengapa kita harus mengikuti hukum kalau pemerintah selalu mengubahnya. Hukum itu membingungkan, jadi lebih baik tidak usah membicarakannya. Lebih baik menunjukkan kepada pemerintah bukti nyata bahwa kita melindungi hutan, apapun yang dikatakan (diatur oleh) hukum."

Hukum yang berubah, yang menimbulkan ketidakpastian, yang pelaksanaannya selalu dapat dinegosiasikan adalah fakta-fakta reformasi hukum —jika dapat dikatakan demikian— di Langkawana. Dalam situasi ini, meneruskan pengelolaan hutan meski tanpa izin adalah satu-satunya pilihan masyarakat. Namun, mereka masih mengharapkan suatu ketika izin jangka panjang apapun bentuknya dapat mereka nikmati. Sementara itu, menerima janji pemerintah mengenai "pembinaan" dan kesediaan mereka membayar retribusi tidak lebih dari upaya adaptasi untuk memperoleh kepastian tenurial yang temporal di tengah ketiadaan peluang hukum untuk memperoleh legalitas sebagaimana yang diharapkan.

Keterbatasan hutan kemasyarakatan: Kasus Titian Buku Jadi

Fenomena lain hutan kemasyarakatan di Lampung adalah tingginya permintaan untuk izin. Banyak masyarakat yang tinggal di tepi dan dalam kawasan hutan memimpikan memperoleh izin, namun hanya sedikit yang berhasil. Pemerintah kabupaten tidak mampu memberikan izin hutan kemasyarakatan tanpa adanya keputusan resmi dari Kementerian Kehutanan terkait dengan areal hutan kemasyarakatan. Penetapan areal ini menurut pejabat-pejabat kehutanan daerah sangat penting. Tetapi sejauh mana alasan ini dapat diterima? Andaikan Kementerian Kehutanan telah menetapkan areal tersebut, apakah hutan kemasyarakatan dapat dilaksanakan secara efektif, khususnya dalam menangani konflik di kawasan hutan? Kasus berikut menyajikan pelajaran menarik untuk membangun pemahaman mengenai hal ini.

Hutan Titian Buku Jadi di Kabupaten Lampung Selatan meliputi hampir 4,3 juta hektar; terbagi atas Hutan Produksi Tetap (HPT) seluas 1.955.000 hektar, dan Hutan Produksi Konversi (HPK) seluas 2.335.000 hektar.[10] Kaum pendatang Jawa menguasai lahan pertanian yang tersebar di seluruh kawasan hutan. Di sekitar hutan terdapat dua desa: Gedong Gajah dan Kebagusan. Sebagian penduduk desa ini adalah orang Lampung yang mengidentifikasi diri mereka sebagai bagian dari kelompok masyarakat hukum adat (*marga*) Buku Jadi.

Marga Buku Jadi pernah menguasai tanah yang sekarang berada di bawah pemerintahan administratif dua kecamatan di Lampung Selatan, yaitu Natar and Tegineneng. Di masa lalu, *marga* —organisasi sosial peringkat tertinggi di Lampung yang terutama berfungsi sebagai kesatuan berdasarkan garis keturunan— adalah pemilik klaim tunggal

[10] Keputusan Menteri Pertanian No. 683/Kpts-Um/8/1981 menyebutkan bahwa HPT adalah kawasan hutan yang harus dilestarikan karena memberikan kontribusi penting terhadap kebutuhan sosial dan ekonomi masyarakat dan negara. HPK adalah hutan produksi yang dapat dikonversikan menjadi fungsi-fungsi non-hutan, khususnya fungsi yang dapat digunakan untuk tujuan pembangunan yang lain seperti transmigrasi dan pertanian.

atas tanah-tanah di wilayah ini. Marga Buku Jadi mempunyai kedaulatan teritorial atas desa-desa dan tanah-tanah sekitarnya, dan hal ini mengakibatkan orang Lampung mempercayai bahwa seluruh wilayah tanah Lampung pada dasarnya ada di bawah penguasaan *marga-marga*. Pada pertengahan abad ke-19, pemerintah kolonial Belanda menyatakan bahwa satu-satunya tanah komunal masyarakat hukum adat yang diakui adalah tanah desa, bukan "*tanah marga*". Sebagai konsekuensinya, tanah yang terletak di antara atau di sekitar desa sekarang dipersepsikan oleh Belanda sebagai *domein negara* (Kingston 1987:xv).[11] Kemudian, pada tahun 1920-an Belanda menetapkan tanah sekitar Desa Gedong Gajah dan Kebagusan sebagai hutan negara.

Perbedaan pandangan antara pemerintah kolonial dan orang Lampung sudah tentu tidak dapat terelakkan lagi. Di mata orang Lampung, perubahan status tanah tersebut tidak adil, karena pemerintah kolonial Belanda telah mengambil alih *tanah marga* tanpa persetujuan mereka telebih dahulu dan tanpa kompensasi. Sementara itu, pemerintah kolonial mempunyai persepsi bahwa tanah itu tidak lain adalah tanah yang tidak ada klaim yang dapat diakui di atasnya.

Tidak lama setelah mengambil alih *tanah marga* itu, pemerintah kolonial Belanda mengkonversikannya menjadi perkebunan kayu jati. Orang Jawa, terutama dari daerah perkebunan kayu jati di Jawa Timur dan Jawa Tengah, diangkut sebagai pekerja perkebunan. Migrasi yang disponsori oleh Belanda dari Jawa ini berlangsung dari tahun 1930-an hingga 1940-an. Pada akhirnya, orang Jawa mulai bermigrasi secara mandiri atas inisiatif sendiri. Sejarah pola migrasi yang berbeda berpengaruh pada gagasan tentang identitas di antara para pendatang Jawa. Keturunan generasi pertama kaum pendatang merujuk diri mereka sebagai "pendatang sah", kebalikan dari mereka yang bemigrasi tanpa bantuan Belanda. Namun, bagi orang Lampung, semua orang Jawa dianggap sama-sama pendatang.

Pendatang generasi pertama menetap di Dusun Jati Raya yang sebagian terletak di daerah perbatasan hutan dan sebagian di dalam kawasan hutan. Secara administratif, Jati Raya merupakan bagian dari Desa Gedong Gajah. Pemerintah kolonial mengalokasikan perumahan dan tanah pertanian untuk orang Jawa pada lokasi yang kemudian digolongkan sebagai HPK. Tetapi, tanah itu tidak pernah digunakan, karena aksesnya dari areal perkebunan —di mana mereka dipekerjakan untuk menanam pohon jati— tidak mudah. Areal itulah yang kemudian diduduki oleh pendatang Jawa generasi kedua yang di mata pendatang terdahulu dianggap sebagai pendatang tidak sah.

[11] Tentang sejarah dan kerangka hukum kolonial terkait dengan penguasaan tanah oleh negara ini lihat tulisan Termorshuizen-Arts dalam bab 2 buku ini (catatan penyunting).

Pada permulaan tahun 1990-an, kayu jati di Titian Buku Jati dipanen untuk pertama kalinya. Tidak lama setelah itu, Dinas Kehutanan Provinsi berupaya menanam kembali pohon kayu jati di kawasan itu, tetapi upaya ini kurang berhasil disebabkan kebakaran hutan, pencurian dan alasan lainnya. Tidak adanya kayu jati menyebabkan bukaan lahan semakin nyata. Inilah yang mendorong kelompok masyarakat lain terdorong memasuki hutan, membuka lahan serta mengintensifkan pemanfaatannya. Keleluasaan menggarap tanah-tanah di kawasan hutan juga terjadi karena jarangnya pengamanan hutan dilakukan. Alhasil, dalam waktu singkat kawasan eks-tanaman jati itu berubah menjadi petak-petak sawah dan pemukiman yang dikuasai pendatang.

Peta ekologi yang telah berubah ini memicu konflik antara orang Lampung dan para pendatang, khususnya orang Jawa yang tinggal di dekat desa orang Lampung. Konflik pada umumnya terjadi setelah orang Lampung mengklaim kembali tanah-tanah mereka yang telah berubah menjadi pemukiman dan tanah pertanian orang Jawa. Menurut orang Jawa, keadaan ini dimulai pada pertengahan tahun 1990-an, dan semakin marak ketika era otonomi daerah mulai dilaksanakan.

Situasi konflik semakin kompleks ketika Kementerian Kehutanan setuju meninjau kembali penunjukan kawasan hutan di Lampung tanpa mempertimbangkan sejarah penguasaan tanah di kawasan itu. Keputusan Menteri Kehutanan No. 256/Kpts-II/2001 melepaskan seluruh areal HPK dari kawasan hutan di Lampung, termasuk yang terdapat di kawasan hutan Titian Buku Jadi. Selanjutnya, Kanwil BPN mengeluarkan sertifikat tanah bagi penduduk yang berada di kawasan itu. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, di Titian Buku Jadi, kawasan ini dihuni oleh kelompok masyarakat pendatang generasi kedua dan selanjutnya. Mereka akhirnya memperoleh hak milik atas eks-tanah kawasan hutan itu. Namun, tidak demikian halnya dengan orang Lampung dan pendatang Jawa generasi pertama. Dapat dimengerti bahwa kemudian kedua kelompok terakhir ini gusar. Masing-masing merasa lebih berhak menyandang hak milik daripada mereka yang mendapatkan sertifikat tanah tersebut.

Mulai tahun 2002, baik orang Lampung maupun pendatang generasi pertama berjuang mendapatkan 300 hektar tanah kawasan hutan yang berlokasi di HPT. Mereka berupaya agar kawasan itu dilepaskan sebagaimana halnya kawasan HPK. Tentu saja hal ini tidak mungkin tercapai mengingat Kementerian Kehutanan hanya bersedia melepaskan kawasan HPK. Sangat menarik bahwa orang Lampung tidak berniat mengklaim tanah-tanah di kawasan HPK yang telah dilepaskan meskipun mereka mengakui bahwa semua tanah itu adalah *tanah marga* mereka. Orang Lampung memilih mengklaim tanah yang berada di kawasan HPT. Seorang pemuka adat di Gedong Gajah menjelaskan

bahwa percuma mengklaim tanah yang sudah ada hak formalnya karena mereka tidak mempunyai bukti tertulis mengenai hak mereka atas tanah adat. Karena itu mereka mengklaim tanah HPT yang belum ada hak atas tanah.

Dengan menggunakan klaim atas tanah adat sebagai dasar tuntutan mereka, pada tahun 2002, orang Lampung mengajukan permintaan kepada Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Lampung Selatan agar status tanah hutan negara yang terletak di lokasi HPT dapat diakui sebagai "*tanah marga*" mereka. Dinas ini mengirim surat kepada Kementerian Kehutanan memintakan keputusan tentang usul pelepasan kawasan hutan ini. Sementara proses administratif ini berlangsung, orang Lampung memberikan ultimatum kepada pendatang Jawa: "Tinggalkan tempat ini atau berbagi keuntungan atas hasil panen."

Menyadari kedudukan mereka yang terancam, orang Jawa di Jati Raya merasa tidak ada pilihan lain selain membayar orang Lampung dengan sebagian hasil panen mereka. Sebagai gantinya, orang Lampung memperbolehkan mereka memanfaatkan tanah itu. Keadaan kemudian berubah, ketika Kementerian Kehutanan akhirnya menolak permohonan orang Lampung untuk melepaskan kawasan hutan itu. Mengetahui hal ini, orang Jawa merasa kedudukan mereka lebih kuat. Merekapun menghentikan pembayaran kepada orang Lampung.

Tentu saja keadaan ini tidak memuaskan orang Lampung. Setelah gagal menggunakan hukum negara untuk mengklaim kembali tanah mereka, orang Lampung mulai menggunakan kekuatan fisik. Dua bentrokan skala-besar terjadi. Kelompok orang Lampung dan Jawa berduel hingga menimbulkan korban. Bentrokan tersebut merupakan unjuk kekerasan yang baru pertama kali terjadi di dalam sejarah desa.

Kembali pada pertanyaan di awal bagian ini: apakah hutan kemasyarakatan akan efektif diterapkan di tengah situasi semacam ini? Namun, sebelum membahas hal itu, saya perlu menjelaskan signifikansi mempelajari kasus ini dengan hutan kemasyarakatan.

Setelah gagal mengusulkan pelepasan HPT, baik orang Lampung maupun orang Jawa mengubah strategi. Mereka menjajagi kemungkinan mengajukan izin hutan kemasyarakatan. Keinginan ini tidak berlanjut karena keterbatasan informasi yang mereka miliki serta ketiadaan pihak yang dapat memfasilitasi mereka memperoleh izin ini (bandingkan situasi berbeda di Langkawana). Dengan argumen yang berbeda, kedua kelompok ini memandang hutan kemasyarakatan sebagai solusi untuk mengklaim kawasan hutan yang mereka inginkan. Orang Lampung menyadari bahwa mereka semakin sulit memperoleh hak atas tanah di kawasan tersebut. Hutan kemasyarakatan, mereka yakini akan membuka akses pada kawasan hutan di mana mereka dapat melakukan wanatani atau bagi-hasil tanaman pangan dengan orang Jawa. "Kami tidak

mempunyai *tanah marga* lagi kecuali rumah-rumah kami. Bagaimana kami dapat hidup tanpa tanah, khususnya ketika semua anak kami sudah beranjak dewasa? Mereka juga perlu tanah," salah seorang dari mereka menuturkan kepada saya. Dengan demikian, menurunkan tuntutan mereka dari "mengklaim kembali tanah adat" menjadi "menerima konsep hutan kemasyarakatan" —berarti mengakui status tanah sebagai tanah negara— merupakan semacam strategi untuk bertahan di dalam kemelut seperti itu. Kelangkaan sumber daya telah menjadi dorongan utama melatarbelakangi perubahan tuntutan ini, meskipun juga merupakan sumber terjadinya konflik. Di pihak lain, bagi orang Jawa, hutan kemasyarakatan mungkin saja memperkuat posisi mereka sebagai pendatang terhadap orang Lampung. Hutan kemasyarakatan mungkin memberikan rasa aman bagi mereka meskipun untuk ini mereka harus menerima kenyataan berada di bawah bayang-bayang hak negara. Namun, hal ini dirasakan lebih aman daripada harus berhadapan dengan orang Lampung.

Kasus ini menunjukkan bahwa masalah hutan kemasyarakatan akan jauh lebih pelik daripada sekadar soal menentukan arealnya. Kita diperhadapkan pada sejumlah pertanyaan: pada situasi seperti Titian Buku Jadi, siapa yang berhak mendapatkan izin: orang Lampung atau pendatang dari Jawa? Pada bagian kawasan hutan yang mana izin akan lebih baik diberikan? Apakah hanya atas tanah yang diklaim penduduk atau juga di bagian lain dari kawasan hutan yang bersangkutan? Jika izin hanya akan diberikan pada tanah-tanah yang diklaim, apakah penduduk asli dan pendatang akan berbagi tanah? Bagaimana caranya di tengah konflik yang sarat kekerasan? Mekanisme apa yang cocok untuk menyelesaikan konflik dalam situasi kegagalan hukum akibat warisan masa kolonial? Terakhir, langkah-langkah apa yang diperlukan untuk memastikan bahwa izin hutan kemasyarakatan akan memberikan kontribusi dalam menyelesaikan, bukan memperkeruh konflik? Inilah pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijawab dalam mengimplementasikan peraturan hutan kemasyarakatan atau peraturan lain terkait dengan pengelolaan hutan oleh masyarakat.

Di Indonesia, masalah ini semakin rumit, tidak hanya karena realitas sosial sebagaimana ditunjukkan oleh dua studi kasus saya, tetapi juga karena kerangka hukum yang belum memadai. Bagian berikut mengidentifikasi dan menganalisis beberapa persoalan substantif dari peraturan perundang-undangan kehutanan yang perlu direvisi dan ditafsirkan kembali guna mewujudkan ide tentang perlindungan pada masyarakat dan lingkungan hutan.

Status hukum kawasan hutan: Perangkapnya bagi hutan kemasyarakatan

Meringkas apa yang telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya, kasus-kasus di Lampung menunjukkan bahwa peraturan hutan kemasyarakatan Indonesia harus berhadapan dengan banyak tantangan. Beberapa di antaranya adalah kemiskinan, tekanan kepadatan penduduk yang tinggi, tuntutan meningkat dari masyarakat hukum adat yang mengklaim kembali tanah yang diambil alih oleh pemerintah kolonial dan nasional, degradasi lingkungan, konflik bermuatan kekerasan, ketidakharmonisan hubungan negara dan rakyat, dan perubahan drastis dalam hubungan politik dan administratif antara Pemerintah Pusat dan daerah. Selain itu, peraturan ini juga harus menghadapi realita lain yaitu formulasi hukum yang tidak jelas tentang hak-hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam dan terbatasnya perlindungan terhadap hak-hak tersebut. Hal ini diperumit dengan tidak jelasnya status hukum hutan-hutan yang diklaim oleh negara (secara salah kaprah disebut kawasan hutan). Bagaimana hal ini dapat membantu hutan kemasyarakatan mencapai tujuan yang sangat ambisius tentang pembentukan masyarakat yang sejahtera, lingkungan yang lestari dan ketertiban dalam kehidupan sosial di bawah payung kepastian hukum?

Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU No. 41 tahun 1999 mendefinisikan hutan kemasyarakatan sebagai hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat. Isu kunci pertama dengan demikian adalah hutan negara itu sendiri. Persepsi berbeda mengenai hutan negara telah memunculkan klaim-klaim tanah yang berbeda-beda. Maka, kita perlu mengklarifikasi pengertian yang tepat tentang hutan negara, di mana negara dapat melakukan klaimnya, siapa yang berhak atas tanah negara, dan siapa saja yang dapat mempunyai hak memanfaatkan hutan tersebut?

Sebagian besar aparat kehutanan Indonesia menganggap bahwa kawasan hutan adalah hutan negara. Pandangan ini sebenarnya tidak dianut oleh UU No. 41 tahun 1999. Pasal 1 angka 4 undang-undang ini mendefinisikan hutan sebagai "suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan". Jelaslah, menurut konsep hukum ini hutan merupakan sebuah pengertian ekologis. Jadi sangat berbeda dengan definisi kawasan hutan yang menurut Undang-undang ini adalah hutan yang dikonstruksikan secara administratif. Kawasan hutan adalah "wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap" (Pasal 1 angka 3). Dengan demikian, kawasan hutan sama sekali tidak terkait dengan hak kepemilikan. Bagaimana mengenai hutan negara?

UU No. 41 tahun 1999 relatif tegas dalam mendefinisikan hutan Negara sebagai hutan (bukan kawasan hutan) yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Mengacu pada undang-undang tersebut, tidak berarti bahwa klaim negara berlaku atas semua kawasan hutan, terlebih jika kawasan itu tidak termasuk dalam kategori hutan secara ekologis sebagaimana didefinisikan oleh undang-undang.[12]

Memastikan bahwa menurut UU No. 41 tahun 1999 kawasan hutan bukan selalu hutan negara adalah persoalan penting untuk kepastian penyelenggaraan hutan kemasyarakatan. UU No. 41 tahun 1999 menyatakan hutan kemasyarakatan sebagai hutan negara namun peraturan lebih rendah menyebutkannya berada dalam kawasan hutan. Oleh sebab itu, penting mengklarifikasi dimanakah hutan kemasyarakatan itu berada: di dalam hutan negara atau kawasan hutan?

Konsisten dengan konsep yang dianut UU No. 41 tahun 1999, jika hutan kemasyarakatan berada dalam kawasan hutan maka terbuka peluang lebar bagi masyarakat memperoleh hak-hak privat atas tanah menurut UUPA. Kawasan hutan, sebagaimana dinyatakan sebelumnya, bukan selalu hutan negara. Namun, jika hutan kemasyarakatan ditetapkan ada dalam hutan negara, hal ini tidak berarti menghilangkan pertanyaan hukumnya. Dengan mendefinisikan hutan negara sebagai hutan yang berada di atas tanah yang tidak dibebani hak atas tanah (menurut UUPA) maka status hutan negara itu sama halnya dengan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (secara sederhana acap disebut tanah negara). Terhadap tanah-tanah ini sebenarnya warga negara berhak mengajukan permohonan memperoleh hak atas tanah, kecuali jika tanah-tanah tersebut secara hukum ada di bawah penguasaan suatu instansi dengan hak pengelolaan.[13]

Pertanyaannya, siapakah yang memegang hak atas tanah-tanah di hutan negara? Jika selama ini ditafsirkan penguasaan itu ada pada Kementerian Kehutanan, apakah alas hak lembaga ini untuk menguasai tanah tersebut? UU No. 41 tahun 1999 dan UU Kehutanan lainnya tidak menyatakan dengan tegas bahwa Kementerian Kehutanan memegang hak atas tanah-tanah di hutan negara atau kawasan hutan.

Hak Menguasai Negara yang ada pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 kemudian dijabarkan lagi dalam Pasal 4 UU No. 41 tahun 1999 bukanlah argumen yang tepat untuk membenarkan praktik

[12] Asumsi bahwa kawasan hutan identik dengan hutan negara adalah warisan dari undang-undang kehutanan Indonesia yang lama (UU No. 5/1967) yang menyatakan bahwa hutan negara adalah kawasan hutan dan hutan yang berlokasi di atas tanah tanpa hak kepemilikan. Meskipun Undang-undang Kehutanan tahun 1967 telah diganti, asumsi itu tetap berlaku.

[13] Pembahasan lebih mendalam tentang hak pengelolaan lihat Parlindungan 1989 dan Sumardjono 2008:197-215.

penguasaan Kementerian Kehutanan atas tanah-tanah di (kawasan) hutan negara. Pertama, esensi pengaturan *Hak Menguasai Negara* itu adalah pengejawantahan prinsip hukum publik dimana instansi yang berwenang hanya mempunyai wewenang regulasi (*regulatory control*) atas objek kewenangannya Kedua, penguasaan atas tanah secara fisik (*physical control*) mensyaratkan adanya alas hak penguasaan tanah yang jelas. Kenyataannya, Kementerian Kehutanan menjalankan kedua kontrol tersebut. Sayangnya, hanya pada *regulatory control*-lah instansi ini dapat menunjukkan dasar hukum yang kuat; sedangkan untuk *physical control* atas tanah-tanah di (kawasan) hutan negara belum terindikasi dasar hukum yang kuat dan tepat.

Persoalan lain, andaikan perangkat hukum yang ada mempertegas bahwa kawasan hutan adalah hutan negara maka hal ini tidak serta-merta menjadikan masalah hukum selesai. Untuk menyediakan kepastian hukum mengenai status kawasan hutan, UU No. 41 tahun 1999 dan PP No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan mewajibkan pemerintah untuk melaksanakan pengukuhan hutan yang dimulai dari kegiatan penunjukan, penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan adalah penetapan awal peruntukan suatu wilayah tertentu sebagai kawasan hutan. Sedangkan penetapan kawasan hutan adalah tahap final untuk menyatakan status hukum kawasan hutan bebas dari klaim kepemilikan warga negara (Pasal 1 angka 9 dan angka 11 PP No. 44 tahun 2004). Persoalan muncul ketika sebagian besar yang disebut kawasan hutan di Indonesia hanyalah areal yang diperoleh dari hasil penunjukan. Pada permulaan 2005, Contreras-Hermosilla dan Fay (2005:12), misalnya menengarai hanya terdapat 12 juta hektar atau 10% wilayah hutan yang secara hukum telah ditetapkan sebagai kawasan hutan. Ini berarti pada 90% kawasan lainnya masih berpotensi terdapat klaim-klaim kepemilikan dari masyarakat. Berkenaan dengan hutan kemasyarakatan, pertanyaannya adalah: di kawasan hutan manakah hutan kemasyarakatan akan diterapkan? Apakah akan diterapkan terhadap 12 juta hektar kawasan yang telah ditetapkan atau pada wilayah abu-abu yang hanya ada pada tahap penunjukan. Jika yang terakhir berlaku, hutan kemasyarakatan akan terjebak ke dalam kondisi persengketaan klaim tanah. Sebaliknya, membatasi hutan kemasyarakatan hanya pada kawasan yang sudah ditetapkan secara hukum, akan membatasi akses masyarakat.

Tentu ini adalah pilihan yang sulit. Terlebih di tengah derasnya tuntutan masyarakat memperoleh legalitas atas (kawasan) hutan negara. Bagaimana hutan kemasyarakatan dapat menjadi solusi? Hutan kemasyarakatan dapat digunakan sebagai langkah pertama untuk memverifikasi kembali keberadaan klaim-klaim masyarakat atas kawasan-kawasan hutan yang telah ditunjuk. Sayang sekali, hal

ini tidak dicantumkan secara tegas dari semua peraturan tentang hutan kemasyarakatan. Alih-alih mendorong upaya korektif terhadap penunjukan kawasan hutan, UU No. 41 tahun 1999 memperkuat status hukum kawasan-kawasan yang telah ditunjuk itu. Pasal 81 undang-undang ini menyebutkan bahwa kawasan hutan yang telah ditunjuk sebelum berlakukan UU No. 41 tahun 1999 dinyatakan tetap berlaku.

Pengaturan semacam ini terkesan menganggap persoalan hukum dengan (kawasan) hutan negara telah selesai sehingga dimanapun hutan kemasyarakatan atau apapun bentuk legalitas pengelolaan hutan oleh masyarakat diberikan tidak akan berpotensi menimbulkan masalah. Namun, kasus-kasus empiris yang ada, salah satunya tercermin dari kasus di Titian Buku Jadi, menunjukkan bahwa penunjukan kawasan hutan bukanlah jaminan bahwa kawasan tersebut bebas dari klaim kepemilikan masyarakat. Praktik masa silam penunjukan kawasan hutan secara sepihak, sebagian daripadanya bersumber di masa kolonial, memicu perlawanan di kemudian hari. Inilah tantangan hukum terbesar dari hutan kemasyarakatan.

Kesimpulan

Diimplementasikan satu dasawarsa yang lalu, hutan kemasyarakatan Indonesia telah mempengaruhi berbagai perubahan dalam hukum dan tindakan pemerintah. Peraturan perundang-undangan hutan kemasyarakatan yang pertama pada era setelah-Soeharto telah memunculkan perubahan dalam hal pengelolaan hutan berbasis masyarakat di (kawasan) hutan negara. Dengan itu telah dimulai pembagian kekuasaan dalam pengelolaan hutan antara negara dan rakyat. Izin hutan kemasyarakatan telah memungkinkan masyarakat memanfaatkan tanah dan sumber dalam dalam (kawasan) hutan tersebut. Kebebasan berpolitik dan semangat reformasi setelah berakhirnya pemerintahan Soeharto ikut mendukung terwujudnya hal ini. Berbagai upaya pemerintah (Kementerian Kehutanan) memberikan legalitas pada pengelolaan hutan oleh masyarakat semakin banyak dilakukan. Meskipun demikian, bagi hutan kemasyarakatan terdapat masa stagnasi yang cukup panjang dalam kurun waktu 2003–2007 terkait perubahan orientasi kebijakan kehutanan yang ada di Kementerian Kehutanan.

Secara umum, pengaturan tentang hutan kemasyarakatan menunjukkan perkembangan yang terus membaik dalam hal penguatan *legal tenure security* bagi masyarakat. Kendati demikian, kita tetap perlu memberikan catatan bahwa pengaturan yang ada itu masih belum mampu memberikan kepastian yang terkuat. Terbatasnya opsi hak masyarakat atas tanah dan sumber daya hutan –terlihat dari tidak dimungkinkannya pemberian hak atas tanah— dan minimnya perlindungan atas hak-hak

itu adalah penanda yang jelas dari kelemahan ini.

Reformasi hukum yang diharapkan dicapai melalui legalitas hutan kemasyarakatan karenanya adalah reformasi periferal, bekerja di wilayah pinggiran, tanpa kemampuan menembus persoalan dasar terkait dengan status hukum penguasaan Kementerian Kehutanan atas (kawasan) hutan negara dan implikasinya pada formulasi hak-hak atas tanah dan sumber daya hutan yang tepat bagi masyarakat. Hal ini merupakan tantangan terberat untuk mewujudkan kepastian yang lebih kuat secara hukum bagi penguasaan masyarakat atas tanah dan sumber daya hutan.

Legalitas pengelolaan hutan melalui hutan kemasyarakatan meskipun penting, bukanlah "obat mujarab" yang dapat menyelesaikan seluruh masalah deforestasi, kemiskinan dan konflik. Konsistensi perilaku aparat pemerintah di tingkat pusat dan daerah untuk melindungi masyarakat dan memberikan kesempatan bagi mereka untuk mengelola hutan adalah komponen lain dari kepastian tenurial yang harus terpenuhi. Sulit membayangkan bahwa dengan izin hutan kemasyarakatan masyarakat akan serta-merta merehabilitasi hutan, sekaligus juga memperoleh kesejahteraan dari hutan jika secara nyata mereka mendapatkan ancaman fisik dari aparat pemerintah atau kelompok masyarakat lain untuk memanfaatkan hutan. Intimidasi dan konflik-konflik yang tidak terselesaikan tuntas menjadi tantangan utama bagi masyarakat memperoleh keamanan fisik (*physical security*) dalam pengelolan hutan. Padahal, keamanan ini adalah salah satu komponen pula dari kepastian tenurial. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah ketersediaan sumber daya dengan kualitas yang baik dan memungkinkan masyarakat mendapatkan manfaat ekonomi yang memadai dari sumber daya tersebut (*economic security*). Dengan demikian, kita perlu memahami kepastian tenurial itu dalam perspektif yang luas, perspektif sosio-legal, dimana aspek hukum, sosial, ekonomi dan ekologi bertemali mengkonstruksi persepsi masyarakat mengenai kepastian tersebut.

Akhirnya, pengalaman Indonesia dalam hal hutan kemasyarakatan memberikan pelajaran kepada kita bahwa reformasi hukum bukanlah sekadar membuat perundang-perundangan yang baru atau merevisinya. Demikian pula, reformasi itu tidak bisa sekadar diukur dari tersedianya opsi-opsi legalitas pengelolaan hutan bagi masyarakat. Menciptakan situasi yang memungkinkan hukum secara efektif diimplementasikan adalah tantangan utamanya. Sehubungan dengan kasus hutan kemasyarakatan, implikasinya adalah membebaskan hutan dari konflik, mempertimbangkan dan mengakomodasi klaim masyarakat hukum adat, meninjau kembali hakikat (kawasan) hutan negara dan

memfasilitasi masyarakat mendapatkan manfaat yang nyata dari hutan yang dikelolanya.

5

Antara hukum negara dan realitas sosial politik di tataran kabupaten:Perjuangan mempertahankan hak atas tanah adat di perdesaan Banten

Sandra Moniaga

Pendahuluan

Lembaga-lembaga negara Indonesia untuk pertama kalinya merayakan Hari Masyarakat Hukum Adat[1] Sedunia pada tanggal 9 Agustus 2006. Perayaan yang diadakan di Jakarta —diprakarsai oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Kementerian (sebelumnya Departemen) Sosial dengan dukungan Kantor Perwakilan UNDP (United Nations Development Programme) di Indonesia— itu dihadiri oleh Presiden R.I., Susilo Bambang Yudhoyono, sejumlah menteri, pejabat-pejabat negara dan tokoh-tokoh berbagai masyarakat hukum adat di Indonesia. Dalam sambutannya pada perayaan tersebut, Presiden Yudhoyono merangkum masalah-masalah yang selama bertahun-tahun dikemukakan oleh anggota-anggota masyarakat hukum adat dan pendukung-pendukungnya sebagai berikut: "Peran masyarakat hukum adat belum optimal di dalam pembangunan bangsa dan negara. Bahkan tidak jarang hak-hak tradisional mereka diabaikan, dilanggar dan tidak lagi dihormati." Beberapa kalangan menaruh harapan pada ucapan presiden pertama hasil pemilihan umum langsung di Indonesia itu; sedangkan yang lainnya tetap meragukan adanya tindakan politik dan hukum yang nyata untuk menghadapi masalah tersebut.

Mengakui pentingnya posisi masyarakat hukum adat dan terancamnya kehidupan tradisional mereka, Yudhoyono menjanjikan akan mengeluarkan sebuah undang-undang yang memberi perlindungan khusus kepada masyarakat hukum adat. Sejalan dengan komitmennya itu, dalam pidato tersebut ia juga menyatakan bahwa pemerintah

[1] Masyarakat hukum adat adalah istilah resmi yang digunakan dalam Undang-undang Dasar (UUD) 1945 dan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam bahasa Inggris secara harafiah masyarakat hukum adat diterjemahkan sebagai '*customary law-based community*'. Beberapa lembaga negara menerjemahkannya sebagai penduduk asli (*indigenous peoples*) dan yang lainnya menggunakan kata masyarakat tradisional (*traditional community*). Agar menghindari kesalahpahaman, dalam tulisan ini saya menggunakan istilah resmi sebagaimana terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

harus "menjamin agar pemanfaatan tanah dan pengaturan pelestarian lingkungan dilakukan dengan tetap menghormati norma-norma hukum adat, menjamin kelestarian, dan mencegah eksploitasi sumber daya alam secara semena-mena." Presiden tidak menyajikan suatu arahan kebijakan yang jelas terkait dengan masalah perlindungan masyarakat hukum adat itu, meskipun ia memang mengutip Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi:

> Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Meskipun UUD 1945 sebelum amandemen sudah mengakui keberadaan *volksgemeenschappen*[2] yang diterjemahkan oleh beberapa undang-undang sebagai *masyarakat hukum adat*,[3] Indonesia sampai sekarang belum menerbitkan undang-undang khusus mengenai masyarakat hukum adat. Beberapa negara tetangga sudah mempunyai undang-undang semacam itu. Filipina mengeluarkan *Indigenous Peoples Rights Act* (Undang-undang tentang Hak-hak Masyarakat Hukum Adat) pada tahun 1997 dan Papua Nugini mempunyai Underlying Law Act No.13 tahun 2000 (Undang-undang Hukum Dasar). Meskipun terdapat banyak kekurangan, keberadaan Undang-undang tersebut menunjukkan keseriusan masing-masing negara dalam memperhatikan dan berupaya menjawab masalah pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum adat (Steni 2005:1-19; Ottley 2002:22-5; 70-1). Kembali ke konteks Indonesia, meskipun kita belum mempunyai undang-undang khusus tentang masyarakat hukum adat, namun ada sejumlah "undang-undang sektoral" dan "undang-undang tentang otonomi khusus",[4] yang juga mengatur tentang masalah tersebut di atas. Hanya saja, peraturan perundangan tersebut belum mampu memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat.

Tulisan ini membahas realitas hukum dan tata pemerintahan lokal di Indonesia: bagaimana hukum negara diimplementasikan oleh pejabat-pejabat pemerintahan di daerah, dan bagaimana mereka pada

[2] Istilah *volksgemeenschappen* tercantum dalam Penjelasan Pasal 18, butir (II) UUD 1945 versi sebelum amandemen.

[3] Lihat Pasal 3 Undang-undang (UU) No. 5 tahun 1960 (Undang-undang Pokok Agraria, UUPA) dan Pasal 17 UU No. 5 tahun 1967 (Undang-undang Pokok Kehutanan).

[4] Perundang-undangan sektoral adalah perundang-undangan yang menyangkut berbagai sektor fungsional pemerintahan seperti UU Kehutanan, UU Perkebunan, UUPA dan UU Hak Asasi Manusia (HAM); sedangkan perundang-undangan otonomi khusus adalah undang-undang yang secara eksklusif memberikan otonomi kepada pemerintah daerah tertentu di Indonesia.

gilirannya menanggapi tuntutan-tuntuan masyarakat hukum adat? Peraturan-perundangan manakah yang dipakai sebagai acuan oleh pejabat-pejabat tersebut dan bagaimanakah penggunaan peraturan-perundangan tersebut sehingga berdampak negatif pada masyarakat hukum adat? Bagaimana kondisi ketiadaan suatu undang-undang khusus mengenai masyarakat hukum adat di Indonesia mempengaruhi kenyataan-kenyataan sosial dan politik lokal masyarakat hukum adat yang bersangkutan? Mengacu pada empat buah studi kasus, saya menganalisis empat masyarakat hukum adat di Kabupaten Lebak, Provinsi Banten serta interaksi mereka dengan pemerintah daerah, lembaga peradilan dan Kementerian Kehutanan. Lebak adalah salah satu kabupaten di Provinsi Banten. Letaknya kira-kira 150 kilometer sebelah barat Kota Jakarta. Kabupaten Lebak mempunyai permasalahan yang sama dengan sebagian besar daerah-daerah di Indonesia berkenaan dengan tuntutan-tuntutan sengketa tanah antara masyarakat dan Kementerian Kehutanan.

Mengacu pada pendekatan elementer dari Bedner (2004), saya berpendapat bahwa kekurangjelasan dan konsistensi dari peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan belum terpenuhinya elemen prosedural dari *the rule of law*. Selanjutnya, menegaskan kajian-kajian terdahulu mengenai sejauh mana hak-hak masyarakat hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya dijamin secara hukum di dalam perundang-undangan (Bamba 2006:15; Bedner dan Van Huis 2007:26-8), saya menemukan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada tidak memuat uraian yang jelas mengenai apa yang dinamakan masyarakat hukum adat. Yang lebih runyam lagi, peraturan perundang-undangan itu satu sama lain bertolak-belakang berkenaan dengan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah, bahkan tidak memberi definisi yang tegas mengenai tugas-tugas dari lembaga-lembaga pemerintahan terkait dengan masalah ini dan berlakunya otonomi daerah. Saya berasumsi bahwa apabila perundang-undangan dan peraturan gagal untuk mendefinisikan tugas dan kewajiban pejabat-pejabat daerah sebagaimana mestinya, maka akan ada kecenderungan pejabat-pejabat itu memanfaatkan kekuasaan yang diberikan kepada mereka secara sewenang-wenang dengan lebih mendasarkan pada pengalaman dan keyakinan pribadi mereka semata-mata. Dinamika lokal di Kabupaten Lebak menunjukkan hal-hal tersebut.

Namun, sebelum sampai pada studi kasus, terlebih dahulu saya akan menyajikan gambaran dan analisis tentang "undang-undang sektoral dan otonomi khusus" mengenai masyarakat hukum adat dengan memberi perhatian khusus kepada hak-hak komunal atas tanah. Ini mencakup undang-undang yang disahkan semasa era Reformasi setelah pengunduran diri Soeharto pada tahun 1998 dan undang-undang

relevan lainnya yang disahkan sebelumnya namun tidak mengalami perubahan dan dengan demikian tetap berlaku sampai awal tahun 2006. Saya menyajikan perdebatan tentang perundang-undangan sesuai hierarki perundang-undangan. Diawali dengan menganalisis UUD 1945 dan Ketetapan MPR, dilanjutkan dengan perundang-undangan dan peraturan-peraturan pelaksananya. Menyangkut perundang-undangan dimaksud, saya menyajikan debat-debat tersebut sesuai tahun dikeluarkannya setiap undang-undang terkait.

Kemudian, pada bagian yang membahas tentang studi kasus, saya akan menunjukkan bagaimana beberapa kelompok masyarakat hukum adat di Kabupaten Lebak mengalami perlakuan yang berbeda dalam hal pengakuan hak-hak mereka secara resmi. Masyarakat Baduy atau Kanekes[5] telah memperoleh pengakuan secara hukum terhadap keberadaan juga hak komunal mereka atas tanah; namun, tidak demikian halnya dengan masyarakat hukum adat lainnya yakni masyarakat Kasepuhan. Salah satu faktor signifikan yang menjelaskan perbedaan ini adalah strategi mereka yang berbeda di dalam mendapatkan pengakuan atas legalitas tersebut. Masyarakat Baduy atau Kanekes memiliki sejarah yang panjang dalam mempraktikkan upacara adat yang disebut *seba*[6] dan menggunakannya sebagai sarana mengkomunikasikan urusan atau aspirasi masyarakat. Tradisi unik orang-orang Kanekes atau Baduy ini telah menarik perhatian media massa baik nasional maupun daerah, sehingga tradisi itu menjadi populer. Sedangkan masyarakat Kasepuhan yang tidak mengenal tradisi *seba* menggunakan sarana lobi dengan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai sasaran penyaluran aspirasi mereka. Masyarakat Kasepuhan tidak melibatkan Bupati sebagai sasaran lobi mereka. Meskipun baru-baru ini ada upaya reformasi untuk menggeser tata penyelenggaraan pemerintahan dari sarat eksekutif sebagaimana dipraktikkan oleh Orde Baru (1966-1989), ke suatu tata pemerintahan yang lebih demokratis dan berlandaskan sistem desentralisasi yang meliputi penguatan kewenangan DPRD agar dapat berfungsi sebagai sarana pengendali terhadap hak prerogatif lembaga eksekutif, di Lebak, pihak Bupati dan birokrasi di bawahnya terus berlanjut memainkan peran dominan mereka sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat. Hal ini menunjukkan bahwa rezim negara adalah rezim yang bertumpu pada

[5] Istilah Baduy kebanyakan digunakan oleh orang luar, termasuk pemerintah daerah, industri pariwisata dan media massa. DPRD dan pemerintah daerah kabupaten menggunakan istilah Baduy di dalam dokumen-dokumen hukum dan administratif pemerintahan. Sedangkan masyarakat sendiri menggunakan istilah "Urang Kanekes". Dalam tulisan ini saya menggunakan kedua istilah tersebut yakni Baduy dan Kanekes.

[6] *Seba* merupakan acara tradisional tahunan masyarakat Kanekes atau Baduy pada saat mana beberapa wakil rakyat menyerahkan sebagian hasil panen mereka berupa beras, ubi kayu, buah-buahan dan sayur mayor kepada 'Bapak Gede' yaitu Bupati Lebak dan atau Gubernur Provinsi Banten.

kekuasaan eksekutif dimana aparatur birokrasi sangat dominan (Wilson 1989:311). Pejabat-pejabat publik ini bertindak selaku "birokrat jalanan" yang berkuasa, yang tidak hanya berinteraksi langsung dengan warga negara dalam hubungan dengan fungsi mereka masing-masing, tetapi lebih penting lagi, mempunyai kewenangan diskresi yang substansial dalam menjalankan tugas mereka (Lipsky 1980:3). Dengan cara ini, realitas hukum di Lebak sebagian besar ditentukan oleh kondisi saling mempengaruhi antara substansi perundang-undangan negara secara akumulatif dan cara-cara pejabat-pejabat publik menginterpretasikan perundang-undangan untuk kepentingan mereka sendiri.

Peraturan perundang-undangan dan masyarakat hukum adat[7]

Di dalam UUD 1945 sebelum amandemen, istilah yang digunakan dan yang secara sepintas setara dengan masyarakat hukum adat adalah *volksgemeenschappen*. Istilah ini merujuk kepada tatanan pemerintahan adat yang harus diakui dan dihormati oleh negara, berdasarkan apa yang dinamakan "hak asal-usul."[8] Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen memberikan perlindungan luas dan langsung terhadap hak masyarakat hukum adat. Lebih lagi, menurut penjelasan pasal ini, status istimewa dari sekitar 250 *zelfbesturende landschappen* (kesatuan pemerintahan swapraja) harus dihormati dan hak-hak adat harus mendapat perhatian sepatutnya dalam semua peraturan perundang-undangan yang diberlakukan terhadap mereka (Bedner dan Van Huis 2007:7-8). Tetapi, pembuat undang-undang Indonesia ternyata secara konsisten dan umum lebih banyak mengabaikan ketentuan tersebut. Pasal ini diamandemen pada tahun 2000 pada waktu amandemen kedua UUD 1945.[9]

Istilah masyarakat adat tidak dikenal di hampir semua dokumen hukum Indonesia, kecuali di dalam Undang-Undang (UU) tentang Otonomi Khusus Papua No. 21 tahun 2001 (selanjutnya disingkat UU Otsus Papua). Namun istilah masyarakat hukum adat memang tercantum dalam UUD 1945, UU Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 (selanjutnya disingkat UUPA), UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU Kehutanan), UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi

[7] Saya menggunakan istilah masyarakat adat maupun masyarakat hukum adat secara bergilir. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) lebih menyukai memakai istilah "masyarakat adat", sedangkan istilah "masyarakat hukum adat" secara formal digunakan dalam perundang-undangan dan peraturan-peraturan Indonesia.

[8] Analisis lebih rinci tentang konsep "*volksgemeenschappen*" dan "hak asal-usul" dapat ditemukan dalam Zakaria (2000:33-87).

[9] UUD 1945 diamandemen melalui suatu proses yang memakan waktu empat tahun berturut-turut mulai tahun 1999 hingga 2002. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah membentuk Panitia *Ad-hoc* (PAH) untuk menyiapkan rekomendasi dan keputusan akhir mengenai amandemen telah dilakukan pada Sidang Tahunan MPR tahun 1999 sampai 2002.

Manusia[10] dan UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.[11]

Pencantuman istilah masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan banyak yang tidak diikuti oleh definisi tentang siapa atau apa yang disebut masyarakat hukum adat dan/atau faktor-faktor penentu (kriteria) masyarakat hukum adat. Sebagai perkecualian adalah UU Otsus Papua, UU Kehutanan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat PMA/KBPN) No. 5 tahun 1999. UU Otsus Papua mendefinisikan masyarakat adat sebagai "warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya," sedangkan "Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya." Pasal 1 ayat (3) PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menyatakan bahwa "Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan."

Kriteria tentang keberadaan masyarakat hukum adat diatur oleh UU No. 41 tahun 1999. Pasal 67 dari undang-undang ini mengatakan bahwa formalisasi keberadaan masyarakat hukum adat dilakukan melalui Peraturan Daerah (Perda). Namun, sebelumnya UU ini memandatkan adanya sebuah Peraturan Pemerintah tentang Hutan Adat, yang hingga tulisan ini diselesaikan masih belum terbit. Sementara itu UU Otsus Papua tidak mempunyai kekuatan hukum di luar wilayahnya dan sebuah Peraturan Menteri dianggap merupakan dokumen administratif yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum terhadap peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Suatu istilah lain untuk masyarakat adat yang ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan adalah "komunitas adat terpencil" (selanjutnya disingkat KAT) yang disebutkan dalam Keputusan Presiden No. 111 tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil. Pasal 1 ayat (1) dari Keputusan Presiden ini

[10] Lihat Pasal 6 ayat (1): Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah; dan Pasal 6 ayat (2): Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

[11] Dalam perkembangan selanjutnya, istilah ini juga dimuat dalam UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (selanjutnya disingkat UU Pesisir) serta dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU Lingkungan Hidup). Karena tulisan ini didasarkan pada kajian yang saya lakukan hingga Mei 2007, kedua undang-undang tersebut tidak termasuk dalam pembahasan.

mendefinisikan "komunitas adat terpencil atau yang selama ini lebih dikenal dengan sebutan masyarakat terasing adalah kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial, ekonomi, maupun publik." Pendefinisian di dalam Keputusan Presiden ini mungkin saja cocok untuk beberapa masyarakat hukum adat, tetapi tidak untuk semua karena hanya beberapa masyarakat hukum adat saja yang hidup tersendiri atau di daerah-daerah terpencil.

Di samping kurangnya definisi formal mengenai masyarakat hukum adat ataupun masyarakat adat di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, undang-undang atau peraturan yang mengatur prosedur identifikasi dari masyarakat hukum adat ini masih kurang memadai dan kurang jelas. Sejalan dengan tindakan-tindakan pemerintah pasca-Soeharto di dalam kerangka desentralisasi, UU No. 41 tahun 1999 dan PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten untuk menetapkan status masyarakat hukum adat setempat. Namun pedoman tentang proses identifikasi dan legalisasi masyarakat hukum adat masih kurang memadai dan jelas. Sebagai contoh, tidak ada satupun klausul mengenai cara melakukan identifikasi, begitu juga tentang prosedur naik banding bagi mereka yang ditolak status masyarakat hukum adatnya dalam baik dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 maupun Surat Edaran (SE) Menteri Kehutanan No. S.75/Menhut-II/2004 tentang Masalah Hukum Adat dan Tuntutan Kompensasi/Ganti rugi oleh Masyarakat Hukum Adat. Masalah ini dan masalah-masalah lainnya dikemukakan pada Lokakarya Nasional tentang Inventarisasi dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang diselenggarakan oleh Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi, Kementerian Dalam Negeri dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada bulan Januari 2005.[12]

Meskipun terdapat ketidakjelasan dalam definisi secara hukum dan pedoman untuk mengidentifikasi masyarakat hukum adat, dan meskipun kategori *indigenous and tribal peoples* sebagaimana diakui secara internasional pada Konvensi ILO 169[13] tidak mempunyai istilah setara di dalam sistem hukum Indonesia —demikian juga tidak ada wilayah teritorial tertentu untuk suku-suku yang diakui secara resmi (Li 2000:1)— tetapi istilah *indigenous peoples* sebagai terjemahan untuk masyarakat hukum adat, menjadi istilah yang lazim digunakan di dalam sejumlah dokumen formal kenegaraan pada fora nasional maupun

[12] Lihat Kerangka Acuan Lokakarya Nasional tentang Inventarisasi dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat, Jakarta, 14-15 Juni 2005.

[13] Konvensi ILO No. 169 tahun 1989 tentang Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka.

internasional.[14]

Secara menyeluruh, perkembangan ini menunjukkan adanya pengakuan secara politis oleh negara, meskipun bukan pengakuan secara hukum terhadap terjemahan formal istilah *masyarakat hukum adat*. Guna menghindari kebingungan dan untuk memastikan subjek pembahasan selanjutnya, saya akan menggunakan istilah masyarakat hukum adat di dalam tulisan ini sebagai istilah yang diakui oleh negara secara formal.

Hukum negara dan hak masyarakat hukum adat atas tanahnya (tanah adat)

Tanah dan sumber daya alam di Indonesia merupakan sumber kehidupan bagi sebagian besar anggota-anggota masyarakat hukum adat. Kelompok masyarakat ini mempunyai beranekaragam jenis penguasaan tanah dan pengelolaan sumber daya alam. Mereka juga menggunakan berbagai istilah untuk berbagai jenis kegiatan penggunaan dan pengolahan tanah. Namun, beberapa pasal tentang hak-hak masyarakat hukum adat dalam beberapa Undang-undang cenderung mengatur hak-hak masyarakat hukum adat dan sumber daya alam secara umum tanpa memberikan ruang hukum bagi keberagaman penguasaan tanah dan pengelolaan sumber daya alam tersebut.

UUD 1945 merupakan produk hukum tertinggi di dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia. Dalam UUD 1945, terdapat pasal-pasal yang berlaku untuk semua warga negara dan yang mempunyai relevansi terhadap masyarakat hukum adat, di samping adanya dua pasal yang secara khusus berbicara mengenai masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional. Contoh jenis pertama adalah Pasal 33 (3), sebagai bagian dari Bab tentang Ekonomi Nasional dan Kesejahteraan Sosial, yang menyatakan: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Selain itu, terdapat dua pasal yang relevan di dalam Bab tentang Hak-hak Asasi Manusia. Pasal 28G ayat (1) berbunyi: "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda di bawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi manusia", dan Pasal 28H ayat (4): "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi, dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun". Pasal-pasal khusus tentang *masyarakat hukum adat* adalah Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan: "Negara mengakui dan

[14] Lihat berturut-turut Bahar (2006:1); Pernyataan oleh Dede A.Rifai, anggota Delegasi Indonesia dalam Sidang ke-V *Permanent Forum on Indigenous Issues On Agenda Item 4: Ongoing Priorities and Themes,* New York, 23 May 2006; Sambutan Presiden pada Hari Masyarakat Adat Sedunia, 2006.

menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang" dan Pasal 28I ayat (3): "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras perkembangan zaman dan peradaban."

Di samping mengadakan perubahan terhadap UUD sampai dengan berlangsungnya Sidang Umum MPR di tahun 2002, MPR telah mengesahkan Ketetapan-Ketetapan MPR yang relevan terhadap masyarakat hukum adat, tanah, sumber daya alam dan urusan agraria. Salah satu Tap MPR itu adalah Tap MPR No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang menyentuh hak-hak masyarakat hukum adat terhadap tanah dan/ atau sumber daya alam, kemajemukan hukum, dan hak asasi manusia yang dimandatkan sebagai landasan baru bagi reformasi perundang-undangan dan kebijakan dalam bidang agraria dan sumber daya alam.

Pengakuan hak-hak atas tanah adat pada masa pascakolonial terdapat di dalam UUPA, yang terutama dirancang untuk mengakhiri dualisme sistem penguasaan tanah yang bermula pada masa rezim kolonial, ketika Belanda memberlakukan sistem sentralisasi kekuasaan pada Pemerintah Pusat terhadap sistem kepemilikan adat yang sudah ada. Tujuan UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada semua warga negara Indonesia. Karena itu, mengacu pada Pasal 19 UUPA tentang proses pendaftaran tanah, hak-hak adat ini harus didaftarkan. Maksud pendaftaran tanah ini adalah menyediakan suatu sistem penguasaan tanah yang jelas, tidak mendua-arti bagi rakyat dan bangsa. Bagaimanapun juga, di wilayah-wilayah luar Jawa di mana masyarakat perdesaan biasanya masih mengalami keadaan terisolasi dari segi informasi, sebagian besar masyarakat hukum adat kurang mendapatkan informasi mengenai kebutuhan atau kewajiban mendaftarkan hak kepemilikan tanah mereka pada Kantor Pertanahan (Moniaga 1993:139; Purwiyati 2007:i)[15]

UUPA memuat istilah masyarakat hukum adat, hak ulayat, dan hukum adat, namun tidak secara jelas mendefinisikan pengertian dari masing-masing istilah tersebut. Demikian juga, jenis-jenis hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya menurut Pasal 16 ayat (1) dan (2) dari UUPA tidak meliputi hak ulayat maupun jenis hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang dimiliki masyarakat hukum adat.

[15] Ketika melakukan penelitian lapangan di Lebak pada tahun 2004-5, saya juga menemukan situasi serupa pada hampir semua penduduk desa yang saya wawancarai. Para informan saya mengatakan bahwa kondisi serupa juga mereka alami sampai tahun 1990-an.

Pengakuan keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat pada tanah dan sumber daya alam juga menghadapi persoalan ketika akan dilakukan di kawasan yang dikenal sebagai kawasan hutan. Banyak kelompok masyarakat hukum adat selama ini bermukim di kawasan hutan, jauh sebelum penunjukan dan/atau pengukuhan wilayah tersebut sebagai kawasan hutan pada masa pemerintahan kolonial Belanda dan berlanjut pada rezim pengaturan kehutanan nasional setelah disahkannya Undang-undang Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967.[16] Beberapa dari kelompok masyarakat itu mempraktikkan usaha pertanian seperti budidaya sawah pengairan dan sawah tadah hujan, juga tanaman karet; kelompok lain mengutamakan pertanian tradisional dan melakukan kegiatan berburu atau meramu hasil hutan. Selama itu, hukum adat berkenaan dengan penggunaan sumber daya alam berkembang di tengah masyarakat tersebut. Fenomena ini diakui di dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan:

> 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.

Hak atas tanah dan sumber daya alam yang berasal dari hukum kebiasaan dan/atau adat, dari kelompok masyarakat tertentu secara formal disebut "hak ulayat." Apabila Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa (2005:382) mendefinisikan istilah ini sebagai "hak yang dimiliki suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah beserta isinya di lingkungan wilayahnya", namun ada kelompok lain yang beranggapan bahwa definisi hak ulayat masih rawan perdebatan (Indira 2007:12). Istilah hak ulayat berasal dari bahasa Minangkabau (kelompok etnis di Sumatra Barat).[17] Istilah ini dipopulerkan oleh Cornelis Van Vollenhoven yang menerjemahkannya sebagai *beschikkingsrecht*. Holleman (1981:278), pernah menerjemahkan konsep Van Vollenhoven tentang "*beschikkingsrecht*" ke dalam bahasa Inggris dengan istilah '*right of disposal*', hak untuk mengalihkan atau menjual atau mengatur. Sebagaimana ditegaskan oleh Burns (2004:15), *'beschikken'* diartikan

[16] Sebagian besar kawasan hutan negara di Jawa dan Sumatra dikukuhkan dan/atau ditunjuk selama masa pemerintahan kolonial Belanda, dan wilayah-wilayah di bagian lain di Indonesia ditunjuk sebagai kawasan hutan negara selama tahun 1970-an hingga tahun 1980-an.

[17] Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai norma dan praktik penerapan hak ulayat di Minangkabau pada masa kini lihat tulisan Warman pada buku ini (catatan penyunting).

sebagai '*to dispose*,' mengatur,[18] namun dengan adanya hak ulayat, masyarakat yang bersangkutan tidak selalu berhak mengalihkan hak mereka atas tanah terkait. Hanya sedikit dokumentasi tertulis mengenai hak-hak dan praktik-praktik penguasaan tanah tradisional, meskipun diketahui secara umum di kalangan masyarakat tersebut.[19] Kenyataan ini mencerminkan kuatnya tradisi lisan pada banyak masyarakat adat. Sayang sekali, hal ini juga mengakibatkan hak milik adat yang tidak didaftarkan akan mudah sekali terabaikan atau dilecehkan.

UUPA menyoroti masalah ini. Meskipun sudah dicantumkan pengakuan terhadap hak-hak adat di dalam Pasal 5, namun Pasal 1 ayat (1) menetapkan bahwa "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia". Pada ayat keduanya, Pasal ini menyatakan bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional." Penjelasan UUPA terhadap ketentuan-ketentuan ini adalah bahwa rakyat Indonesia mempunyai hak atas semua tanah, air dan sumber daya alam di dalam wilayah teritorial R.I. Penjelasan ini juga dapat diinterpretasikan ke dalam pengertian bahwa semua tanah yang secara tradisional dimiliki oleh masyarakat hukum adat —yang telah atau belum secara resmi didaftarkan dan didokumentasikan— dengan demikian menjadi milik bersama negara. Dengan kata lain, rakyat Indonesia secara menyeluruh memiliki semacam hak ulayat atas semua tanah, air dan sumber daya hutan di Indonesia (Moniaga 1993:140). Dengan demikian, implikasi lebih luas dari rumusan dan interpretasi ini menunjukkan tidak jelasnya konsep hak ulayat terutama siapa pemegang hak, apa yang dimaksud dan bagaimana proses pengakuan hak ulayat tersebut di dalam UUPA.

Pengakuan hukum negara terhadap hak ulayat selanjutnya untuk sebagian dikonfirmasikan setelah 39 tahun pengesahan UUPA. Lazimnya, penjabaran lebih lanjut UUPA akan terlaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah, namun dalam konteks ini, pengakuan tersebut hanya dikonfirmasikan melalui dikeluarkannya PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah-masalah Hak Ulayat

[18] Untuk penjelasan lain tentang *beschikkingsrecht* lihat tulisan Tersmorshuizen-Arts dalam buku ini (catatan penyunting).

[19] Beberapa kelompok masyarakat di Aceh, Kalimantan Barat, Banten, Sulawesi Tengah, Maluku Tengah dan Tenggara, Papua dan beberapa tempat lain telah melakukan pemetaan batas-batas tanah mereka dengan bantuan lembaga keagamaan dan LSM. Masyarakat lain (seperti di Tering Lama Kaltim dan beberapa suku di Papua Barat) sudah memiliki peta yang dibuat pada zaman Belanda.

Masyarakat Hukum Adat.[20] Bagian "Mempertimbangkan" dari Peraturan tersebut terdiri atas lima butir, dua di antaranya menyatakan:

> Bahwa dalam kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya.
>
> dan
>
> Bahwa akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya.

Dengan kata lain, Peraturan Menteri ini menegaskan tentang realitas sosial bahwa banyak pengelolaan, penguasaan dan penggunaan tanah dilakukan berdasarkan pada hukum adat setempat, namun masih ada masalah-masalah berkaitan dengan hak ulayat atas tanah-tanah tersebut. Peraturan Menteri itu juga menegaskan otoritas pemerintah daerah kabupaten di dalam mengelola masalah pertanahan, mengacu pada UU No. 22 tahun 1999. Di pihak lain, Peraturan Menteri itu membatasi pengakuan terhadap hak ulayat atas tanah-tanah yang: (a) telah dimiliki oleh perorangan atau badan hukum yang memegang hak penguasaan tanah berdasarkan UUPA, dan (b) dimiliki atau diserahkan oleh suatu dinas pemerintah, badan hukum atau perorangan yang mengacu dan sesuai dengan perundang-undangan dan peraturan yang ada (Pasal 3).

UU No. 10 tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera adalah undang-undang lain yang mengakui hak-hak adat. Undang-undang ini mengakui hak warga negara untuk mengembangkan kekayaan budaya dan hak untuk memanfaatkan wilayah warisan adat. Pasal 6 huruf b dari Undang-undang ini menyatakan pengakuan pada hak penduduk selaku anggota masyarakat berupa hak untuk mengembangkan kekayaan budaya mereka, hak untuk mengembangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, hak untuk mempergunakan wilayah warisan adat, dan hak untuk melestarikan atau mengembangkan perilaku kehidupan budayanya.

Undang-undang ini merupakan satu-satunya produk hukum yang disahkan selama Orde Baru, yang mengakui eksistensi hak-hak adat masyarakat di wilayah Indonesia (Djuweng dan Moniaga 1994:12).

[20] Peraturan Menteri itu dirumuskan dan diterbitkan pada tahun pertama 'Reformasi' —masa setelah berakhirnya kekusaan Pemerintahan Soeharto. Segera setelah itu, Hasan Basri Durin, Kepala Badan Pertanahan Nasional saat itu, menghadiri Kongres Pertama Masyarakat Adat Nusantara (Indonesia) bulan Maret 1999. Saat itu, ia dikritik dan di-sodori pertanyaan secara langsung berkenaan dengan kebijakan-kebijakan agraria yang mengabaikan keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka atas tanah.

Meskipun tidak memberikan pedoman yang jelas mengenai cara hak-hak itu diakui,[21] Undang-undang tersebut merupakan tambahan sumber legitimasi bagi eksistensi masyarakat hukum adat di dalam lingkungan Negara Republik Indonesia.

Peraturan lain yang relevan adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 17 tahun 1989 tentang Pengawasan dan Pengembangan Lembaga-lembaga Adat di Daerah Perdesaan, yang mewajibkan Pemerintah Daerah Kabupaten melindungi dan mengembangkan lembaga-lembaga adat. Apabila UU No. 10 tahun 1992 tidak mempunyai peraturan pelaksanaan yang jelas, Peraturan Menteri ini tidak memiliki materi yang memadai dan jelas untuk dilaksanakan.

Ketidakjelasan dan ketiadaan kepastian hukum terhadap keberadaan masyarakat hukum adat serta hak-haknya atas tanah, semakin bertambah dengan disahkannya UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai pengganti UU Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967. Salah satu klausul yang bermasalah dalam Undang-undang Kehutanan 1999 ini adalah ketentuan yang yang mengatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah dengan tujuan melestarikan keberadaannya sebagai hutan tetap [Pasal 1 ayat (3)], dan hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat [Pasal 1 ayat (6)]. UU Kehutanan ini juga menetapkan bahwa pemerintah berwewenang menunjuk kawasan hutan [Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3)]. Penunjukan hutan adat dapat dilaksanakan sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya [Pasal 5 ayat (3)], dan pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Daerah [Pasal 67 ayat (2)].[22] UUPA dan PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 mengakui hak-hak ulayat masyarakat hukum adat, sedangkan UU No. 41 tahun 1999 mengakui juga tetapi dengan konsep dan prosedur yang berbeda. PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 mengakui keberadaan hak-hak ulayat dan mengatur prosedur pengakuan untuk klaim hak ulayat

[21] Undang-undang ini tidak mencantumkan suatu lembaga negara tertentu yang bertanggungjawab untuk mengimplementasikannya. Pada masa Undang-undang ini disahkan, Kementerian Negara Kependudukan dan Lingkungan adalah sebuah kementerian non-departemen yang tidak mempunyai institusi pelaksana kewenangannya di daerah. Dengan demikian pengakuan atas hak-hak adat tersebut hanya merupakan pengakuan simbolis pada saat itu. UU No. 10 tahun 1992 ini telah dicabut dengan ditetapkannya UU No. 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Sedangkan pasal tentang adat telah direduksi menjadi hak untuk mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai adat yang hidup dalam masyarakat.

[22] Lihat juga Penjelasan atas Pasal 5 ayat (3) yang menyatakan bahwa hutan yang telah dikelola oleh masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya *Hak Menguasai Negara* sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

diluar kawasan hutan, tetapi peraturan ini dibatasi pemberlakuannya atas tanah yang sudah dikuasai oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.[23] Di wilayah-wilayah yang diklasifikasikan sebagai kawasan hutan negara,[24] hasil penelitian Pemerintah Daerah Kabupaten atau Provinsi dapat mengarah atau berujung pada pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat dan tanah ulayat mereka.[25] Keputusan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Provinsi dapat mengubah status tanah atau bisa juga tanah tersebut tetap dianggap sebagai kawasan hutan negara tergantung pada keputusan Menteri Kehutanan. Bagaimanapun juga, hak-hak ulayat masyarakat hukum adat atas tanah serupa, bisa saja mendapatkan status berbeda apabila kita mengacu pada pasal-pasal di dalam UUPA kecuali kalau kita terbelenggu oleh materi Pasal 3 di dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 yang sejalan dengan UU Kehutanan.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, salah satu masalah berkenaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat di sektor kehutanan, terletak pada klaim-klaim yang tumpang-tindih antara masyarakat hukum adat dan Kementerian Kehutanan. Di penghujung tahun 2004, Kementerian Kehutanan mengklaim bahwa luasan seluruh kawasan hutan adalah 126,8 juta hektar. Wilayah ini diklasifikasikan menurut fungsi, yaitu: hutan konservasi (23,2 juta hektar), hutan lindung (32,4 juta), hutan produksi terbatas (21,6 juta), hutan produksi (35,6 juta) dan hutan produksi konversi (14 juta) [Departemen Kehutanan 2006:32-3]. Setiap fungsi mempunyai tujuan, definisi dan pembatasannya masing-masing, yang dapat berpengaruh terhadap sumber penghidupan masyarakat hukum adat. Bagi masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya terletak di kawasan hutan produksi, mungkin saja menghadapi keterpaksaan untuk terlibat di dalam usaha bisnis skala besar hutan produksi atau bahwa tanah-tanah mereka akan disewakan (jangka panjang) kepada perusahaan penebangan kayu. Konsekuensi-konsekuensi ini besar kemungkinan tidak sejalan dengan cara-cara yang diinginkan masyarakat-masyarakat tersebut mengelola tanah-tanah ulayat mereka.

Pengukuhan kawasan hutan negara diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan dan

[23] Lihat Pasal 3 PMA/KBPN No.5 tahun 1999.

[24] Lihat pula tulisan Safitri (bab 4 dalam buku ini) tentang konsep-konsep hukum dari kawasan hutan dan hutan negara (catatan penyunting).

[25] Lihat Surat Edaran Menteri Kehutanan No. S.75/Menhut-II/2004 sebagai satu-satunya instrumen hukum yang menguraikan prosedur pelaksanaan Pasal 67 UU Kehutanan yang ditujukan untuk penyelesaian tuntutan masyarakat hukum adat yang bersengketa dengan pemegang Hak Pengusahaan Hutan/Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPH-HK).

Keputusan Menteri Kehutanan No. 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan. Sedangkan untuk penetapan dan perubahan status dan fungsi kawasan hutan sebagian besar tercantum dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001. Menurut Pasal 5 dan 16 PP No. 44 tahun 2004, wewenang pengukuhan kawasan hutan Negara berada di tangan Menteri Kehutanan. Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten terbatas pada penentuan batas-batas kawasan hutan yaitu wewenang untuk membentuk Panitia Tata Batas yang berfungsi memberikan klarifikasi tentang status tanah dalam proses penyelenggaraan tata batas. Pemerintah daerah tidak mempunyai wewenang untuk mengukuhkan kawasan hutan. Wewenang demikian tetap berada di tangan Menteri Kehutanan. Namun, wewenang Menteri Kehutanan untuk mengubah status dan fungsi kawasan hutan hanya dapat diterapkan pada wilayah yang termasuk kategori hutan produksi konversi. Terhadap kategori hutan lainnya, perubahan status harus dikaji oleh suatu Panitia Terpadu yang pembentukannya diusulkan oleh DPRD Kabupaten. Keputusan akhir terhadap perubahan itu tetap berada pada Kementerian Kehutanan.[26]

Pengaturan tentang kawasan hutan yang ditunjuk sebagai kawasan hutan negara tetapi yang tumpang-tindih dengan klaim-klaim adat yang berawal dari zaman kolonial, tetap masih kabur. Siapa dan/atau institusi mana yang berkewajiban dan mempunyai wewenang untuk menyelesaikan masalah ini? Meskipun UU No. 41 tahun 1999 mengatur tentang hutan adat, namun pada saat tulisan ini ditulis, belum ada suatu peraturan pemerintah yang berkaitan dengan penyelesaian tumpang-tindih klaim antara hak ulayat dengan klaim-klaim Kementerian Kehutanan kecuali Surat Edaran Menhut tersebut diatas.

Perkembangan hukum mengenai masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka bertambah rumit dengan disahkannya UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 6 ayat (2) dari Undang-undang ini mencantumkan bahwa identitas kultural masyarakat hukum adat, termasuk hak-hak mereka atas tanah ulayat, diberi perlindungan hukum sesuai dengan perkembangan zaman. Lebih lanjut, dalam hubungan dengan penegakan hak asasi manusia, segala perbedaan dan kebutuhan spesifik dari masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah [Pasal 6 ayat (1)]. Melalui Undang-undang ini, negara telah menerima prinsip-prinsip hak asasi manusia, dan pada waktu yang sama mengakui masyarakat hukum adat sebagai salah satu subjek hukum yang seyogianya mendapatkan hak-hak khusus. Di sisi lain, UU Kehutanan tahun 1999 mengatur tentang hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat

[26] Lihat Pasal 7-13 Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001.

hukum adat. UU Kehutanan itu juga menetapkan bahwa kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini.[27] Dengan kata lain, hak ulayat yang diakui dalam UUD 1945, UUPA dan UU HAM tidak dijamin apabila wilayah yang diklaim dengan hak ulayat berada dalam kawasan hutan negara sebagaimana diatur dalam UU Kehutanan. UU Kehutanan tahun 1999 tidak memberi jaminan yang jelas bagi hak-hak masyarakat hukum adat, dan dengan demikian berbeda sekali dengan undang-undang lain yang ada di Indonesia.

Tumpang-tindih tanah ulayat masyarakat hukum adat dengan kawasan hutan negara cenderung membawa kerugian terhadap kehidupan sehari-hari penduduk desa. Pasal 50 UU No. 41 tahun 1999 melarang sejumlah kegiatan pertanian, misalnya secara melawan hukum mengerjakan/membudidayakan dan/atau menggunakan dan/atau menduduki kawasan hutan; melanggar batas-batas suatu kawasan hutan, di dalam radius atau jarak tertentu; membakar hutan, menebang pohon, memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau surat izin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwewenang. Pelanggaran terhadap salah satu ketentuan ini akan berakibat dikenakannya hukuman penjara, yang berkisar antara tiga bulan hingga maksimum 15 tahun dan hukuman denda yang berkisar antara Rp 10 juta hingga maksimum Rp 10 milyar.[28]

Dalam hubungan dengan studi kasus saya pada masyarakat adat Kasepuhan di Lebak yang sebagian wilayahnya berada pada kawasan konservasi (Taman Nasional), Undang-undang lainnya yang relevan adalah UU tentang Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Ekosistem No. 5 tahun 1990 (selanjutnya disingkat UU Konservasi) dan Undang-undang tentang Pajak Bumi dan Bangunan No. 12 tahun 1985 (selanjutnya disingkat UU PBB) serta UU No. 12 tahun 1994 tentang Perubahan Atas UU PBB.

UU Konservasi tidak memuat ketentuan apapun tentang masyarakat hukum adat atau hak-hak adat atas tanah, tetapi salah satu peraturan pelaksanaannya mengakui adanya penggunaan secara tradisional atas tanah hutan oleh masyarakat lokal yang mempunyai keterikatan historis dengan tanah itu.[29] Selanjutnya peraturan tersebut juga mengakui hak dari masyarakat yang telah ada sebelum peresmian Taman Nasional untuk tetap bermukim di wilayah tersebut, wilayah

[27] Lihat Bab Ketentuan Peralihan Pasal 81 UU Kehutanan.

[28] Pasal 78, Bab XIV, Ketentuan tentang Tindak Pidana di dalam UU No. 41 tahun 1999.

[29] Lihat Peraturan Menteri Kehutanan No. P.56/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Zonasi Taman Nasional (Pasal 1 dan 3).

mana dapat ditetapkan sebagai kawasan khusus. Sebuah peraturan pelaksanaan yang relevan lainnya memberikan akses kepada masyarakat lokal dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk bekerja sama dengan pemerintah dalam rangka pengelolaan kawasan konservasi pada berbagai aras manajemen.[30] Pengaturan ini memberikan ruang lingkup lebih luas bagi masyarakat hukum adat untuk tetap bermukim di kawasan hutan konservasi sejauh kawasan itu digolongkan sebagai zona tradisional dan/atau zona khusus.

Setelah kemerdekaan Indonesia, UU Tentang Pajak Hasil Bumi yang baru disahkan pada tahun 1961 (UU No. 11 Prp 1959 jo. UU No. 1 tahun 1961),[31] diganti pada tahun 1985 (Pudyatmoko 2001:32) yang kemudian diperbaharui pada tahun 1994. Dengan pengesahan-pengesahan UU tersebut sejak tahun 1961, sistem pajak pertanahan di Indonesia dikembangkan untuk menggantikan sistem perpajakan semasa pemerintahan kolonial Belanda secara bertahap. Sistem perpajakan bumi dan bangunan nasional yang dikembangkan pada tahun 1961 belum berbeda dengan sistem perpajakan tanah dan/atau hasil bumi yang dikembangkan pemerintah kolonial Hindia-Belanda dimana pajak hanya dibayar oleh pemegang hak atas objek bumi dan/atau bangunan. Perbedaannya pada zaman kolonial diberlakukan hukum kolonial yang membedakan berbagai golongan warga (Eropa,Timur Asing dan Pribumi). Pungutan pajak tanah bagi para pemegang hak-hak atas tanah-tanah adat (bumiputera) diatur berdasarkan *Indische Verponding Ordonantie* (*Staatsblad* 1923 No. 425).

Berdasarkan UU PBB No. 13 tahun 1985, subjek hukum adalah orang atau badan hukum yang secara nyata mempunyai hak atas bumi dan/atau bangunan (Pasal 4 ayat (1) UU PBB 1985 jo. 1994), sedangkan objek hukum adalah bumi dan/atau bangunan (Pasal 2) yang selanjutnya dalam Pasal 1 menjelaskan, bahwa bumi adalah permukaan bumi (perairan) dan tubuh bumi yang ada di bawahnya. Definisi tentang subjek hukum yang tercantum di dalam Undang-undang adalah luas, meliputi orang atau badan yang menguasai tanah dan atau bangunan bahkan juga termasuk orang atau badan yang memperoleh manfaat dari tanah dan/atau bangunan, tanpa memiliki atau mempunyai hak yang sah atas tanah dan/atau bangunan (Soemitro dan Muttaqin 2001:7-17).

Pemberlakukan UU PBB berakibat pada perubahan mendasar sistem pajak tanah/bumi dan bangunan, UU ini mementingkan objek pajak dan oleh karena itu keadaan atau status orang atau badan yang dijadikan

[30] Lihat Peraturan Menteri Kehutanan No. P.19/Menhut-II/2004 tentang Kolaborasi Pengelolaan Kawasan Suaka alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

[31] Undang-undang No. 11 Prp. Tahun 1959 tentang Pajak Hasil Bumi yang ditetapkan menjadi Undang-undang melalui UU No. 1 tahun 1961.

subjek tidak penting. Orang atau badan yang oleh Direktur Jenderal Pajak ditetapkan sebagai wajib pajak dari objek tertentu, hal ini tidak dapat dijadikan bukti bahwa orang atau badan itu adalah pemiliknya (Soemitro dan Muttaqin 2001:5-18; Reerink:belum diterbitkan).

Pengalaman sebagian besar masyarakat perdesaan di Jawa termasuk di Lebak, Banten yang telah menjadi subjek sistem pajak sejak zaman Hindia-Belanda membangun keyakinan bahwa surat pajak adalah bukti kepemilikan hak atas tanah (Harsono 1997:82-6), sementara pandangan demikian tidak lagi dibenarkan berdasarkan UU PBB saat ini.

Masyarakat hukum adat di Kabupaten Lebak

Mayoritas penduduk Kabupaten Lebak adalah orang Sunda, artinya orang-orang yang mengidentifikasikan diri sama dengan orang Sunda lainnya, dibesarkan di dalam lingkungan sosial-budaya Sunda, dan yang menghormati serta mengimplementasikan nilai-nilai serta norma budaya Sunda di dalam keseharian hidup mereka (Rosidi dan Warnaen dalam Ekadjati 1995:8). Masyarakat demikian beraneka ragam, meliputi orang-orang yang tinggal di daerah-daerah bernama Baduy/Kanekes, Kasepuhan, Kampung[32] Naga, Kampung Pulo, Kampung Duku, dan Kampung Urug (Sucipto dkk 1999/2000:3).

Orang-orang Baduy atau Kanekes adalah salah satu kelompok masyarakat hukum adat yang terkenal di Kabupaten Lebak (Sucipto dkk. 1999/2000:37). Di samping itu, ada masyarakat lain yang dikenal dengan sebutan *kaolotan* atau *kasepuhan.* Mereka umumnya tinggal di Kecamatan Bayah dan Kecamatan Cibeber. *Kaolotan* atau *kasepuhan* mempunyai peran penting sebagai pemimpin karismatik masyarakat dan yang mempunyai pengaruh kuat terhadap masyarakatnya. Sebuah kajian yang diadakan oleh Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nasional mengidentifkasikan enam *kaolotan* di Kabupaten Lebak: Kaolotan Citorek, Cisungsang, Cicarucub, Cisitu, Cibedug dan Bayah (Sucipto dkk. 1999/2000:37). Kelompok-kelompok ini telah diidentifikasikan sebagai lembaga tradisional *kaolotan* atau *kokolot* sejak zaman dulu (Soepomo 1967:161-2). Dewasa inipun mereka tetap dinamakan *kaolotan* oleh sebagian masyarakat Sunda di Lebak. Sekarang, masyarakat-masyarakat ini lebih dikenal dengan nama *kasepuhan* daripada *kaolotan*. Istilah *kasepuhan*, yang merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah *kaolotan*, diusulkan oleh mantan Gubernur Jawa Barat, Solichin G.P., untuk menggantikan istilah *kaolotan* dan usul ini telah diterima oleh masyarakat pada permulaan tahun 1990-an.

Bagaimana mengidentifikasikan masyarakat hukum adat di antara penduduk Sunda di Lebak? Dari sudut pandang hukum, dengan

[32] Kampung adalah istilah lokal untuk dusun atau desa.

mengacu pada peraturan perundang-undangan yang diterbitkan hingga masa penghujung tahun 2007, Pemerintah Daerah dan pihak legislatif Kabupaten Lebak hanya mengakui orang Baduy/Kanekes. Akan tetapi, dari perspektif sosial-politik, beberapa kalangan masyarakat dan pejabat pemerintah mengakui keberadaan masyarakat Kasepuhan sebagai masyarakat yang mempertahankan dan mempraktikkan kebiasaan tradisional atau adat Sunda, yang bermukim di dalam wilayah tradisional mereka dan tunduk pada pemerintahan tradisional oleh lembaga adat mereka sendiri, di samping masyarakat Baduy/ Kanekes.

Orang-orang Baduy (*Urang Kanekes*) merupakan masyarakat hukum adat yang unik. Keunikan *Urang Kanekes* atau masyarakat Baduy ada pada kekokohan *kekolotan* mereka. Mereka adalah masyarakat yang bertekad tidak akan mengubah budaya dan jati diri mereka. Sebagai contoh, mereka mengenakan pakaian tradisional yang terutama dibuat sendiri, yang menjadi tanda identitas mereka. Mereka juga mempunyai aturan-aturan yang ketat, misalnya anggota Baduy Dalam tidak diizinkan menggunakan alat angkutan modern kalau bepergian dan mereka juga tidak diperkenankan bersekolah. Keberadaan mereka telah banyak ditulis di dalam berbagai kepustakaan ilmiah serta dokumen-dokumen informasi pariwisata.

Secara singkat, masyarakat Baduy, yang berjumlah sekitar lima ribu orang, merupakan masyarakat tertutup, mempraktikkan upacara-upacara keagamaan yang dalam banyak hal berbeda dari sebagian orang Sunda lainnya di Jawa Barat. Agama mereka dinamakan *Sunda Wiwitan* dan di antara para penganut agama lokal mereka dikenal sebagai masyarakat rahib. Desa mereka, Kanekes, terbagi atas dua bagian utama, didiami oleh apa yang dinamakan suku dalam dan suku luar Baduy, atau Baduy Dalam dan Baduy Luar (Wessing dan Barendregt 2003:86-7).

Penduduk Baduy Dalam secara dominan mengenakan pakaian putih dengan ikat kepala bagi kaum pria, dan Baduy Luar lebih banyak mengenakan pakaian hitam dengan ikat kepala batik warna biru tua kehitam-hitaman bagi kaum pria. Baik Baduy Dalam maupun Baduy Luar mengatakan bahwa mereka adalah penjaga hutan purba wilayah Jawa bagian barat, yang mereka pelihara bekerja sama erat dengan roh para leluhur mereka dan roh-roh hutan (Wessing 1999 dalam Wessing dan Barendregt 2003:87). Orang-orang Baduy percaya bahwa mereka ditunjuk oleh para dewa sebagai penjaga keharmonisan bumi dengan cara melestarikan adat mereka.

Baik orang-orang Baduy Dalam maupun Baduy Luar hidup dalam wilayah tradisional mereka, mengelola wilayah mereka berdasarkan hukum kebiasaan (adat), dan mempraktikkan suatu sistem pemerintahan unik yang membedakan mereka dari desa-desa lain di Banten (Sucipto 1999/2000:37-40; Ekadjati 1995:72-103). Daerah yang mereka klaim

mencakup wilayah Desa Kanekes di Kecamatan Leuwidamar, yang terdiri atas tiga dusun Baduy Dalam dan 51 dusun Baduy Luar. Desa ini dikelilingi oleh sungai pada setiap sisi (Sungai Ciujung di sebelah utara, Sungai Cidikit sebelah selatan, Sungai Cibarani sebelah barat, dan Sungai Cicimeut sebelah timur). Gaya hidup mereka yang unik telah dicermati sebagai objek industri pariwisata yang prospektif, baik untuk sasaran domestik maupun internasional. Meskipun ada perasaan kurang nyaman pada masyarakat tersebut kalau mereka dijadikan objek industri pariwisata, namun pada kenyataannya mereka dilihat sebagai aset dan sumber pendapatan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dan beberapa pengusaha lokal, termasuk beberapa anggota masyarakat Baduy atau Kanekes sendiri. Dalam kondisi itu, mereka lebih terposisikan secara menguntungkan dibandingkan dengan masyarakat hukum adat di kabupaten dan provinsi lain.

Menanggapi pelanggaran terhadap batas-batas tanah dan hutan adat mereka, orang-orang Baduy memohon pengakuan dan perlindungan dari Pemerintah terhadap hak-hak mereka. Pada tahun 1968, Gubernur Jawa Barat mengeluarkan Keputusan No. 2003/B-V/Pem/SK/68 yang menetapkan hutan Baduy sebagai hutan lindung. Pada bulan Agustus 1990, DPRD Kabupaten menyetujui dikeluarkannya sebuah Peraturan Daerah (Perda No. 13 tahun 1990) yang memberikan pengakuan terhadap lembaga-lembaga adat masyarakat Baduy atau Kanekes (Santosa dan Rahmatin 2002:5). Namun, peraturan ini tidak berpengaruh dalam membendung tuntutan orang Baduy atau Kanekes untuk melindungi wilayah adat termasuk hutan mereka. Dalam rangka mencari upaya lain agar mendapatkan pengakuan dan perlindungan yang lebih bermakna dari negara dalam hal ini pemerintah, masyarakat Kanekes atau Baduy menerapkan cara pendekatan bersisi ganda, mulai dari konsultasi dan mengajukan usulan kepada pejabat-pejabat pemerintah dan pemuka-pemuka politik, sampai pada ekspresi verbal selama diselenggarakannya *seba.* Upaya-upaya mereka didukung oleh LSM lokal, yaitu WAMMBY,[33] yang mempunyai hubungan baik dengan pemimpin-pemimpin Kanekes atau Baduy, kaum politisi lokal dan Erna Witoelar, Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah semasa Presiden Abdurrachman Wahid (Gus Dur). Ketika orang-orang Kanekes melobi pemerintah daerah melalui *seba,* WAMMBY melobi Erna Witoelar yang mengangkat kasus itu di dalam rapat rutin kabinet. Keberhasilan upaya masyarakat dan WAMMBY tercermin dengan terlaksananya kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid ke Desa Kanekes pada tahun

[33] WAMMBY (Wadah Musyawarah Masyarakat Baduy) didirikan oleh beberapa orang yang lahir dan besar di Rangkasbitung. Diketuai oleh Haji Kasmin, mantan anggota masyarakat Baduy, yang pernah menjadi anggota MPR periode 1999-2004 sebagai salah satu wakil kelompok minoritas.

2000 guna menunjukkan kepedulian dan penghormatannya terhadap masyarakat hukum adat Baduy, peran mereka di dalam masyarakat dan pentingnya perlindungan terhadap penghidupan tradisional mereka di dalam pelestarian lingkungan. Keberhasilan lobi-lobi mereka dipicu oleh kenyataan bahwa Menteri Witoelar adalah salah satu tokoh LSM lingkungan hidup yang disegani. Sementara Gus Dur merupakan salah satu kampiun yang sangat terkenal bahkan di kalangan internasional dalam memajukan dialog kerukunan antar-agama dalam masyarakat majemuk-budaya termasuk penghormatannya terhadap agama-agama lain dan kepercayaan tradisional.[34] Kunjungan beliau dipersepsikan sebagai suatu tekanan politik kepada Bupati Lebak agar secara konkrit menunjukkan penghormatan terhadap masyarakat Baduy. Kunjungan ini dimanfaatkan oleh WAMMBY untuk mengingatkan Bupati agar memanfaatkan ruang lingkup baru otonomi daerah dengan mengeluarkan peraturan yang memberi perlindungan hukum kepada masyarakat Baduy, termasuk wilayah teritorial mereka dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.[35] Di samping adanya pendekatan bersisi ganda, kenyataan bahwa gaya hidup unik masyarakat Baduy atau Urang Kanekes telah menjadi sarana atraksi pariwisata[36] dan dengan begitu menjadi sumber pendapatan daerah kabupaten, merupakan suatu kenyataan yang menguntungkan sehingga menjadi pertimbangan khusus para pembuat keputusan. Setelah melalui sejumlah proses perancangan, konsultasi dan perundingan, pada tanggal 13 Agustus 2001, DPRD Kabupaten menyetujui Perda No. 32 tahun 2001 tentang Perlindungan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Perda ini dengan demikian menjadi yang pertama di dalam jenisnya di Indonesia. Hingga penghujung tahun 2007 hanya lima, di antara jumlah seluruh 349 kabupaten, menerbitkan Perda semacam ini.[37]

[34] Komunikasi personal penulis dengan Iman Solichudin dari WAMMBY pada bulan Juni 2004; mantan Presiden Abdurrahman Wahid pada tanggal 18 Februari 2008, dan Ibu Erna Witoelar pada tanggal 1 Maret 2008.

[35] Pada akhir masa pemerintahan Presiden Habibie, pemerintah dan DPR mengesahkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi wewenang luas kepada Pemerintah Daerah Kabupaten dan memicu proses desentralisasi. Kabinet Presiden Abdurrahman Wahid secara konsisten mengimplementasikan Undang-undang tersebut.

[36] Komunikasi penulis dengan David Langdon (pada bulan Juni 2007), seorang kandidiat Doktor pada Flinders University yang judul thesisnya adalah: "Development of sustainable eco-cultural tourism in an indigenous community; A case study of the Baduy of West Java, Indonesia". Mei 2007.

[37] Kabupaten yang menerbitkan regulasi serupa adalah: Bungo dan Merangin di Jambi, Nunukan di Kalimantan Timur, dan Luwu di Sulawesi Selatan. Untuk proses pembuatan Perda mengenai pengakuan hak ulayat di Kabupaten Nunukan lihat tulisan Bakker dalam bab 6 buku ini (catatan penyuting).

Dua masyarakat Kasepuhan yang terdekat letaknya ke batas tradisional *Kanekes* adalah Kasepuhan Citorek dan Kasepuhan Cibedug. Masyarakat Kasepuhan Citorek bermukim sekitar 15 kilometer lebih ke tenggara dari wilayah Kanekes. Kisah berikut adalah mengenai masyarakat Kasepuhan Citorek, Cibedug dan Cisiih.

Peta Studi Kasus di Kabupaten Lebak



Masyarakat Kasepuhan Citorek terutama bermukim di empat desa (Citorek Timur, Citorek Tengah, Citorek Barat, dan Citorek Selatan[38]). Mereka menempati daerah ini sejak abad ke-19. Di samping mereka yang tinggal di keempat desa tersebut, ada juga warga masyarakat Kasepuhan Citorek yang tinggal di luar keempat desa tersebut. Mereka percaya bahwa mereka mempunyai klaim yang sah atas wilayah tradisional mereka yang dalam istilah setempat dinamakan *wewengkon*. Keempat desa yang telah disebutkan berlokasi di lingkungan *wewengkon* ini.

Berdasarkan Ordonansi Kehutanan Pemerintah Kolonial Belanda tahun 1927 yang membatasi pertanian tradisional (perladangan berpindah) dan Undang-undang Agraria 1870, sebagian dari tanah-tanah masyarakat Kasepuhan Citorek tidak diakui sebagai tanah milik adat oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Pengingkaran tersebut terjadi semasa awal pengembangan dari penyelenggaraan pajak tanah dan diberlakukannya Ordonasi Kehutanan tersebut. Beberapa sesepuh menceriterakan bahwa semasa orang tua mereka masih hidup, mereka telah diberitahu bahwa Pemerintah Kolonial Belanda hanya mengakui sawah-sawah, wilayah pemukiman dan areal lumbung-lumbung padi, tempat pekuburan, dan

[38] Desa-desa baru ini pada mulanya berasal dari satu desa yaitu Citorek. Pada tahun 1982, Desa Citorek terbagi menjadi dua: Citorek dan Ciparay. Kemudian Citorek terbagi lagi menjadi Citorek dan Ciusul pada tahun 1984. Pada tahun 2007 Citorek terbagi lagi menjadi Citorek Tengah dan Citorek Barat, sedangkan Ciparay mengalami perubahan nama menjadi Citorek Timur, demikian juga Ciusul diubah menjadi Citorek Selatan.

beberapa areal tanah yang mereka biasa manfaatkan lainnya. Wilayah-wilayah yang diakui ini disendirikan (*enclave*) dan mendapat status formal hak atas tanah secara perorangan, suatu peruntukan yang setelah zaman kolonial juga diakui oleh Pemerintah Indonesia. Sampai sekarang ini, wilayah *enclave* itu tidak termasuk dalam kawasan hutan negara. Sebagian kecil masyarakat mempunyai sertifikat hak milik perorangan; yang lainnya mempunyai Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) yang digunakan sebagai bukti kepemilikan atas tanah-tanah mereka di wilayah itu. Secara formal, tanah-tanah yang mempunyai Sertifikat Hak Milik (SHM) itu dapat dijual tetapi sampai saat ini tidak ada satu pun yang dijual kepada bukan-anggota masyarakat Kasepuhan Citorek.

Ada 8.766 bidang tanah di desa-desa Citorek yang didaftarkan pada Kantor Pajak Bumi dan Bangunan. Tanah-tanah itu mempunyai SPPT. Meskipun Undang-undang PBB menyatakan bahwa SPPT bukan merupakan bukti kepemilikan tanah tetapi di kalangan masyarakat setempat, SPPT dianggap sebagai tanda bukti. Hampir semua anggota Kasepuhan Citorek yang memegang SPPT tidak menjual tanah mereka kepada orang luar. Hanya terdapat satu kejadian di Citorek Selatan di mana mantan kepala desa menjual sebidang tanah kepada seorang pengusaha yang berdomisili di Jakarta.

Melalui proses pemetaan partisipatif yang baru-baru ini diselenggarakan masyarakat bekerja sama dengan LSM-LSM, Kasepuhan Citorek berhasil mendata seluruh wilayah adat yang mereka nyatakan sebagai *wewengkon* (tanah adat) yang luasnya adalah kira-kira 7.400 hektar. Sekitar 30-40% tanah itu diklasifikasi sebagai tanah yang berstatus jelas berdasarkan dokumen tertulis, seperti SHM perorangan dan SPPT. Pihak masyarakat Kasepuhan Citorek dan Kementerian Kehutanan mempertentangkan hak atas tanah dari wilayah selebihnya, yang oleh masyarakat digolongkan sebagai lahan budidaya—termasuk areal sawah, ladang, kebun buah, hutan tanaman, dan padang penggembalaan—dan hutan adat titipan leluhur mereka (*leuweung titipan*).

Sementara itu, masyarakat Cibedug adalah masyarakat Kasepuhan kedua di Kabupaten Lebak yang menghadapi sengketa hak atas tanah dengan Kementerian Kehutanan. Cibedug adalah nama satuan masyarakat Kasepuhan setempat sekaligus nama dusun dan nama sebuah situs candi keramat. Areal pemukiman, lahan pertanian dan hutan diklaim kembali oleh masyarakat pada tahun 1942[39] ketika pemerintah

[39] Para perintis terbentuknya masyarakat Cibedug secara fisik menetap di sana pada tahun 1942 tetapi mereka percaya bahwa leluhur mereka sudah tinggal di tempat itu jauh sebelumnya, hal mana ditandai dengan adanya kuil megalitik yang terdapat di desa itu. Mereka mengklaim bahwa mereka telah mendapat *wangsit* (amanat khusus dari leluhur yang disampaikan melalui mimpi) yang mengharuskan mereka pindah ke Cibedug untuk mengurus dan memelihara kuil suci tersebut.

pendudukan militer Jepang menjajah Indonesia. Pada waktu itu ada tiga keluarga sebagai pendatang pertama. Mereka menemukan sawah, kebun dan areal pertanian tradisional, yang dibudidayakan oleh orang-orang Citorek yang tinggal dalam jarak satu setengah jam perjalanan dari sana. Adalah lazim apabila seorang petani mengerjakan sawah-ladangnya yang letaknya jauh dari rumahnya. Luasan sawah-ladang tersebut sekitar tiga hektar. Atas permintaan mereka, orang-orang Citorek memberikan kepada ketiga keluarga pendatang itu lahan untuk budidaya karena mereka kelihatannya patut dikasihani[40] dan pemimpin tradisional Citorek percaya akan kisah para perintis Cibedug tentang hubungan spiritual orang Cibedug dengan situs candi keramat. Empat hingga lima tahun kemudian, kerabat-kerabat dari ketiga keluarga pendatang tersebut berpindah ke wilayah ini, yang berakibat terjadinya tindakan perluasan lahan secara intensif (Harada 2001:17). Menjelang tahun 2004, populasi mereka telah bertambah menjadi 537 orang, yang terdiri atas 126 keluarga (Rimbawan Muda Indonesia 2004:4).

Meskipun letak Dusun Cibedug berjarak sembilan kilometer dari pusat Desa Citorek Barat, secara administratif pemerintahannya merupakan bagian dari desa tersebut. Tetapi, secara tradisional, Cibedug merupakan *Kasepuhan* yang terpisah dari Citorek. Mereka menamakan diri mereka dan dikenal sebagai masyarakat Kasepuhan Cibedug. Wilayah tradisional mereka terletak di antara wilayah tradisional *Urang Kanekes* dan wilayah *wewengkon* masyarakat Citorek. Masyarakat-masyarakat itu saling menghormati perbatasan masing-masing wilayah yang mengacu pada hukum adat.[41] Situs candi keramat Cibedug terkenal di Banten dan pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak merupakan salah satu lokasi arkeologis yang sangat penting dan menarik perhatian baik untuk pariwisata maupun untuk kajian ilmiah di daerah tersebut. Lebih penting lagi, kuil suci itu dipelihara dengan baik oleh masyarakat Cibedug, karena mereka percaya bahwa mereka telah ditugaskan oleh para nenek moyang pendiri kuil tersebut untuk melestarikan kuil.

Masyarakat *Kasepuhan* ketiga yang telah mempertentangkan klaim tanah dengan Kementerian Kehutanan dan telah menjalani proses hukum yang berbeda dibandingkan dengan masyarakat Citorek dan Cibedug adalah masyarakat Cisiih. Masyarakat ini tinggal di Dusun Cisiih yang terletak di bagian selatan Desa Citorek Barat. Sama seperti masyarakat Cibedug, mereka bukan merupakan bagian dari masyarakat Kasepuhan Citorek. Mereka mempunyai kesamaan adat dengan Citorek, tetapi

[40] Wawancara dengan Jaro Nurkip, mantan Kepala Desa Citorek, tanggal 9 Juli 2005.

[41] Masyarakat Cibedug mengadakan pemetaan oleh masyarakat yang menghasilkan peta wilayah *wewengkon*. Proses pemetaan ini telah difasilitasi oleh Rimbawan Muda Indonesia (RMI —sebuah LSM lingkungan yang berdomisili di Bogor— dan beberapa tokoh pemuda dari Citorek. Proses serupa juga dilaksanakan di Citorek.

memiliki sejarah dan pemuka adat (*kokolot*) yang berbeda. Beberapa pendatang perintis datang menetap pada tahun 1914 dari Citorek Barat, kira-kira 15 kilometer dari Cisiih, tetapi kebanyakan pendatang lainnya berasal dari Ciherang, yang terletak kira-kira 20 kilometer sebelah selatan Cisiih, dan telah menetap di wilayah tersebut sejak tahun 1940-an berdasarkan undangan pejabat-pejabat pemerintahan lokal. Mereka telah diundang oleh Camat pada waktu itu dengan persetujuan dari pemimpin-pemimpin Kasepuhan Citorek karena mereka tidak mempunyai cukup lahan untuk penghidupannya di tempat tinggal terdahulu. Baik Camat tersebut maupun pemuka-pemuka masyarakat Kasepuhan menganggap seluruh wilayah Halimun atau Sanggabuana sebagai wilayah adat dari seluruh Masyarakat *Kasepuhan* di mana setiap masyarakat mempunyai *wewengkon*-nya sendiri. Masyarakat-masyarakat ini percaya bahwa mereka telah diberi suatu wilayah atau *wewengkon* tersendiri dengan batas-batas alam yang jelas oleh pejabat-pejabat pemerintah lokal, meskipun mereka bukan anggota Kasepuhan Citorek. Sebagian besar anggota masyarakat merupakan anggota dari dua Kasepuhan lainnya, yakni Kasepuhan Ciherang dan Kasepuhan Cicarucub. Kedua Kasepuhan ini berpusat di desa yang berbeda.

Masyarakat Halimun tersebut telah menjalani kehidupan yang tertata berdasarkan adat Kasepuhan. Hal ini dimungkinkan karena kesamaan latar belakang sebagai anggota-anggota Kasepuhan dan karena keterbatasan keberadaan hukum negara dalam lingkungan mereka. Pada tahun 2004, masyarakat Cisiih telah difasilitasi oleh Kepala Desa dan Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat–Banten (FKMHJBB) untuk mendaftarkan tanah-tanah mereka pada Kantor Pelayanan PBB guna mendapatkan SPPT atas setiap bidang tanah. Sebagian besar anggota masyarakat desa di Lebak, termasuk Citorek, Cibedug, dan Cisiih, menganggap SPPT sebagai bukti sah kepemilikan tanah dan kondisi itu telah mereka praktikkan dalam hal transaksi tanah di antara mereka dan transaksi dengan pihak luar, yaitu dari Jakarta.

Persepsi masyarakat mengenai keabsahan SPPT dipengaruhi oleh sejarah penerapan undang-undang pertanahan dan pajak tanah di daerah. Para sesepuh masyarakat yang hidup pada masa Kolonial Belanda mengalami sistem perpajakan di mana surat pajak tanah merupakan bukti sah kepemilikan tanah. Pemerintah Kolonial Belanda menganut prinsip sistem fiskal kadaster, yaitu sistem yang menggabungkan administrasi pertanahan dan pajak tanah. Namun, melalui pengesahan UU Pajak Tanah Indonesia sejak tahun 1961, pemerintah Indonesia telah menerapkan sistem berbeda yang memilah adminstrasi tanah dan pajak tanah. Tanpa adanya penjelasan rinci tentang perbedaan mendasar tersebut, penduduk desa tetap menganggap SPPT berlaku sebagai tanda bukti hak milik sebagaimana dijelaskan oleh para sesepuh. Mereka tidak

mengerti perbedaan mendasar antara sistem perpajakan tanah semasa Pemerintahan Kolonial Belanda dan Pemerintahan Indonesia. Menurut sistem perpajakan tanah di zaman kolonial Belanda, SPPT dapat digunakan sebagai bukti hukum untuk pendaftaran dan kepemilikan tanah, sedangkan dalam sistem perpajakan tanah Indonesia, SPPT hanya menjadi acuan untuk pembayaran bagi dan atas nama pengguna tanah yang telah menarik manfaat dari tanah tersebut.

Meskipun situasi penguasaan tanah berdasarkan adat telah berlangsung sebagaimana dijelaskan, Kementerian Kehutanan tetap mengklaim wilayah adat masyarakat Kasepuhan Cibedug dan Cisiih, dan sebagian wilayah adat masyarakat Kasepuhan Citorek, sebagai kawasan hutan negara. Lebih khusus lagi, kawasan itu dikenakan status hutan konservasi karena merupakan bagian dari Taman Nasional Gunung Halimun-Salak. Bagian lain dari Taman Nasional ini berlokasi di Kabupaten Sukabumi dan Bogor, Provinsi Jawa Barat. Kawasan ini pertama kali diperuntukkan sebagai hutan lindung pada tahun 1924, kemudian kawasan itu diklasifikasikan kembali sebagai cagar alam pada tahun 1935 oleh Pemerintah Kolonial Belanda, dan sebagai Taman Nasional oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 1992. Luas kawasan hutan seluruhnya adalah 40.000 hektar, yang kemudian diperluas menjadi 113.357 hektar ketika pada tahun 2003 Kementerian Kehutanan secara kontroversial menambahkan wilayah Gunung Salak dan beberapa kawasan hutan produksi ke dalam lingkungan kawasan Taman Nasional. Wilayah-wilayah tersebut memiliki sejarah panjang di bidang kegiatan pertambangan sejak masa Pemerintahan kolonial Belanda. Pada tahun 2006, Perusahaan Negara Aneka Tambang memutuskan untuk menarik kegiatan-kegiatan pertambangan dari wilayah itu karena berkurangnya produksi, kemudian masyarakat hukum adat setempat (yang dijuluki penambang-penambang ilegal oleh pemerintah) melanjutkan kegiatan pertambangan tersebut, sementara Pemerintah Kabupaten mempromosikan wilayah itu sebagai daerah prospektif pertambangan kepada para investor.

Anggota-anggota berbagai masyarakat hukum adat yang lahannya tumpang-tindih dengan klaim negara akhirnya menghadapi berbagai masalah. Masalah-masalah tersebut berkisar antara eksploitasi oleh "birokrat jalanan" yang memaksa mereka membayar retribusi hutan yang tidak resmi (ilegal),[42] sampai ke intimidasi fisik. Pada akhirnya,

[42] "Pungutan kehutanan" atau "*panceun leuweng*" adalah retribusi yang dipungut oleh petugas-petugas lapangan Perum Perhutani yang biasanya mengawasi kawasan hutan, tetapi sejak tahun 2001 kawasan hutan tersebut dilestarikan menjadi hutan konservasi dan diserahkan kepada pihak pengelola Taman Nasional. Finalisasi penyerahan itu baru terjadi pada tahun 2006. Beberapa masyarakat tetap berada di bawah tekanan untuk membayar pungutan liar ini, sementara yang lainnya tidak demikian.

ketidaknyamanan yang dirasakan oleh anggota-anggota masyarakat mengenai status dan tanah mereka berakibat keraguan untuk berinvestasi karena khawatir tanah mereka akan disita oleh negara setiap waktu. Sebagian besar anggota masyarakat memahami situasi yang telah berlangsung sejak awal tahun 1970-an itu dan membiarkan keadaan yang tidak menentu berkaitan dengan tanah mereka itu menjadi *status quo* selama beberapa dasawarsa sementara mereka sendiri diliputi berbagai perasaan: harus menghadapi kenyataan terus menggunakan tanah dan hutan, dengan terpaksa membayar retribusi penggunaan areal hutan (*panceun leuweng*), sementara masyarakat yang lain merasa takut untuk mengerjakan tanah yang dipersengketakan itu.

Dengan dimulainya Era Reformasi, yang membawa kebebasan politik bagi kaum yang terpinggirkan, masyarakat-masyarakat Kasepuhan secara tegas memutuskan untuk bertindak mengatasi kemelut pertanahan yang mereka hadapi. Pada tahun 2001, masyarakat Citorek misalnya, melalui upaya petisi, demonstrasi dan lobi secara langsung yang ditujukan kepada anggota-anggota DPRD yang berasal dari Citorek, berhasil mendapatkan fasilitas pembangunan jalan sepanjang hampir 35 kilometer dimulai dari Cipanas, kota terdekat, sampai ke desa-desa mereka. Jalan menjadi lebar dan diberi aspal.

Dengan semakin luasnya ruang gerak politik, masyarakat-masyarakat tersebut, dengan didukung oleh LSM-LSM, belajar menempuh kiat-kiat baru di dalam memperjuangkan hak-hak mereka. Mereka mengikuti latihan-latihan pemetaan berbasis masyarakat, mengadakan dokumentasi aturan-aturan adat mereka, dan mempelajari perundang-undangan negara yang relevan. Dibantu oleh LSM-LSM dan pemimpin-pemimpin kaum muda dari Citorek yang berdekatan letaknya, masyarakat Cibedug melakukan kegiatan pemetaan dari tahun 2003 hingga penghujung tahun 2004. Contoh ini kemudian diikuti oleh masyarakat Citorek.

LSM-LSM juga membantu mereka di dalam memperluas dan lebih mengintensifkan jaringan hubungan di kalangan mereka sendiri dan dengan pihak-pihak relevan lainnya. Beberapa penduduk desa, termasuk Kepala Desa, dengan difasilitasi oleh satu LSM yang berdomisili di Bogor, membentuk jaringan advokasi kepentingan-kepentingan mereka, pada penghujung tahun 2003 dengan nama Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat–Banten (selanjutnya disingkat Forum). Organisasi jaringan ini membantu masyarakat-masyarakat dari berbagai dusun di dalam upaya mencari jalan keluar bagi permasalahan mereka. Pada bulan Maret 2004, melalui Forum dan dengan dukungan LSM, masyarakat tersebut mendapatkan dukungan dari Ketua DPRD, dalam bentuk bantuan untuk menyelesaikan sebagian masalah mereka yaitu klaim-klaim yang tumpang-tindih. Hal ini membawa

akibat dihentikannya pungutan liar yang dinamakan "retribusi hutan informal".[43] Dua minggu kemudian, Bupati mengajukan keberatan kepada Kementerian Kehutanan berkaitan dengan Keputusan Menteri Kehutanan memperluas Taman Nasional. Forum juga memfasilitasi dengar pendapat dengan anggota-anggota DPRD di ibukota kabupaten Lebak dan pertemuan di rumah anggota masyarakat.

Peserta-peserta Forum adalah wakil-wakil dari pemerintahan desa dan lembaga-lembaga adat. Desa diwakili oleh kepala desa dan kadang-kadang oleh Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sedangkan lembaga adat diwakili oleh salah satu anggota dewan tua-tua adat dan wakil kaum muda. Dinamika internal masyarakat-masyarakat Kasepuhan beraneka ragam. Masyarakat kecil seperti Cibedug dan Cisiih mempunyai perspektif yang lebih bersifat homogen sedangkan masyarakat lebih besar seperti Citorek lebih bersifat heterogen. Pembentukan Forum tidak menemui perlawanan internal yang substantif karena dipimpin oleh pemimpin-pemimpin adat dan kaum muda. Beberapa anggota masyarakat tidak tahu banyak mengenai kinerja Forum dan beberapa bahkan tidak tahu sama sekali. Meskipun demikian, mereka tetap mempercayai pemimpin-pemimpin mereka dan menyetujui pemimpin-pemimpin itu mewakili mereka di dalam Forum.

Ketika masyarakat Cibedug dan Citorek mendengar tentang Perda yang memberikan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat Baduy, mereka ingin pula agar segera terbit Perda serupa untuk mereka. Sayangnya, upaya mereka belum berhasil.

Sementara masyarakat Citorek dan Cibedug memperjuangkan untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai hak-hak adat atas tanah mereka melalui lembaga-lembaga eksekutif maupun legislatif sebagaimana telah diperoleh masyarakat Baduy/Kanekes, seorang anggota masyarakat Cisiih telah didakwa untuk kasus pembalakan liar yang dilakukannya di atas tanah leluhurnya. Bagaimana hal ini bisa terjadi? Bagaimana persepsi kaum birokrat mengenai kasus ini? Kasus Cisiih merupakan salah satu di antara sejumlah kecil kasus menyangkut anggota masyarakat Kasepuhan dan klaim-klaim mereka atas tanah dan atau sumber daya alam. Kasus ini melengkapi gambaran menyeluruh mengenai kenyataan hukum dan administratif pemerintahan berkenaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat di Lebak.

Pada tanggal 12 Desember 2005, majelis hakim Pengadilan Negeri Kabupaten Lebak memutuskan Suhendri bersalah dan menjatuhinya hukuman penjara lima bulan karena telah melakukan tindak pidana di dalam kawasan hutan. Kasus ini dimulai ketika Perum Perhutani

[43] Risalah Rapat antara Ketua DPRD Kabupaten Lebak, Ketua-ketua Komisi DPRD, perwakilan Perum Perhutani, Kantor Perwakilan Kehutanan dan Perkebunan, dan wakil FK-MHJBB (Forum Komunikasi Masyarakat Halimun Jawa Barat-Banten).

mengirimkan surat teguran kepada petani-petani hutan untuk menghentikan pembukaan hutan secara ilegal (melawan hukum). Surat teguran itu diikuti oleh surat panggilan Kepolisian, yang ditujukan kepada tiga orang petani untuk diinterogasi. Menurut penuturan orang, petani-petani itu mengalami rasa takut yang teramat sangat sehingga mereka mengabaikan surat panggilan oleh kepolisian dengan cara menyembunyikan diri. Akibatnya, polisi mengadakan pencarian terhadap para tersangka pada waktu tengah malam di wilayah Cisiih, dan melalui pendekatan kekerasan mereka hanya bisa menemukan Suhendri, anak tiri dari salah satu di antara ketiga petani tersangka tersebut.

Seluruh anggota masyarakat percaya bahwa tanah yang dipersengketakan adalah milik Ukar, ayah tiri Suhendri. Tanah Ukar merupakan bagian dari wilayah tanah komunal masyarakat Kasepuhan Cisiih yang selang beberapa waktu kemudian menjadi tanah individual melalui proses internal[44] dan diikuti dengan proses pendaftaran pajak tanah. Pernyataan anggota masyarakat atas tanah tersebut dicatat dan disaksikan oleh Kepala Desa Citorek pada tanggal 20 Juli 2004. Dalam pernyataannya, masyarakat menyatakan: "Tanah garapan masyarakat yang telah disurvei oleh Kantor Pajak Bumi dan Bangunan Pandeglang dan telah memperoleh surat penagihan pajak sejak tahun 2004 memang benar adalah tanah yang telah digarap oleh warga setempat sejak tahun 1913, yaitu sejak mulai dibentuknya Dusun Cisiih. Pohon-pohon pinus, yang telah ditebang untuk keperluan usaha tani masyarakat, ditanam oleh Perum Perhutani sejak 1994 di tanah-tanah yang telah digarap dan dimiliki oleh warga masyarakat sebelum tahun 1994. Ada banyak pohon yang sejenis yang juga telah ditanam di atas tanah-tanah masyarakat termasuk di pematang-pematang sawah."[45]

Menyadari kesulitan yang mereka hadapi, masyarakat Cisiih meminta bantuan tokoh masyarakat Citorek, yang memperkenalkan mereka kepada beberapa LSM. Masyarakat Cisiih diberi fasilitasi konseling di dalam menghadapi peristiwa traumatis, bantuan hukum, dan strategi advokasi. Anggota-anggota masyarakat yang menderita trauma dengan perlahan-lahan dipulihkan, dua pengacara dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMa), yaitu LSM yang berdomisili di Jakarta, membantu Suhendri dan mengadakan

[44] Sama seperti pada banyak masyarakat adat lainnya di Indonesia, terdapat hak-hak individual atas bidang-bidang tanah di dalam lingkup wilayah tanah komunal di masyarakat-masyarakat Kasepuhan. Hak-hak individual berasal dari dan diakui oleh anggota-anggota masyarakat lainnya dan juga diakui oleh masyarakat-masyarakat sekitarnya.

[45] Pernyataan warga masyarakat Cisiih, yang juga ditandatangani oleh Subandi, Kepala Desa Citorek pada tanggal 20 Juli 2004.

berbagai lobi politik. Beberapa anggota masyarakat dan LSM menyetujui untuk "memanfaatkan" kasus itu dalam upaya mendapatkan kepastian hukum atas hak-hak mereka atas tanah melalui suatu putusan pengadilan.

Peradilan berlangsung menurut dinamikanya sendiri. Tersebar desas-desus bahwa para hakim dan jaksa penuntut umum tidak menyukai kehadiran kedua pengacara dari Jakarta. Salah satu jaksa bertanya kepada terdakwa: "Suhendri, apakah Saudara memang perlu pengacara? Jika Saudara tidak ingin kasus ini menjadi berlarut-larut, lebih baik Saudara tinjau kembali (menarik kembali) pemberian kuasa kepada pengacara." Karena rasa takut bahwa ia akan ditahan lebih lama lagi, Suhendri memutuskan untuk menarik kembali surat kuasanya yang telah diberikan kepada kedua pengacara tersebut. Seperti saya paparkan sebelumnya, majelis hakim telah memutuskan Suhendri bersalah dengan hukuman penjara lima bulan. Hukuman ini sama dengan tenggang waktu ia telah ditahan. Ia dan keluarganya berbahagia bahwa ia diizinkan pulang seketika. Tetapi, mereka yang mengharapkan adanya putusan pengadilan sebagai penyelesaian hukum untuk mendapatkan kepastian hukum atas status hak-hak komunal mereka atas tanah, menjadi kecewa.

Pejabat-pejabat negara dan implementasi undang-undang mengenai hak-hak adat atas tanah di Lebak

Bagaimana mengidentifikasikan masyarakat hukum adat di antara penduduk Sunda di Lebak? Dari sudut pandang hukum, dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten hingga masa penghujung tahun 2007, Pemerintah Daerah dan pihak legislatif Kabupaten Lebak hanya mengakui orang Baduy/Kanekes. Tetapi dari perspektif sosial-politik, beberapa kalangan masyarakat dan pejabat pemerintah mengakui keberadaan masyarakat Kasepuhan sebagai kelompok masyarakat yang mempertahankan dan mempraktikkan kebiasaan tradisional atau adat Sunda, yang bermukim di dalam wilayah tradisional mereka dan tunduk pada pemerintahan tradisional oleh lembaga adat mereka sendiri, di samping adanya masyarakat Baduy/Kanekes.

Sesuai peraturan perundang-undangan, masalah hak ulayat masyarakat hukum adat dapat diselesaikan oleh pemerintah daerah terutama di tingkat kabupaten. Sayang sekali hal ini tidak tercermin dalam keadaan masyarakat Kasepuhan. Sebagai perbandingan dengan situasi yang dihadapi oleh masyarakat Kasepuhan, Pemerintah Kabupaten Lebak mengeluarkan Perda No. 32 tahun 2001 tentang perlindungan hak ulayat atas tanah bagi masyarakat Baduy. Meskipun

fakta memperlihatkan bahwa masyarakat Kasepuhan dan Baduy atau Kanekes mempunyai beberapa karakteristik yang sama, Pemerintah Kabupaten memperlakukan mereka secara berbeda. Misalnya, Pemerintah Kabupaten tidak menerbitkan Perda serupa untuk Kasepuhan, meskipun sangat didambakan oleh mereka. Yang kurang menguntungkan bagi mereka adalah fakta bahwa sebagai suatu masyarakat adat, mereka kurang dikenal seperti orang Baduy/Kanekes. Kedua, tanah-tanah yang mereka klaim, merupakan bagian dari kawasan hutan negara. Ketiga, mereka melobi sasaran yang kurang tepat pada tingkat kabupaten. Keempat, Kasepuhan tidak memperoleh dukungan politik dari Presiden dan Menteri. Terakhir, Kasepuhan tidak dilihat sebagai sumber pendapatan langsung bagi kabupaten seperti halnya masyarakat Baduy/Kanekes. Meskipun demikian, tanah yang mereka klaim itu oleh pemerintah daerah kabupaten dianggap vital karena mengandung sumber daya mineral yang potensial ditawarkan secara komersial kepada pemodal asing dan atau domestik. Apakah hal ini yang membuat pemerintah daerah kabupaten ragu?

Para pemimpin dan anggota masyarakat Baduy atau Kanekes sangat senang dengan dikeluarkannya Perda No. 32 tahun 2002. Perda ini diikuti oleh berbagai tindak lanjut konkrit mengenai peninjauan kembali batas dan marka perbatasan, dan restitusi tanah-tanah adat dari beberapa masyarakat pendatang.[46] Sayang sekali beberapa pejabat pemerintah tidak memperkuat penerapan klausul tentang perlindungan hutan. Selembar surat protes terbuka yang ditandatangani bersama dan dibubuhi sidik jari oleh tiga puluh satu pemuka adat diajukan kepada Bupati Lebak pada tanggal 30 Oktober 2003. Peristiwa itu diliput secara luas oleh media massa lokal maupun nasional. Surat tersebut secara eksplisit mengungkapkan kekecewaan masyarakat dan mempertanyakan pemberlakuan hak ulayat mereka yang telah diakui, karena ternyata pembatasan hutan lindung tetap dilanggar. Meskipun sejak Desember 2001 masyarakat telah memberikan nama-nama pelanggar/tersangka, tidak ada tindak hukum konkrit yang dilakukan.

Pada bulan Juni 2003 kira-kira enam ratus anggota masyarakat Baduy mengikuti *seba* tahunan.[47] *Seba* tahun 2003, agak unik dan khusus dari segi jumlah anggota masyarakat yang terlibat. Tema utama terfokus pada keluhan masyarakat tentang adanya perusakan hutan berkelanjutan. Pada tanggal 16 Juni 2004, satu tahun setelah *seba* khusus, media massa melaporkan masih belum ada tindakan konkrit. Kemudian, pada tanggal

[46] Beberapa bidang tanah adat secara tidak sah, dari segi hukum adat, telah diduduki oleh orang-orang luar. Setelah diterbitkannya Perda, pemerintah daerah lokal menengahi proses restitusi (penggantian kerugian).

[47] Pers lokal meliput *seba* tahun 2003 secara luas, mewartakannya sebagai suatu peristiwa luar biasa. Lihat *Fajar Banten*, 6 dan 9 Juni 2003, dan *Harian Banten*, 7 Juni 2003.

23 Juni 2004 media Fajar Banten melaporkan bahwa Gubernur Provinsi Banten telah mengadakan kunjungan luar biasa ke Kabupaten Lebak. Selama kunjungan itu secara eksplisit ia membuat pernyataan terbuka bahwa tersangka pelanggar batas hutan harus ditahan.[48]

Meskipun terdapat kelemahan di dalam pelaksanaan Perda No. 32 tahun 2001 tersebut, masyarakat-masyarakat Kasepuhan dan LSM-LSM yang mendukung mereka menganggap Perda tersebut sebagai solusi hukum yang instrumental dalam upaya menanggulangi ketidakpastian hak-hak mereka atas tanah yang disebabkan oleh tidak jelasnya dan tidak lengkapnya perundang-undangan dan peraturan. Perda itu memang bukan jalan satu-satunya terhadap ketidakpastian hak atas tanah, namun dalam pandangan mereka, Perda itu merupakan salah satu langkah awal menuju perolehan pengakuan dan perlindungan komprehensif secara hukum. Di samping upaya mendapatkan kepastian hukum dengan dikeluarkannya Perda, masyarakat Kasepuhan tetap menggunakan aturan-aturan adat di dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam, membayar pajak tanah secara teratur dan mengembangkan jaringan kerja dengan petugas-petugas Taman Nasional dan LSM-LSM.

Ketika makalah ini ditulis, status hukum masyarakat Kasepuhan Citorek, Cibedug dan Cisiih tetap masih tidak jelas. Mereka belum mendapatkan pengakuan formal secara hukum mengenai keberadaaan dan hak ulayat mereka sebagaimana diperoleh masyarakat Kanekes/ Baduy. Belum ada suatu indikasi bahwa pejabat-pejabat pemerintah daerah kabupaten maupun anggota-anggota DPRD akan mengesahkan suatu dokumen hukum yang memberi pengakuan atas keberadaan masyarakat Kasepuhan tersebut kecuali penyiapan sebuah surat keputusan bupati yang lemah secara yuridis. Jika status hukum masyarakat-masyarakat ini tidak menentu, maka status *wewengkon* (wilayah adat) mereka akan mengalami hal yang sama.

Sementara UUD 1945, UUPA, UU No. 41 tahun 1999 dan UU No. 39 tahun 1999 mengakui keberadaan hak-hak adat atas tanah dalam rumusan yang beragam, negara masih belum juga memberikan pengakuan serupa kepada sebagian besar masyarakat hukum adat di Indonesia yang sangat mendambakan hal itu. Masalahnya, ada ketidakjelasan dan tidak konsistennya definisi-definisi tentang masyarakat hukum adat dan prosedur untuk mengidentifikasi maupun legitimasi dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini memicu pertanyaan, bagaimana upaya masyarakat Kanekes/Baduy sehingga dapat berhasil mendapatkan pengakuan demikian? Salah satu alasan, terkait dengan adanya

[48] *Fajar Banten*, 23 Juni 2004.

Instruksi Menteri Dalam Negeri tahun 1989[49] yang memuat kewajiban pemerintah daerah kabupaten untuk melindungi dan mengembangkan lembaga/pranata adat di dalam wilayah yurisdiksinya. Di saat itulah, terbit Perda No. 13 tahun 1990 yang mengakui pemberlakuan lembaga/pranata adat khusus masyarakat Baduy/Kanekes. Sedangkan Perda No. 32 tahun 2001 tentang perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat Baduy/Kanekes disahkan setelah Reformasi, dengan maksud mengisi kesenjangan hukum tentang pengakuan hak-hak masyarakat atas tanah-tanah adat. Diterbitkannya Perda tersebut adalah hasil lobi secara terus-menerus dan sekaligus strategi yang canggih yang didukung oleh LSM lokal serta jaringan lokal dan nasional tingkat tinggi yang dijalin dengan badan-badan eksekutif, termasuk mantan Presiden Gus Dur. Sama pentingnya adalah kenyataan bahwa masyarakat Baduy/Kanekes dan desa Kanekes telah menjadi daya tarik pariwisata yang cukup signifikan bagi Kabupaten Lebak. Hal ini tentu berarti sumber pendapatan potensial bagi pemerintah Kabupaten Lebak.[50] Lebih penting lagi, adalah konsistensi masyarakat Baduy atau Kanekes di dalam melestarikan adat mereka yang tidak dapat dipertentangkan oleh siapapun.

Pejabat-pejabat pemerintah daerah kabupaten dan anggota-anggota DPRD mengakui rumitnya kasus Citorek dan Cibedug, dan mengakui pula keabsahan klaim-klaim mereka atas tanah adatnya. Namun para pejabat dan politisi ini tidak mengetahui dengan pasti tentang langkah-langkah hukum yang harus dilakukan supaya klaim-klaim mereka itu dapat diberi kekuatan hukum. Beberapa pejabat berpendapat bahwa klaim itu perlu didasarkan pada penelitian ilmiah. Namun, persoalannya, bagi masyarakat Kasepuhan Citorek masih belum dapat dipastikan jenis hak atas tanah yang sesuai dengan konsep *wewengkon.* Pada kasus masyarakat Kasepuhan Cibedug masih diperlukan informasi rinci mengenai status tanah terkini. Di pihak lain, masyarakat Kasepuhan juga menyadari bahwa tanah yang menjadi objek klaim mereka, telah diklaim oleh negara sebagai kawasan hutan bahkan sejak masa kolonial. Pejabat-pejabat di daerah menyatakan bahwa mereka tidak berwewenang membatalkan status kawasan hutan negara karena wewenang untuk mengambil keputusan tentang hal itu belum terdesentralisasi, jadi masih berada di tangan Pemerintah Pusat. Ketika ditanyakan mengenai legalitas kawasan hutan negara, pejabat dan praktisi lokal mempersepsikannya sebagai yang sudah mempunyai dasar hukum, meskipun mereka tidak dapat menjabarkan dasar hukum dan tidak pernah memegang atau membaca dokumen hukum yang relevan. Dan

[49] Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 17 tahun 1989 tentang Pengawasan dan Pengembangan Lembaga-lembaga Adat di wilayah perdesaan.

[50] Komunikasi pribadi dengan David Langdon, Juni 2007.

ketika saya menanyakan apakah mereka mengetahui beberapa regulasi yang relevan tentang otoritas pemerintah daerah kabupaten berkenaan dengan urusan pertanahan, tanah adat dan penentuan kawasan hutan negara, mereka juga menyatakan bahwa mereka tahu tentang sebagian besar urusan tersebut kecuali beberapa Keputusan Menteri Kehutanan.[51] Jawaban-jawaban ini menunjukkan tingkat pemahaman pejabat-pejabat pemerintah daerah kabupaten tentang peraturan kehutanan yang boleh dikatakan akibat kurang informasi dan kurang pengetahuan tentang peraturan pelaksanaan tentang kehutanan. Dengan konteks seperti itu, bagaimana kita dapat mengharapkan adanya tindakan hukum progresif dan telah dipikirkan secara matang, yang dapat dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah kabupaten untuk menanggulangi klaim-klaim tanah yang saling tumpang-tindih tersebut?

Sekarang, bagaimana halnya dengan pejabat-pejabat di instansi Pemerintah Pusat. Kepala Taman Nasional menegaskan bahwa ia memahami dan menghormati hak-hak masyarakat-masyarakat Kasepuhan; tetapi pada saat yang sama ia juga harus menghormati dan mematuhi hukum. Menurutnya, jika Pemerintah Kabupaten Lebak mengeluarkan Perda yang mengakui tanah adat masyarakat Kasepuhan Citorek yang tumpang-tindih dengan wilayah Taman Nasional, ia rela melepaskan wilayah Taman Nasional yang dipersengketakan itu. Dalam hubungan ini, ia merujuk pada Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan tahun 1999, yang menyatakan bahwa pemerintah daerah merupakan lembaga yang berwewenang di dalam menilai dan mengkaji keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak ulayat mereka.[52] Pasal 67 ayat (2) UU No. 41 tahun 1999 menyatakan: "Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah." Tentu saja, masalahnya adalah bahwa Kepala Taman Nasional tidak mempunyai otoritas untuk melepaskan kawasan hutan, meskipun ia dapat membuat dan mengajukan rekomendasi tentang masalah tersebut kepada Menteri Kehutanan. Pada akhirnya, tergantung keputusan Menteri Kehutanan apakah akan menyetujui untuk melepaskan sebagian kawasan hutan guna diberikan dan atau dikembalikan kepada masyarakat Kasepuhan atau tidak.

Pada kasus masyarakat Kanekes atau Baduy, persoalannya lebih sederhana karena tidak melibatkan instansi Kehutanan nasional seperti

[51] Regulasi tersebut adalah Keputusan Presiden No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan; PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat; dan Keputusan Menteri Kehutanan No.32/Kpts-II/2001 tentang Kritera dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan.

[52] Komunikasi personal penulis dengan Dr. Ir. Bambang Supriyanto, Kepala Taman Nasional, tanggal 28 Desember 2006.

pengelola Taman Nasional. Pemerintah Kabupaten dan DPRD tidak perlu meminta izin Kementerian Kehutanan sebelum mengeluarkan Perda No. 32 tahun 2001. Mereka mengacu pada UUPA, UU No. 22 tahun 1999, dan UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai dasar hukum dalam membuat Perda tersebut. Secara khusus, menurut Kepala Biro Hukum Kantor Bupati, PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 merupakan regulasi pemandu dalam menyusun Perda tersebut.

Dalam kasus komunitas Kasepuhan Citorek dan Cibedug, pemerintah daerah kabupaten dan DPRD tidak mengacu pada Undang-Undang dan peraturan tersebut. Perhatian dan kepedulian untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat Kasepuhan hanya sedikit. Ketua DPRD dan koordinator LSM lokal yang terlibat di dalam proses pembuatan peraturan daerah tentang masyarakat Baduy/Kanekes mengakui bahwa masyarakat Kasepuhan dan permasalahan mereka tidak banyak diketahui di Rangkasbitung, ibukota kabupaten Lebak. Sementara sebagian besar pejabat mengetahui tentang Kasepuhan, justru sebagian besar penduduk kota tidak melihatnya se-istimewa masyarakat Baduy/Kanekes. Anggota-anggota DPRD yang berasal dari Kecamatan Cibeber, yaitu kecamatan di mana terletak Citorek dan Cibedug, mempunyai persepsi yang berbeda berkenaan dengan prioritas-prioritas politik. Beberapa di antara mereka selama berbagai pertemuan rapat mendukung kebutuhan untuk menyelesaikan klaim-klaim yang saling bertentangan itu tetapi tidak melakukan suatu tindak lanjut konkrit berupa tindak legislatif antara lain menyiapkan rancangan peraturan atau melakukan konsultasi publik.

Masalah masyarakat hukum adat tidak dibahas di dalam Rencana Strategis Kabupaten Lebak tahun 2004-2009. Setelah beberapa kali dengar pendapat dan pertemuan informal dengan pemuka-pemuka masyarakat dan LSM-LSM, DPRD akhirnya memasukkan agenda untuk mengakui tanah-tanah adat di sekitar kawasan hutan di dalam Arah Kebijakan Umum bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2006. Keganjilan muncul ketika pada tahun yang sama tidak terdapat kegiatan relevan yang dimasukkan di dalam program yang telah dianggarkan untuk dilaksanakan pemerintah daerah pada tahun tersebut.[53] Tidak seorang pun yang mempertanyakan dan menjelaskan bagaimana hal ini bisa terjadi. Artinya para anggota DPRD telah mencoba mengimplementasikan undang-undang dan peraturan tentang masyarakat hukum adat dan hak-hak ulayat mereka, tetapi pihak eksekutif gagal mengembangkan suatu kegiatan mengenai masalah tersebut.

[53] Lihat dalam Daftar Kegiatan Pada Belanja Langsung, Belanja Tidak Langsung dan BBH dan BK. Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Fiskal 2006.

Menanggapi kasus Cisiih, pada penghujung bulan September 2005, beberapa tokoh pemuda Citorek dengan jaringan kerja yang kuat pada tingkat kabupaten membantu beberapa warga Cisiih untuk menyelenggarakan dengar pendapat dengan DPRD. Ketua DPRD mengundang Pemerintah Kabupaten, pimpinan kepolisian dan kehutanan untuk ikut hadir. Dalam pertemuan itu, wakil-wakil masyarakat Cisiih menjelaskan klaim mereka atas tanah dan memberitahukan terjadinya tindak kekerasan oleh petugas polisi yang mereka alami. Pihak kepolisian menyetujui untuk melakukan penyelidikan kemungkinan adanya pelanggaran terhadap ketentuan dan prosedur internal, sementara pejabat-pejabat pemerintah dan anggota-anggota DPRD akan mengajukan usul kepada Kementerian Kehutanan agar mengizinkan masyarakat Cisiih membudidayakan sawah-sawah mereka.

Kelenturan penafsiran perundang-undangan yang terjadi di pihak eksekutif dan legislatif tidak tampak di dalam proses peradilan (yudikatif). Suhendri didakwa berdasarkan interpretasi bahwa tanah yang dipersengketakan adalah bagian dari kawasan hutan negara. Baik kepolisian, maupun jaksa penuntut umum atau majelis hakim tidak mempertanyakan legalitas atas status tanah. Persoalan pemahaman tumpang-tindih tentang status tanah, klaim-klaim secara historis atas tanah, dan perundang-undangan yang agaknya relevan seperti UUPA dan UU HAM sama sekali diabaikan.[54] Situasi yang sama terjadi pada kasus serupa, sedangkan pada dua kasus lainnya pihak jaksa penuntut umum dan majelis hakim mengemukakan pertanyaan-pertanyaan berbeda serta kesimpulan yang berbeda.[55]

Kesimpulan

Pemberlakuan proses demokratisasi dan desentralisasi secara paralel telah memicu proses renegosiasi atau peninjauan kembali batasan-batasan sosiopolitik dan hukum di Indonesia pada segala tingkatan pemerintahan. Masyarakat hukum adat dalam hal ini ternyata tidak kecuali. Bagi beberapa masyarakat, pengembangan komunikasi yang efektif telah berdampak pada adanya pengakuan pada tingkat kabupaten, sedangkan pada aras nasional telah menghasilkan pengakuan terhadap masyarakat adat (atau masyarakat hukum adat) dan hak-haknya di dalam UUD 1945 yang telah diamandemen dan sejumlah perundang-undangan tentang tanah, sumber daya alam. Sayang sekali, keberadaan

[54] Resume Penyidik, Kepolisian Kabupaten Lebak, 9 Agustus 2005; Berita Acara Pemeriksaan Saksi, 25 Juli 2005, ditandatangani oleh Asisten Penyidik.

[55] Situasi serupa diberlakukan di dalam kasus Idil Abudullah dari Desa Gunung Kencana, (Keputusan tanggal 21 Juli 2005). Kasus-kasus berbeda adalah Kasus Suhadi alias Apong bin Asnafi dan Subandi alias Ubang bin Wiharta (Keputusan 17 Oktober 2005).

undang-undang dan peraturan tersebut tidak dengan sendirinya memuat kondisi yang lebih baik bagi masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka atas tanah. Sebagaimana dikemukakan oleh Presiden Yudhoyono dalam pidatonya pada Perayaan Hari Masyarakat Hukum Adat Sedunia tahun 2006 bahwa hak-hak mereka harus dapat dikorbankan demi tuntutan pembangunan.

Tulisan ini menunjukkan bagaimana di satu kabupaten di Indonesia, perundang-undangan dan peraturan negara tentang masyarakat hukum adat telah diimplementasikan secara berbeda oleh pejabat-pejabat negara, termasuk "birokrat jalanan." Di Lebak, masyarakat Baduy atau Kanekes mendapatkan pengakuan formal atas keberadaan dan hak-hak ulayat mereka, sementara masyarakat Kasepuhan tidak. Kasus-kasus masyarakat Citorek, Cibedug dan Cisiih menunjukkan ketidakmampuan Pemerintah Kabupaten Lebak untuk menyelesaikan sengketa hak-hak atas tanah dalam hal ini kawasan hutan negara. Salah satu kendala adalah bahwa otonomi daerah ternyata tidak berarti desentralisasi wewenang dari Kementerian Kehutanan, yang secara kaku mempertahankan gaya pemerintahan terpusat dari masa Orde Baru. Kementerian Kehutanan berkeras pada interpretasi UU Kehutanan tahun 1999 yang memandatkan wewenang untuk memelihara kelestarian kawasan hutan dengan melestarikan penguasaannya atas kawasan hutan negara yang diakui secara sepihak, meskipun pada kenyataannya sebagian besar kawasan tersebut dalam sengketa karena diklaim juga oleh masyarakat hukum adat setempat sebagai wilayah adat mereka

Masalah menjadi terus menggantung karena ketiadaan lembaga-lembaga yang netral pada tingkat nasional yang berwewenang menyelesaikan konflik-konflik demikian. Badan Pertanahan Nasional (BPN), misalnya yang dapat dianggap memiliki mandat untuk mengurus masalah pertanahan di negara ini, dalam praktiknya hanya memiliki wewenang terbatas di dalam penatalaksanaan tanah-tanah di luar kawasan hutan. Sementara itu, peran BPN di dalam menerbitkan berbagai kebijakan yang menimbulkan atau lebih merumitkan konflik tanah juga menempatkannya dalam posisi sulit yang tidak netral. Presiden perlu meninjau kembali pandangannya yang memposisikan BPN sebagai lembaga yang bertanggungjawab atas penyelesaian konflik tanah. Beliau harus secara komprehensif meninjau kembali kekuatan dan kelemahan dari semua lembaga-lembaga pemerintah yang terkait dengan permasalahan ini. Presiden perlu terbuka dengan kemungkinan didirikannya suatu lembaga khusus yang mempunyai mandat tersendiri untuk menanggulangi konflik-konflik penguasaan tanah yang sudah berkepanjangan di negara ini.

Sementara itu, Kasus Suhendri di Pengadilan Negeri Kabupaten Lebak menunjukkan terbatasnya kinerja lembaga pengadilan kabupaten

di dalam menangani urusan pertanahan dan sumber daya alam. Meskipun jaksa penuntut umum dan hakim dididik untuk juga menelusuri hukum yang "hidup" di tengah-tengah masyarakat disamping hukum negara, para hakim telah terbiasa untuk menafsirkan perundangan-undangan negara secara legalistik dan "konsisten" dengan Berita Acara Kepolisian dan tuntutan jaksa penuntut umum. Tanpa adanya kerelaan dan kesadaran untuk menelusuri realitas sosial, serta kemungkinan adanya argumentasi tandingan, maka pengadilan akan terus mendasarkan keputusannya pada kasus sebagaimana disajikan oleh pihak kepolisian dan jaksa penuntut umum, yang pada gilirannya semata-mata hanya berdasarkan undang-undang serta peraturan tertentu yang kontroversial. Dalam Kasus Suhendri dan kasus lainnya penelusuran hukum yang hidup dalam masyarakat ternyata tidak terjadi. Lebih lanjut, argumentasi tandingan tidak pernah terjadi karena bantuan hukum (pendampingan oleh pengacara) dibatalkan oleh terdakwa.

Dalam pandangan Wilson (1989:70), ketika undang-undang, ketentuan dan kondisi-kondisi tertentu tidak secara khusus menjabarkan tugas dan kewajiban para pelaku, maka besar kemungkinan pengalaman dan keyakinan pribadi masing-masing pejabat yang akan muncul sebagai faktor yang paling berpengaruh pada perilaku mereka. Kajian ini juga menyimpulkan bahwa perangkat pemerintah tidak selalu monolitik, dan bahwa keberagaman tindak dan perilaku pejabat pemerintah merupakan akibat dari berbagai faktor. Faktor-faktor ini berkisar antara substansi hukum/undang-undang, unsur-unsur prosedural, mekanisme kontrol dan kepentingan politik-ekonomi jangka pendek dari para pejabat tersebut. Salah satu cara praktis untuk menilai apakah instrumen hukum dan kelembagaan sudah dirancang untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dan tidak adil dari kekuasaan negara adalah dengan mengkaji elemen-elemen yang ada dalam "*rule of law*" di negara tersebut. Bedner (2004) mengelompokkan elemen-elemen tersebut sebagai formal atau prosedural, substantif dan mekanisme kontrol

Berkaitan dengan substansi hukum, maka ketidakjelasan definisi dan peran lembaga pelaksana merupakan hal yang kritikal. Meskipun UUD 1945 mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, namun ternyata tidak ada undang-undang dan peraturan pelaksanaan yang memadai, yang memberikan suatu definisi yang jelas mengenai siapa yang bisa dikatakan merupakan anggota masyarakat hukum adat, bagaimana proses mengidentifikasikannya, hak-hak apa yang dimiliki, dan bagaimana mereka dapat mengklaim hak-hak yang dimiliki tersebut. Peraturan perundangan yang ada masih samar dalam menetapkan peran dan atau kewenangan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten —yang sekarang sangat krusial dalam era desentralisasi, serta peran dari kepolisian dan para hakim dalam menyelesaikan klaim-klaim sengketa

tanah, terutama klaim yang melibatkan kemajemukan sistem hukum dan lembaga negara. Sedangkan pada elemen prosedural, undang-undang dan peraturan yang mengatur tentang masyarakat hukum adat dan hak-hak ulayatnya, cenderung memberi peluang terlaksananya kewenangan seluas-luasnya (*vrij bestuur*), kepada pihak eksekutif, legislatif dan yudikatif, sehubungan tidak adanya konsistensi dalam perundang-undangan dan sampai pada tingkat tertentu malah bertentangan satu sama lain. Hal ini terkait pada UUPA dan UU HAM versus UU Kehutanan tahun 1999. Pendakwaan terhadap Suhendri menunjukkan kekuasaan sewenang-wenang pihak kepolisian, penuntut umum dan hakim dengan hanya membatasi diri pada satu rezim hukum tertentu dan mengabaikan hak-hak individual masyarakat hukum adat. Peraturan perundangan yang ada juga tidak mengatur apabila terjadi penundaan dan atau pengingkaran dari institusi negara dalam proses pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka atas tanah. Terlepas dari adanya kebijakan yang mewajibkan *check and balance* antara pemerintah dan DPRD kabupaten, namun tugas ini menjadi tidak realistis karena ketidakjelasan dari substansi peraturan perundangan. Masalah juga terus menggantung karena ketidak tersediaan mekanisme kontrol pada sikap "keras kepala" Kementerian Kehutanan yang bersikukuh menguasai wilayah-wilayah yang disengketakan. Situasi diperburuk lagi dengan kenyataan bahwa kebanyakan pejabat pemerintahan di Lebak tidak memiliki informasi sepadan tentang undang-undang dan peraturan terkini. Beberapa dari undang-undang dan peraturan itu diterbitkan, dicetak dan didistribusikan, namun besar kemungkinan tidak atau kurang dibaca sehingga tidak dipahami.

Implementasi undang-undang juga berkaitan dengan kepentingan politik dan ekonomi dari pejabat-pejabat lokal. Masyarakat Baduy atau Kanekes sangat terkenal dengan keunikan budaya mereka, yang merupakan objek pariwisata potensial untuk menambah pendapatan asli daerah (PAD). Masyarakat ini juga menikmati koneksi yang kokoh dengan kaum elite pada tingkat lokal maupun nasional. Berbeda dengan kondisi beberapa masyarakat Kasepuhan yang tidak dianggap sebagai potensi penyumbang PAD. Meskipun di Dusun Cibedug terdapat situs candi yang dikeramatkan, tetapi masyarakat dan wilayah tersebut tidak dianggap semenarik seperti masyarakat dan desa Kanekes/Baduy. Saya menduga bahwa tidak adanya kepastian hukum atas status tanah ulayat itu dapat saja disalahgunakan oleh Pemerintah Kabupaten. Dengan kondisi kekayaan alam, keindahan alam dan sumber daya mineral yang dimiliki daerah tersebut, maka pemerintah daerah kabupaten dapat mengalokasikannya kepada pihak ketiga di kemudian hari.

Pada akhirnya, kita sampai kepada faktor-faktor politik. Populasi Kasepuhan yang relatif tidak banyak (sekitar 15.000 orang atau 1,5%

dari penduduk Kabupaten Lebak) tidak membuat mereka menarik secara politik bagi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang baru berlalu pada tahun 2008. Populasi Baduy atau Kanekes juga hanya berjumlah sekitar 5.000 atau 0.5% dari penduduk Lebak, tetapi mereka memiliki banyak aspek politik dan non-politik lainnya yang menguntungkan. Di pihak lain, beberapa partai politik berkeinginan membuat masyarakat Kasepuhan sebagai sasaran calon pemilih bagi kepentingan mereka. Fakta menunjukkan bahwa DPRD menunjukkan minat/perhatian pada masalah-masalah yang ada dengan mengakomodasi permintaan untuk menyelenggarakan beberapa pertemuan tentang hak-hak adat atas tanah masyarakat tersebut, dan bahkan menempatkan masalah ini di dalam Arah dan Kebijakan Umum Kabupaten Lebak Tahun Anggaran 2006. Perbedaan hubungan politik dan dinamika antara Bupati dan DPRD terukur pada tanggapan yang berbeda yang diterima oleh masyarakat Kasepuhan. Tampaknya, perjalanan panjang masih membentang sebelum mereka bisa mendapatkan status hukum yang jelas mengenai keberadaan dan hak-hak mereka atas tanah.

6

"Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?" Tanah dan masyarakat di Kabupaten Paser dan Nunukan, Kalimantan Timur

Laurens Bakker

Mengklaim (kembali) hak ulayat

Hak ulayat, suatu istilah hukum yang artinya hak bersama suatu komunitas (etnis) atas tanah berdasarkan hukum adat (kebiasaan atau tradisi) komunitas tersebut, merupakan salah satu hal yang paling memicu perbedaan pendapat dalam konsep hukum tanah Indonesia.[1] Hak ulayat memiliki riwayat sejarah yang panjang dan terkait erat dengan aspek politik dan budaya. Ketika Pemerintah Indonesia melaksanakan desentralisasi kekuasaan pemerintahan pada tingkat kabupaten/kota pada tahun 1999, hak ulayat menjadi sangat penting dalam kancah perpolitikan lokal. Di seluruh Indonesia, kelompok-kelompok etnis menuntut pengembalian tanah-tanah ulayat "mereka" dan pengakuan terhadap hak-hak mereka atas tanah tersebut. Di Minangkabau, Sumatra Barat, merupakan asal dari istilah hak ulayat, pemerintah daerah setempat telah melembagakan hak ulayat itu dari hukum kebiasaan menjadi hukum formal.[2] Pelembagaan itu sendiri

[1] Tulisan ini didasarkan pada penelitian penulis di Kabupaten Paser dan Nunukan pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2006. Penelitian itu adalah bagian dari Proyek Indonesia-Belanda 'INDIRA' dan proyek penelitian 'Indonesian-Dutch Tropenbos Gunung Lumut Biodiversity research project'. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Fakultas Kehutanan, Universitas Mulawarman, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Tropenbos International Indonesia, dan Van Vollenhoven Institute-Universitas Leiden atas dukungan yang sangat berarti untuk penelitian ini, juga kepada Pemerintah Kabupaten Paser dan Nunukan untuk kerja sama yang penuh semangat dan mencerahkan, dan kepada Profesor Abrar Saleng dari Universitas Hasanuddin atas tanggapan dan penjelasan yang sangat bernilai. Dukungan finansial telah diberikan oleh Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW), Treub Foundation, the Netherlands Foundation for the Advancement of Tropical Research (WOTRO) dan The Adatrechtstichting. Tulisan ini telah dipresentasikan pertama kali pada '2006 Borneo Research Council Conference' di Kuching, Malaysia.

[2] Saya simpulkan, empat di antara sembilan kabupaten di Sumatra Barat mengeluarkan peraturan yang memberlakukan hukum adat di tingkat *nagar*i (desa). Tiga di antaranya, Agam, Lima Puluh Koto dan Tanah Datar, memasukkan hak ulayat sebagai salah satu cakupan tanggung jawabnya. Perbatasan, luas dan hak penggunaan atas tanah ulayat harus ditentukan pada tingkat *nagari* dan ditetapkan dengan peraturan *nagari* (contoh, Peraturan Nagari Sungai Kamuyang No. 1 tahun 2003). Lihat Warman pada bab 3 dalam buku ini.

ternyata menjadi masalah pelik dengan munculnya klaim-klaim yang saling berebutan, penafsiran yang berbeda-beda tentang ketentuan-ketentuan adat, dan perbedaan pendapat mengenai kekuasaan adat. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang selama ini dipahami sebagai adat Minangkabau yang kokoh dan jelas, dalam kenyataannya mengandung suatu keanekaragaman lokal yang cukup luas [bdk. F. dan K. von Benda-Beckmann (2001) dan Biezeveld (2004) tentang Sumatra Barat].

Di luar Sumatra Barat, hanya di beberapa tempat saja pemerintah kabupaten mengeluarkan peraturan yang mempertimbangkan, bahkan mengakui, klaim-klaim mengenai hak atas tanah ulayat. Ada tiga kasus yang saya ketahui: Lebak (Banten), Nunukan (Kalimantan Timur) dan Kampar (Riau).[3] Peraturan Daerah (Perda) Lebak dan Nunukan merupakan bentuk pengakuan secara formal atas klaim hak ulayat, masing-masing oleh orang-orang Baduy dan Dayak Lundayeh. Kedua peraturan itu berisi rincian mengenai cakupan wilayah teritorial dan kekuasaan hukum adat di daerah yang bersangkutan, dan secara tersendiri, tampaknya memenuhi syarat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (selanjutnya disingkat PMA/KBPN) No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Perda Kampar menjabarkan status tanah ulayat di kabupaten tersebut, dan hak-hak, wewenang serta tanggung jawab dari para pemegangnya. Peraturan itu tidak mengakui hak ulayat apa pun, tetapi tampaknya merupakan persiapan ke arah pengakuan adanya hak ulayat.[4] Walaupun demikian, pada umumnya implementasi ketiga Perda tersebut menemui kesulitan terutama dengan adanya ketegangan-ketegangan sosial berupa dipersengketakannya, atau diremehkannya status tanah ulayat oleh kelompok-kelompok lokal lain [bandingkan Moniaga (2005) tentang Lebak, Bakker (2006) tentang Nunukan]. Di Kabupaten Kampar, pada kenyataannya masalah-masalah sosial menjadi penghambat langkah-langkah selanjutnya ke arah pengakuan klaim-klaim atas tanah ulayat.[5]

Sejumlah kabupaten telah mengeluarkan peraturan mengenai kedudukan adat dan lembaga-lembaga adat. Hampir semua tidak merujuk pada tanah adat secara khusus, meskipun beberapa peraturan

[3] Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lebak No. 32 tahun 2001, Perda Kabupaten Nunukan No. 4 tahun 2004, dan Perda Kabupaten Kampar No. 12 tahun 1999.

[4] Kabupaten Nunukan mengikuti strategi serupa: Perda Kabupaten No. 4 tahun 2004 diterbitkan sesudah Perda No. 3 tahun 2004 yang menetapkan dan merinci syarat-syarat suatu komunitas adat dapat menuntut/mengklaim tanah komunal-nya.

[5] Di Kampar ternyata tidak ada peta tanah ulayat yang dapat diandalkan (lihat *Kompas,* 26 April 2007). Laporan cukup aktual dari Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (2004) memberikan rangkuman mengenai masalah-masalah praktis lanjutan seputar hak-hak atas tanah adat di kabupaten tersebut.

menyebutkan kekuasaan adat berkaitan dengan tanah, sebagai suatu kondisi yang membatasi adanya pengaruh peraturan-peraturan baru.[6] Diantara ratusan kabupaten di Indonesia[7] hanya Kabupaten Lebak dan Nunukan yang telah menerbitkan Perda yang secara resmi mengakui hak-hak ulayat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengakuan resmi terhadap klaim hak ulayat sangat jarang terjadi.

Meskipun hasil kerja pemerintah tampaknya menggagalkan klaim atas hak ulayat dari awal oleh proses administratif, adanya ratusan klaim yang sedang diajukan di seluruh nusantara menunjukkan bahwa bagaimanapun juga pandangan umum mengenai hak ulayat sebagai suatu hak yang sah dan realistis tetap ada. Komunitas dan kelompok-kelompok etnis di seluruh nusantara telah memanfaatkan pergantian pemerintahan dan perluasan kekuasaan pemerintah daerah untuk memperjuangkan diperolehnya kembali hak-hak atas ”tanah-tanah adat” mereka. Perjuangan tersebut membawa Indonesia ke dalam kancah perdebatan global mengenai hakikat hak-hak penduduk asli, dan menuntut adanya sikap nyata dari pemerintah Indonesia. Pengalaman-pengalaman mengenai pengakuan formal berkaitan dengan hak-hak penduduk asli atas tanah di Australia (Strang 2004; Reynolds 2003), di Amerika Serikat (Brown 2003:144-72) dan Kanada, telah menunjukkan bahwa pengakuan seperti itu tidak hanya menekankan masalah pengakuan hak-hak penduduk asli (Clifford 1988:277-346) tetapi sering juga mengarah pada ketegangan-ketegangan dengan pengguna tanah lokal lainnya yang bukan penduduk asli. Hal ini sangat peka, dan acap menempatkan isu-isu etnisitas di atas jati diri nasional, dan dengan demikian, menempatkan sisi keanekaragaman di atas kesatuan. Bagaimanapun juga, adat dan hak ulayat telah mengalami perkembangan yang cukup konsisten dalam hukum Indonesia sejak diberlakukannya desentralisasi,[8] yang menandakan bahwa Indonesia ingin memberikan status hukum yang lebih kuat terhadap hak-hak yang mengacu pada adat. Namun, bersamaan dengan itu, ketegangan-ketegangan etnis di wilayah nusantara telah meningkat, yang memberi kesan bahwa pengakuan terhadap hak-hak yang berkaitan dengan etnisitas dan

[6] Contoh mengenai hal terakhir meliputi Perda dari Kabupaten Paser (No. 3 tahun 2000), Luwu Utara (No. 12 tahun 2004) dan Kutai Barat (No. 12 tahun 2002). Sejumlah kabupaten telah mengeluarkan peraturan mengenai ‘Pemberdayaan, Pelestarian dan Pengembangan Adat-istiadat dan Lembaga-Lembaga Adat’. Meskipun tidak menyebut tentang kekuasaan atas tanah, biasanya peraturan-peraturan tersebut mencakup kekuasaan adat di dalam wilayah adat tertentu; suatu pengertian yang agak luas dan terbuka untuk berbagai penafsiran [lihat misalnya temuan-temuan dari Tyson (2006) mengenai Sulawesi Selatan].

[7] Pada tanggal 5 Agustus 2006 situs Departemen Dalam Negeri R.I. memuat daftar 439 kabupaten/kota (lihat http://www.depdagri.go.id/index.php).

[8] Lihat Fitzpatrick (2007:139-42) mengenai rangkuman tentang perubahan-perubahan di bidang hukum.

pelaksanaannya, seperti wewenang adat dan terutama hak ulayat, akan membutuhkan kepekaan dan pendekatan empatis pada aras lokal.

Tulisan ini adalah suatu studi kasus mengenai dampak klaim-klaim hak ulayat terhadap kebijakan pemerintahan daerah tingkat kabupaten di Nunukan dan di Paser. Keduanya berlokasi di Kalimantan Timur. Kabupaten yang pertama telah mengakui hak ulayat, kabupaten kedua berniat secara formal mencatat tidak adanya hak ulayat tetapi menghentikan rencana itu pada tahap selanjutnya. Saya berpendapat bahwa mengingat hukum formal Indonesia telah mengambil langkah-langkah cukup berarti dalam mendudukkan hukum adat dan menempatkan hak ulayat, maka suatu pendekatan yang semata-mata bersifat legalistik dalam mengkaji pertimbangan-pertimbangan pemerintah kabupaten atas klaim-klaim ulayat akan terlalu sempit kalau diterapkan, dan tidak akan menuntaskan masalah. Pengaruh dari kesadaran akan eksistensi hak ulayat dan pendirian dari pihak penguasa setempat mengenai hak ulayat akan lebih dapat dimengerti melalui pendekatan dari segi interrelasi sosial, politik dan kekuasaan. Hal ini akan membawa lebih banyak kepentingan-kepentingan ke permukaan. Analisis demikian akan menunjukkan bahwa hukum bukan hanya merupakan satu-satunya otoritas dalam mengatur hak ulayat, tetapi hukum juga dapat terperangkap dalam suatu pemilahan secara rancu antara harapan penerapan hukum secara nasional dan tuntutan dari keberagaman lokal.

Hukum negara dan tradisi (adat)

Soepomo (1953:230-1), ahli hukum Indonesia, pada tahun 1953 secara prihatin mengutarakan bahwa *Pernyataan Domein* (*Domeinverklaring*) zaman kolonial telah merugikan masyarakat Indonesia, karena membatasi hak-hak tradisional mereka atas tanah-tanah adat setempat.[9] Ia berkesimpulan bahwa pemerintah Indonesia sebaiknya menghapus kemajemukan hukum warisan kolonial menyangkut status tanah antara hukum negara dan *Teori Domein*. Menurutnya, mesti ada satu sistem hukum agraria yang memperhatikan pentingnya kewenangan dari hukum adat yang selama ini telah ada.

Sistem hukum yang dimaksudkan Soepomo terwujud dengan Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 (disingkat UUPA). UUPA dimaksudkan sebagai unifikasi perundang-undangan yang didasarkan

[9] Menurut *Teori Domein,* semua tanah yang tidak terdapat hak kepemilikan berdasar hukum Barat ataupun hukum agraria, akan jatuh ke tangan negara. Karena hak-hak adat bukan hak kepemilikan formal, dan meskipun sering kali diakui sebagai hak penggunaan tanah menurut adat, tanah-tanah adat dikategorikan sebagai tanah negara dalam arti *onvrije domeinen*. (Mengenai hal ini lihat pula tulisan Termorshuizen-Arts pada bab 2 dalam buku ini, catatan penyunting).

pada sistem hukum Barat namun mengandung ciri unik Indonesia dengan dimasukkannya klausul tentang adat. Para penyusun UUPA mencanangkan bahwa adat secara bertahap akan menyesuaikan diri terhadap hukum nasional, atau akan didudukkan di dalam dan digantikan oleh hukum nasional (Sarodja 2003:17-9; Parlindungan 2003:5). Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa hukum agraria Indonesia yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah *hukum adat*, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang didasarkan pada persatuan bangsa, sosialisme Indonesia serta peraturan lain sebagaimana tercantum dalam UUPA, dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya; segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (Haverfield 1999:51-4 tentang pembahasan ekstensif perihal terbatasnya kekuatan hukum dari ketentuan ini). Dengan demikian, adat dinyatakan sebagai sumber primer hukum tanah, yang sekaligus tunduk pada seluruh pembatasan yang tercantum dalam UUPA. Status tanah adat justru makin memperjelas kemenduaan arti tersebut. Meskipun secara prinsip diakui, namun tanah adat hanya bisa didaftarkan dan dikeluarkan sertifikat setelah dikonversikan menjadi salah satu di antara tujuh hak atas tanah menurut hukum perdata (Pasal 16 jo. Pasal 4) yang diakui UUPA. Pengakuan formal atas tanah berdasarkan hukum adat Indonesia yang beranekaragam itu, dengan demikian memerlukan konversi status hak atas tanah adat tersebut, di mana landasan hukum adat dilepaskan dan berbaur dengan sistem hukum nasional.

Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa hak ulayat harus diselaraskan dengan kepentingan nasional dan negara dan tidak boleh bertentangan dengan hukum formal.[10] Jelaslah, pasal ini membatasi berlakunya hak ulayat meskipun tidak menghapusnya. Meskipun demikian, hak komunal atas tanah sebagaimana diperlukan untuk tanah ulayat tidak diakui. Pendaftaran tanah, dan karenanya penerbitan hak atas tanah, mengacu pada hak perorangan. Meskipun UUPA tidak menghapus hak ulayat, undang-undang ini tidak banyak memberi peluang atau jaminan hak bagi mereka yang mengklaim tanah ulayat.

Dengan mengacu pada Pasal 6 UUPA,[11] Tjondronegoro (1991:20) menulis bahwa fungsi sosial hak atas tanah mempunyai prioritas di atas hak-hak individual dan hak-hak adat. Tujuan pasal ini adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada mereka yang tidak mempunyai tanah di dalam mengakses sumber daya ini (Tjondronegoro

[10] Pasal 3 jo. Pasal 2 mengacu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) 1945, yang menyatakan bahwa semua tanah di Indonesia berada di bawah kekuasaan negara. Hak ulayat, khususnya, sesuai tulisan Fitzpatrick (2007:137), tidak dicantumkan sebagai suatu hak yang dikonversikan pada hak-hak atas tanah menurut UUPA.

[11] Pasal 6 menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

1991; Soemardjan 1962). Secara mengesankan, pasal itu dikatakan dilandasi oleh prinsip-prinsip adat (Fitzpatrick 1999:76) dan bertujuan mencapai keseimbangan antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat.[12]

Negara mempunyai otoritas untuk menyediakan bagi rakyatnya kepastian dan ketertiban hukum berkenaan dengan penggunaan tanah dan sumber-sumber daya alam. Berfungsinya pejabat-pejabat lokal berkenaan dengan pengelolaan tanah mengatasnamakan penduduk setempat, telah disamakan dengan suatu sistem ulayat (Soetiknyo 1987). Lebih jauh Daryono (2004:121-2) bahkan menyebutnya serupa dengan "ulayat negara," yakni wewenang yang diterima oleh negara dari rakyat. Ia segera menandaskan bahwa "ulayat negara" seperti itu bagaimanapun juga sering kali bertentangan dengan kepentingan nyata dari masyarakat/persekutuan hukum adat.

Monopolisasi kekuasaan negara semasa Orde Baru memperlihatkan implementasi kebijakan-kebijakan, yang menurut pengamatan MacIntyre (1991:17) "sebagian besar tidak menyentuh kepentingan masyarakat". Pemberlakuan UUPA masih terbatas dan diwarnai oleh kepentingan-kepentingan rezim Orde Baru, yang mengakibatkan banyak orang tidak menaruh kepercayaan pada sistem hukum nasional dan terus memberlakukan aturan-aturan tradisional mereka sendiri. Hal ini juga terjadi bahkan setelah diperolehnya hak formal atas tanah.

Menyusul lengsernya Soeharto sebagai Presiden Indonesia, reformasi menyebabkan pendudukan kembali tanah oleh petani-petani yang sebelumnya mengalami penggusuran tanah. Ini mengakibatkan makin bertambahnya secara menyolok sengketa-sengketa tanah ketika penduduk desa maupun petani-petani menuntut dikembalikannya tanah-tanah adat yang tadinya diambil-alih oleh negara dan perusahaan-perusahaan swasta selaku kroni-kroni rezim Orde Baru (Lucas dan Warren 2000; 2003). Dalam tindakan-tindakan mengklaim kembali tanah itu unsur etnis sering kali dikedepankan sebagai faktor legitimasi. Mengingat bahwa urusan-urusan agraria tercakup ke dalam tanggung jawab yang didelegasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka sengketa tanah dan penyelesaiannya telah diwarnai corak khas setempat, dimana konfigurasi sosial-hukum yang sangat spesifik sering menjadi faktor-faktor penentu. Batas-batas yang tidak jelas antara tanah adat dan tanah negara, maupun definisi yang kabur mengenai tanah adat, menambah kerumitan dalam penyelesaian konflik-konflik demikian (Tjondronegoro 2003:16,18). Mengingat bahwa klaim-klaim tentang hak ulayat biasanya tidak atau hampir-hampir tidak didukung

[12] Penjelasan umum UUPA, II (4).

oleh pemetaan wilayah teritorial dan hanya didasarkan oleh aturan adat setempat yang sering kali kabur (bagi orang luar), maka lembaga-lembaga negara seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian (sebelumnya Departemen) Kehutanan, pemerintah kabupaten dan provinsi, kesemuanya memiliki wewenang tertentu dalam memutuskan mengenai urusan pertanahan. Besar kecilnya bobot keterlibatan setiap pihak yang berwenang ini tergantung pada kondisi khusus aspek hukum dan sosial sekitar klaim ulayat yang bersangkutan.

Melakukan verifikasi dan menyelesaikan klaim-klaim tanah adat menjadi bertambah rumit oleh berbagai struktur keterkaitan dimana pihak penguasa formal terlibat. Akan tetapi, kerumitan juga terjadi karena para pemohon klaim sendiri juga tidak menunjukkan keseragaman. Sebagai contoh, sebuah laporan resmi yang ditulis oleh Como Consult (2001:48-9) bagi Bank Dunia-BPN menyebutkan adanya tiga kategori pemohon klaim dalam hubungan dengan Kabupaten Kendal, Jawa Tengah:

a. Komunitas-komunitas yang dipaksa menyerahkan tanah mereka semasa pendudukan Belanda, sekarang memakai hukum adat sebagai acuan tuntutan ganti rugi.
b. Petani-petani yang dipaksa melepas tanah mereka selama masa Orde Baru dengan hanya menerima imbalan/kompensasi yang sangat rendah dan tidak adil.
c. Orang-orang yang secara sukarela melepas tanah mereka, tetapi sekarang mengajukan klaim bahwa mereka telah menjadi korban rezim Orde Baru.

Dengan demikian, upaya menyelesaikan klaim hak ulayat menjadi suatu isu yang sangat pelik dan peka, yang sering kali terkendala oleh keanekaragaman karakteristik dari klaim itu sendiri, para pemohon klaim, dan pihak penguasa yang terlibat. “Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?” yang menjadi judul dari tulisan ini adalah sebuah pertanyaan yang diajukan oleh seorang penduduk desa di daerah pegunungan Kabupaten Paser kepada saya setelah beberapa minggu saya berada di sana. Pada saat itu saya tidak tahu jawabannya dan saya katakan hal itu kepadanya. Sekarang ini, jawaban saya mungkin adalah: “Mengacu pada hukum formal, barangkali tidak seorang pun bisa. Tetapi janganlah hal ini membuat anda berhenti untuk tetap berupaya.”

Penyelesaian masalah ‘hak ulayat’? Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 5 tahun 1999

UUPA tidak memuat definisi tentang adat dan hak ulayat, tetapi bagian Penjelasan Pasal 3 berisi pernyataan bahwa hak ulayat adalah mirip

dengan *beschikkingsrecht*, sebuah konsep yang berasal dari hukum kolonial Belanda. *Beschikkingsrecht* atau lengkapnya *beschikkingsrecht van de gemeenschap* (hak penguasaan dari suatu persekutuan masyarakat) telah dibahas dan dipertahankan oleh peneliti hukum adat, Van Vollenhoven.[13] Holleman (1981:43) meringkas konsep van Vollenhoven tentang *beschikkingsrecht*[14] sebagai berikut:

> … hak mendasar dari suatu masyarakat/persekutuan hukum untuk secara leluasa dapat menggunakan dan mengelola semua tanah, air dan sumber daya lainnya di dalam batas wilayah teritorialnya, bagi kemanfaatan para anggotanya, dengan mengenyampingkan orang luar, kecuali mereka yang telah diberikan keistimewaan-keistimewaan tertentu meskipun terbatas dan yang pada dasarnya bersifat sementara.

Butir-butir gagasan Van Vollenhoven yang tidak dicantumkan di sini adalah bahwa masyarakat bertanggungjawab atas penyelesaian delik-delik yang tidak dapat dipertanggungjawabkan yang terjadi di dalam wilayah yang bersangkutan dan, yang sangat penting, bahwa masyarakat tersebut sama sekali tidak dapat mengasingkan *beschikkingsrecht*-nya atas tanah (Van Vollenhoven 1932-9; Sonius 1981: XL,VII). Dengan kata lain, Van Vollenhoven meyakini *beschikkingsrecht* sebagai suatu hak yang tidak dapat diasingkan atau dialihkan, setidak-tidaknya dari sudut pandang masyarakat yang bersangkutan.

Pendapat ini sangat penting berhubungan dengan kenyataan bahwa setidak-tidaknya dua kasus pertama kategori pemohon klaim di Kendal mungkin saja mendapatkan dasar hukum jika, sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, hak ulayat setara dengan *beschikkingsrecht* dan jika mereka dapat membuktikan diri sebagai masyarakat hukum (*jural communities*). *Rechtsgemeenschappen* (masyarakat/persekutuan hukum) ini sebagaimana dinamakan oleh Van Vollenhoven, secara ringkas disebut oleh Ter Haar (1950:16) sebagai "kelompok-kelompok terorganisir yang bersifat permanen yang mempunyai otoritas tersendiri dan mempunyai modal

[13] Lihat Van Vollenhoven (1909:19-20 atau 1932:9-11) perihal definisi-definisi ekstensif/luas tentang *beschikkingsrecht*, atau Ter Haar (1981:XLVI-XLVII) untuk terjemahan singkat padat mengenai konsep Van Vollenhoven ini (1909:19-20). Catatan penyunting: lihat pula Termorshuizen-Arts (bab 2 dalam buku ini) untuk analisis historis mengenai istilah *beschikingsrecht*.

[14] *Beschikkingsrecht* sering diterjemahkan sebagai "hak penggunaan" (Holleman, 1981:278) dan baru-baru ini, "hak untuk mengalokasikan" (Burns 2004:15). Penerjemahan istilah ini menemui kesulitan semantik yang cukup berarti, dan karena enggan memperlebar suatu masalah yang sudah mencuat ke permukaan, saya menghindar untuk menggunakan istilah bahasa asing di sini. Saya tetap menggunakan "*beschikkingsrecht*" sepanjang naskah ini. *"Van de gemeenschap"* sering dihilangkan di dalam terjemahan bahasa Inggris, meskipun kata-kata inilah yang menandakan sifat komunal "*beschikkingsrech"* tersebut.

material maupun non-material."[15] Mengacu pada hak-hak mereka atas tanah dan air, menjadikan mereka subjek hukum yang berhak untuk ikut dalam penyelesaian urusan peradilan. Holleman (1981:43) menegaskan bahwa istilah *jural* di sini menunjuk pada sifat hukum dari otonomi masyarakat adat,[16] yang menunjukkan suatu karakteristik tersendiri dibandingkan dengan organisasi sosial lainnya yang agak kohesif.

Apakah komunitas seperti itu sekarang masih ada di Indonesia? Jumlah klaim ulayat memberikan kepastian adanya komunitas yang mengganggap diri mereka memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum. Adat telah menjadi pemicu penggalangan hak sosial yang mempertentangkan kepentingan masyarakat lokal berhadapan dengan kepentingan negara (bdk. Antlöv 2003:80-5; Acciaioli 2002; Sakai 2002). Secara politik, adat melegitimasi kepentingan pemuka-pemuka adat di dalam tatanan pemerintahan daerah dan mendudukkan kebiasaan (adat) setempat setara dengan hukum negara. Namun, bagaimana negara dapat mengakui dan memposisikan diri terhadap adat setempat? Pengakuan akan ko-eksistensi (keberadaan secara berdampingan) tampaknya tidak terhindarkan lagi karena, sebagaimana disimpulkan oleh hasil kajian Como Consult dan sejumlah ilmuwan ternyata adat tidak sinonim dengan keabsahan, sehingga klaim-klaim yang mengacu pada hak-hak adat seyogianya dipertimbangkan secara kritis. Seperti hukum negara, adat rentan terhadap penyalahgunaan, sehingga mengakibatkan penilaian pertimbangan terhadap pengajuan klaim menjadi urusan khusus yang seharusnya mencakup data penelitian lapangan maupun data historis.

Pada tahun 1999, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN mengeluarkan sebuah peraturan yang secara spesifik menugaskan pemerintah daerah tingkat kabupaten perihal tata cara penyelesaian klaim-klaim hak ulayat (PMA/KBPN No. 5 tahun 1999). Melalui media cetak, Menteri menyatakan bahwa "Peraturan ini menjadi tantangan bagi masyarakat adat untuk membuktikan tanah hak ulayatnya, apakah benar-benar masih ada atau tidak."[17]

PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menunjukkan suatu pendekatan yang lebih jelas terhadap hak ulayat daripada UUPA. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN itu tidak memuat suatu referensi sama sekali mengenai *beschikkingsrecht* tetapi mencantumkan definisi dan

[15] *"…… geordende groepen van blijvend karakter met eigen bewind en eigen materieel en immaterieel vermogen."*

[16] Burns (2004:14) menyatakannya dengan *"… the distinctive legal significance… [of]… the customs, conventions and values of the group"*. Ter Haar (1950:15-6) juga memberi penekanan pada kebiasaan, ritual dan kepercayaan.

[17] 'BPN Keluarkan Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat', *Kompas,* 29 Juni 1999. Lihat tulisan Moniaga (bab 5 dalam buku ini) tentang latar belakang lahirnya PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 ini (catatan penyunting).

gagasan yang jelas mengenai hak ulayat. Bab 1 Pasal 1-ya mendefinisikan *hak ulayat* sebagai:

> Hak ulayat dan yang serupa dengan itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Dengan demikian, yang berhak sebagai pemegang hak ulayat adalah *masyarakat hukum adat*. Bab 1 Pasal 3 PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 mendefinisikan masyarakat hukum adat sebagai berikut:

> Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Definisi *hak ulayat* sebagaimana tercantum dalam PMA/KBPN tahun 1999 tersebut sangat mirip dengan ringkasan Holleman mengenai *beschikkingsrecht*. Yang masih belum dijabarkan adalah apakah hak ulayat dapat diasingkan, hal mana menurut pandangan Van Vollenhoven tidak dimungkinkan. Masalah ini lebih mencuat dengan adanya definisi masyarakat hukum adat. *Rechtgemeenschap* memiliki modal material maupun non-material di samping wewenang peradilan, sedangkan masyarakat hukum adat tidak dapat merujuk pada adanya hak milik.

Bab 2 Pasal 2 PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menyebutkan adanya syarat-syarat untuk menunjang keberadaan hak ulayat secara berkesinambungan:

a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat dengan tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Meskipun demikian, peraturan ini membatasi klaim adat. Pasal 3 menyatakan bahwa hak ulayat tidak dapat diklaim apabila tanah itu sudah dipunyai atau digunakan oleh orang/pihak lain berdasarkan suatu hak atas tanah menurut UUPA atau apabila tanah tersebut telah

dibebaskan oleh pemerintah. Berkenaan dengan otoritas dan sifat sementara dari klaim ulayat, Pasal 4 menetapkan bahwa wewenang atas tanah yang termasuk tanah ulayat dapat dilakukan baik oleh pemuka-pemuka adat maupun oleh instansi pemerintah, atau badan hukum nasional lainnya. Demikian pula, apabila masyarakat hukum adat menginginkan, pemuka adat dapat mendaftarkan tanah ulayat menurut hak perorangan atas tanah mengacu pada UUPA, dan sebagai konsekuensinya secara efektif menggantikan hak ulayat mereka dengan hak atas tanah menurut hukum nasional.

Namun, PMA/KBPN ini juga memuat pengaturan lebih lanjut mengenai hak ulayat di kemudian hari. Masyarakat hukum adat dapat mengalihkan hak-hak atas tanah untuk sementara waktu kepada negara, yang kemudian dapat menerbitkan hak penggunaan sementara kepada pihak ketiga (Bab 2 Pasal 4 butir 2). Apabila tenggang waktu penggunaan sebagaimana disetujui di antara kedua belah pihak berakhir, harus dimintakan persetujuan dari masyarakat hukum adat sebelum penggunaan tanah itu dilanjutkan. Izin dari negara saja tidak memadai. Negara juga tidak berwewenang mengeluarkan izin penggunaan tanah ulayat untuk waktu yang lebih lama daripada apa yang telah disetujui oleh masyarakat hukum adat (Bab 2 Pasal 4 butir 3). Pemerintah kabupaten setempat telah diinstruksikan untuk meneliti klaim-klaim tentang hak ulayat (Bab 3 Pasal 5 butir 1), dengan mengacu pada ketentuan di dalam Pasal 2. Pemerintah kabupaten kemudian mengeluarkan Perda untuk formalisasi pencatatan mengenai penentuan masih ada atau tidak ada hak ulayat (Bab 3 Pasal 6). Jika ternyata keberadaan tanah ulayat dari masyarakat hukum adat masih ada, hal ini harus dinyatakan dalam peta dasar dengan membubuhkan tanda kartografi, dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah (Bab 3 Pasal 5 butir 2).

Jelaslah, bahwa interpretasi hak ulayat yang dipakai di sini berbeda dari *beschikkingsrecht* menurut Van Vollenhoven. Menurut PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, terhadap hak ulayat dapat dilakukan pelepasan hak berdasarkan ketetapan bahwa klaim hak ulayat tidak berlaku apabila tanah yang bersangkutan telah dimiliki oleh pihak ketiga sesuai ketentuan dalam UUPA mengenai hak-hak atas tanah [Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 16 UUPA]. Dengan demikian PMA/KBPN ini memungkinkan pengakuan hak ulayat di wilayah-wilayah di mana tidak berlaku hak-hak atas tanah lainnya. Namun, berapa banyak tanah-tanah adat seperti itu masih ada sekarang di Indonesia?

PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 ternyata menimbulkan banyak kritik. Peneliti-peneliti dari Universitas Sumatra Utara (USU) dan BPN —selanjutnya disebut Tim USU— menegaskan bahwa meskipun adat dan hak ulayat dicantumkan di dalam UUPA, dalam kenyataannya

kedudukan hukum adat dan hak ulayat hanya bersifat teoretis saja. Pemberlakuan PMA/KBPN tidak mungkin mengubah keadaan ini, karena hierarki perundang-undangan di Indonesia tidak mencakup peraturan menteri (Program Magister Kenotariatan 2002: 70-7; 117-8, 124-5; lihat juga Pakpahan dan Suwarno 2005:13-4) sehingga kedudukan hukum PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 dalam hal ini dipertanyakan.

Dengan mengacu pada hasil penelitian lapangan mereka di Sumatra Utara, Tim Peneliti USU berkesimpulan bahwa definisi acuan yang dicantumkan dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 tersebut memusatkan perhatian pada suatu organisasi adat dan bukan pada masyarakat hukum adat. Setelah menguji definisi-definisi menurut PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 terhadap kondisi di lapangan, Tim USU berkesimpulan bahwa definisi tersebut tidak memadai bagi situasi setempat (Program Magister Kenotariatan 2002:123, lihat juga Saidun 2003), dan besar kemungkinan masalah ini juga terjadi di daerah-daerah lain.

Tim ini berpendapat bahwa definisi tentang "otoritas adat" itu bermasalah (hal.123-4) karena PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 hampir tidak menyebutkannya, padahal di antara para pemohon klaim tanah ulayat pasti ada otoritas adat. Namun, dewasa ini banyak organisasi adat yang baru bermunculan di seluruh Indonesia. Apakah mereka memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum adat?

Peneliti-peneliti dari Universitas Indonesia —selanjutnya disebut Tim UI— mengedepankan sebuah isu yang lebih fundamental dengan berargumentasi bahwa pemerintah, dinilai dari peraturan yang dikeluarkannya, melihat dirinya sebagai pemegang kuasa dari semua hak-hak atas tanah di Indonesia. Hak-hak itu dapat diberikan ataupun ditarik kembali. Hak-hak dari masyarakat hukum adat tidak akan diakui jika tidak diterbitkan oleh pemerintah dan karena itu —menurut pendapat para peneliti— PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 hanya mengakui keberadaan dari persekutuan atau masyarakat hukum adat, bukan hak-hak mereka (Tim UPD-LPEM 2003).

Tim UI tersebut juga mempertanyakan prosedur sebagaimana ditentukan di dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 bahwa pemerintah kabupaten diberi wewenang memberi penilaian dan pertimbangan terhadap keberadaan hak ulayat, sekaligus mengimplementasikan kesimpulan hasil pengkajiannya itu. Menurut Tim UI, hal ini memberi dampak yang tidak seimbang bagi pemerintah kabupaten terhadap para pihak lainnya.

Kenyataan bahwa hanya beberapa kabupaten yang menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, menurut Tim USU dikarenakan pengumumannya yang kurang merata. Hasil penelitian Tim USU menunjukkan bahwa pejabat-pejabat BPN tingkat kabupaten mendapat pemberitahuan tetapi pejabat-pejabat pemerintah kabupaten tidak

(Program Magister Kenotariatan 2002:124).

Tim USU (hal. 138-9), Pakpahan dan Suwarno (2005:20-1) tiba pada beberapa kesimpulan yang serupa. Mereka merekomendasikan agar PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 itu direvisi karena memerlukan definisi-definisi yang lebih banyak dan lebih baik, terutama agar didasarkan pada hasil penelitian lapangan. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut juga memerlukan perubahan status karena kekuatan hukum sebuah peraturan menteri sangat kecil.

Isu yang lain adalah status Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN selaku perundang-undangan pertanahan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Tanah hutan berada di bawah yurisdiksi Kementerian Kehutanan dan bukan BPN. Konsekuensinya, hal ini sangat membatasi rentang kendali pemberlakuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut. Bersamaan waktu dengan munculnya tanggapan-tanggapan kritik ini, dua kabupaten di Kalimantan Timur, yaitu Paser dan Nunukan menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Pengalaman langsung para peneliti, pejabat pemerintah dan penduduk kabupaten berkenaan dengan implementasi PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menyajikan sebuah refleksi mengenai, dan merupakan pengembangan pengkajian terhadap pemberlakuan Peraturan Menteri tersebut.

Hak ulayat dan perpolitikan di Paser

Kabupaten Paser terletak di bagian paling selatan Provinsi Kalimantan Timur. Wilayah teritorialnya mencakup sekitar 15.000 kilometer^2, dibatasi oleh Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kutai Barat di bagian utara, Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Kalimantan Tengah di bagian selatan, dan Selat Makassar di bagian timur. Ciri-ciri geografis utama Kabupaten Paser adalah suatu rentangan dataran rendah yang subur di sepanjang pantai yang terletak di kaki lereng-lereng curam bentangan pegunungan Meratus, atau lebih dikenal oleh masyarakat setempat sebagai Gunung Lumut.

Populasi Paser berjumlah 176.000 orang, sebagian besar terdiri atas petani-petani yang tinggal di dataran rendah pesisir. Ibukota kabupaten adalah Tanah Grogot, sebuah kota kecil. Sementara sejumlah desa-desa besar telah berkembang sepanjang jalan raya provinsi yang membelah dua wilayah kabupaten dan menghubungkan Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Kalimantan Timur. Desa-desa kecil tersebar di seluruh kabupaten, terutama di dataran wilayah pesisir dan sepanjang pantai. Sebagian besar desa-desa ini mengalami perkembangan ketika sejumlah perkebunan besar kelapa sawit didirikan di daerah itu pada tahun 1970-an dan tahun 1980-an. Perusahaan-perusahaan perkebunan

itu membangun jalan-jalan yang menghubungkan perkebunan mereka yang luas itu dengan jalan raya provinsi, dan sekaligus menarik minat pekerja-pekerja lokal maupun pendatang yang kemudian bermukim sepanjang jalan menuju perkebunan.

Paser telah menjadi tempat tujuan perpindahan penduduk sejak berabad-abad yang lalu. Hal ini terjadi karena menurut mitos lokal terdapat penundukan diri kepada kerajaan Jawa dahulu kala bernama Giri-Giri (In't Veld 1882). Sejak abad ke-16 dinasti-dinasti yang berkuasa di Paser menjadi terhubung erat dengan keluarga-keluarga bangsawan Bugis dari Sulawesi Selatan (bdk. Assegaff 1982). Seorang pegawai pemerintahan kolonial yang bepergian di sekitar Tanah Grogot pada tahun 1904 menggambarkan komposisi penduduk di sana sebagai berikut: 30% warga Bugis, 50% warga Paser, diantaranya 60% menjadi pemeluk agama Islam, sedangkan yang lainnya penganut animisme Dayak, dan kelompok-kelompok cukup besar warga Banjar dan warga Badjau yang semi-nomadis (Nusselein 1905). Industri perkebunan menyebabkan bertambahnya sejumlah besar pendatang dari Jawa, maupun kelompok pendatang dari Sumatra, Sulawesi Tenggara dan Nusa Tenggara. Dewasa ini, dataran rendah pesisir sekitar Tanah Grogot didiami penduduk yang multi-etnis dari berbagai suku minoritas yang cukup besar yaitu orang-orang Paser, Bugis dan Jawa. Selain karena bahasa dan tradisi-tradisi lokal tertentu, selebihnya orang-orang Paser tidak menonjol.

Agak jauh dari pantai, dataran rendah itu meninggi membentuk lereng-lereng terjal barisan pegunungan Gunung Lumut. Hanya sedikit kaum pendatang yang bermukim di daerah ini karena letaknya yang begitu jauh dan terpencil. Komunitas-komunitas yang tinggal di sini adalah orang-orang Paser dengan satu dua orang pendatang, di antaranya sering laki-laki yang telah menikah dengan perempuan setempat, dengan perbandingan 90/10 di desa-desa terpencil, 80/20 di perkampungan lebih dekat ke dataran rendah, sementara angka 50/50 bukan gejala yang asing di beberapa desa sepanjang jalan raya antar-provinsi. Sebagai tambahan, sejumlah kecil perkampungan pindahan penduduk telah didirikan di perbukitan di bawah Gunung Lumut pada tahun 1980-an. Karena banyak penduduk pendatang dari desa-desa ini telah berpindah, tempat hunian mereka telah diduduki oleh pendatang-pendatang baru yang berkelana atas usaha sendiri. Terletak di wilayah pegunungan yang sebagian besar dihuni oleh orang-orang Paser, desa-desa ini menunjukkan kemiripan dengan keanekaragaman penduduk Tanah Grogot.

Di desa-desa wilayah pegunungan, tata pemerintahan dijalankan dengan baik meskipun letaknya jauh dari pusat pemerintahan kabupaten. Meskipun hanya 10% penduduk kabupaten Paser berdiam di daerah

pegunungan,[18] wilayah itu mencakup kira-kira 25% dari seluruh teritorial Paser. Bukit-bukit terjal dan kondisi jalan kurang baik, ditambah lagi reputasi penduduk pegunungan yang sangat kasar dan kejam serta biasa mempraktikkan magi hitam, menjadikan daerah pegunungan itu tidak menarik sebagai tujuan tempat hunian bagi pendatang yang bukan orang Paser.

Komunitas-komunitas masyarakat Paser secara administratif dipimpin oleh kepala desa dan pemuka-pemuka adat. Penduduk desa pada umumnya merasa tidak begitu membutuhkan pemerintah dari luar lingkungan komunitas mereka sendiri, terutama karena mayoritas pegawai pemerintah adalah pendatang. Kehidupan sehari-hari di dalam lingkungan masyarakatnya diatur oleh hukum adat. Berbagai kelompok masyarakat mengklaim wilayah teritorial tertentu sebagai tanah leluhur mereka, yang mereka kelola bersama sesuai aturan-aturan adat. Penduduk desa mempraktikkan budidaya tradisional pertanian gilir-balik (*swidden agriculture*) yaitu pembukaan lahan hutan dengan teknik "tebas dan bakar" lalu dikerjakan selama satu atau dua tahun, dan ditinggalkan sebagai lahan tidak dimanfaatkan agar memungkinkan terjadinya regenerasi hutan.

Masyarakat Gunung Lumut merasa bahwa Pemerintah Kabupaten menyetujui klaim-klaim mereka atas tanah-tanah adat. Meskipun demikian, pendaftaran tanah secara resmi pada BPN juga dianjurkan, karena pengalaman-pengalaman yang lalu memberi kesan bahwa Pemerintah Kabupaten lebih berkuasa dari masyarakat hukum adat. Pada tahun 1960-an dan 1970-an, perusahaan-perusahaan penebangan kayu oleh pemerintah telah mendapat izin beroperasi di hutan-hutan Gunung Lumut. Pada waktu itu masyarakat hukum adat tidak mempunyai pengaruh terhadap Pemerintah Kabupaten, dan mereka memutuskan untuk menghadapi masalah tersebut melalui koridor hukum. Ketika para penebang kayu berpindah tempat, masyarakat hukum adat mengklaim kembali kendali atas tanah tersebut, namun pemerintah tidak mempercayai klaim itu. Karena alasan inilah maka pendaftaran tanah-tanah adat disambut baik oleh warga-warganya. Yang sangat didambakan adalah pengakuan atas hak ulayat, tetapi gagasan pemilahan bidang tanah dengan menyandang hak individual makin banyak diminati karena kedua jenis penguasaan atas tanah ini dapat dikelola secara bersama (komunal). Namun, tetap ada keberatan secara umum berkenaan dengan pendaftaran tanah karena hanya mencakup luas yang kurang dari keseluruhan wilayah teritorial tanah adat. Hal ini menyebabkan masalah karena wilayah tanah adat di daerah

[18] Perkiraan pribadi penulis berdasarkan data badan statistik daerah Paser dan diskusi dengan pejabat-pejabat pemerintah.

pegunungan yang penduduknya jarang, justru jauh lebih luas daripada jumlah luas bidang tanah yang menurut ketentuan BPN dapat diizinkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat. Faktor lain yang memperumit adalah kenyataan bahwa sebagian lahan penting di daerah Gunung Lumut telah dicanangkan sebagai areal hutan lindung oleh Kementerian Kehutanan. Areal ini tumpang-tindih dengan areal klaim-klaim tanah ulayat. Dalam praktiknya, status formal hutan lindung ini memang mempunyai sedikit dampak terhadap pemanfaatan sehari-hari hutan dan tanah (satu desa bahkan sama sekali berlokasi di dalam areal hutan lindung), namun dapat menyulitkan perkembangan di kemudian hari dalam hal urusan-urusan formal.

Masyarakat Gunung Lumut kurang mengetahui rencana dan politik Pemerintah Kabupaten karena kurang adanya komunikasi dan jalur informasi yang sampai ke daerah pegunungan. Namun, orang menyadari bahwa hak ulayat telah menjadi isu di lingkungan kabupaten. Pada permulaan tahun 2006, orang-orang Paser di Gunung Lumut berharap bahwa Pemerintah Kabupaten akan melanjutkan proses pengakuan formal atas wilayah teritorial mereka, yang menurut pendapat mereka dapat disamakan dengan hak ulayat, meskipun untuk hal ini digunakan istilah-istilah lokal yang lain. Berbagai desas-desus yang saling bertentangan beredar di kalangan masyarakat, yaitu bahwa Pemerintah Kabupaten mengakui hak ulayat atau hanya sebagian; pemerintah tidak akan mengakui hak apapun; pejabat-pejabat pemerintah akan datang ke Gunung Lumut untuk mengkaji klaim-klaim hak ulayat.

Menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, pemerintah Kabupaten Paser pada tahun 2002 telah mengadakan kerja sama dengan Universitas Hasanuddin dari Makassar, Sulawesi Selatan, untuk melakukan penelitian mengenai hak ulayat. Pada bulan Agustus tahun itu, sebuah tim yang terdiri atas peneliti-peneliti mewakili pihak Universitas dan pejabat-pejabat Pemerintah Kabupaten memulai penelitian selama delapan hari. Empat hari di antaranya dikhususkan pada penelitian lapangan untuk menentukan keberadaan hak ulayat di Paser. Pengumpulan data dilakukan melalui sejumlah wawancara berbasis kuestioner dengan 180 responden di 19 desa. Tim peneliti menyimpulkan bahwa hak ulayat tidak lagi terdapat di Paser. Kesimpulan ini didasarkan pada fakta bahwa banyak sekali responden menyatakan mereka tidak menjalankan sistem hak ulayat, sementara responden lain tidak mampu menjabarkan apa sebenarnya hakikat dari hak ulayat yang mereka klaim itu. Mereka memberikan berbagai gambaran dan definisi di lokasi yang berbeda-beda. Para responden tampaknya tidak mau menyadari perbedaan antara apa yang dulu merupakan hak ulayat (hak ulayat yang dulu berlaku) dengan kenyataan kondisi modern Paser di mana tanah harus dibagi dengan orang lain seperti misalnya pendatang-

pendatang atau perusahaan-perusahaan kelapa sawit (Tim Peneliti FH UNHAS 2002).

Pada tahun 2003 dirumuskan sebuah rancangan Perda yang menegaskan kesimpulan bahwa hak ulayat tidak lagi ada di Paser. Dasar kesimpulan adalah bahwa karena kriteria yang mengacu pada PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 tidak sepenuhnya terpenuhi dengan melihat hasil penelitian lapangan, ketika berbicara mengenai hak ulayat. Bagaimanapun juga hal ini tidak berarti bahwa hak-hak lain atas tanah berdasarkan adat tidak diakui. Warisan dan hak penggunaan tanah berdasarkan adat tetap ada, dan mengacu pada PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 dapat didaftarkan sebagai hak individual atas tanah sesuai hukum tanah Indonesia.

Rancangan Perda ini kemudian dipresentasikan di suatu rapat pada tahun itu, dan mendapat kritik dari dewan pimpinan dan anggota dua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berkedudukan di Tanah Grogot. Keduanya mengklaim bahwa mereka mewakili kepentingan masyarakat hukum adat Paser. Kedua LSM mempertentangkan keabsahan hak representasi masing-masing dan menolak untuk bekerja sama. Argumentasi kedua LSM berbeda. Dewan pimpinan LSM yang satu, sebagian besar terdiri atas pejabat pemerintah, dan oleh Pemerintah Kabupaten dengan suatu Perda terdahulu telah ditunjuk sebagai LSM pendamping resmi. Organisasi LSM kedua menuduh LSM pertama lebih banyak menunjukkan keberpihakan terhadap pemerintah daripada kepada masyarakat hukum adat, dan justru menganggap kondisi kurangnya akses ke Pemerintah Kabupaten sebagai legitimasi kemurnian niat mereka. LSM tersebut memanfaatkan reputasi orang Dayak[19] yang terkenal menggunakan kekerasan dengan menamakan dirinya LSM “Dayak Paser” dan berhubungan dengan organisasi Dayak lainnya di Kalimantan Timur. Kerusuhan etnis memang tidak pernah terjadi di Paser, tetapi sindiran-sindiran yang dilontarkan memberikan bayangan gelap pada suasana setempat. Kedua LSM sebenarnya dapat mengerahkan beratus-ratus pendukung di sekitar wilayah Tanah Grogot tetapi keduanya boleh dikatakan hampir-hampir tidak dikenal di wilayah pegunungan tersebut.

Secara umum, kritik LSM terhadap penelitian tentang hak ulayat tersebut makin mencuat. LSM itu mengemukakan bahwa penelitian hanya dilakukan di tempat-tempat yang mudah dicapai di Paser, dan bahwa jumlah responden sedikit, dan bahwa para peneliti tidak membedakan antara kaum pendatang dan penduduk asli Paser. Sebagian besar pekerjaan dilakukan di dan sekitar dataran rendah pesisir. Tidak

[19] Reputasi yang menarik perhatian pada saat itu, terjadinya perkelahian antarsuku yang terjadi di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah antara tahun 1996 dan 2003.

ada seorangpun peneliti yang memasuki Gunung Lumut, dan dengan begitu masyarakat daerah pegunungan sama sekali tidak dilibatkan di dalam penelitian.

Bupati menyatakan dirinya terbuka untuk menerima usulan-usulan lain. Salah satu LSM mengajukan hasil diskusi kritis atas rancangan Perda, yang terutama terfokus pada ketidakserasian Perda dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten terdahulu, di mana justru ditekankan kerja sama dengan wakil-wakil masyarakat hukum adat. LSM mengusulkan kepada Bupati dan DPRD untuk meninjau kembali rancangan Peraturan Daerah tersebut. Permintaan LSM kemudian disusul dengan permohonan yang diajukan oleh konsorsium perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit agar tidak diadakan peninjauan kembali rancangan Peraturan Daerah. Perusahaan kelapa sawit mengkhawatirkan dengan begitu akan bermunculan klaim-klaim untuk kompensasi tanah secara besar-besaran apabila hak ulayat akan mendapatkan pengakuan dalam bentuk apapun.

Peristiwa itu menjelang akhir tahun 2004, dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) kabupaten sudah dijadwalkan untuk paruh tahun kedua 2005. Bupati yang menjabat, yang mengkhawatirkan akibat negatif terhadap popularitasnya, memilih untuk menunda masalah itu hingga selesai Pilkada. Rancangan Peraturan Daerah pun sementara waktu menghilang ke dalam salah satu laci meja tulis di Pemerintah Kabupaten. Ternyata, bupati yang menjabat kalah dalam pemilihan. Terpilih seorang bupati baru yang telah berpihak kepada rakyat biasa tanpa membedakan jender sewaktu memangku salah satu jabatan pemerintahan sebelumnya.

Bupati ini mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap kekuatan hubungan kekuasaan yang ada di dalam kancah perpolitikan di Paser. Dengan mengundang penduduk untuk bertemu secara pribadi agar dapat membicarakan masalah-masalah mereka dengannya, ia melemahkan posisi dukungan kedudukan LSM. Relevansi masalah hak ulayat menjadi terbatas ketika bupati yang baru menginstruksikan para kepala dinas di jajaran Pemerintah Kabupaten untuk menengahi urusan sengketa tanah. Selama ini sengketa-sengketa tanah diselesaikan oleh pengadilan tingkat kabupaten berdasarkan hukum formal mengenai pertanahan sehingga klaim-klaim berdasarkan hukum adat setempat, yang justru merupakan mayoritas permasalahan pertanahan di Paser, tidak pernah terselesaikan secara tuntas. Kesediaan Bupati untuk menangani dan menyelesaikan permasalahan klaim tanah adat di luar pengadilan mendatangkan kewibawaan yang cukup besar baginya di kalangan warga Paser. Sejumlah besar sengketa tanah yang tadinya lama terbengkalai akhirnya dapat diselesaikan. Namun, kebijakan baru mediasi itu tidak begitu disenangi oleh perusahaan-perusahaan

perkebunan besar dan perusahaan-perusahaan pertambangan yang beroperasi di Paser. Perusahaan-perusahaan ini dihadapkan pada sejumlah besar klaim dari masyarakat setempat. Pemerintah kabupaten dalam situasi yang sangat rawan itu berupaya menempatkan diri untuk memelihara hubungan serasi dengan kedua belah pihak sekaligus tidak mengizinkan pihak manapun menguasai perpolitikan lokal.

Rancangan Peraturan Daerah tentang hak ulayat tidak muncul lagi pada permukaan dan tampaknya mungkin tidak akan diterbitkan dalam waktu dekat karena pengesahan Peraturan Daerah itu tidak memenuhi kepentingan partai-partai politik yang sekarang berkuasa.

Apakah ada hak ulayat di Paser? Penelitian resmi menyatakan tidak, tetapi hal ini dipertentangkan oleh LSM-LSM adat dan berbagai komunitas di Gunung Lumut. Klaim-klaim itu tetap disangsikan meskipun LSM-LSM adat memberi kesan bahwa berdasarkan pemberitahuan resmi merekalah yang benar-benar berhak mewakili masyarakat hukum adat setempat di Paser. LSM-LSM itu tidak dikenal di Gunung Lumut. Lebih-lebih lagi, pada tahun 2006 tersebar desas-desus mengenai rencana Pemerintah Kabupaten membuat kebijakan perihal hak ulayat. Padahal sejak pertengahan tahun 2005 hak ulayat tidak dijadikan isu lagi. Hal ini menandakan LSM-LSM tersebut tidak memahami suasana politik dewasa ini. Pemerintah Kabupaten tidak menerima permohonan penyelesaian sengketa tanah yang diajukan oleh masyarakat hukum adat Gunung Lumut dan besar kemungkinan masyarakat di sana bahkan tidak tahu-menahu bahwa Bupati yang baru melibatkan diri dalam politik seperti itu. Baik Pemerintah Kabupaten maupun masyarakat daerah pegunungan, masing-masing menyadari kedudukan formalnya di lingkungan kabupaten. Namun, hingga permulaan tahun 2006 masing-masing pihak tidak pernah berupaya mendekatkan diri satu sama lain dalam kaitan dengan permasalahan tanah ulayat.

Adat dan hak ulayat di Nunukan

Nunukan adalah kabupaten yang terletak di bagian paling utara Provinsi Kalimantan Timur. Luasnya hampir 14.300 kilometer^2 dan berpenduduk 106.400 orang. Bentuk wilayahnya panjang dan sempit, terentang dari laut Sulawesi di sebelah timur ke daerah pegunungan Kalimantan Tengah di sebelah barat. Di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Malinau dan Bulungan, dan dengan Sabah dan Sarawak (Malaysia) masing-masing di sebelah utara dan selatan.

Seperti halnya Kabupaten Paser, penduduk Nunukan beranekaragam dengan variasi berbeda menurut wilayah. Mayoritas penduduk bermukim di wilayah pesisir dan terdiri atas pendatang

terutama orang-orang Bugis, Jawa dan Toraja. Boleh dikatakan hampir semua kelompok etnis utama Indonesia terwakili di Nunukan. Kelompok orang Dayak, sebagai penduduk asli, yang tinggal di wilayah pesisir, menyesuaikan diri terhadap kebudayaan Melayu. Ibukota kabupaten, yang juga bernama sama, Nunukan, terletak di zona multi-etnis di daerah pesisir ini.

Ke arah pedalaman, akan terlihat desa-desa yang berpenduduk campuran Dayak dan pendatang. Beberapa orang Dayak telah masuk agama Islam, sedangkan yang lainnya tidak. Pada umumnya, makin jauh dari pesisir, makin terlihat komunitas Dayak asli yang dominan menganut agama Kristen atau animis sementara penduduk pendatang hampir-hampir tidak ada.

Perusahaan-perusahaan besar kelapa sawit dan kayu lapis menempati sebagian besar dataran rendah di antara daerah pesisir dan pegunungan. Mereka terfasilitasi oleh itikad baik Pemerintah Kabupaten untuk mengembangkan komersialitas wilayah itu.

Di daerah pegunungan Kalimantan tengah paling barat di Kabupaten Nunukan terletak Kecamatan Krayan.[20] Krayan merupakan daerah yang relatif terisolasi yang hanya dapat dicapai dari wilayah teritorial Indonesia dengan berjalan kaki atau naik kapal terbang. Suku asli Kecamatan Krayan adalah suku Dayak Lundayeh, sebuah kelompok etnis yang bermukim juga di seberang tapal batas negara tetangga Malaysia. Sebagai konsekuensinya, orientasi sosial-ekonomi Krayan lebih banyak ke Malaysia. Kaum pendatang di Krayan hanya sedikit sekali. Karena letaknya sangat jauh dan terasing, selain penduduknya dominan orang Dayak beragama Kristen, Krayan menjadi kurang menarik bagi kaum pendatang. Keadaan wilayah pegunungan yang berat ditempuh dan sulit dicapai lagi pula tidak adanya sungai-sungai yang dapat dilayari, menjadikan daerah itu juga tidak menarik bagi perusahaan-perusahaan kayu balok, sedangkan iklimnya yang dingin membuat perkebunan kelapa sawit tidak mungkin berusaha di sini. Ada aparatur pemerintahan daerah tingkat kecamatan tetapi dalam kenyataannya Masyarakat Lundayeh lebih merupakan suatu kelompok otonom di dalam lingkup wilayah negara Indonesia.

Berlawanan dengan kesan yang diperoleh dari pernyataan di atas, orang-orang Dayak Lundayeh sangat memperhatikan pendidikan dan orientasi keluar. Khususnya sesudah kemerdekaan Indonesia, pekabar-pekabar Injil Kristen memulai kegiatan misinya di Krayan dan, antara lain, mendirikan sekolah-sekolah dasar di sana. Lembaga-lembaga pekabaran

[20] Pada tahun 2005 Krayan dipilah menjadi dua kecamatan baru: Krayan dan Krayan Selatan. Karena sebagian besar peristiwa yang dibahas di sini terjadi sebelum adanya pembagian ini dan tidak dipengaruhi olehnya, saya memilih tetap menggunakan nama Krayan sebagai rujukan daripada Krayan dan Krayan Selatan.

Injil menyediakan beasiswa kepada pelajar berbakat untuk meneruskan sekolah di luar daerah Krayan. Meskipun berbasis di Kalimantan bagian tengah, masyarakat Lundayeh dewasa ini memiliki lulusan universitas dan kaum profesional dalam jumlah yang cukup besar. Kebanyakan di antara mereka tinggal di luar Krayan, yakni di kota-kota Kalimantan Timur, di Jakarta, atau di tempat-tempat lain di Indonesia.[21] Orang-orang Lundayeh ada yang masuk angkatan kepolisian, ada yang bekerja sebagai PNS (pegawai negeri sipil) ataupun menjadi pejabat pemerintah di sejumlah kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur.

Wakil Bupati Nunukan adalah orang Lundayeh, demikian juga tiga orang anggota di antara 25 anggota DPRD, dan beberapa pejabat senior di Pemerintah Kabupaten. Sungguh suatu posisi kuat bagi kelompok minoritas yang meliputi kurang dari 10% penduduk Nunukan.

Pada tahun 2003, Bupati Nunukan memutuskan untuk menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Ia menginstruksikan diadakannya penelitian mengenai eksistensi hak ulayat di Nunukan. Secara lokal terdapat beberapa teori mengenai alasan Bupati menetapkan diadakannya penelitian waktu itu. Menurut sumber-sumber pemerintah, penelitian itu diperlukan agar memperoleh kejelasan mengenai situasi pertanahan di Nunukan. Menurut berita, Bupati sendiri bersikap netral terhadap masalah hak ulayat namun menghendaki agar instruksi yang dikeluarkannya benar-benar terlaksana dan agar permasalahan tersebut bisa tuntas. Ini merupakan prosedur administratif untuk menyelaraskan terselenggaranya tata pemerintahan yang efisien sekaligus memperjelas situasi pertanahan berkenaan dengan rencana pembangunan daerah ke depan.

Mereka yang mengkritik berargumentasi bahwa penelitian itu dimanfaatkan sebagai kamuflase untuk melegitimasi rencana-rencana pembangunan daerah yang telah dilansir oleh Pemerintah Kabupaten tetapi kurang populer di mata penduduk. Rencana itu meliputi dikembangkannya perkebunan-perkebunan kelapa sawit yang luas di wilayah dataran rendah yang sebenarnya masih di dalam lingkup penguasaan oleh penduduk asli Dayak yang berdiam di daerah pedalaman. Hasil penelitian itu dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa tidak satupun kelompok orang-orang Dayak ini berhak untuk secara sah mengklaim tanah tersebut dan karenanya pemerintah berwewenang memperlakukan tanah itu sesuai kehendak pemerintah. Hasil penelitian itu kemudian akan dijadikan dasar untuk menolak klaim-klaim adat termasuk klaim atas tanah-tanah yang sudah digunakan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan tersebut.

[21] Jumlah orang-orang Lundayeh di Krayan sekitar 10.000 orang. Masyarakat Krayan memperkirakan jumlah itu tersebar di bagian-bagian lain di Indonesia. Banyak di antara migran Lundayeh ini secara finansial mendukung keluarga-keluarga mereka di Krayan.

Sebuah Tim Peneliti dibentuk, yang terdiri atas peneliti-peneliti dari Universitas Hasanuddin dan staf Pemerintah Kabupaten. Tenggang waktu penelitian disetujui selama empat bulan. Kunjungan lapangan selama 25 hari dilaksanakan untuk mengumpulkan data di seluruh wilayah Nunukan. Hal penting yang patut dipertimbangkan adalah, seperti juga terjadi di Paser, bahwa tidak diadakan pembedaan antara kaum pendatang dan penduduk asli di antara para responden. Pada bulan Desember 2003 hasil penelitian berikut sejumlah rekomendasi dipresentasikan di muka anggota-anggota DPRD di kantor DPRD. Kesimpulan utama dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

a. Bentuk dan struktur masyarakat hukum atau persekutuan hukum adat (*adatrechtsgemeenschap*) di Kabupaten Nunukan berbeda-beda pada setiap wilayah kecamatan. Perbedaan itu disebabkan oleh hukum adat dari etnis atau suku yang mendiami wilayah kecamatan yang bersangkutan. Bentuk dan struktur masyarakat hukum adat di Kecamatan Krayan yang dipengaruhi oleh hukum adat suku Dayak Lundayeh adalah persekutuan hukum bersifat *genealogis* (bilateral/suku)-teritorial, sedangkan di Kecamatan Sebuku, Sembakung dan Lumbis, sifat genealogisnya telah bercampur, sehingga sifat genealogis-teritorialnya sudah luntur dan semakin diperlemah oleh penyeragaman bentuk pemerintahan desa. Kelompok masyarakat hukum genealogis-teritorial yang relatif masih murni adalah masyarakat hukum di Kecamatan Krayan.
b. Masyarakat hukum atau persekutuan hukum adat Suku Dayak Lundayeh di Kecamatan Krayan hingga penelitian ini dilakukan masih eksis dan tidak pernah terputus. Eksistensi kelompok masyarakat hukum ini ditandai oleh keberadaan dalam lingkup wilayah atau ulayatnya sebagai tempat mereka hidup dan menjalani kehidupannya sehari-hari (sebagai *lebensraum*) sesuai dengan nilai-nilai religi, adat-istiadat dan pranata hukum adatnya. Kondisi eksistensial yang demikian menunjukkan efektivitas tatanan hukum adat dalam pengelolaan baik kelompok masyarakatnya maupun hak kolektifnya atas tanah (hutan dan sungai). [Tim Peneliti Universitas Hasanuddin 2003:161-2].

Secara singkat, kesimpulan akhir hasil penelitian menyatakan bahwa masyarakat Dayak Lundayeh dari Krayan mempraktikkan hukum adat yang jelas dan otoritatif dalam mengelola sumber daya alam. Sebaliknya. kelompok-kelompok lainnya, meskipun telah mengajukan klaim-klaim mereka, tidak lagi mempraktikkan hukum adat yang mapan/tegas. Tim peneliti berargumentasi bahwa kelompok-kelompok dari kecamatan-kecamatan yang ada di daerah dataran rendah mungkin saja mempraktikkan adat di masa yang lalu, tetapi sekarang

sudah tidak lagi. Hal ini disimpulkan dari tidak konsistennya jawaban-jawaban yang diperoleh Tim Peneliti ketika mengajukan pertanyaan. Menurut hasil penelitian, ada pemuka-pemuka adat dan aturan-aturan adat di antara kelompok-kelompok tertentu di wilayah-wilayah tertentu berbagai kecamatan. Kenyataannya, adat itu berlaku di antara kelompok minoritas dan sebagai pengecualian. Tidak ada bukti yang kuat adanya hukum adat yang otoritatif di manapun di Nunukan selain di Krayan. Rekomendasi para peneliti adalah agar hasil penelitian itu dituangkan ke dalam sebuah Perda.

Pemerintah Kabupaten Nunukan mengikuti rekomendasi-rekomendasi di atas dengan mengeluarkan Perda No. 3 dan 4 tahun 2004. Perda No. 3 tahun 2004 tentang “Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat” mendefinisikan dan menentukan kondisi-kondisi dengan mana suatu masyarakat dapat memenuhi syarat untuk dinamakan masyarakat hukum adat dan dengan demikian dapat mengajukan klaim atas tanah ulayat. Perda ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Perda ini tidak mengakui, juga tidak mengingkari adanya hak ulayat di Nunukan. Tentang hal ini tercakup dalam Perda No. 4 tahun 2004 tentang “Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Lundayeh di Kabupaten Nunukan” yang menegaskan eksistensi hak ulayat bagi masyarakat Dayak Lundayeh, dan menguraikan keterhubungannya dengan hukum formal. Pada dasarnya Perda ini memberikan kewenangan formal terhadap kekuasaan hukum adat sebagaimana berlaku pada saat diadakan penelitian. Hak ulayat, adat dan pemangku-pemangku adat dapat mengatur wilayah teritorial dan masyarakat hukum adatnya secara tersendiri tanpa intervensi pemerintah kabupaten, dan memutuskan peradilan kasus-kasus berkaitan dengan tanah adat dengan mengacu pada hukum adat setempat sepanjang tidak bertentangan dengan hukum formal dan kasus itu terjadi di dalam wilayah teritorial ulayat Lundayeh. Namun demikian, Perda ini tidak memuat mekanisme pengendalian atau sanksi-sanksi.

Dalam Perda No. 4 tahun 2004, batas-batas tanah ulayat ditetapkan dengan menggunakan istilah-istilah adat Lundayeh. Pada kunjungan saya terakhir pada bulan Januari 2006, masih diperlukan penggambaran peta yang menjelaskan batas-batas ini kepada warga non-Lundayeh. Penjelasan yang saya peroleh adalah bahwa wilayah teritorial hampir seluruhnya mengacu tepat pada batas-batas Kecamatan Krayan.

Perda No. 4 tahun 2004 diterima dengan perasaan gusar di antara komunitas Dayak Nunukan lainnya. Menurut mereka, mereka juga memiliki hak ulayat dan hak-hak adat lainnya yang seharusnya diakui oleh pemerintah kabupaten. Satu-satunya alasan hal ini tidak terjadi adalah karena Tim Peneliti ternyata tidak mengakui eksistensi adat di kalangan mereka. Ini disebabkan karena terbatasnya pelaksanaan penelitian, atau

seperti kata mereka, karena pada saat penelitian dilakukan mereka tidak tahu persis apa yang sesungguhnya menjadi objek penelitian sehingga tidak bisa menjelaskan perihal adat dengan memadai. Lebih jauh lagi, menurut argumentasi mereka, memang tidak satupun kelompok Dayak lainnya di Nunukan yang memiliki begitu banyak orang terdidik dan yang berpengaruh di pemerintah seperti orang-orang Dayak Lundayeh. Karena itu tidak dapat diharapkan bahwa mereka sanggup membantu para peneliti se-efisien yang dilakukan oleh orang-orang Lundayeh.

Patut dicatat pula bahwa setengah wilayah teritorial Krayan telah ditentukan oleh Kementerian Kehutanan sebagai kawasan cagar alam nasional, dan setengahnya lagi sebagai kawasan hutan lindung. Dengan demikian muncul pertanyaan, sejauhmana wewenang pemerintah kabupaten dalam hal ini? Sehubungan dengan kasus ini Dinas Kehutanan Kabupaten menyatakan keberatan terhadap status hak ulayat Krayan, sedangkan Dinas Kehutanan Provinsi menyatakan dukungan.[22] Situasi menjadi rumit dan hal ini secara terinci merupakan bagian dari perpolitikan lokal.

Di Krayan, para pemuka adat bekerja keras untuk mengkonsolidasi dan memperkokoh posisi mereka dan juga posisi adat berhadapan dengan pemerintah. Mereka mendapat sekutu yaitu camat yang adalah seorang Lundayeh asli. Dia sangat setuju untuk mengalihkan semua urusan formal internal berkenaan dengan masyarakat Krayan ke dalam lingkup wewenang pemuka-pemuka adat. Menurut pendapat sang Camat, cara seperti ini jauh lebih efisien daripada seandainya ia dan stafnya harus mengurus masalah-masalah sehari-hari dengan mengundang pemerintah kabupaten yang berjarak jauh itu untuk mengadakan pertemuan dialogis. Karena itu terjadilah suatu pembagian kerja di mana apabila perlu Camat berfungsi sebagai penengah antara para pemuka adat dengan pemerintah kabupaten. Camat juga bertanggungjawab atas pelaksanaan semua jenis pekerjaan untuk kepentingan umum seperti pembangunan jalan atau pembinaan pelayanan kesehatan, dimana Camat juga mendapat dukungan dari para pemuka adat.

Sebagai konsekuensinya, sebagian besar wewenang yang biasanya berada di tangan pemerintah kecamatan sekarang berada di tangan pemuka-pemuka adat. Demikian juga pemuka-pemuka adat sekarang berada pada posisi yang sejajar dengan pejabat kepolisian dan militer setempat. Petugas-petugas kepolisian bahkan sering kali dicegah ketika hendak menangani masalah-masalah internal warga Lundayeh karena aturan-aturan adat menjadi pedoman dalam menyelesaikan masalah atau sengketa. Polisi berperan hanya apabila menyangkut orang-orang bukan Lundayeh. Sedangkan apabila menyangkut orang-orang

[22] Komunikasi pribadi penulis dengan pejabat Dinas Kehutanan Kabupaten Nunukan.

Lundayeh maka aturan-aturan adat-lah yang diterapkan, sepenuhnya atau hanya sebagian. Terlebih lagi, petugas-petugas kepolisian dan militer sendiri tidak lepas dari jangkauan kekuasaan adat. Ada lebih dari satu kasus menunjukkan bahwa pemuka-pemuka adat telah menjatuhkan hukuman denda atas petugas-petugas kepolisian dan militer, yang kemudian dibayar penuh atau sebagian oleh para komandan mereka agar mencegah terjadinya kerusuhan. Baik Tentara Angkatan Darat maupun pihak Kepolisian selalu menjaga diri agar berperan tidak terlalu menonjol dalam urusan sehari-hari masyarakat Krayan.

Jelaslah, fakta ini jauh berbeda dari wewenang yang diakui oleh Perda No. 4 tahun 2004 terhadap adat, namun para penguasa formal setempat tidak dapat berbuat banyak. Dengan lokasi yang begitu terpencil dan jauh dari ibukota kabupaten, kekuatan pos militer dan polisi sangat kecil pengaruhnya atas pemuka-pemuka adat yang pada kenyataannya melampaui batas-batas wewenang mereka, karena penguasa-penguasa adat ini didukung oleh penduduk dan mempunyai pengaruh ke pemerintah kabupaten.

Keadaan ini menjadi isu hangat di dalam penyelenggaraan Pilkada Nunukan yang berlangsung pada bulan April 2006. Lima kontestan calon bupati mempropagandakan berbagai pandangan berkenaan dengan masalah hak ulayat. Bupati yang menjabat tidak melihat alasan kuat untuk mengadakan suatu perubahan, sedangkan tiga calon lainnya mendukung diteruskannya pengakuan atas hak ulayat namun dengan meninjau kembali klaim-klaim dari kelompok-kelompok lain. Satu orang calon berniat membatalkan Perda No. 4 tahun 2004 secara menyeluruh dan menindaklanjuti dengan diadakannya penelitian baru mengenai masalah tersebut agar memulai proses dari awal kembali. Pilkada dimenangkan oleh Bupati yang menjabat dengan perbedaan suara yang cukup signifikan. Dengan begitu, tidak terjadi perubahan termasuk pada hal-hal yang telah dicanangkan.

Penelitian tentang hak ulayat di Nunukan membawa perdebatan tentang adat dan kewenangan-kewenangan formal, namun keadaan sehari-hari berkaitan dengan praktik adat sebenarnya tidak banyak berubah. Sebelum diberlakukannya desentralisasi dan PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, kekuasaan adat sudah sangat menonjol di Kecamatan Krayan, sementara klaim-klaim yang diajukan di kecamatan-kecamatan lain tidak diakui. Dari sudut pandang politik, masyarakat Dayak Lundayeh dan pemerintah kabupaten telah menarik manfaat dari peluang yang diberikan oleh Perda No. 4 tahun 2004, karena Perda tersebut secara resmi memberikan konfirmasi atas kondisi yang sedang berlangsung. Hal ini tidak berarti situasi demikian tetap berlangsung. Dalam waktu empat tahun mendatang, dengan diadakannya putaran Pilkada bupati yang baru diantisipasi akan membawa perubahan ke arah pembaruan.

Pandangan pemerintah

Dari segi kepentingan Pemerintah Kabupaten, timbul pertanyaan apakah bermanfaat menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999? Jawaban teoretis bisa "ya" karena akan memperjelas status hak ulayat di wilayah Kabupaten Nunukan. Namun jawaban seperti ini pasti akan dibantah oleh siapa saja yang menentang kesimpulan penelitian.

Banyak pejabat Pemerintah Kabupaten dengan siapa saya telah berdiskusi mengenai masalah ini mengkhawatirkan bahwa menindaklanjuti PMA/KBPN tersebut akan menimbulkan kesulitan, bukan menyederhanakan situasi yang rumit di kabupaten mereka itu. Pada waktu membahas PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, empat pejabat dari beberapa kabupaten di wilayah Kalimantan Timur menunjukkan keengganan yang nyata dari pendapat mereka sekitar lima isu sebagaimana tampak di bawah ini:[23]

Penelitian tentang hak ulayat cenderung memicu keresahan di kalangan penduduk. Ketika berbagai kelompok etnis mendiami suatu wilayah kabupaten (sebagaimana terjadi di semua wilayah kabupaten yang ada di Kalimantan Timur), klaim-klaim hak ulayat dari satu kelompok dapat ditentang oleh kelompok lain. Menurut skenario "dalam keadaan paling buruk" hal ini dapat mengarah pada kekerasan antar kelompok etnis, seperti pernah terjadi di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah.

Penelitian tentang hak ulayat cenderung memicu keresahan yang mengganggu hubungan antara penduduk dan pemerintah. Kelompok-kelompok etnis dapat memanfaatkan kesempatan ini dan berupaya mengajukan klaim-klaim palsu yang pasti tidak akan disetujui oleh pemerintah. Masyarakat umum dengan sendirinya juga dapat berbuat demikian, karena mereka tidak tahu persis definisi hak ulayat yang resmi sebagaimana ditetapkan dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Bagaimanapun juga, pejabat-pejabat pemerintah setempat dituntut untuk berupaya keras mendalami dan menjelaskan persoalan serta memulihkan situasi ketenangan publik.

Kondisi ekonomi kabupaten cenderung mengalami kemunduran. Apabila pemerintah kabupaten memutuskan untuk mengakui klaim sekelompok orang atas hak ulayat, pemerintah kehilangan akses dan

[23] Tanggapan-tanggapan ini dikemukakan dalam periode tahun 2004–2006, beberapa tahun setelah dikeluarkannya PMA/KBPN dan setelah pengalaman-pengalaman di Paser dan Nunukan telah diketahui masyarakat umum. Sikap bijak, hal ini mungkin saja berpengaruh terhadap pendapat-pendapat yang dikemukakan para pejabat, namun sikap enggan mereka menjelaskan mengapa proses tindak lanjut PMA/KBPN ini boleh dikatakan mengalami kemacetan di Kalimantan Timur juga di Indonesia.

kendali atas tanah yang diklaim oleh kelompok tersebut.[24] Keadaan ini tidak hanya mengarah pada berkurangnya pendapatan daerah, karena berkurangnya tanah (berkurangnya kegiatan ekonomi), tetapi juga berarti bahwa pemerintah tidak lagi berkuasa atas penggunaan tanah itu. Akibatnya, kawasan hutan lindung rusak sebagai dampak adanya pembalakan liar. Kontrak perusahaan yang sudah ditandatangani pemerintah akan dibantah atau ditentang oleh pemegang-pemegang hak ulayat. Bahkan dalam keadaan paling buruk, masyarakat hukum adat yang mengajukan klaim hak ulayat dapat bertindak memisahkan diri dari kabupaten dan mendirikan kabupaten baru.

Para politisi di kalangan Pemerintah Kabupaten cenderung merasakan dampak pada saat menyongsong pemilu yang akan datang. Pengakuan atas hak ulayat menimbulkan rasa terima kasih masyarakat hukum adat, sebaliknya rasa tersinggung di kalangan mereka yang rugi karenanya. Penolakan atas hak ulayat memicu perlawanan dari pihak-pihak terkait yang merasa tidak diperlakukan dengan adil.

Tidak dapat dipastikan apakah politisi kabupaten mendapat dukungan positif dari pemerintah pusat di Jakarta dengan mengakui hak ulayat. Sebagian besar pejabat Pemerintah Kabupaten merasa bahwa selama ini pemerintah pusat maupun UUPA cenderung memahami hak ulayat dihapus dan tidak yakin bahwa pendirian mereka ini sudah berubah. Karena itu, memberikan pengakuan atas hak ulayat dapat berakibat negatif terhadap sang pejabat dalam meniti karir.

Klaim-klaim adat atas tanah, sebagaimana hak ulayat, dengan demikian menyajikan suatu ilustrasi yang jelas mengenai beberapa permasalahan yang berkaitan dengan desentralisasi yang dihadapi oleh penduduk, dan peluang-peluang yang diberikannya bagi pemerintahan pusat. Pemerintah pusat menghormati tuntutan masyarakat agar diterbitkannya pengakuan untuk memberlakukan adat, dengan menginstruksikan Pemerintah Kabupaten untuk melakukan penelitian dan pengkajian serta menyelesaikan klaim-klaim hak ulayat. Namun, pejabat-pejabat Pemerintah Kabupaten merasa bahwa pemerintah pusat memanfaatkan desentralisasi sebagai wahana untuk menambah popularitas mereka dengan pura-pura berniat menyelesaikan masalah tersebut. Sementara itu, pemerintah pusat menghindari kemungkinan reaksi-reaksi negatif masyarakat umum dengan mendelegasikan pengambilan keputusan kepada Pemerintah Kabupaten. Dalam

[24] Hanya seorang pejabat pemerintah yang benar-benar gigih akan mempertimbangkan kemungkinan adanya pengakuan pemerintah kabupaten terhadap otonomi masyarat hukum adat atas tanah ulayat (yang tidak mungkin jika dilihat dari sudut pandang hukum). Dari sudut pandang praktis, hal mana sering juga dipraktikkan oleh pejabat-pejabat pemerintah, mungkin saja terjadi suatu komunitas memperoleh pengaruh lokal yang cukup berarti guna mendapatkan keadaan yang hampir memungkinkannya memperoleh otonomi.

pandangan mitra-mitra diskusi saya dari tingkat Pemerintah Kabupaten, jelas bahwa pemerintah pusat menyadari pentingnya nilai-nilai pendapat publik yang mendukung. Sedangkan pada masa pra-desentralisasi, Pemerintah Kabupaten biasanya bersikap menyalahkan pemerintah pusat atas pengambilan keputusan yang tidak bijaksana. Sekarang, pemerintah pusat mengharuskan Pemerintah Kabupaten untuk mengambil keputusan serupa tetapi dengan mengatasnamakan dirinya sendiri dan bukan mengatasnamakan pemerintah pusat.

Kesimpulan

Hasil yang berlawanan dari implementasi Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 di Paser dan Nunukan dapat dilihat sebagai bukti perubahan sikap pemerintah Indonesia terhadap keanekaragaman penduduknya. Beberapa hak ulayat dari masyarakat adat dalam kenyataannya mendapat pengakuan formal sementara kasus-kasus yang lain tidak. Perkembangan ini menggambarkan meningkatnya otonomi pada tingkat pemerintah kabupaten, dan bertambahnya keyakinan para pejabat pemerintah kabupaten. Kerelaan pejabat-pejabat ini, biasanya politisi berkarir, untuk lebih memprioritaskan kepentingan-kepentingan lokal daripada preferensi-preferensi pemerintah pusat, menunjukkan betapa mereka menganggap penting mendapat popularitas dari penduduk setempat. Namun, orang harus bertanya kepentingan lokal siapakah yang dilayani dengan memberikan pengakuan atas hak ulayat, dan dengan cara bagaimana? Tidak dapat disangkali bahwa pengaruh adat sangat kuat di Krayan, namun sangat menarik untuk diperhatikan bahwa hanya hak ulayat masyarakat Dayak Lundayeh yang mendapat pengakuan karena mereka juga merupakan satu-satunya kelompok Dayak di Nunukan dengan representasi politik yang kokoh.

Bahwa kaitan seperti itu sangat penting tampak juga di Paser. Di sini wakil-wakil persekutuan adat yang memproklamirkan diri sebagai masyarakat hukum adat mencegah disahkannya suatu Perda yang mengingkari eksistensi hak ulayat di kabupaten, tetapi mereka ternyata lalai untuk memperkenalkan diri kepada komunitas yang mendukung mereka. Orang-orang di Paser yang mungkin saja memenuhi syarat definisi hak ulayat, yaitu warga-warga Gunung Lumut di Paser, tidak mengetahui sama sekali tentang Perda, maupun kenyataan bahwa mereka diwakili. Meskipun demikian, dengan keadaan di atas LSM-LSM memperkuat kerja sama dengan Pemerintah Kabupaten. Adalah suatu paradoks bahwa pemuka-pemuka adat di Gunung Lumut tidak saja menunjukkan kekurangan dari segi reputasi dan pengaruh seperti yang dimiliki rekan-rekan mereka dari Krayan, tetapi juga tidak berkesempatan

mendapatkannya karena tidak ada wakil-wakil pemerintahan formal di Gunung Lumut yang dapat dilawan atau didenda.

Hukum formal, dalam wujud definisi-definisi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999, dan praktiknya sehari-hari sebagaimana terlaksana di seluruh wilayah Indonesia tidak semudah itu dikombinasikan. Definisi-definisi, betapapun bagusnya, diramu di dapur sebuah kantor pemerintahan dan karena itu belum tentu mencakup keanekaragaman konsep adat Indonesia secara luas. Meskipun bukan bertujuan demikian, namun definisi-definisi itu mempunyai dampak cukup besar bagi politisi tingkat kabupaten yang harus meneruskan pertimbangan dengan mengacu pada definisi tersebut. Mendapat pengakuan formal atas hak-hak adat memerlukan lebih dari sekadar pengakuan terhadap praktik sehari-hari. Komunitas yang bersangkutan perlu meyakinkan peneliti-peneliti profesional (yang memang benar-benar datang meneliti di lapangan) mengenai otentiknya adat setempat. Pemerintah kabupaten perlu dihimbau agar menjalankan kebijakan tata pemerintahan dengan berpihak kepada masyarakat, dan unsur-unsur luar perlu dicegah agar tidak masuk begitu saja dan menanamkan pengaruhnya selama proses penelitian berlangsung. Dengan begitu, pengakuan memerlukan dukungan politik, paling tidak yang berbasis kekuatan politik. Kemampuan retoris dan ketahanan mental di dalam lingkup perangkat administratif pemerintah kabupaten merupakan prasyarat kualitatif utama. Jika salah satu saja tidak ada, dan justru ini sangat mungkin terjadi di kalangan para penduduk daerah pegunungan yang tidak berpengalaman dalam hal politik tetapi yang berpegang pada adat, maka proses mendapatkan pengakuan formal hampir tidak mungkin terjadi. Terlebih lagi, pengakuan formal dalam bentuk dikeluarkannya Perda sebagaimana ditentukan di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 5 tahun 1999 tidak akan memadai. Berhubung status hukum Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN itu sendiri tidak jelas dan wewenang atas tanah hutan masih dipertanyakan, maka efek nyata bisa jauh dari yang diharapkan.

Ada isu tentang keseimbangan antara hak ulayat sebagai suatu kondisi yang berlaku secara nasional dan sebagai suatu pengecualian secara lokal. Kesimpulan hasil penelitian yang dikemukakan oleh Tim Peneliti telah dikritisi, baik di Paser maupun di Nunukan karena telah memasukkan kaum pendatang sebagai responden. Sedangkan pihak penentang menganggap kritik ini sebagai suatu taktik tidak benar, karena kaum pendatang ini merupakan penduduk Paser dan Nunukan masa kini, seperti komunitas Paser dan Dayak. Dari sudut pandang nasional tanggapan mereka seyogianya diperhatikan ketika diadakan penelitian tentang status kekinian dari hak ulayat. Merekapun perlu

tanah, dan sebagaimana ditetapkan dalam UUPA, semua tanah harus berfungsi sosial. Namun, memang dapat dimengerti bahwa pernyataan ini mendapat penolakan dari masyarakat lokal. Apakah hak ulayat masih dapat tetap eksis di Indonesia pada masa kini? Mencermati pengumuman Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN mestinya bisa. Data penelitian dari Paser dan Nunukan tidak bertentangan dengan kesimpulan ini, tetapi data itu menunjukkan bahwa harus ditemukan sebuah komunitas yang relatif menunjukkan kesamaan di dalam lingkungan suatu wilayah yang relatif terisolasi dari pembangunan ekonomi dan aspek-aspek umum, sedangkan hubungan kerja sama yang kokoh dengan pemerintah kabupaten dan wakil-wakil rakyat yang terdidik merupakan suatu keuntungan. Kondisi yang diperjuangkan melalui pengakuan tanah adat akan diminati banyak komunitas, tetapi sesungguhnya berapa banyak yang dapat memenuhi persyaratan?

Pada akhirnya, kita harus mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan menolak klaim-klaim hak ulayat. Definisi-definisi yang tercantum dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 menganjurkan suatu komunitas yang mempunyai tanah ulayat agar memanfaatkan tanah adat itu untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Tetapi, kebutuhan hidup sehari-hari bisa diartikan luas. Jelas termasuk di sini ladang-kebun dan pohon buah, tetapi bagaimana mengenai penyediaan kayu dan kayu bakar? Praktik budidaya tradisional di Gunung Lumut mengakibatkan banyak lahan ditinggalkan selama bertahun-tahun, pengolahan lahan apalagi yang mau diharapkan untuk keperluan hidup sehari-hari? Namun, membatasi akses masyarakat adat atas tanah memerlukan suatu perubahan besar di dalam teknik-teknik pertanian, yang agaknya masih merupakan suatu masalah rumit yang tidak mudah diatasi.

7

Penggunaan hukum adat terkait tanah pada masa kini di Sumba, Nusa Tenggara Timur

Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu

Pendahuluan

Sumba adalah sebuah pulau yang terletak di Indonesia bagian timur yang terkenal karena kekayaan tradisi dan praktik-praktik adat-istiadatnya. Tanah merupakan sumber mata pencaharian utama bagi lebih dari dua per tiga jumlah penduduk pulau ini. Kehilangan akses kebun dan sawah-ladang merupakan masalah yang cukup rumit bagi penduduk Sumba. Sengketa-sengketa tanah telah berlangsung cukup lama dan sering, antara tetangga maupun antarkomunitas berdekatan. Namun, berbagai perkembangan mutakhir menyebabkan meningkatnya persaingan menyangkut pengadaan atau penggunaan tanah. Beberapa situasi telah mengubah hakikat sengketa tanah dan cara-cara penyelesaiannya. Pertama, perusahaan-perusahaan agribisnis telah memasuki daerah itu dengan maksud untuk pengadaan tanah, khususnya tanah yang tidak diolah/dikerjakan dalam jumlah ribuan hektar agar dapat dikonversikan menjadi perkebunan. Kedua, perkembangan administratif pemerintahan akhir-akhir ini, khususnya dengan pemekaran dua kabupaten baru di Sumba dalam kerangka desentralisasi, telah mendorong perkembangan pasar tanah lokal. Di sekeliling pusat-pusat administrasi pemerintahan, permintaan akan tanah melonjak untuk keperluan pembangunan perumahan dan perkantoran. Pegawai negeri/pejabat pemerintah termasuk para kerabat mereka maupun para wirausahawan gencar membeli tanah dari petani-petani. Tidak hanya untuk perumahan tetapi juga agar bisa menanam padi di atas lahan mereka sendiri, atau sebagai investasi sekaligus berspekulasi tentang prospek perkembangan di masa mendatang.

Apakah hukum adat masyarakat tradisional mampu menjamin perlindungan bagi anggota-anggota termiskin komunitas-komunitas mereka terhadap kekuatan dan ancaman perubahan agraris ini? Tulisan ini bertujuan membahas permasalahan tersebut dengan menganalisis: bagaimana hukum adat menyangkut tanah di Sumba

dapat digunakan dalam praktik-praktik kekinian; bagaimana penduduk lokal menyesuaikan hukum adat terhadap perubahan agraris; dan sejauhmana keterkaitannya dengan hukum negara. Tulisan ini berupaya untuk memahami dan menghayati cara-cara penduduk lokal mengimplementasikan aturan-aturan adat, dan mentransformasikan tradisi-tradisi lama ataupun menciptakan tradisi-tradisi baru. Bersamaan dengan itu juga kami memusatkan perhatian pada cara bagaimana argumentasi-argumentasi berkaitan dengan adat-istiadat diterapkan baik di dalam lingkungan komunitas itu sendiri maupun dalam menghadapi atau mengatasi kekuatan-kekuatan eksternal yang mengancam efektivitas penguasaan tanah-tanah milik adat oleh komunitas itu sendiri.[1]

Dibandingkan dengan bagian-bagian Indonesia lainnya, seperti Jawa Timur atau Sumatra Selatan, Sumba merupakan daerah eksploitasi baru bagi agro-industri dalam skala besar. Isu-isu tenaga kerja perkebunan tidak pernah terjadi di sini. Demikian pula tidak terdapat kasus keterlibatan petani-petani lokal menghadapi perusahaan-perusahaan agro-industri. Negosiasi awal yang sekarang ini berlangsung antara perusahaan perkebunan, pemerintah kabupaten dan penduduk lokal menunjukkan suatu perjumpaan antara beberapa sistem normatif. Tata kelola tanah, sejak sediakala merupakan urusan dan dikuasai aturan adat, tetapi sekarang ini peran hukum negara lebih menonjol. Pada kenyataanya, orang-orang Sumba sudah menggunakan kiat-kiat untuk memadukan unsur-unsur sistem hukum negara ke dalam sistem hukum adat mereka tentang tanah manakala menurut pertimbangan mereka hal itu akan membawa lebih banyak manfaat.

Bagian terbesar tulisan ini menganalisis hukum adat tentang tanah dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah. Beberapa sketsa berikut contoh ilustratif empiris menunjukkan betapa aturan-aturan dan tata cara adat, atau juga kombinasinya dengan hukum negara, membawa dampak atau memberi perlindungan bagi bagian masyarakat yang tidak diuntungkan (atau yang dirugikan) dalam kasus-kasus tentang tanah. Sebelum menguraikan bagian dari adat Sumba masa kini, tulisan ini pertama-tama dimulai dengan menjelaskan empat alasan mengapa pemaparan mengenai pokok ini adalah penting. Topik ini sendiri mungkin dianggap sudah usang bagi para peneliti atau tidak relevan bagi penentu kebijakan umum. Berikutnya, kami memasukkan

[1] Tulisan ini menggunakan hasil-hasil penelitian kami pada Program "Access to Justice in Indonesia" di Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden. Penelitian lapangan kami lakukan di Sumba pada bulan Februari 2009, namun sebelumnya, penelitian-penelitian mendalam di daerah ini telah dilakukan (Vel 1994, 2008). Kami berterima kasih pada Adriaan Bedner, Laure d'Hondt, Jaap Timmer, Siliwoloe Djoeroemana, dan Eli Court atas masukan berharga yang mereka berikan.

satu bagian mengenai adat dan *'indigenism'*, kepribumian, yang menempatkan kondisi khusus Sumba dalam konteks pembandingan tematis. Bagian ini menjelaskan perbedaan antara situasi di mana di satu pihak, masyarakat adat merupakan suatu minoritas, dan sebaliknya, di lain pihak mereka merupakan mayoritas —seperti di Sumba— sehingga mampu mempertahankan praktik-praktik adat mereka dengan lebih mudah. Bagian mengenai hukum adat tentang tanah didahului oleh satu bagian mengenai pelapisan (stratifikasi) sosial, yang menunjukkan perbedaan antara kategori-kategori masyarakat yang relevan dalam kerangka pemahaman jati diri atau harkat dan martabat keberadaan mereka dari segi adat.

Bagian akhir tulisan ini memberi gambaran mengenai betapa lenturnya hukum adat tentang tanah, dan bagaimana pada kenyataannya hukum adat itu dapat diberlakukan bersama atau terbaur dengan hukum negara; demikian juga akan terlihat bahwa justru implementasi hukum negara sebagai pengganti hukum adat, dalam hal tata kelola tanah, akan lebih bermakna dan membawa manfaat bagi kaum miskin dan kelompok masyarakat yang tidak diuntungkan di Sumba.

Alasan-alasan untuk mempelajari hukum adat masa kini

Mempelajari aturan-aturan dan praktik-praktik adat merupakan kegiatan yang sangat diminati banyak antropolog yang mendalami tentang Indonesia bagian timur.[2] Bagian Indonesia ini merupakan "wilayah kekuasaan adat" yang pada zaman kolonial Belanda diperintah secara tidak langsung. Masalah-masalah setempat diselesaikan oleh penguasa-penguasa lokal (tua-tua adat atau pun pemangku adat) dengan ketentuan hukum adat lokal. Para antropolog dari Universitas Leiden, khususnya Van Wouden dan De Josselin de Jong, pada masa tahun 1930-an, menyebut Indonesia bagian timur sebagai "medan studi etnologis" (Geirneart 1987). Penelitian para antropolog ini berfokus pada struktur masyarakat lokal dan pola praktik-praktik adat, tanpa memberi banyak perhatian pada bagaimana praktik-praktik demikian akan dapat merespon perubahan. Pemaparan mengenai bentuk-bentuk lokal adat telah disusun oleh peneliti-peneliti, dan juga oleh para Pekabar Injil.[3] Tulisan-tulisan itu juga telah menjadi masukan berharga dalam penyusunan *Adatrechtsbundels* oleh Van Vollenhoven, yang mencakup penggambaran dan saduran berbagai bentuk praktik-praktik adat. Van Vollenhoven, menurut Von Benda-Beckmann (2008:6), menyatakan:

[2] Studi-studi tentang Sumba lihat Forth 1981; Needham 1987; Geirneart-Martin 1992.

[3] Misionaris D.K. Wielenga dan L. Onvlee telah menulis banyak artikel dan buku tentang kebudayaan dan bahasa Sumba.

> Menekankan pentingnya pemahaman hukum-hukum adat *('indigenous laws')* menurut kondisi dan pemikiran masyarakat (adat) itu sendiri, dan ia tidak henti-hentinya berjuang melawan keengganan para politisi, ahli hukum, dan penulis tentang praktik adat untuk menyadari bahwa apa yang mereka temukan 'di lapangan' haruslah didalami dari segi konteks masyarakat lokal itu sendiri, lain dari apa yang diterjemahkan dan sering disalahartikan mereka yaitu dengan 'mendesakkan' konsep-konsep *'indigenism'* ke dalam peristilahan pengertian hukum Belanda. Hal ini berakibat pengutaraan citra yang tidak sistematis, kacau dan sarat distorsi, sehingga tidak memadai untuk dijadikan acuan bagi karya banding maupun penentuan kebijakan yang sehat. Sebaliknya, Van Vollenhoven berargumentasi memperjuangkan adanya pemahaman mendalam mengenai kerangka konseptual sistem adat. Ia juga menekankan pentingnya memahami hubungan-hubungan, atau dalam konteks kekinian, kemenyatuan lembaga/ pranata adat.

Sistem adat-istiadat yang digambarkan oleh Van Vollenhoven maupun oleh para antropolog mazhab Leiden seakan-akan berlaku terpisah sama sekali dari sistem pemerintahan nasional. Mungkin saja kondisi ini merupakan kenyataan di masa lalu di daerah-daerah terpencil, tetapi sekarang ini negara dalam hal ini pemerintah pusat hadir, baik melalui kebijakan maupun aparatur, di setiap pelosok Indonesia. Terlebih lagi, adanya infrastruktur fisik dan teknologi komunikasi telah mengakhiri kendala keterisolasian komunitas-komunitas di daerah terpencil. Banyak orang yang berasal dari daerah terpencil sekarang telah berkesempatan menikmati pendidikan di bagian lain di negara ini. Ketika mereka kembali ke kampung halamannya, mereka membawa serta pengetahuan-pengetahuan baru, beserta nilai-nilai dan norma-norma yang berbeda dari adat kebiasaan asal mereka. Kemajemukan normatif kontemporer seperti itu membuka kemungkinan untuk menyesuaikan aturan-aturan lokal –yang bisa saja dinamakan "adat"— ke dalam situasi dan kondisi yang sudah berubah. Keadaan ini menuntut adanya suatu wawasan pemahaman baru tentang "hukum adat", yaitu yang kini terpusat pada interaksi atau penghubungan (artikulasi) antara hukum negara dan kaidah serta aturan tradisional.

Alasan kedua untuk mempelajari hukum adat tentang tanah adalah mencuatnya perhatian dunia terhadap "*indigenous peoples*" dan hak-hak mereka sejak tahun 1990-an. Bagian berikut ini menjelaskan tentang berbagai pengartian oleh instansi-instansi yang berwenang. Konsep "*indigenous peoples*" tidak mudah diterjemahkan dengan tepat ke dalam bahasa Indonesia, namun untuk sementara kami gunakan istilah "masyarakat adat".[4] Konvensi ILO ke-169 tahun 1989 telah memberikan simbol hukum kepada komunitas adat di seluruh dunia

[4] Beberapa penulis menggunakan istilah masyarakat hukum adat. Lihat tulisan Warman (bab 3) dan Moniaga (bab 5) dalam buku ini (catatan penyunting).

untuk mendapatkan pengesahan atas penguasaan tanah, hak-hak masyarakat adat dan hak menentukan nasibnya sendiri (Bedner dan Van Huis 2008:165). Pengetahuan tentang adat menjadi penting dalam rangka menyediakan bahan argumentasi bagi kampanye tentang hak-hak "*indigenous peoples*". Dalam kepustakaan akademis internasional, hukum adat terpaut dengan diskusi dan wacana mengenai masyarakat adat di mana hak-hak mereka —khususnya terhadap budaya asli dan tanah milik mereka sendiri— terancam oleh kekuatan atau kekuasaan eksternal (Davidson dan Henley 2007). Selaku minoritas dalam kancah politik pemerintahan dimana mana mereka terhisap, masyarakat adat mempunyai peran sebagai pihak yang "tidak diuntungkan" di dalam menghadapi pihak luar yang lebih berkuasa dan yang biasanya mendapat dukungan dari negara. Dalam kaitan seperti itu, pokok perdebatan berkisar pada bagaimana hak-hak masyarakat adat dapat dilindungi (Moniaga 2007), dan apakah atau bagaimana hak-hak masyarakat adat dapat diakui oleh sistem hukum dan perundang-undangan (Toha 2007).

Khusus mengenai Sumba, konteksnya berbeda. Batas-batas secara nasional pulau itu mencakup wilayah teritorial orang Sumba, yaitu masyarakat asli pulau Sumba, yang memiliki tata cara, adat-istiadat tersendiri dan karena itu dapat dipandang sebagai satu kesatuan masyarakat adat. Konflik-konflik tentang tanah di Sumba tidak cocok dimasukkan ke dalam tipologi nasional Indonesia yaitu sebagai konflik antara komunitas adat versus pihak luar, tetapi lebih banyak merupakan dinamika internal sistem hukum adat Sumba. Di samping itu, Sumba tidaklah terisolir dari struktur negara, di daerah ini pun hukum negara Indonesia berlaku.

Alasan ketiga adalah bahwa sejak daerah-daerah kabupaten mengimplementasikan otonomi daerah pada tahun 2001 (berdasarkan UU No. 22 tahun 1999), perhatian umum terhadap budaya dan sejarah lokal di aras kabupaten telah meningkat dalam berbagai aspek. Pada satu sisi, meningkatnya perhatian ini dapat dipandang sebagai kegiatan politik, yang akan kami bahas di bawah. Pada sisi lain, hal ini juga mewujudkan keinginan untuk melestarikan dan mungkin juga untuk menghidupkan kembali budaya lokal yang telah diredam selama berlangsungnya rezim Soeharto. Berbagai orang terpelajar Sumba memberitahukan kepada kami bahwa mereka telah mulai mendokumentasikan tulisan-tulisan mengenai adat Sumba.[5] Salah satu di antaranya mengemukakan bahwa ia telah mewawancari 30 orang mengenai suatu topik adat tertentu, tetapi dengan rasa sangat kecewa

[5] Hal semacam ini juga telah dilakukan di daerah-daerah lain, misalnya di Minangkabau, Sumatra Barat (Warman 2008; Von Benda Beckmann 2001) dan di Nunukan Kalimantan Timur (Bakker 2009).

ia mengomentari, "Yang saya dapatkan adalah tiga puluh versi berbeda-beda". Hasrat mengetahui lebih banyak tentang adat membawa serta upaya penelusuran aturan-aturan adat, sedangkan dalam kenyataanya ternyata tidak terdapat aturan baku, dan apa yang dinamakan "adat" lebih banyak berupa negosiasi dan penjabaran suatu kondisi. Keadaan ini telah menggugah motivasi kami untuk menganalisis bagaimana aturan-aturan dan prinsip-prinsip adat itu diterapkan pada kurun waktu tertentu di dalam keseharian hidup masyarakat setempat, agar dengan demikian dapat memahami karakteristik perangkat aturan lokal, yaitu pembauran unsur-unsur berbagai sistem normatif yang berlaku dalam lingkup suatu lokalitas tertentu.

Penelitian mendalam mengenai hukum adat kontemporer mengungkapkan dampaknya terhadap berbagai kategori komunitas yang terpilah dalam lingkup masyarakat di mana hukum adat itu berlaku. Dalam ajang perdebatan masyarakat adat biasanya tidak terlihat adanya pemilahan pembedaan suatu komunitas, karena inti perdebatan adalah pertahanan diri terhadap kekuatan-kekuatan dari luar. Sebaliknya, kami memusatkan perhatian pada bobot berfungsinya adat secara internal. Kami mencoba mengkaji kelompok-kelompok mana yang dapat dianggap sebagai miskin atau tidak diuntungkan, dan apakah mereka dilindungi oleh hukum adat atau oleh campuran sistem-sistem normatif lokal kontemporer. Meskipun sering diperdebatkan bahwa adat dimaksudkan untuk menunjang keserasian sosial dan kemakmuran komunitas, kami mendapatkan bahwa penggunaan dewasa ini dari (sebagian) aturan-aturan adat tampaknya malah tidak membawa dampak positif terhadap penghidupan kelompok-kelompok yang tidak diuntungkan itu. Alasan terakhir untuk mempelajari aturan-aturan dan praktik-praktik adat adalah bahwa hasil penelitian demikian dapat memberikan masukan berarti bagi perdebatan kebijakan tentang "lembaga/pranata lokal yang efisien" (World Bank 2005:118-25).

> Penguasaan tanah menurut adat diciptakan, dipelihara dan dilindungi oleh sistem-sistem adat berlandaskan kaidah dan kondisi lokal. Hak-hak atas tanah, apakah bersifat komunal atau perseorangan (individual), biasanya didasarkan atas garis keturunan, kekerabatan atau keanggotaan suatu kelompok budaya tertentu. Pertukaran melalui moda penjualan atau sewa, terbatas hanya pada anggota-anggota komunitas. Sistem-sistem adat secara dominan terdapat di bagian terbesar negara-negara Afrika dan di wilayah adat banyak negara-negara Amerika Latin dan Asia. Dengan telah mengalami perkembangan yang cukup lama sebagai jawaban terhadap kondisi lokal, sistem adat tersebut sering kali bersifat cukup lentur. Masalah bisa timbul apabila pengalihan hak kepada orang luar menjadi meluas atau ketika mekanisme penyelesaian sengketa internal menjadi tidak memadai (World Bank 2005:166).

Kutipan ini menunjukkan bagaimana laporan Bank Dunia, World Development Report 2006, merumuskan gagasan-gagasan yang telah diterima secara umum tentang hukum adat (*customary law*). Bahkan, dalam rumusan umum yang singkat ini kita dapat membaca ketegangan antara keabsahan sosial hukum adat yang telah terpatok berdasarkan lamanya kurun waktu dimana hukum adat itu telah dibentuk dan situasi kekinian di mana justru tempat-tempat terpencil sekarang ini telah terhubungkan dengan ekonomi dunia dan sering terkait dengan arus perpindahan penduduk. Pemerintah-pemerintah, para peneliti, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) dan badan-badan internasional aktif terlibat dalam perdebatan tentang bagaimana intervensi eksternal dapat mendorong atau menciptakan keserasian percampuran antara hukum negara dan hukum adat. Pembauran ini akan merupakan kombinasi bagian-bagian terbaik dari kedua sistem tersebut dan menjadikannya tidak hanya efisien dalam arti kecepatan pemberlakuan prosedur dan mekanisme hukum, efisiensi biaya dan tingkat penerimaan secara sosial dari percampuran hukum negara dan hukum adat; namun juga sejalan dengan deklarasi global tentang Hak Asasi Manusia. Institusi-institusi lokal yang telah diperbarui itu akan terserap dalam keterjangkauan sosial (*social accessibility*), otoritas dan keabsahan proses-proses informal yang kesemuanya dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) kepada masyarakat dan negara (World Bank 2008:68). Rancangan intervensi seperti itu didasarkan atas sejumlah asumsi mengenai substansi hukum adat dan kemampuan para ahli untuk mengubahnya. Sejauhmana keterjangkauan lembaga-pranata adat? Siapa-siapa saja yang dapat menjadi pemangku adat dan apa sumber otoritas mereka? Apa implikasi hukum adat bagi anggota-anggota masyarakat yang miskin dan tidak diuntungkan?

Adat dan *'indigenism'* modern

Sebelum masyarakat adat atau "*indigenus peoples"* dikenal dengan istilah demikian, mereka sudah ada (Hirtz 2003:889). Istilah "*indigenous*" ini dimunculkan sebagai bagian wacana politik internasional, dan sulit diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Pemerintah Indonesia sejak awal menyangkal bahwa wacana internasional mengenai kedudukan dan hak masyarakat adat itu relevan bagi negara. Satu-satunya pembedaan yang ditetapkan secara resmi oleh pemerintah adalah antara penduduk pribumi Indonesia dan penduduk etnis asing seperti warga negara keturunan Tionghoa, Arab, dan Indo-Eropa (Persoon 2005:445). Setiap terjemahan konsep "*indigenous peoples"* ke dalam bahasa Indonesia yang digunakan di masa lampau, mengandung pengertian yang khusus. Sebagai contoh, "*masyarakat terasing"*, kemudian diganti dengan

"*komunitas adat terpencil*", sebagaimana digunakan oleh Kementerian Sosial, menekankan keadaan terpencil dan terkebelakang dari segi pembangunan sosio-ekonomi (Persoon 2005:447). Terjemahan lain, yaitu, *masyarakat adat*, pertama-tama diluncurkan pada kongres pertama tahun 1999 oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), yang mendefinisikan pengertiannya sebagai "komunitas-komunitas yang kehidupannya didasarkan atas hak-hak adat terhadap tanah wilayah tertentu yang telah dikuasai selama turun temurun dan yang memegang kedaulatan penuh atas tanah-tanah ini beserta sumber-sumber daya terkait; masyarakat-masyarakat yang tunduk pada hukum-hukum adat dan memiliki lembaga-lembaga/pranata-pranata adat yang telah mempertahankan kelangsungan komunitas-komunitas dimaksud" (AMAN 1999).[6]

Di Sumba tidak terdapat suatu wacana mengenai *masyarakat adat* karena lebih dari 90 persen penduduk dapat digolongkan kriteria komunitas demikian, dan tidak terdapat suatu ancaman eksternal terhadap wilayah teritorial mereka hingga tahun 2007. Barulah sewaktu berlangsungnya kampanye pemekaran daerah kabupaten maka para juru kampanye Sumba menggunakan argumentasi *masyarakat adat* ketika mereka menghadap dan mengadakan diskusi dengan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat RI di Jakarta (Vel 2007:114). Pengidentifikasian diri selaku *masyarakat adat* memerlukan suatu posisi sebagai minoritas, adanya ancaman dari luar, dan pengetahuan mengenai konsep dan kemanfaatan politis penggunaan istilah tersebut.

Adat, pada umumnya diartikan sebagai kebiasaan atau tradisi, tetapi dalam kondisi kompleksitas kontemporer konsep itu tidak lagi tampak secara tersendiri. Istilah *adat* pun memperoleh artian lebih banyak lagi (Li 2007:337). Davidson dan Henley (2007:19) meringkas berbagai artian ini sebagai:

> Dalam konteks modern, *adat* sebagiannya berarti tradisi-tradisi warisan yang bersifat lokal, sebagian lagi sebagai sebuah wacana pan-Indonesia yang menghubungkan sejarah, tanah dan hukum, dan sebagian lagi sebagai ideologi politik, agak remang-remang tetapi kelihatannya memikat seluruh bangsa, yang mengidentifikasi adat dengan otentisitas, komunitas, ketertiban dan keadilan.

Berkenaan dengan bagian pertama definisi di atas, berupa penekanan pengertian internal, yaitu komunitas sebagai wadah warisan tradisi lokal, Bakker (2009:3-4) menyimpulkan dari hasil penelitiannya di Nunukan, Kalimantan Timur, bahwa *adat* mengandung pengertian yang lebih luas daripada hanya kebiasaan ('*custom*') atau tradisi ('*tradition*'),

[6] Moniaga, secara khusus, telah membahas berbagai konsep tersebut dalam tulisannya di buku ini.

tetapi bukan hukum ('*law*') dalam arti ketat. Sebaliknya, *adat*, pertama-tama adalah suatu proses pengambilan keputusan. Penduduk lokal dapat berpartisipasi di dalam proses pengambilan keputusan ini sesuai dengan kedudukan mereka dalam hierarki sosial masyarakatnya. Di Sumba, afiliasi kekerabatan dan semenda menciptakan struktur bagi hierarki sosial demikian. Dengan kata lain, tidak terdapat kesetaraan sosial di dalam hukum adat. Hal ini berbeda dengan hukum negara di mana semua warga negara mempunyai kedudukan setara di muka hukum.

Pengakuan hak-hak adat oleh negara merupakan suatu proses di mana *adat* sebagian besar digunakan sesuai kedua artian terakhir dari definisi yang dipaparkan di atas. Pengakuan negara dalam hal ini berfungsi sebagai suatu pembelaan dan ketahanan bagi anggota-anggota komunitas terhadap kekuatan-kekuatan dari luar masyarakat itu sendiri yang mengancam hak-hak atas tanah anggota masyarakat yang bersangkutan, dengan adanya kepentingan pihak tertentu yang menunggangi kekuatan luar tadi. Di sini, apa yang menjadi substansi hukum adat itu sendiri menempati prioritas kedua. Hanya setelah menempuh perjalanan panjang dalam proses pengakuan, maka kandungan hukum adat dalam konteks ini menjadi jelas, yaitu pada waktu tim pengkajian Pemerintah menerbitkan laporan mereka atau ketika anggota-anggota terpelajar masyarakat menyusun aturan-aturan adat-istiadat dalam format yang menyerupai hukum negara.

Pengakuan hak-hak adat oleh negara berarti memasukkan hak-hak demikian ke dalam sistem hukum nasional. Hukum internasional mengakui inkorporasi demikian, dan organisasi-organisasi internasional memperlihatkan pengaruhnya dengan menyajikan argumentasi dan pendanaan untuk kampanye advokasi. Hirtz (2003) menyimpulkan sebagai hasil penelitiannya mengenai pengakuan terhadap masyarakat adat di Filipina bahwa "diperlukan sarana-sarana modern untuk menjadi tradisional" dengan mengacu secara khusus pada sistem hukum yang telah diakui secara internasional, keahlian dalam bidang hukum dan dukungan berbagai LSM, dan peran krusial instansi-instansi pemerintah daerah. Masyarakat adat yang ingin memperoleh pengakuan resmi hak-hak adat mereka atas tanah, pada kenyataannya mengajukan klaim mereka dari segi identitas dan wilayah teritorial. Di dalam perjuangan mereka itu, mereka harus menetapkan batas-batas, baik dari komunitas maupun dari wilayah teritorial mereka (McDermott 2000). Klaim mereka memerlukan substansi bernalar, fakta yang jelas —seperti misalnya praktik-praktik pertanian tradisional atau cara berpakaian khusus—, hikayat atau penuturan yang menguatkan keabsahan masyarakat adat tersebut yang sering mempunyai latar belakang sejarah yang panjang, upacara ritual yang mendukung eksistensi mereka dan bukti-bukti

lainnya mengenai "keunikan ciri atau karakteristik spesifik" yang membedakan mereka dari masyarakat sekitar (Hirtz 2003:890). Perantara antara komunitas yang bersangkutan dengan dunia luar menjalankan peran krusial yakni menerjemahkan substansi pengertian di atas ke dalam "bahasa" dari pihak-pihak yang berwenang menetapkan pengakuan terhadap hak-hak tanah adat. Sebaliknya, perantara-perantara ini juga merupakan agen informasi bagi komunitas lokal. Biasanya peran perantara ini dimainkan oleh para pemerhati atau penggiat (aktivis) LSM, peneliti-peneliti dari universitas, anggota-anggota masyarakat berpendidikan tinggi yang berdiam di pusat birokrasi, dan para politisi daerah kabupaten.

Dengan demikian, adat tampaknya telah mendua arti: dalam pengartian '*indigenism*' modern demi pemanfaatan politik terhadap kekuatan-kekuatan luar; dan dalam arti perangkat ketentuan serta prosedur tradisional internal yang mengatur hubungan-hubungan sosial di dalam suatu komunitas tertentu sehingga menentukan batas-batas cakupan pengertian komunitas adat tersebut. Istilah *masyarakat adat* dikaitkan kepada artian yang pertama, sedangkan komunitas sebagaimana tercakup dalam artian kedua, lebih cenderung dinamakan sesuai nama spesifik, misalnya, Kasepuhan atau Lundayeh Dayak (Moniaga 2009; Bakker 2009). Khusus dalam konteks Sumba, istilah "orang Sumba" akan menjadi penamaan yang lebih sesuai. Karena mayoritas besar penduduk adalah orang Sumba, tidaklah cukup beralasan untuk menamakan atau mendefinisikan mereka sebagai *masyarakat adat*.

Tidak ada seorang pun yang setara di muka hukum adat

Orang Sumba menganut sistem pelapisan masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi lebih lanjut dalam pelaksanaan hukum adat. Praktik ini juga berbeda dengan pelaksanaan hukum negara yang berbasis prinsip kesetaraan di muka hukum dan keadilan sosial yang dibangun atas dasar kesamaan hak perseorangan. Dengan mengkaji kriteria yang melandasi hierarki sosial di Sumba, maka kita bisa mengungkapkan pokok studi prospektif —ditinjau dari segi hukum negara— mengenai pemberdayaan atau penegakkan hukum, yang disebut sebagai "patologi sistemik" yang membatasi akses kepemilikan dan penegakkan hak-hak' (Bruce 2007). Dengan kata lain, kita bisa bertanya, apakah yang menjadi kriteria pembedaan sosial yang mendasari perlakuan preferensial oleh hukum adat?

Masyarakat Sumba pada hakikatnya adalah masyarakat agraris. Mayoritas penduduk mencari nafkah dengan cara bertani swasembada, menghasilkan beras, jagung dan bahan pangan lainnya untuk konsumsi

sendiri, dan selebihnya dijual di pasar. Di Sumba Timur dan dataran rendah yang lebih kering sebelah utara pulau itu, peternakan merupakan kegiatan ekonomi lainnya. Di lingkungan masyarakat perdesaan Sumba, kekayaan seseorang dikaitkan dengan kepemilikan ternak. Pada masa lampau, kaum elite tradisional memiliki kawanan besar kuda, sapi atau kerbau untuk membajak, yang dengan leluasa bisa makan rumput di tanah padang yang tidak dibudidayakan. Babi dan unggas dapat ditemukan hampir di setiap pekarangan rumah. Ternak sangat penting di Sumba sebagai suatu simbol status sosial. Ternak merupakan komoditas utama dalam pertukaran seremonial. Ternak juga menjadi unsur penting dalam semua perayaan sosial (biasanya pencapaian kesepakatan adat ditandai dengan makan bersama di mana daging merupakan lauk utama), juga sebagai modal ekonomik yang dapat diperjualbelikan setiap kali seseorang berada dalam kesulitan (Onvlee 1980:195-200). Yang paling miskin di antara kelompok orang miskin adalah mereka yang tidak mempunyai atau memiliki ternak sama sekali, bahkan juga tidak seekor anjing atau ayam sekalipun.

Orang Sumba menggunakan kriteria etnis untuk memperlihatkan perbedaan antara ”orang dalam” dan ”orang luar”. Lebih dari 90% penduduk Sumba merupakan etnis Sumba. Heterogenitas etnis lebih banyak terdapat di kota-kota. Di sepanjang pesisir Sumba Timur juga terdapat banyak perkampungan orang-orang yang berasal dari pulau terdekat yaitu Sabu, yang mempunyai mata pencaharian utama mencari ikan. Orang Sumba juga menetapkan pembedaan sub-etnis, sesuai tempat asal geografis, selaku wilayah teritorial klan-klan yang bersangkutan; seluruhnya berjumlah enam belas klan di Sumba Barat dan delapan klan di Sumba Timur (Goh 1991:xii). Pada permulaan abad ke-duapuluh, pemerintah kolonial meningkatkan wilayah teritorial adat menjadi daerah swapraja (*zelfbesturende landschappen*), dan menetapkan salah satu pemimpin klan utama sebagai *raja* dari masing-masing klan. Kekuasaan klan *raja* yang telah diperkokoh ini, termasuk klaimnya atas tanah serta wilayah teritorialnya, terintegrasi ke dalam pemetaan kolonial Pulau Sumba. Pada gilirannya, para raja dimasukkan ke dalam struktur tata pemerintahan kolonial, dengan mana wilayah teritorial adat yang tadinya dikuasai sepenuhnya oleh adat (otonom), menjadi satuan-satuan politik di dalam negara-bangsa, melalui suatu sistem pemerintahan tidak langsung.

Pelapisan sosial tradisional dalam lingkup klan di Sumba membagi masyarakat Sumba secara vertikal ke dalam tiga kelas: kaum bangsawan, orang merdeka dan hamba. Secara horizontal, masyarakat terbagi atas klan-klan patrilineal (*kabihu)* yang satu sama lain saling tergantung disebabkan adanya aturan ketat mengenai bentuk perkawinan eksogam. Hubungan antar klan, dan berikutnya antara anggota-anggota berbagai

kabihu diekspresikan dalam arti *kabihu* pemberi (mempelai) perempuan atau penerima (mempelai) perempuan, dan penjabaran kedudukan ini menentukan tata cara kepatutan perilaku dan jenis pertukaran komoditi seremonial yang sepadan. Setiap pergantian tahap siklus kehidupan utama mempersyaratkan diadakannya suatu upacara khusus yang dihadiri oleh lingkungan masyarakat lebih luas. Upacara seperti itu mempertegas harkat dan martabat para anggotanya dalam lingkup masyarakat yang bersangkutan serta bobot hak dan kewajiban mereka masing-masing. Secara bersama, hak, kewajiban dan kedudukan dalam hierarki sosial membentuk suatu sistem normatif yang kokoh, yang berdampak pada distribusi akses sumber daya dan bantuan resiprokal di antara anggota-anggota masyarakat. Peluang bagi mereka yang menempati tangga terendah dalam hierarki sosial untuk bermutasi ke atas, sangat kecil. Mengubah sistem atau aturan mainnya sangat sulit bagi mereka yang berstatus sosial rendah —pemuda lajang, perempuan pada umumnya, kaum hamba— karena mereka hampir-hampir tidak mempunyai wewenang dalam proses pengambilan keputusan internal klan. Adat, dengan demikian, memungkinkan akses sumber daya dan perlindungan bagi mereka yang berada di posisi rendah (dalam hal ini, yang tidak diuntungkan) namun juga memperketat wewenang pengambilan keputusan yang sudah terbatas itu sekaligus memperbesar ketergantungan mereka pada pemimpin-pemuka klan.

Demikian pula terdapat suatu diferensiasi "modern" secara khusus, dan sebagian besar orang Sumba menggunakan identitas ganda: berdasarkan kekerabatan tradisional, dan berdasarkan identitas modern selaku Warga Negara Indonesia dan penganut salah satu agama mayoritas dunia. Kekuatan-kekuatan historis yang telah membentuk suatu masyarakat modern, antara lain, perkembangan negara modern di dalam tatanan masyarakat agraris; peran negara dalam ekonomi perdesaan; peran agama Kristen; dan terlepasnya aristokrasi dari latar belakang perdesaannya. Yang dihasilkan adalah suatu hierarki sosial alternatif di mana pada lapisan atas terdapat kelas elite politik, yang terdiri atas kelompok masyarakat dengan mata pencaharian utama bersumber dari negara (Vel 2008: 16-8). Mereka bekerja sebagai pegawai negeri, atau yang menyediakan jasa kepada negara dengan menerima pembayaran uang, seperti para pengusaha yang mengerjakan proyek-proyek pembangunan yang dibiayai negara. Kriteria utama bagi keanggotaan kelas politik adalah kriteria praktis, yaitu memiliki pengaruh yang berdampak atas keputusan-keputusan menyangkut alokasi sumber daya negara yaitu uang, pekerjaan, perizinan dan kekerasan.

Dalam pengertian politik-ekonomi modern, lapisan terendah masyarakat terdiri atas orang *tani*. *Tani* adalah istilah "emik" (berkenaan

dengan sifat atau unsur yang dianalisis dari segi peran sebagai unit struktural di dalam suatu sistem) menunjuk pada orang yang bekerja di ladang dan juga mencakup semua orang lain yang tidak mempunyai pekerjaan bergaji atau yang tidak berpenghasilan jelas lainnya.[7] Banyak anggota kelas tradisional bangsawan termasuk kategori *tani*. Mereka menikmati peringkat sosial tinggi tetapi tidak mempunyai modal lain yang dapat menjadi andalannya: tidak berpendidikan tinggi, tidak mempunyai pekerjaan bergaji, dan tidak mempunyai akses jaringan sosial yang sepadan. Di antara golongan *tani* dan kelas politik terdapat kelompok kecil menengah yang dapat kita sebut 'masyarakat umum politis', *political public*, yang terdiri atas orang-orang tingkat menengah, pelaku politis efektif, yaitu orang-orang yang berada di luar garis lingkar elite politik, namun melihat dirinya mampu melakukan tindakan yang dapat membawa dampak pada kancah politik nasional atau tata penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten.[8] Secara khusus, kelas ini mencakup anggota-anggota LSM, orang-orang berpendidikan tinggi yang bakal mendapatkan pekerjaan tetap, maupun pejabat pemerintah yang sudah purnawirawan, dan sebagian besar kaum rohaniwan.

Jenis-jenis diferensiasi sosial ini mempunyai implikasi praktis yang signifikan. Orang-orang yang termasuk kelas tradisional menengah atau terendah dapat memiliki ternak. Namun, pada saat anggota-anggota klan peringkat sosial lebih tinggi memerlukan ternak —misalnya, untuk memenuhi kewajiban adat mereka di dalam negosiasi lamaran perkawinan— mereka dengan mudahnya dapat mengklaim harta milik bawahan-bawahan mereka. Orang-orang dengan status sosial lebih rendah juga berkewajiban untuk bekerja di tanah sesama anggota klannya, dan menyediakan jasa lain sebagaimana ditentukan oleh pemimpin-pemimpin klan. Meskipun pola tradisional ini tidak seketat lagi seperti di masa lampau, namun kondisi ini masih tetap berlaku sekarang.

Secara tradisional, perempuan mempunyai posisi lebih rendah berkaitan dengan pengambilan keputusan di lingkungan klan. Perkawinan dianggap sebagai suatu pola pertukaran antara klan-klan patrilineal; setelah pernikahan mempelai perempuan berpindah ke rumah (dan klan) suaminya. Di sana ia memasuki hierarki internal dan menempati suatu posisi yang pada intinya ditentukan oleh kedudukan sosial asalnya. Statusnya dapat berubah lebih baik sejalan dengan waktu, misalnya, setelah ia melahirkan anaknya yang pertama. Dalam kasus poligami, meskipun jarang terjadi, istri pertama mempunyai status yang

7 Emik berarti sesuai dengan yang didefinisikan oleh aktor-aktor yang diteliti sebagaimana selaras dengan konteks sosioekonomi-kultural mereka.

8 Feith sebagaimana dikutip dalam Vel (2008:17).

lebih tinggi dari istri kedua. Aset-aset pribadi yang diizinkan menjadi milik perempuan disebut ”harta perempuan” seperti, perhiasan, ternak kecil, babi dan kain tenun. Secara tradisional, perempuan tidak dapat memiliki tanah, kecuali tanah yang dihadiahkan kepadanya pada waktu ia menikah, sebagai bagian mas kawin. Bagaimanapun, pemberlakuan sistem tradisional ini beraneka ragam tingkatan (gradasi) dan bobotnya di seluruh Sumba. Beberapa perempuan Sumba memperlihatkan gaya hidup yang lebih mandiri, yang menandakan bahwa mereka tidak begitu terikat lagi pada sistem tradisional.

Pendatang yang berasal dari pulau-pulau lain juga kurang diuntungkan dalam hal akses tanah, karena mereka bukan anggota klan Sumba. Meskipun demikian, ada jalur peluang di mana orang bukan asli Sumba dapat diadopsi ke dalam sistem tradisional (lihat bagian berikut). Sebagai anggota kelompok minoritas, orang-orang dengan latar belakang etnis bukan Sumba, tidak diuntungkan di dalam penyelesaian sengketa *adat*, karena aturan *adat* menetapkan bahwa kehendak mayoritas yang berlaku. Namun, tidak semua orang bukan asli Sumba itu tidak diuntungkan, terutama mereka yang bekerja di sektor layanan umum pemerintahan seperti kepolisian dan angkatan darat, atau di sektor perdagangan.

Masalah-masalah pertanahan dan ketidakadilan

Jenis masalah apa saja yang harus mendapatkan solusi oleh atau di dalam tatanan hukum lokal? Masalah-masalah yang paling urgen, berbeda menurut kedudukan seseorang di dalam hierarki sosial dan tingkat kekayaan (atau kemiskinan) materi. Bagi mereka yang berada di tingkat terbawah lapisan masyarakat —yaitu, tidak mempunyai modal macam apapun (Bourdieu 1986)— masalah hidup nyata yang paling pelik adalah bagaimana bertahan hidup secara mendasar, dari segi kecukupan bahan pangan, kesehatan dan tempat tinggal. Faktor penentu utama apakah seseorang dapat menghasilkan bahan makanan memadai untuk bertahan adalah akses tenaga kerja yang cukup dan akses tanah. Di Sumba, yang termiskin di antara kelompok orang miskin tetap masih dapat menanam tanaman pangannya sendiri di lahan kering. Kotak 1 menyajikan contoh ekstrim mengenai masalah kehidupan nyata yang dihadapi oleh kaum yang tidak diuntungkan di Sumba Tengah.

Kotak 1 Masalah sengketa tanah yang dihadapi oleh seorang janda

Lima tahun yang lalu, Ina Modi ditinggal mati suaminya dengan empat anak kecil. Mereka adalah keluarga petani yang tinggal di kampung suami Ina Modi, berdekatan dengan kerabat suaminya. Suaminya mempunyai sawah dan kebun lahan kering yang merupakan "tanah adat perseorangan": tanah klan yang dalam lingkungan klan dianggap merupakan milik perseorangan suaminya, dan untuk mana ia membayar pajak. Setelah kematian suaminya, sepupu-sepupu suaminya melirik tanah itu untuk dikuasai. Salah seorang sepupu itu malah berencana menjadikan Ina Modi istrinya, mengikuti kebiasaan adat untuk mempedulikan dan memelihara janda dari saudara laki-laki, dimana tidak diperlukan adanya tambahan mas kawin. Ina Modi tidak berminat sama sekali menjadi istri kedua, dan ia menolak. Terlebih lagi, ia mendesak agar tetap tinggal di rumahnya sendiri bersama anak-anaknya, dan mengerjakan tanah almarhum suaminya sampai anak laki-lakinya cukup umur untuk mengambil alih pekerjaan. Namun, sepupu-sepupu itu tidak ingin membantu Ina Modi mengerjakan tanah tersebut. Ina Modi lalu meminta bantuan Kepala Desa untuk menyelesaikan masalah itu, tetapi Kepala Desa hanya menasihati agar sengketa itu diselesaikan *secara kekeluargaan*. Sayang sekali, cara ini tidak mendatangkan kebaikan untuk Ina Modi. Ketika ia menghardik sepupu-sepupu itu karena mereka tidak memperlakukannya dengan patut dan dengan begitu tidak menghormati almarhum suaminya, mereka memukulinya. Terluka dan dengan rasa takut ia melarikan diri ke pos polisi terdekat, kira-kira 12 kilometer dari desanya. Polisi pun tidak berbuat banyak untuk membantunya. Ina Modi tidak punya uang untuk membuat mereka mengambil tindakan terhadap sepupu-sepupu almarhum suaminya. Ia lalu tinggal untuk sementara waktu di kantor suatu LSM advokasi kaum perempan, dan staf LSM itu membantu memasukkan anak-anak tertuanya ke panti asuhan terdekat, sehingga anak-anak itu mendapatkan tempat tinggal dan pendidikan. Ia mendapatkan bantuan sewaktu-waktu dari orang se-desa lainnya dan dukungan moral dari staf LSM tersebut. Tetapi, masalah sengketa tanah dengan sepupu-sepupu almarhum suaminya tetap tidak terselesaikan.

Bagi rumah tangga yang mempunyai cukup makanan dan tempat tinggal tetapi kekurangan modal, membiayai sekolah anak-anak merupakan masalah yang sangat pelik. Dalam hubungan ini, menjual produk pertanian merupakan upaya mendapatkan uang untuk biaya sekolah anak. Pendidikan merupakan langkah pertama menuju pencapaian pekerjaan bergaji, dan dengan begitu tercipta kemungkinan beralih nafkah dari pertanian sebagai sumber mata pencarian utama tetapi berpenghasilan rendah, ke kondisi yang lebih baik. Bagi kebanyakan orang Sumba, pengaturan yang paling disukai adalah keberadaan seorang kerabat dekat yang berpenghasilan tetap, yang kemudian berbagi penghasilan uang dengan kelompok lebih besar (termasuk kerabatnya di desa) dan mengganti bahan makanan, tenaga kerja dan jasa seremonial. Jaringan-jaringan sosial di Sumba

menghubungkan orang-orang yang tinggal di perdesaan dan di kota, menghubungkan generasi muda dan generasi tua. Keterhubungan demikian memungkinkan alur bahan makanan dan jasa tenaga kerja "dipindahkan" ke kota, dan sebagai gantinya, uang dan barang-barang mewah "dibawa" ke desa. Kaum profesional perkotaan dapat mengandalkan mitra kerja perdesaan mereka untuk menyelenggarakan perkawinan dan pemakaman di kampung asal mereka; dengan begitu, penduduk desa mempunyai basis di kota untuk bantuan menyekolahkan anak-anak mereka dan perawatan kesehatan. Bagi penduduk desa, tanah merupakan aset kritis (modal ekonomik) yang memampukan mereka untuk menciptakan jaringan sosial dengan orang-orang kota. Kaum paling miskin di Sumba adalah mereka di perdesaan yang tidak mempunyai jaringan demikian.

Kategori masalah hidup nyata lainnya yang terkait langsung dengan tanah adalah ketika orang-orang menghadapi apa yang dinamakan *kebutuhan mendesak* akan uang. Sebab utama adalah manakala seseorang menderita penyakit parah. Di Sumba, tersedia fasilitas perawatan kesehatan, namun rawat-inap di rumah sakit sangat mahal, dan tidak terdapat sistem asuransi kesehatan bagi kaum miskin. Walaupun pemerintah sudah menyediakan asuransi kesehatan bagi orang miskin melalui asuransi Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat) namun asuransi tersebut belum bisa diakses secara merata oleh semua penduduk yang masuk dalam kategori miskin karena keterbatasan dana pemerintah maupun karena adanya kesalahan pencatatan sejak dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten. Alasan umum kebutuhan mendesak kedua adalah kematian seorang kerabat dekat, khususnya keluarga semenda terdekat. *Aturan adat* mengharuskan anak mantu laki-laki membawa seekor kerbau ke pemakaman. Ketersediaan kerbau telah menjadi sangat langka, dibandingkan dengan keadaan 20 tahun lalu, ketika kerbau terutama digunakan untuk membajak sawah-ladang. Kelangkaan ini mengakibatkan harga kerbau meningkat tinggi. Pada kedua situasi di atas, satu-satunya jalan keluar yang ditempuh sering kali adalah menggadaikan sebidang tanah, sebagaimana diuraikan dalam Kotak 2.

Kotak 2 Tanah dan belitan utang

Lewa adalah wilayah di bagian tengah Pulau Sumba yang terkenal sebagai salah satu daerah penghasil beras. Baru-baru ini pendatang-pendatang dari daerah lebih padat penduduknya di Sumba Barat bermigrasi ke Lewa, dalam upaya mereka mendapatkan pekerjaan. Mereka mulai sebagai pedagang barang kelontongan dan bekerja sebagai buruh petani. Seorang pekerja LSM yang telah berdiam di daerah ini selama puluhan tahun dan mengerjakan sawahnya sendiri bercerita kepada kami bahwa banyak petani yang berasal dari daerah ini telah menyerahkan tanah mereka kepada pendatang-pendatang baru itu dan kepada pedagang lainnya. Ketika para petani tiba-tiba menghadapi pengeluaran yang tinggi (disebabkan misalnya karena sakit parah atau kematian salah seorang anggota keluarga) seorang pendatang atau pedagang bersedia meminjamkan uang kepada mereka, dan sebagai gantinya ”meminjam” sebidang tanah. Persyaratan-persyataran awal yang melandasi negosiasi ”kesepakatan” ini akan menjadi kurang menguntungkan bagi pemilik tanah, terlebih lagi pada saat terjadi kebutuhan biaya tambahan yang memaksanya akhirnya menyetujui peralihan sertifikat hak milik tanahnya ke dalam tangan dan atas nama si ”peminjam” tanah. Pada sebagian besar kasus, tanah yang dipinjamkan tidak pernah kembali. Meskipun hukum negara menyatakan bahwa setelah tujuh tahun hasil panen dapat digunakan sebagai tanda pembayaran kembali utang, hal ini tidak diakui di Sumba.[9] Sebaliknya, aturan-aturan *adat* dalam hal gadai menentukan bahwa tanah itu hanya dapat dikembalikan kepada pemilik semula pada saat utang itu telah dilunasi dengan sesungguhnya. Hal ini biasanya berarti keterikatan hubungan utang berkelanjutan (atau kehilangan aset permanen terkait) bagi kelompok orang miskin.

Apakah orang-orang yang terkena permasalahan hidup nyata terkait tanah ini menganggapnya sebagai suatu ketidakadilan? Pertanyaan ini tidak mudah dijawab. Pada kasus yang digambarkan pada Kotak 2, pemilik tanah semula rawan menghadapi masalah yang sungguh pelik untuk menghasilkan cukup bahan makanan, sementara sawahnya sudah digadaikan. Bagaimanapun, ia menyadari aturan-aturan gadai adat, dan telah mengakui dan menerimanya ketika ia menggadaikan tanahnya. Mempersepsikan suatu masalah sebagai suatu ketidakadilan berimplikasi memperbandingkannya dengan suatu standar normatif, namun situasi di atas bukan merupakan bahan banding sepadan, bahkan berada di bawah standar. Di Sumba, kondisi seperti itu terjadi ketika orang luar melanggar kaidah-kaidah *adat*, maka pelanggaran kaidah tradisional seketika itu juga dianggap sebagai suatu ketidakadilan. Orang-orang yang menurut sudut pandang orang luar tidak diuntungkan akibat pemberlakuan kaidah-kaidah *adat* dapat juga menganggap masalah-masalah mereka sebagai ketidakadilan, ketika

[9] Lihat bagian tentang gadai dalam tulisan ini.

mereka mengetahui tersedianya pilihan-pilihan di dalam lingkup alternatif sistem normatif, di mana ketentuan hukum negara menjadi alternatif yang paling relevan di Sumba.

Selanjutnya, tulisan ini menjajagi kerangka normatif berkaitan dengan tanah di Sumba. Dengan berlandaskan kerangka normatif inilah seseorang akan menganggap atau tidak mengganggap masalahnya sebagai suatu ketidakadilan. Mengidentifikasikan suatu masalah sebagai suatu ketidakadilan merupakan langkah kritis dalam menentukan apakah seseorang akan mengupayakan ganti kerugian, atau pasrah diri menerima nasibnya. Kebanyakan ilustrasi Kotak dalam bagian ini juga mengarahkan perhatian kepada perubahan persepsi penduduk lokal mengenai apa yang disebut adil dan patut. Dalam kaitan ini, pendidikan, media massa dan kegiatan LSM dapat berperan meningkatkan kesadaran masyarakat tentang signifikansi hak asasi manusia dan hak perdata sebagai alternatif-alternatif terhadap kaidah-kaidah adat. Bagaimanapun, diperlukan penelitian lebih ekstensif agar seseorang dapat menarik kesimpulan mengenai dampak konsep-konsep abstrak seperti itu terhadap kehidupan orang-orang Sumba.

Adat menguasai akses dan kendali atas tanah

Kotak 1 dan 2 menyajikan dua contoh konflik tanah yang berdampak terhadap kelompok orang miskin. Dalam kedua kasus, hak-hak atas tanah yang dipersengketakan tunduk di bawah hukum adat. Di Sumba, penduduk, maupun pemerintah dan pengadilan, menganggap hukum adat sebagai sumber hukum yang utama dalam pengaturan ketentuan hak-hak atas tanah. Di bawah ini kami menganalisis perangkat peraturan terkini mengenai tanah di Sumba, dimulai dengan status tradisional tanah klan (*tana kabihu)*, yaitu dengan membahas berbagai jenis transaksi tanah dan akhirnya mengkaji bagaimana hukum negara tentang tanah dimplementasikan.

Secara tradisional, tanah di Sumba merupakan tanah milik klan, *tana kabihu*. Menurut pemikiran orang Sumba kawasan pulau mereka identik dengan wilayah kekuasaan teritorial. Jati diri (identitas pribadi) mereka melekat pada hakikat wilayah-wilayah kekuasaan ini (Needham 1987:6-8). Nenek moyang terdahulu mendistribusikan tanah di dalam wilayah teritorial mereka. Cara mereka melakukannya menunjukkan korelasi antara distribusi dan penggunaan tanah, dengan pola kerja sama interaktif dan ritual-ritual adat (lihat Kotak 3 di bawah). Keabsahan *adat* didasarkan atas kepercayaan adanya otoritas dan kekuasaan dari leluhur yang didewakan.

Kotak 3 Distribusi tanah di masa lampau

Sebelum zaman kolonial, batas-batas wilayah teritorial ditetapkan dengan mengacu pada wilayah yang pertama-tama ditempati oleh seorang leluhur tertentu. Klan leluhur itu menjadi tuan atas tanah *(mangu tana)*. Onvlee (1973:125) berargumentasi bahwa keterkaitan dengan *mangu tana* menentukan kemenyatuan masyarakat dan antar-klan di dalam lingkungan wilayah tertentu. Klan-klan yang mempunyai keterkaitan yang sudah jelas dan diakui umum dengan *mangu tana* mengidentifikasikan diri mereka dengan wilayah kekuasaan dari segi organisasi sosial dan wilayah teritorial. Sang *mangu tana* akan melakukan pembagian tugas dan tanggung jawab dalam hal penyelenggaraan upacara atau ritual di antara klan-klan lain dalam wilayah kekuasaan tadi. Sebagai contoh, satu klan akan melaksanakan ritual untuk kesuburan, klan lain untuk minta hujan, klan ketiga untuk minta berkat dan perlindungan dalam hal terjadi peperangan, klan keempat untuk penyucian, dan klan kelima berfungsi –sebagai "mereka yang memerintahkan terjadinya halilintar"— untuk penghukuman dalam hal telah terjadi pencurian atau pelanggaran lainnya (Onvlee 1973:126-7). Kerja sama antar klan ini akan menjamin terpeliharanya kesejahteraan bagi semua penduduk yang berdiam di dalam lingkungan wilayah kekuasaan itu.

Ouwehand (1951:539) pada tahun 1951 menulis bahwa baik pemerintah kolonial maupun pemerintah Indonesia setelah kemerdekaan mengakui bahwa apapun ketentuan hukum negara secara resmi ('*de jure*'), dalam praktiknya ('*de facto*') akses dan kendali atas tanah di Sumba tetap dikuasai oleh hukum adat yang berlaku. Ia menambahkan bahwa keberlanjutan kebijakan ini setelah kemerdekaan sebagian besar terlaksana berdasarkan kenyataan bahwa pejabat-pejabat tertinggi pemerintah di pulau itu merupakan anggota-anggota kaum bangsawan tradisional, di mana otoritas lokal mereka dilandasi prinsip-prinsip hukum adat (Ouwehand 1951:542). Asumsi klasiknya adalah bahwa pemimpin-pemimpin adat mewakili komunitasnya dalam hal berurusan dengan orang luar, dan bahwa secara internal mereka memiliki otoritas dan tanggung jawab untuk mengatur bagaimana anggota-anggota menggunakan sumber daya komunitas (Toha 2007:51-2). Dalam wawancara kami dengan Wakil Bupati Sumba Tengah —yang merupakan anggota salah satu kaum bangsawan tradisional di kabupaten itu— ia menegaskan berlakunya asumsi tersebut, dengan menambahkan bahwa tidak terdapat masalah menyangkut akses tanah karena pemimpin-pemimpin klan selalu akan mempedulikan anggota-anggota klan mereka dan menyediakan bagi anggota-anggota sebagian dari tanah klan *(tana kabihu)*. Kasus yang tertera dalam Kotak 4 menunjukkan bagaimana pihak yudikatif dalam hal ini Pengadilan Negeri/Tinggi mengakui hak-hak adat tentang tanah, dan juga mengungkapkan bahwa pengelolaan

tanah oleh pemimpin-pemimpin adat tidak selalu bertepatan dengan kepentingan rakyat banyak.

Kotak 4 Pengadilan Negeri mempertegas status *tanah kabihu* di Prai Liu

Kampung Prai Liu, yang letaknya berdekatan dengan ibukota Kabupaten Sumba Timur, Waingapu, merupakan daerah pemukiman mantan raja wilayah kekuasaan tradisional dan sub-distrik kolonial, *swapraja* Prailiu. Pada tahun 1990-an kepala kampung, yaitu Umbu N, ingin membangun sebuah rumah di pinggiran kampung adat di atas sebidang tanah yang telah dikerjakan oleh seorang laki-laki dengan status sosial lebih rendah bernama Hina. Hina memprotes rencana pembangunan rumah ini dan berargumentasi bahwa tanah itu bukanlah *tanah kabihu* Prai Liu. Malah ia bersikeras bahwa tanah itu miliknya, karena kakeknya telah membuka tanah itu untuk bercocok-tanam pada tahun 1956 dan baik ayahnya maupun Hina sendiri telah mengerjakan tanah itu sejak sediakala. Makam atau "batu kubur" ayah dan kakek Hina berada di atas tanah itu. Hal mana secara adat bisa merupakan tanda klaim perseorangan atas tanah, atau setidak-tidaknya menjadi tanda tidak adanya protes oleh pemilik tanah mana pun juga. Hina menyatakan bahwa sampai pada saat Umbu N berkeinginan membangun rumahnya di sana, selama itu tidak pernah ada penolakan terhadap penggunaan tanah oleh Hina maupun terhadap klaim Hina atas tanah. Umbu N berargumentasi balik bahwa sebenarnya kakek Umbu N-lah yang telah memerintahkan kakek Hina untuk membuka tanah itu, dan tanah itu biasanya dipakai sebagai tempat menambatkan kuda-kuda para tamu yang berkunjung ke kampung Prailiu.

Hina menolak untuk menyerah dan membawa kasus itu ke pengadilan. Hakim menghadapi masalah dalam memutuskan karena sangat sulit mendapatkan saksi-saksi yang dapat memberikan bukti-bukti menyangkut riwayat tanah dimaksud di tahun 1950-an. Terlebih lagi, para saksi yang datang menghadap tidak dapat memberikan penuturan yang konsisten. Umbu N didukung oleh suatu petisi yang ditandatangani oleh 98 orang berasal dari 48 klan di Sumba yang pada saat itu[10] mencakup Dewan Adat yang terdiri atas anggota-anggota perwakilan klan dan yang menurut adat kebiasaan berwenang memutuskan mengenai urusan-urusan yang berada di luar yurisdiksi salah satu klan individual. Dewan ini disebut sebagai 'seuntaian klan, sederetan rumah' ('*ndalar kabihu juru watu uma*'), yang berarti bahwa mereka adalah anggota satu kampung leluhur asal (Onvlee 1984:118). Petisi menyatakan bahwa (a) Klan Hina bukanlah anggota Dewan; (b) dengan demikian, Hina dan sesama anggota *kabihu*-nya tidak memiliki hak untuk mengklaim tanah di atau sekitar desa Prailiu; (c) bahwa argumentasinya untuk mengklaim tanah itu adalah tidak berdasar; dan (d) selaku anggota-anggota '*ndalar kabihu juru watu uma*' mereka dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa tanah itu adalah kepunyaan Umbu N dan *kabihu*-nya selama setidak-tidaknya enam generasi berturut-turut.

Hakim memutuskan bahwa tanah itu merupakan *tanah adat* yang telah diwarisi Umbu N dari kakek leluhurnya. Hina naik banding atas keputusan Pengadilan Negeri, tetapi keputusan banding berikutnya juga memenangkan Umbu N.

[10] Pada periode dimaksud, Lewa-Kambera berada dalam satu wilayah administratif atau *swapraja* (1917-1960).

Hukum adat Sumba tidak mengandalkan dokumentasi tertulis apapun untuk digunakan sebagai bukti keabsahan tuntutan atau gugatan. Dalam kasus yang sesekali terjadi, didapati dokumen-dokumen yang digunakan untuk mendukung klaim seseorang atas tanah, seperti misalnya sebuah surat wasiat. Bagaimanapun, klaim teritorial biasanya didukung atau diperkuat oleh cerita atau penuturan lisan yang menghubungkan bidang tanah tertentu kepada silsilah seseorang, terutama silsilah yang bisa menunjukkan keterkaitan langsung antara orang yang mengajukan klaim dengan leluhur pendiri klan, yaitu penguasa tanah (*marapu kabihu)*. Sebagai tambahan, adanya batu kubur seorang nenek moyang di atas tanah yang merupakan subjek klaim merupakan tanda yang jelas mengenai kepemilikan. Orang Sumba merasa sangat terpaut kepada tanahnya, yang merupakan bagian identitas mereka, dan karena itu mereka sering kali merasa tersinggung ketika keterhubungan itu diperbantahkan.

Mitos umum tentang tanah *adat* di Indonesia adalah menyangkut penguasaan komunal. Toha (2007:56) menekankan bahwa perangkat ketentuan tentang kepemilikan adat mencakup kumpulan hak-hak yang dimiliki baik oleh masyarakat hukum adat secara menyeluruh, maupun oleh anggota-anggotanya secara perseorangan. Ia berargumentasi bahwa aturan praktis yang berlaku adalah bahwa makin lama dan makin intensif seorang anggota komunitas mengerjakan sepetak tanah, makin kuat hak kepemilikan perseorangan yang melekat padanya. Mengacu pada ketentuan ini, kawasan hunian dan petak-petak sawah yang dibudidayakan secara permanen dengan hasil panen besar, dengan sendirinya dapat dianggap sebagai kepunyaan atau milik perseorangan. Namun, kasus pada Kotak 4 menunjukkan bahwa aturan praktis ini tidaklah selalu berlaku dalam semua kasus. Masih terdapat banyak peluang untuk melakukan negosiasi menyangkut klaim adat individual atas tanah. Status sosial tradisional peringkat tinggi dan pengetahuan mendalam tentang adat, keterampilan dalam menyusun alasan-alasan historis dan kemahiran teknik-teknik ritual, merupakan aset yang ampuh dalam negosiasi adat. Kelompok orang miskin dan yang tidak diuntungkan biasanya tidak memiliki bentuk-bentuk modal seperti ini.

Dua mitos lain tentang *adat* menyangkut tidak dapat dialihkannya hak-hak atas tanah, dan tidak diizinkannya orang luar menguasai tanah. Pembahasan dalam bagian berikut meniadakan validitas mitos ini dengan menguraikan kisaran cakupan pengalihan tanah yang dapat terjadi di Sumba, dan jenis-jenis sengketa tanah yang sering ditimbulkannya.

Pembagian dan pengalihan hak-hak atas tanah adat

Mahasiswa/i Indonesia yang menekuni jurusan hukum tanah atau hukum agraria, mempelajari bahwa hak-hak milik adat tidak dapat dialihkan, namun Toha (2007:57-62) berdalil bahwa dalam praktiknya pernyataan ini tidaklah berlaku secara umum. Dalam bagian ini, kami berargumentasi bahwa pengalihan tanah seharusnya dipilah antara pengalihan yang terjadi dalam lingkup suatu komunitas adat, dan pengasingan tanah kepada orang luar. Di dalam lingkungan suatu komunitas, tanah dapat dialihkan dengan berbagai cara, yang berkisar antara pengaturan yang paling umum, yaitu ”kasih-pinjam” hingga cara yang paling tegas yaitu ”jual-beli”. Masing-masing cara pengaturan ini rawan konflik dalam berbagai bentuk, sebagaimana akan dibahas di bawah ini. Dalam setiap jenis konflik, kami memberi penekanan khusus pada ”kelompok orang miskin dan yang tidak diuntungkan” disertai ilustrasi mengacu pada penelitian lapangan yang kami lakukan. Pada akhirnya, kesimpulan umum adalah bahwa tanah jarang dialihkan kepada kelompok orang miskin; yang terjadi justru kelompok orang miskin-lah yang kehilangan sawah-ladangnya. Konflik-konflik yang mengakibatkan kelompok orang miskin kehilangan tanah sering tidak akan terungkap atau menjadi sengketa terbuka, karena kelompok orang miskin tersebut terdesak ke dalam situasi di mana mereka terpaksa menyerahkan hak-hak mereka bahkan sudah pada tahap permulaan suatu proses transaksi.

Distribusi tanah di dalam lingkungan klan (kabihu): Konflik menyangkut warisan

Menurut aturan *adat*, satu-satunya jenis tanah yang menurut definisinya secara menyeluruh bersifat komunal, adalah tanah roh-roh leluhur *(tana marapu)*, atau tanah sakral, yang tidak diizinkan untuk diolah/dikerjakan dan tunduk pada banyak larangan (Ouwehand 1951:540). Semua tanah klan lainnya dapat dibagi secara internal di antara anggota-anggota klan. Dokumen berupa SPPT (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang) dan kewajiban membayar pajak atas bidang tanah tertentu itulah yang digunakan sebagai bukti pembagian internal klan. Adanya kewajiban pajak ini merupakan salah satu alasan mengapa kebanyakan orang bersemangat membayar pajak tanah (PBB: Pajak Bumi dan Bangunan). Tanah atas mana terdapat klaim perseorangan dapat saja menjadi objek warisan. Pada umumnya, hanya anak laki-laki dapat mewarisi tanah, dan anak laki-laki tertua atau lebih tua (kakak) biasanya mewarisi bagian lebih besar daripada adik(-adik) laki-laki mereka. Sejalan dengan itu, apabila seorang laki-laki mati meninggalkan lebih dari satu orang istri, anak(-anak) laki-laki dari istri berstatus lebih tinggi akan mendapatkan

warisan lebih besar daripada anak laki-laki istri(-istri) lainnya. Status seorang istri tergantung pada status sosial tradisional yang melekat padanya (yang tercermin dari jumlah dan bobot mas kawin yang dibayar baginya), dan pada peringkat sosial (anak laki-laki istri pertama pada umumnya mempunyai bagian warisan lebih besar daripada anak laki-laki istri kedua dan ketiga). Dalam keluarga poligami, bentuk perkawinan preferensial, yaitu di mana istri adalah anak perempuan saudara laki-laki ibu dari suami ('*cross cousin marriage*'), juga merupakan alasan mengapa anak laki-laki perkawinan demikian mewarisi tanah lebih banyak daripada saudara laki-laki tiri mereka. Meskipun adanya aturan-aturan pewarisan yang cukup objektif, dalam praktiknya, laki-laki selaku kepala keluarga biasanya memberikan bagian warisan lebih besar kepada anak laki-laki dari istri yang paling disayangi. Isu-isu pewarisan sering berakibat ketidakadilan bagi kelompok orang miskin Sumba, sebagaimana terlihat pada ilustrasi Kotak 5.

Kotak 5 Pemuda lajang pemilik tanah di antara banyak kerabat miskin

Sejak remaja, Umbu Mabi (UM) tinggal di Kampung Parikatoda. Ia tinggal di kampung ini karena pendiri kampung, yaitu Umbu Rosu (UR) yang ketika itu memerlukan tenaga kerja untuk mengerjakan tanah, memintanya pindah dan menetap di rumah UR. UM kemudian menikah lalu membuat rumahnya sendiri serta mendapat tanah dari UR "untuk dikerjakan dan memenuhi kebutuhan pangannya sendiri". Dalam hal ini status Umbu Mabi bukan sebagai anak laki-laki yang diadopsi resmi, melainkan lebih berupa "bawahan", yaitu sebagai "orang rumah". Orang dengan status rendah seperti itu tidak dapat memiliki tanah, tetapi hanya bisa bekerja atau mengerjakan tanah tuannya (Twikromo 2008:170-7).

UM dan istrinya mempunyai lima anak laki-laki. Tidak seorangpun dari mereka bersekolah lebih dari beberapa tahun. Kesemuanya berdiam di kampung dan berupaya mencari nafkah dengan bertani atau menggembalakan ternak orang lain. Anak laki-laki UR sendiri, yang umurnya kira-kira 10 tahun lebih muda dari UM, setelah dewasa menikah dan mempunyai empat anak: tiga anak perempuan dan seorang anak laki-laki. Ia mengerjakan sawah-sawah ayahnya dan mendapatkan hasil panen baik selama bertahun-tahun. Ia mampu menyekolahkan anak-anaknya; dan semua anaknya setidak-tidaknya berhasil menyelesaikan sekolah menengah. Anak-anak perempuannya menikah dengan orang yang berpenghasilan tetap, dan berpindah ke tempat tinggal suami.

Tahun yang lalu anak laki-laki UR tiba-tiba meninggal, meninggalkan satu-satunya anak laki-laki berumur 18 tahun, yang sesuai aturan-aturan adat menjadi satu-satunya pewaris tanah ayahnya. Namun, ia tidak mampu mengerjakan seluruh tanah itu sendiri. Melihat situasi ini, anak-anak laki-laki-laki UM mengklaim hak mereka untuk mengerjakan sebagian tanah almarhum UR, sebagai bagian individual mereka atas tanah klan. Mereka semua tinggal di kampung dan perlu tanah untuk menghidupi rumah tangga mereka. Klaim ini menyebabkan sengketa antara janda mendiang anak laki-laki UR beserta anak laki-lakinya selaku satu-satunya ahli waris UR di satu

pihak, dan anak-anak laki-laki UM di lain pihak. Janda dan ahli waris UR menolak klaim tersebut, karena mereka khawatir jika diajukan "peningkatan" hak anak laki-laki UM dari hanya suatu kebolehan lalu berubah menjadi izin "menanam tananam pangannya sendiri" (menghasilkan bahan pangannya sendiri), hal itu akan menjadi preseden diakuinya hak-hak perseorangan atas tanah klan (atau dengan kata lain, hak penggunaan tanah adat secara individual). Konsekuensinya, ahli waris UR akan kehilangan akses tanah untuk selama-lamanya. Pada saat kami menyelesaikan tulisan ini, sengketa itu belum terselesaikan.

Menurut ketentuan-ketentuan *adat* tentang pewarisan, pewaris muda dalam ilustrasi Kotak 5 merupakan pemilik tanah. Bagaimana pun, orang dapat mempertanyakan apakah selaku cucu laki-laki UR selaku "patron" UM, ia juga berkewajiban memberikan izin mengerjakan tanah cq. menyediakan sarana bagi anak laki-laki UM untuk "menanam tanaman pangan mereka sendiri" (dan dengan demikian memberi peluang terjadinya hak penggunaan tanah secara individual atas tanah *kabihu*). Anak laki-laki UM tidak dapat melandasi klaim mereka atas tanah mengacu pada aturan adat, namun di balik itu maka permohonan mereka kepada cucu laki-laki UR, yang bertujuan menghimbau kewajiban moralnya terhadap anak laki-laki UM, dapat dipandang cukup beralasan dari segi kemanusiaan: hak asasi manusia untuk hidup dan tidak lagi diperlakukan selaku hamba, atau dengan kata lain, menggugah diakuinya penyetaraan secara manusiawi.

Meminjamkan tanah: pengaturan yang tidak jelas

Sebagaimana ditunjukkan pada Kotak 4, konflik atau sengketa tanah sering muncul setelah seseorang meminjamkan sebidang tanah kepada orang lain. Tidak terdapat komitmen-komitmen yang pasti atau tersurat untuk terlaksananya jasa imbalan (resiprokal) oleh yang meminjamkan tanah, juga tidak ada pernyataan tentang jangka waktu perizinan penggunaan tanah tersebut oleh peminjam. Istilah yang umum dipakai dalam kaitan ini adalah: *'kasih'* (beri) dan *'pinjam'*. Meskipun tidak secara tegas disebut adanya suatu komitmen, namun tersirat dimensi yang luas. Meminjam sebidang tanah berarti menerima suatu hubungan keadaan resiprositas secara umum (Sahlins 1974:193-5), dengan kata lain, membuka kemungkinan diajukannya permintaan yang seakan-akan tak henti-hentinya dilakukan oleh pemilik tanah (yang meminjamkan tanah) untuk mendapatkan uang, bahan makanan, atau jenis dukungan materi lainnya (Vel 1994:63-6). Di Sumba, meminjam tanah mengandung pengertian bahwa pihak peminjam menerima suatu posisi "bawahan" terhadap pihak pemilik tanah (Forth 1981:253). Pihak peminjam sering menyediakan sumber daya yang diperlukan pihak pemberi objek pinjaman, misalnya layanan jasa kerja. Anak-anak pihak peminjam juga

sering menumpang di rumah pemilik tanah untuk membantu melakukan tugas-tugas rumah tangga. Pihak peminjam yang relatif lebih "berada" biasanya juga menyiapkan bagi pemilik tanah, makanan, uang dan jasa lainnya seperti transport. Jika tanah yang dipinjamkan berupa sepetak sawah, peminjam juga berkewajiban memberikan sebagian hasil panen kepada pemilik tanah.

Sengketa-sengketa tentang tanah yang dipinjam sering terjadi ketika kondisi awal transaksi tersebut sejalan perkembangan waktu telah berubah. Sebagai contoh, peminjam membangun sebuah rumah di atas sebidang lahan kering yang dipinjamnya, lahan mana sebenarnya diperuntukkan bercocok tanam jagung dan tanaman pangan lainnya; atau sebidang lahan kering objek pinjaman tiba-tiba mengalami pertambahan nilai komersial karena lokasinya ternyata di pinggir jalan baru, atau karena dibukanya suatu usaha baru perkebunan, ataupun karena adanya kegiatan komersial lainnya.

Menggadai

Pada Kotak 2 di atas, kami telah memaparkan contoh menggadai, yaitu "Tanah dan belitan utang". Pengalihan tanah dengan cara seperti itu lazim terjadi pada kelompok orang miskin. Sebagaimana telah disebutkan, menggadai tanah biasanya terjadi pada saat pemilik tanah membutuhkan uang atau ternak, dan sebagai konsekuensinya harus menyerahkan hak penggunaan atas tanahnya kepada orang yang dapat menyediakan apa yang ia butuhkan. Tanah gadaian itu baru akan dikembalikan kepadanya setelah utang dilunasi. Di Sumba, ketentuan adat seperti ini, tampaknya lebih sering dipatuhi daripada ketentuan peraturan perundang-undangan negara, yang menetapkan bahwa setelah tujuh tahun, tanah gadai harus dikembalikan kepada pemilik tanah.[11] Dalam ketentuan hukum adat ini, nilai pembayaran (kembali) tidak ditentukan secara tegas, dan persyaratannya tergantung pada bobot jarak sosial antara pemilik tanah dan peminjam, mutu dan luasnya areal tanah (yang ikut menentukan hasil panen yang diharapkan), dan jumlah kredit yang dibutuhkan oleh si pemilik tanah. Akan sangat sulit bagi pemilik tanah yang miskin untuk mendapatkan kembali tanah yang digadaikannya. Biasanya pengaturan gadai adat ini berlangsung selama bertahun-tahun, yang juga dapat menciptakan peluang terjadinya selisih paham mengenai persyaratan awal aturan gadai tersebut.

Dengan alasan seperti di atas, ternyata banyak sengketa tanah yang terjadi adalah menyangkut tanah gadai. Ketika berupaya mencari jalan keluar dalam hal sengketa tanah demikian, kedua belah pihak menemui

[11] Pasal 7 PERPU No.56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (http://hukum.unsrat.ac.id/uu/perpu_56_1960.htm, diakses 19-5-2009).

kesulitan untuk mengajukan bukti meyakinkan yang menguatkan pendapat masing-masing, karena persepakatan gadai biasanya dilakukan secara lisan, dan tanpa saksi-saksi. Untuk mengatasi masalah ini dan ”menghindari pusing kepala” (kerumitan), seorang pejabat pamong desa di Sumba Tengah pada tahun 2008 menginstruksikan pendaftaran setiap perjanjian gadai. Namun, Sekretaris Desa tersebut mengakui bahwa hanya sejumlah kecil persentase penggadai rela melakukan pendaftaran, karena hal ini mempunyai konsekuensi keharusan membayar biaya administrasi kepada Sekretaris Desa, yang tentunya berakibat menambah beban finansial bagi orang-orang yang sudah berada dalam kebutuhan uang yang mendesak.

Menjual tanah kepada sesama anggota masyarakat

Konsep menjual tanah kepada sesama anggota masyarakat tidak dikenal di lingkungan adat Sumba. *Adat* tidak mengizinkan pengasingan tanah secara permanen.Jarak sosial dekat antara sesama anggota masyarakat mengandung arti bahwa ”memberi-meminjam” merupakan pengaturan yang paling cocok dan sepadan. Menjual tanah berimplikasi ”memotong tali kaitan dengan riwayat historis tanah”, dan oleh karenanya ”memutuskan hubungan keterpautan antara pemilik tanah (dan klannya) dengan tanah yang bersangkutan”. Pola kondisi ini sangat sulit dicerna (dimengerti) bagi masyarakat tradisional Sumba. Namun, dengan perkembangan akhir-akhir ini kondisi tersebut telah mulai diterapkan secara lebih luas. Pengalihan tanah yang sedianya merupakan pengaturan ”kasih pinjam tanah” tradisional untuk jangka waktu tak terbatas, sekarang mulai didaftarkan sesuai prosedur dan tata cara administratif pemerintahan, berupa pengakuan hak-hak (perseorangan) atas tanah, registrasi tanah, mendapatkan sertifikat (antara lain, SHM: Sertifikat Hak Milik atas tanah) dan akta notaris (PPAT: Pejabat Pembuat Akte Tanah) menyangkut jual-beli tanah.

Kasus-kasus yang kami temukan berkaitan dengan kondisi pihak penjual yang berada dalam kebutuhan mendesak untuk mendapatkan uang atau ternak, sama seperti pada mereka yang meminjamkan tanah. Kasus-kasus tersebut menyangkut tanah yang bernilai relatif tinggi sehingga hanya pembeli yang relatif berada atau kaya akan mampu membayar harganya. Terlebih lagi, untuk membeli, seseorang memerlukan adanya pengetahuan memadai mengenai persyaratan dan prosedur administratif dengan mana dokumen resmi yang diperlukan dapat diselesaikan. Yurisprudensi pada kurun waktu mendatang akan memperlihatkan apakah hukum negara, yang lebih banyak memberikan perlindungan bagi pihak pembeli, dapat mendominasi hukum adat yang lebih melindungi pihak penjual. Kotak 6 menyajikan contoh mengenai seorang pembeli yang relatif berada, namun karena ia perempuan, tidak

diuntungkan dalam adat.

Kotak 6 Keterjaminan hak penguasaan atas tanah yang dibeli dari seorang kerabat

Ibu Tina seorang perempuan lanjut usia berumur 65 tahun, tidak menikah, yang berdiam di sebuah rumah cukup bagus dekat jalan raya yang menghubungkan ibu kota Kabupaten Sumba Tengah, Waibakul, dengan ibu kota Kabupaten Sumba Barat. Beberapa tahun lalu ia pensiun sebagai pegawai negeri (PNS). Pada tahun 2006, ia mendengar bahwa seorang kerabat laki-laki sangat memerlukan uang untuk perkawinan anak perempuannya, dan karenanya berniat menjual sebidang tanah yang terletak di jalan raya. Sebagai perempuan tak bersuami, satu-satunya jalan yang bisa dilakukannya agar memperoleh hak kepemilikan tanah adalah membeli. Ibu Tina memanfaatkan kesempatan ini dan mengadakan negosiasi dengan pemilik tanah. Dia hanya mampu membayar secara mencicil, kalaupun diizinkan oleh pemilik tanah, dan karena mereka ada hubungan kerabat, pemilik tanah menyetujuinya. Ibu Tina kemudian membayar harga tersebut sesuai jumlah yang dimufakati dan mengurus dokumen-dokumen resmi bersangkutan.

Pada bulan Januari 2009, Ibu Tina mendengar bahwa pemilik semula bermaksud mendapatkan tanah yang telah dijualnya itu kembali, karena ia memerlukan sebidang tanah untuk membangun rumah bagi anak laki-lakinya. Desas-desus tersiar bahwa pemilik semula itu malah bermaksud mangajukan kasus itu ke Pengadilan Negeri. Meskipun pada kenyataannya Ibu Tina memegang semua dokumen pengesahan haknya, Ibu Tina merasa resah mendengar bahwa hak kepemilikannya bakal digugat. Penjualan tanah kepada seorang kerabat membuka kemungkinan munculnya sejumlah argumentasi adat, yang dapat mengalahkan hak-haknya atas tanah dimaksud. Dengan begitu ia menjadi tidak yakin apakah dokumen-dokumen resmi yang dipegangnya cukup kuat untuk memberikan keterjaminan penguasaan sepenuhnya atas tanah dimaksud.

Mengalihkan tanah kepada orang luar (orang lain)

Cara tradisional untuk memungkinkan akses tanah kepada orang lain—yaitu mereka yang tidak mempunyai hubungan keluarga atau semenda— adalah dengan memberikan mereka barang-barang kategori harta bawaan perempuan, seperti sejumlah kuda dan kalung emas, kepada klan pemilik tanah (Forth 1981:253). Barang-barang ini tidak dianggap sebagai pembayaran untuk bidang tersebut, tetapi lebih berupa penegasan terciptanya hubungan sosial baru. Menurut tata hubungan baru ini, yaitu antara pemilik tanah dan penyewa-peminjam, asas resiprositas umum merupakan cara pertukaran yang sepadan.

Pemilik tanah mengantisipasi bahwa ia kelak akan menarik manfaat dari transaksi pengalihan ini, misalnya, dengan memperoleh bantuan dari penyewa-peminjam (tanah) dalam hal memenuhi kebutuhan mendesak. Pola ini misalnya, telah memberikan kesempatan bagi staf LSM bukan orang lokal untuk bertempat tinggal di daerah perdesaan di mana mereka bertugas, seperti digambarkan pada Kotak 7.

Kotak 7 Kerangka hukum akses tanah *adat* bagi bukan orang lokal

Pada tahun 1980-an, Ibu Yuli dan Pak Okta bermaksud membangun sebuah rumah dekat kantor LSM di sebuah desa di Sumba Tengah, tempat mereka bertugas sebagai staf senior. Ibu Yuli berasal dari Jawa sedangkan Pak Okta adalah orang Sumba meskipun bukan dari desa ini, Pada waktu itu mereka tidak mungkin membeli tanah di daerah tersebut. Namun, pemilik bidang tanah dekat kantor LSM itu bersedia menyediakan sepetak tanah yang menurut Pak Okta cukup luas guna membangun rumah. Pemilik tanah bertindak seakan-akan ia adalah pihak pemberi perempuan —secara implisit memasukkan Ibu Yuli ke dalam lingkungan klannya— dan dengan demikian meminta Pak Okta membawakannya kuda dan kerbau untuk upacara penyerahan atau pengalihan hak atas tanah. Setelah berlangsungnya upacara, tanah itu secara resmi dianggap tanah milik perseorangan dari Ibu Yuli dan Pak Okta. Mereka membangun rumah dan ketika anak bungsu mereka meninggal pada tahun 1989 pada umur hanya dua minggu, mereka menguburkan anak perempuan itu di batu kubur yang dibangun di dekat rumah. Pada tahun 2007, di desa tersebut dijalankan Prona. Ibu Yuli mengharapkan sekali agar tanahnya dapat diukur dan didaftar. Apalagi pejabat Kanwil Badan Pertanahan Nasional yang berwenang melakukan pengukuran dan pendaftaran tanah adalah sesama orang Jawa. Ia telah membantu mempercepat penyelesaian sertifikat tanpa Ibu Yuli membayar apapun. Ibu Yuli telah mengurus sertifikat hak milik atas tanah dengan nama anak laki-lakinya yang tertua. Ketika kami tanyakan apa yang akan terjadi manakala ia dan anak laki-lakinya kelak memutuskan untuk meninggalkan tempat itu, orang-orang Sumba yang hadir di situ semuanya sependapat bahwa dalam hal itu anak laki-laki tersebut tidak berhak menjual tanah itu, dan bahwa bidang tanah itu harus dikembalikan kepada pemilik asli.

Seorang staf lain yang lebih yunior dari LSM yang sama, menggunakan pola itu juga namun ia kurang beruntung. Ia tidak berhasil menyerahkan jumlah kuda dan kerbau yang diharapkan dapat diterima oleh pemilik tanah pada saat pengalihan awal, yaitu untuk memulai suatu hubungan utang piutang dengan pemilik tanah. Ketika ia meninggal, jandanya tidak diperkenankan membangun batu kubur dekat rumah, dan pemilik tanah juga menolak pendaftaran tanah yang bersangkutan pada waktu Prona diluncurkan. Tampaknya, staf yunior dan keluarganya tidak mempunyai cukup modal (sosial, ekonomi maupun budaya) untuk dapat diadopsi ke dalam suatu kedudukan permanen di dalam lingkungan klan pemilik tanah.

Baru-baru ini kami menemukan pola serupa, ketika seorang calon pemilik tanah yang akan diperuntukkan bagi perkebunan menceritakan

kepada kami tentang negosiasi-negosiasi yang dilakukannya dengan tokoh-tokoh masyarakat pemimpin-pemimpin lokal tentang pengadaan tanah untuk perusahaan pekebunan.[12] Salah satu tokoh masyarakat telah memberitahukan kepada pengusaha tersebut bahwa pembayaran harga tanah itu tidak perlu berbentuk uang tunai, tetapi ia dapat memperoleh akses tanah dengan memberikan sejumlah kuda atau kerbau kepada klan pemilik tanah. Tanpa mempunyai pengetahuan latar belakang cukup tentang tata cara pengaturan serta ketentuan pertanahan dan keterkaitan adat, sangat sulit bagi orang luar, dalam hal ini pengusaha perkebunan, untuk mengerti implikasi penawaran seperti yang diajukan di atas, dan sejauhmana terdapat keterjaminan (atau mungkin malah ketidakterjaminan) hak penguasaan atas tanah.

Tanah untuk perempuan

Beberapa di antara kasus-kasus sebagaimana tertera diatas telah menunjukkan bahwa akses tanah bagi perempuan di Sumba sangatlah terbatas. Secara tradisional, seorang janda hanya berhak mengurusi tanah almarhum suami atau pun tanah anak laki-lakinya (lihat Kotak 1). Perempuan yang relatif lebih kaya dapat membeli tanah, tetapi hak penguasaanya tidaklah terjamin sepenuhnya (lihat Kotak 6). Pada umumnya, perempuan tidak dapat memiliki tanah adat, dan anak perempuan tidak dapat mewarisi tanah. Namun, ada satu pengecualian, sebagai pilihan tunggal di dalam sistem adat bagi ayah yang ingin memberikan tanah kepada anak perempuannya, sama seperti kepada anak laki-lakinya, yaitu, bahwa bidang tanah yang diberikan kepada (anak) perempuan merupakan bagian dari mas kawin. Tanah seperti ini di dalam bahasa adat dinamakan 'seekor babi yang tidak akan menjadi tua, sehelai kain yang tidak akan lekang' (*wawi da kaweda, kaba da kapuga),* diartikan: tanah itu akan menyediakan kebutuhan hidup anak perempuan secara tak berkesudahan. Seorang informan menuturkan kepada kami bahwa tipe tanah yang dapat diberikan dengan cara demikian adalah tanah yang dibeli oleh sang ayah sehingga tidak merupakan bagian tanah klan. Meskipun adanya pengecualian ini, kami berkesimpulan bahwa pada umumnya kaum perempuan di Sumba tidak diuntungkan manakala dipersoalkan akses dan kendali atas tanah.

Mengimplementasikan hukum agraria di Sumba Tengah

Meskipun tanah, menurut hukum adat atau tradisi di Sumba dianggap sebagai tanah klan, hukum negara sudah lebih banyak diberlakukan dalam kasus-kasus tanah. Dua perkembangan terakhir secara khusus

[12] Percakapan melalui Skype antara Jacqueline Vel dengan Gary Turner, Green Resources, 26 April 2008.

merupakan tantangan kekuatan berlakunya aturan-aturan hukum adat tentang tanah, yaitu: perkembangan pasar tanah dan pengadaan (akuisisi) tanah untuk perkebunan skala besar. Kedua perkembangan tersebut telah mengakibatkan adanya ketegangan-ketegangan antara para pemilik tanah semula, instansi pemerintah dan pihak pengusaha. Pertanyaan kritis yang diajukan adalah, siapa yang berwenang untuk membuat keputusan tentang distribusi dan penggunaan tanah: kekuatan pasar, negara atau pemangku adat?

Dengan meningkatnya diferensiasi kegiatan ekonomi dan makin maraknya golongan elite politik yang memiliki daya beli cukup besar, pasar tanah di Sumba berkembang dengan pesat. Dalam konstelasi pasar tanah, petak (kapling) tanah dibedakan menurut nilai pasar atau nilai pertukaran. Kompetisi intensif atas sepetak tanah mengakibatkan nilai tanah menjadi tinggi, sedangkan tanah yang tidak diminati orang mempunyai nilai paling rendah. Nilai tanah paling tinggi adalah untuk tanah yang berlokasi di atau sekitar pusat-pusat kegiatan ekonomi, dan nilai komersialnya makin menurun dengan semakin jauh letaknya dari pusat ekonomi, baik secara fisik maupun dari segi kemudahan pencapaiannya. Di Sumba, tanah dengan nilai komersial tinggi adalah tanah yang terletak di sepanjang jalan raya yang menghubungkan ibu kota kabupaten, dan wilayah sekitar pusat-pusat bisnis dan administrasi pemerintahan. Tanah-tanah bernilai tinggi demikian sekarang makin banyak secara resmi sudah mulai didaftarkan dan diurus sertifikatnya oleh perseorangan yang ingin mendapatkan keterjaminan pengakuan hak penguasaan atas tanah hunian dan sawah-ladang mereka. Sedangkan tanah bernilai komersial rendah tidak perlu didaftarkan —karena tidak mengandung nilai kompetitif— dan dianggap terlalu tinggi biayanya dibanding dengan hasil panen rendah yang diperoleh dari tanah itu. Bagaimanapun, tanah yang tidak diolah/dikerjakan, dan hanya sewaktu-waktu digunakan untuk penggembalaan ternak, selama ini mengandung nilai yang sangat rendah, tetapi sekarang nilainya makin meningkat karena tanah demikian menarik perhatian pengembang perkebunan. Dengan perkembangan muthakir ini lahan marjinal yang disebut sebagai *lahan tidur* tiba-tiba mengalami perubahan status menjadi pusat kegiatan ekonomi. Karena tanah bernilai ekonomi rendah biasanya tidak didaftarkan dan tidak seorang pun pernah mengajukan klaim atas tanah tersebut sebelum adanya rencana pemanfaatan untuk perkebunan, terdapat cukup banyak peluang terjadinya penyerobotan tanah.

Apakah lahan tidak dimanfaatkan atau sudah lama tidak diolah/dikerjakan dapat dianggap sebagai tanah negara, merupakan pokok perdebatan sejak dahulu di Indonesia. Pembedaan ini diformalisasikan di dalam perundang-undangan selama masa kolonial dengan

diberlakukannya Undang-Undang Agraria tahun 1870, khususnya pasal pertama, yaitu *Pernyataan Domein*, yang menetapkan semua lahan tidak dimanfaatkan sebagai tanah negara (di wilayah yang secara langsung dikuasai oleh pemerintah kolonial; lain daripada di *zelfbesturende landschappen*). Banyak masyarakat adat mempertentangkan deklarasi ini, dan mengklaim hak-hak adat mereka atas tanah, apakah tanah itu diolah/dikerjakan atau tidak. Setelah kemerdekaan, dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960) bertujuan menyatukan dualisme sistem hukum tanah dengan mentransformasikan semua klaim-klaim tanah ke dalam hak-hak sebagaimana ditetentukan oleh undang-undang ini. Namun, hal ini tidak pernah terlaksana, dan di Sumba, hak-hak *adat* mengenai tanah terlantar (yang tidak diolah/dikerjakan) berlaku seiring dengan klaim-klaim yang bakal diajukan oleh negara.

Dengan telah diberlakukannya otonomi daerah, sekarang ini Pemerintah Daerah Kabupaten yang diberi pendelegasian kewenangan negara mengenai tanah, dalam arti menguasai tanah negara yang berada di wilayah kabupaten yang bersangkutan. Keputusan Presiden (Keppres) No. 34 tahun 2003 (Pasal 2) memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota pada sembilan bidang pengaturan:

1. Penerbitan izin lokasi;
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian penggunaan tanah untuk pembangunan;
5. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian penguasaan kelebihan tanah maksimum dan tanah terlantar (*absentee*);
6. Penetapan dan penyelesaian masalah *tanah ulayat*;[13]
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah *tanah kosong*;
8. Pemberian izin membuka tanah; dan:
9. Perencanaan penggunaan tanah di wilayah kabupaten/kota (RUTR: Rencana Umum Tata Ruang).

Dari daftar di atas, fungsi pertama pemerintah kabupaten adalah menerbitkan izin lokasi untuk perusahaan-perusahaan agribisnis. Apabila seorang bupati mencanangkan memberikan alokasi tanah

[13] Konsep tanah ulayat diterjemahkan sebagai tanah komunal dan berasal dari sistem kepemilikan tanah di Minangkabau. Tanah ulayat mengacu pada tanah yang diklaim oleh masyarakat adat; oleh karena itu dinamakan tanah komunal (lihat Bakker 2008:1). Catatan penyunting: untuk konsep dan penggunaan istilah tanah ulayat di Minangkabau, lihat pula tulisan Warman dalam buku ini.

kepada perusahaan perkebunan untuk keperluan usaha agribisnis, ia dapat melakukannya dengan dua cara. Pertama, ia dapat menetapkan lahan yang dicadangkan itu sebagai tanah negara, atau kedua, ia dapat mengatur negosiasi dengan penduduk setempat dalam upaya menghimbau mereka menyerahkan tanahnya kepada negara (pembebasan tanah) sehingga perusahaan yang bersangkutan dapat memulai prosedur pemerolehan izin (dalam hal ini hak guna usaha). Proses untuk menerbitkan hak guna usaha seyogianya melibatkan partisipasi publik, tetapi pada kenyataanya hingga tahun 2009 hal ini jarang terjadi.[14]

Dalam hal tidak ada satu pun pemegang sertifikat kepemilikan tanah perseorangan. Pengalaman masa lalu memberi pelajaran bahwa negosiasi yang telah berlangsung antara pemerintah, pengusaha dan penduduk setempat hanyalah melibatkan tua-tua (pemimpin) adat, dan bukan semua anggota klan yang mempunyai klaim adat individual atas tanah klan. Terlebih lagi, permintaan akan tanah juga telah meningkat. UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, memungkinkan opsi pemekaran kabupaten baru. Sejalan dengan itu, pada tahun 2007, Sumba Barat dipilah menjadi tiga kabupaten baru, agar ”lebih mendekatkan pemerintah dengan rakyat”[15] dan untuk mendorong pengembangan ekonomi dan infrastruktur lokal. Kabupaten baru memerlukan infrastruktur birokrasi sama sekali baru, termasuk banyak bangunan kantor baru. Adalah menarik untuk mengamati strategi dan cara bagaimana pengadaan tanah dilakukan dengan alasan demi ”kepentingan umum”, dibandingkan dengan tata cara pengadaan tanah bagi investor perkebunan sebagaimana telah dibahas sebelum ini.

Kotak 8 Tanah adat beralih ke proyek-proyek ‘kepentingan umum’

Ketika dalam bulan Desember 2006 keputusan akhir dibuat untuk memekarkan kabupaten baru, pemerintah harus mencari lokasi yang cocok untuk kantor pemerintah kabupaten baru. Karena Waibakul telah dicanangkan sebelumnya untuk ditetapkan sebagai ibukota maka kompleks perkantoran itu perlu berlokasi di atau dekat Waikabul. Kawasan ini berada di wilayah adat Anakalang. Bupati (Pjs) pertama Sumba Tengah, maupun bupati berikut (hasil Pilkada) keduanya adalah keturunan kaum bangsawan dari wilayah adat ini. Dari segi latar belakang tradisional, status mereka sedemikian tinggi sehingga mereka dengan begitu saja dapat memanfaatkan otoritas dan relasi mereka untuk mengalokasikan bidang tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum. Namun, kepemimpinan tradisional

[14] Deskripsi tentang kasus-kasus ini lihat Vel dan Makambombu (2009).

[15] Ini adalah salah satu slogan yang digembar-gemborkan selama kampanye pemekaran kabupaten (Vel 2008:172).

mereka bukan tanpa kendala atau perlawanan, dan sebagai pucuk pimpinan di dalam kerangka tata pemerintahan (modern) kenegaraan, mereka juga diharapkan paling tidak mempertimbangkan pembayaran ganti kerugian bagi klan pemilik tanah tersebut. Akhirnya, dipilih wilayah sebelah selatan ibukota, suatu lokasi yang selama berabad-abad telah menjadi wilayah yang dipertentangkan. Areal seluas 110 hektar itu berlokasi di tengah persawahan dan tadinya merupakan rawa paya. Beberapa orang penduduk mengatakan bahwa tanah itu merupakan daerah keramat yang tidak boleh dipakai untuk kegiatan manusia; yang lain mengatakan bahwa daerah ini rentan petir. Ada lagi yang menelusuri status tanah itu ke sejarah adanya persengketaan antara beberapa nenek moyang tentang siapa di antara mereka yang paling berhak menduduki tanah tersebut. Pjs. Bupati Kabupaten Sumba Tengah bersama Bupati terpilih hasil Pilkada akhirnya menyelenggarakan suatu upacara —yang pada malam sebelumnya didahului dengan suatu ritual adat— di mana ketiga *kabihu* utama wilayah itu menawarkan dan menyerahkan (secara adat) tanah itu kepada pemerintah. Tidak terdapat informasi umum mengenai apakah akan ada suatu penyerahan uang dari pemerintah kepada para klan ataupun pemimpin-pemimpin klan.

Konsekuensi signifikan terkait pemekaran kabupaten baru adalah makin meningkatnya penjualan tanah antara sesama anggota masyarakat di ibu kota Kabupaten Sumba Tengah, Waibakul. Dengan begitu pesatnya arus masuk uang dan bertambahnya jumlah pegawai negeri/pejabat pemerintah, dan bersamaan dengan itu meningkatnya daya beli masyarakat, banyak pegawai negeri baru itu memerlukan tanah untuk membangun rumah. Orang-orang telah mengantisipasi kecenderungan perkembangan baru ini dan selama tahun-tahun terakhir telah mulai membeli tanah yang letaknya strategis, dekat dengan jalan raya dan wilayah perkantoran. Sebagaimana juga terjadi di bagian Indonesia lainnya, kekuatan-kekuatan sosial seperti itu, menyisihkan kelompok orang miskin dari lokasi-lokasi strategis demikian.[16]

Diskusi-diskusi yang telah kami lakukan dengan investor potensial perkebunan menunjukkan bahwa mereka biasanya sudah melakukan observasi pendahuluan dan mencari hubungan dengan "raja-raja lokal" dengan siapa mereka dapat menyelesaikan urusan tanah lokal. Pemilik-pemilik tanah adat lokal yang berstatus rendah di daerah pesisir utara Mamboro menceritakan kepada kami bahwa mereka semula tidak atau sangat sedikit mendapatkan informasi mengenai isi negosiasi tentang pencanangan perkebunan yang selama ini berlangsung, dan bahwa hingga bulan Februari 2009 pertemuan-pertemuan demikian hanya melibatkan pemimpin-pemuka adat, banyak diantaranya bermukim di ibu kota dan mempunyai kedudukan dalam birokrasi pemerintahan.

[16] Mengenai hal ini dibahas oleh Tristam Moeliono dalam draft disertasinya yang akan dipertahankan di Universitas Leiden.

Kesimpulan

Tidak ada seorangpun yang setara di muka hukum adat. Suatu sistem hierarki sosial meliputi masyarakat Sumba, dan kelompok orang miskin serta kelompok masyarakat yang tidak diuntungkan berada di tingkat terbawah sistem hierarki tersebut. Sekalipun hukum negara bertujuan mengatur tentang tanah secara eksplisit, namun *adat* merupakan sistem hukum utama yang menguasai pengaturan masalah-masalah pertanahan di Sumba. Pada kenyataannya, hal ini berarti bahwa orang sering kali dapat mengklaim tanah sesuai dengan kedudukan mereka di dalam sistem adat, yang meliputi peringkat sosial, keanggotaan dalam klan, status perkawinan dan gender. Dalam adat Sumba, hak-hak atas tanah pada umumnya hanya berlaku atau menguntungkan bagi kaum laki-laki. Namun, laki-laki yang tergolong peringkat sosial tradisional terendah (kaum hamba tradisional) tidak dapat memiliki tanah; mereka hanya mempunyai akses atas tanah tuannya. Laki-laki yang tidak termasuk dalam klan pemilik tanah, misalnya orang yang berasal dari kelompok etnis lain, hanya dapat meminjam tanah secara temporer dari orang Sumba.

Adat tidak dikodifikasikan. Pemuka-pemuka adat mempunyai otoritas yang diwarisi dari para leluhur yang disembah, dan otoritas itu berperan dalam hal menelusuri dan mengungkapkan cara hidup di masa lampau, yang mencakup antara lain aturan-aturan tentang pengelolaan tanah. Aturan dan ketentuan ini bersifat lisan dan tidak baku, sehingga ada cukup banyak ruang untuk negosiasi dan pemunculan tradisi-tradisi baru yang tetap mempunyai kekuatan hukum adat, sekalipun sudah disesuaikan dengan keadaan dan kondisi terkini. Ketentuan *adat* tersebut selanjutnya dijabarkan dalam apa yang dinamakan bahasa ritual, yang memerlukan keterampilan khusus, yakni keterampilan yang diperoleh hanya dengan praktik selama bertahun-tahun. Pengetahuan hukum secara tradisional ini sekarang makin lama makin berkurang, dan keluarga-keluarga yang sudah sangat modern sekarang menemui kesulitan dalam menyelenggarakan upacara-upacara adat. Akseptasi sosial aturan-aturan *adat* didasarkan atas otoritas dari orang-orang yang menetapkannya. Ini bisa bermasalah karena beberapa alasan. Pertama, kebanyakan orang Sumba sekarang beragama Kristen, dan tidak lagi memberlakukan aturan-aturan 'agama suku' (*marapu*). Kenyataan bahwa orang-orang tidak lagi mempercayai kekuasaan roh-roh leluhur mengakibatkan lunturnya validitas ketentuan adat. Kedua, banyak orang Sumba yang telah mengenyam pendidikan tinggi (modern) sulit mengakui otoritas pemuka adat, yang sering tidak berpendidikan dan tinggal di desa dalam kondisi relatif miskin. Ketiga, hukum negara dan lembaga/pranata sekuler lainnya pada kenyataannya, menyediakan

alternatif-alternatif pengaturan selain hukum adat.

Contoh-contoh empiris dalam ilustrasi Kotak-kotak yang dipaparkan di atas menggambarkan sejauhmana masyarakat di pulau yang dominan adat ini menghadapi masalah-masalah tentang tanah di dalam situasi dan kondisi kian berubah. Mereka telah menciptakan suatu sistem hibrida (pembauran) yang dinamis dan praktis, di mana unsur-unsur berbagai sistem normatif telah dikombinasikan. Seorang janda (Kotak 1) tidak bisa menerima konsekuensi tata cara adat penanganan menyangkut janda, dan meminta bantuan polisi dan pekerja LSM. Pemilik tanah terutang (Kotak 2) seyogianya mendapatkan kembali tanah gadai mereka seandainya hukum negara diaplikasikan. Seorang berstatus sosial lebih rendah (lihat Kotak 4) yang telah membangun rumah di atas tanah yang bertahun-tahun digarap kakeknya merasa mempunyai klaim yang sah, dan berani melawan pemimpin-pemimpin adat, meskipun dalam kasus ini ia tidak berhasil; selain kenyataan bahwa pemimpin-pemuka adat berkesempatan menegaskan beberapa ketentuan adat melalui keputusan Pengadilan Negeri. Contoh dalam Kotak 5 juga mengarah pada perubahan persepsi mengenai ketidakadilan, mempertegas pengertian kesetaraan dalam kerangka keadilan, dan sebagai konsekuensinya melawan kaidah-kaidah adat. Kotak 6 dan 7 memaparkan contoh-contoh pengasingan tanah, apakah dengan cara meniadakan pemberlakuan aturan adat, ataupun memperluas pengartiannya sehingga mampu memasukkan kondisi-kondisi baru. Dalam kedua kasus tadi tidaklah terdapat keterjaminan sesungguhnya terhadap penguasaan atas tanah karena hingga saat akhir masih terdapat ketidakpastian mengenai aturan mana yang dapat diberlakukan.

Konklusi akhir adalah bahwa implementasi hukum negara sebagai pengganti aturan *adat* di bidang tata kelola tanah akan sangat bermanfaat bagi kaum miskin dan kelompok masyarakat yang tidak diuntungkan di Sumba. Contoh studi kasus meliputi penegasan: (a) membatasi lamanya jangka waktu gadai tanah, (b) mendaftarkan perjanjian gadai tanpa biaya, (c) mengembangkan kebijakan komprehensif tentang reforma agraria, pendaftaran dan pemerolehan hak, dan perlindungan hak-hak tanah adat masyarakat lokal terhadap kekuatan-kekuatan pasar. Tindakan-tindakan demikian mungkin akan bertentangan dengan ketentuan adat dan akan memerlukan pengkajian saksama untuk mengurangi efek sampingan dan konsekuensi yang tidak diinginkan. Bagaimanapun, adanya tindakan progresif ke depan kemungkinan besar mempunyai suatu dampak dinamis signifikan bagi kaum miskin dan mereka yang tidak diuntungkan di Sumba.

8

Tatkala bencana alam menghadang: Kelenturan dan kelemahan hukum pertanahan Indonesia

Daniel Fitzpatrick

Pendahuluan

Gempa bumi dan gelombang tsunami susulan yang berasal di kedalaman Samudera Hindia pada tahun 2006 mengakibatkan lebih dari 150.000 orang meninggal, meluluhlantakkan lebih dari 200.000 rumah dan lebih dari 500.000 orang kehilangan tempat tinggal dan hidup di pengungsian. Ini baru data yang terekam untuk Indonesia saja.[1] Gempa bawah laut dan tsunami yang terjadi pada tanggal 26 Desember 2006 berdampak sangat buruk pada keberlanjutan sistem pengelolaan, penguasaan dan pemilikan tanah di Aceh. Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), hampir semua dokumen dan arsip pertanahan rusak atau hancur.[2] Tidak terhitung jumlah marka/tanda batas, (termasuk batas-batas alam, misalnya pohon atau jalan setapak) yang lenyap atau musnah. Badan Pertanahan Nasional (BPN) kehilangan hampir seluruh bangunan perkantorannya dan juga kehilangan hampir 30% dari seluruh pegawainya. Tidak kurang dari 7.000 hektar tanah kehilangan kesuburan akibat sisa endapan lumpur, garam, dan erosi (UNIMS dan BRR: 2005:II-5). Setidak-tidaknya 15.000 persil tanah terendam air laut. Kerusakan yang tidak ada taranya ini terjadi tatkala konflik antara pihak pemerintah (Angkatan Bersenjata) dengan kaum pejuang separatisme Aceh masih berlanjut. Konflik mana tidak saja mengakibatkan gelombang pengungsian rakyat Aceh, sekitar 45.000 orang menjadi pengungsi, namun juga gangguan serius bagi keberlangsungan lembaga-lembaga

[1] Data awal Pemerintah Indonesia mencatat 126.602 orang meninggal dunia dan 93.638 orang dilaporkan hilang. Laporan terkemudian memberikan angka lebih rendah untuk orang hilang. Lihat, misalnya, perkiraan sejumlah 36.800 orang hilang, dalam 'Tsunami Recovery Indicators': UNIMS dan BRR Desember 2005. Sejak 1 Januari 2006, Pengadilan Syariah Aceh mengumumkan bahwa semua orang yang dilaporkan hilang telah dinyatakan meninggal dunia.s, r 2005)

[2] Beberapa dokumen arsip yang rusak, khususnya buku tanah untuk Kota Banda Aceh, telah direhabilitasi di Jakarta dengan menggunakan teknik pembekuan selama 12 bulan.

pemerintahan setempat.

Dalam "Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatra Utara", Pemerintah Indonesia menegaskan bahwa rekonstruksi hak-hak atas tanah merupakan bagian terpenting dalam tahap rehabilitasi.[3] Sehubungan dengan itu perlu adanya percepatan pengurusan hak-hak atas tanah untuk mengurangi sengketa tanah dan menjamin terlaksananya program-program pembangunan kembali perumahan, rumah perlindungan sementara, dan peningkatan taraf penghidupan. Upaya menata kembali hak-hak atas tanah harus sekaligus ditempatkan dalam kerangka tuntutan masyarakat umum untuk "membangun kembali dengan lebih baik." "Membangun kembali" yang dimaksud memberikan perhatian lebih banyak kepada sejumlah persoalan, termasuk bagaimana merumuskan rencana tata ruang, standar konstruksi bangunan, mendorong perbaikan taraf penghidupan, dan penyediaan pelayanan publik dan pembangunan kembali infrastruktur. Kondisi lapangan juga menunjukkan bahwa diperlukan tanggapan memadai terhadap perubahan sistem tenurial yang terjadi, khususnya berkenaan dengan hilangnya akses atas tanah yang dialami kelompok-kelompok rentan, seperti kaum perempuan, penyewa dan penggarap, dan mereka yang tanahnya hilang atau musnah akibat gempa dan tsunami.

Beranjak dari apa yang diuraikan di atas, maka mengemuka sejumlah pertanyaan mendasar: sejauh manakah hukum dan administrasi pertanahan Indonesia di Aceh dapat diberdayakan dalam rangka upaya rekonstruksi dan rehabilitasi yang dipercepat dan berkelanjutan? Seberapa besarkah kelenturan dan kemampuan kaidah-kaidah, ketentuan-ketentuan, pranata di Aceh untuk menata kembali persoalan kepemilikan dan penguasaan tanah di Aceh pascabencana? Sejauh manakah sistem penguasaan dan pemilikan tanah mendukung atau justru menghambat upaya pembangunan kembali dengan lebih baik? Kesemua itu mengerucut menjadi empat persoalan penguasaan dan pemilikan tanah yang muncul pada waktu rekonstruksi, yaitu: (1) pemetaan berbasis masyarakat (verifikasi sosial) dan peninjauan kembali secara sistematik pemilikan dan penguasaan tanah; (2) status dan kedudukan hukum penyewa dan penggarap; (3) penyediaan lahan untuk kepentingan pemukiman kembali korban; dan (4) status

[3] Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 30/2005 tentang 'Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatra Utara' (Master Plan for Rehabilitation and Reconstruction for the Regions and People of the Province of Nanggroe Aceh Darussalam and Nias Islands of the Province of North Sumatra) – Buku 1 ("Rencana Induk") II-10, lihat http://www.bappenas.go.id.

serta penanganan hak-hak perempuan atas tanah. Masing-masing persoalan di atas dapat dikembalikan pada kelambatan dan hambatan yang terjadi dalam proses pemulihan kondisi pertanahan di Aceh. Pembahasan atas persoalan di atas seperti akan ditunjukkan kemudian juga mengilustrasikan kegagalan yang sudah berlangsung lama dalam hal penyesuaian dan kejelasan regulasi pertanahan di Indonesia.

Bagian pertama tulisan ini akan memuat analisis terhadap pola penguasaan dan pemilikan tanah di Aceh pascabencana. Tujuannya adalah memberikan gambaran tentang kelenturan serta daya lenting maupun kelemahan regulasi pertanahan Indonesia. Dalam bagian kedua akan dipaparkan latar belakang penguasaan pemilikan tanah serta administrasi pertanahan di Aceh. Termasuk ke dalamnya ialah pembahasan tentang dampak bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami. Bagian ketiga akan mengkaji gagasan dan pelaksanaan pemetaan berbasis masyarakat dan registrasi hak-hak atas tanah yang berlangsung di dalam kerangka proyek Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan di Aceh (*Reconstruction of Aceh Land Administration System*-RALAS Project). Di dalam bagian ini akan diuraikan keberhasilan prakarsa swadaya masyarakat yang akan dibandingkan dengan kegagalan proyek pendaftaran tanah secara sistemik yang diselenggarakan BPN. Bagian keempat akan membahas persoalan pemukiman kembali korban tsunami di Aceh. Di dalam bagian ini akan ditunjukkan kegagalan hukum pertanahan Indonesia untuk memfasilitasi pengadaan tanah skala besar, dengan cepat dan sederhana, untuk keperluan rekonstruksi dan rehabilitasi Aceh. Di bagian kelima tulisan ini akan ditelaah faktor-faktor yang menghambat pengakuan hak-hak kaum perempuan atas tanah di Aceh, termasuk dis-harmoni antara praktik lokal dengan hukum Syariah, serta kegagalan BPN untuk memberi pengakuan status kepemilikan bersama atas tanah yang merupakan harta perkawinan.

Hukum tanah dan administrasi pertanahan di Aceh

Dokumentasi dan pengarsipan surat-surat tanah

Kira-kira 300.000 persil tanah di Aceh langsung terkena dampak bencana gempa dan tsunami (170.000 di daerah perkotaan, 130.000 di daerah perdesaan). Sulit untuk memperkirakan jumlah persil di Aceh yang dikuasai berdasarkan hak-hak formal yang dirinci dalam UUPA. Kebanyakan perkiraan menunjukkan bahwa tanah yang terdaftar dan bersertifikat mencakup kurang lebih 20% dari seluruh persil yang terkena dampak bencana tersebut. Prosentase tanah bersertifikat ini mungkin sama dengan yang ada di daerah-daerah lain di Indonesia. Namun, seorang informan di BPN mengemukakan bahwa hanya 6000 sertifikat hak atas tanah (2%) telah diterbitkan atas bidang-bidang tanah

yang terkena bencana, sedangkan untuk seluruh wilayah Aceh baru diterbitkan sejumlah 100.000 sertifikat tanah. Angka relatif rendah ini tidak lalu harus dimaklumi. Ini dikatakan dengan mengingat kenyataan bahwa program ajudikasi —kecuali PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria)— tidak pernah menyentuh. Di samping itu harus pula diperhatikan ketidakmampuan pemerintah pada umumnya untuk menyediakan jasa layanan publik akibat konflik bersenjata dengan kelompok separatis Aceh.

Sertifikat hak atas tanah sebenarnya disimpan sendiri oleh para pemegang hak atas tanah. Sedangkan arsipnya disimpan di kantor BPN setempat. Namun sedemikian cepat dan dahsyat bencana yang menimpa Aceh sehingga hampir seluruh arsip pertanahan untuk wilayah-wilayah yang terkena bencana musnah atau tidak lagi dapat diperbaiki. Semua arsip dan informasi pertanahan yang disimpan di kantor-kantor BPN di Aceh, kecuali yang berada di Meulaboh, juga rusak berat bahkan hancur. Sampai awal pertengahan tahun 2006, baru sekitar 20% data pertanahan yang tersimpan di kantor pertanahan di Banda Aceh yang berhasil diungkap kembali melalui teknik-teknik pembekuan atau pemindaian digital. Proses untuk mendapatkan kembali data pertanahan yang rusak atau hilang ternyata memerlukan waktu lebih dari enam bulan. Kelambanan inilah yang kemudian memunculkan sejumlah hambatan dalam pelaksanaan proses rekonstruksi (dibahas pada bagian berikut).

Sebagian besar bidang tanah yang terkena gelombang tsunami di Aceh oleh BPN diklasifikasikan sebagai tanah *hak milik adat*. Sekalipun tanah milik adat tidak disertifikasi, tanah dengan status demikian tetap dicatatkan dalam ragam register pertanahan lain. Pola pencatatan demikian kerap terabaikan dalam perdebatan tentang "*adat*" modern Indonesia. Di Aceh, catatan tertulis tentang informasi pertanahan biasanya muncul sebagai akibat dibuatnya jual-beli tanah (akta jual-beli), atau terjadinya penghibahan tanah, atau karena pewarisan (akta waris) atau pembagian harta bersama akibat perceraian. Transaksi demikian biasanya didasarkan atas apa yang dikenal sebagai pengakuan kepemilikan-penguasaan tanah secara *sporadik*. Bentuknya ialah surat keterangan pengakuan atas keabsahan penguasaan fisik dan kepemilikan adat dari tanah yang bersangkutan. Akta-akta di atas biasanya dipersiapkan dan dibuat oleh kepala desa atau camat dan dengan dihadiri dan ditandatangani oleh saksi-saksi yang merupakan wakil pihak-pihak yang bersangkutan. Jika camat dilibatkan dalam kapasitasnya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), surat pengalihan hak atas tanah akan dibuat dalam bentuk akta notariil. Menurut aturan yang berlaku, camat sebagai PPAT diwajibkan untuk meneruskan tindasan akta notariil tersebut kepada BPN. Meskipun demikian. dalam praktik para pihak yang berkepentingan kerap justru menghindari keterlibatan BPN untuk

mengurangi biaya transaksi.

Bentuk sistem administrasi pertanahan lokal seperti digambarkan di atas dapat ditemukan tersebar di seluruh Indonesia. Khususnya di Aceh tampak lebih kentara dan kemungkinan besar ini terjadi karena terselenggaranya tata pemerintahan *kemukiman* yang ter-desentralisasi sejak masa Kesultanan (lihat selanjutnya di bagian bawah). Bahkan juga informan-informan dari BPN di Aceh mengakui bahwa sistem administrasi pertanahan lokal merupakan bentuk paling penting dan terutama. Sebaliknya tidak banyak orang Aceh mengerti atau mempercayai sistem formal administrasi pertanahan yang dikembangkan BPN. Sebenarnya ada banyak keuntungan dari administrasi pertanahan yang ter-desentralisasi, yakni keterjangkauan biaya dan kedekatan dengan pengguna. Namun sebagaimana ditunjukkan oleh apa yang terjadi di Aceh, dalam kenyataan struktur dan sistem lokal administrasi pertanahan di Indonesia berlapis-lapis, terfragmentasi dan rawan terhadap dampak atau bencana eksternal seperti bencana yang terjadi di Aceh. Kondisi ini sebagian besar disebabkan karena pengarsipan di tingkat lokal tidak lengkap, dan juga tidak terdapatnya mekanisme ajeg berkenaan dengan penggandaan dan penyimpanan arsip di tingkat regional maupun nasional. Akibatnya, sebagaimana terjadi di Aceh, informasi pertanahan lokal khususnya untuk wilayah yang terkena bencana seluruhnya hanyut atau musnah dan tidak dapat diselamatkan.

Penguasaan dan pemilikan (hak atas) tanah

Kepemilikan tanah secara individual tampaknya jauh lebih lazim di Aceh daripada di daerah-daerah lain di Indonesia, terutama jika dibandingkan dengan daerah-daerah yang menjunjung tinggi kepemilikan komunal atas tanah seperti di Bali dan Sumatra Barat. Di kawasan bencana di Aceh, tampaknya yang paling umum ialah penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hak milik adat yang berbasiskan keluarga. Penguasaan individual ini tidak hanya berlaku untuk tanah-tanah yang dipergunakan untuk bangunan rumah tinggal, namun juga untuk sawah dan ladang mereka. Dominasi individualisasi kepemilikan dan penguasaan tanah kemungkinan besar terjadi sebagai pengaruh dari prinsip-prinsip hukum waris Islam yang telah begitu lama berlaku di Aceh. Hukum Syariah (Islam) mensyaratkan bahwa tanah warisan akan dibagi habis di antara anggota-anggota keturunan darah secara langsung. Sedemikian kuat keberlakuan prinsip kepemilikan dan pewarisan tanah ini sehingga hanya sedikit tanah warisan yang dapat diredistribusikan kepada anggota masyarakat pascatsunami, baik mereka yang memang sungguh-sungguh membutuhkannya atau hanya sekadar mencoba mengambil untung. Sebaliknya, kerap tanah warisan berpindahtangan kepada anggota keluaga yang bukan lagi bagian dari

penduduk desa yang bersangkutan (temuan penting ini akan dibahas pada bagian yang lain).

Namun demikian, ini tidak berarti bahwa konsep *hak milik adat* di Aceh dapat begitu saja dapat disandingkan dengan hak milik perseorangan menurut UUPA. Dibandingkan dengan kepemilikan berdasarkan undang-undang, khususnya masyarakat desa, masih memegang kekuasaan untuk turut menentukan pemanfaatan dan pemindahtanganan kepemilikan atau penguasaan tanah. Peneliti Aceh (misalnya El Hakimy 1982), dan temuannya juga dikuatkan oleh penelitian lapangan yang dilakukan penulis, mengesankan bahwa hak milik adat, khususnya di kawasan perdesaan di Aceh, dalam kenyataannya:

- Hanya dapat dijual atau dialihkan dengan syarat tetangga terdekat (kemungkinan juga kepada anggota masyarakat lainnya) mendapat penawaran pertama;
- Tidak dapat dijual kepada orang di luar masyarakat yang bersangkutan (sekalipun boleh disewakan, dan sebagainya, dengan persetujuan masyarakat yang bersangkutan).
- Ditundukan pada hak akses legitim dari tetangga dan masyarakat lainnya (masyarakat tidak kehilangan hak atau kesempatan untuk mendapatkan manfaat dari tanah milik adat); dan
- Pada tataran teori, tanah milik adat dapat diambilalih oleh masyarakat untuk kepentingan masyarakat bersama.

Sebaliknya, keberlakuan pembatasan-pembatasan di atas terhadap hak milik adat atas tanah di kawasan perkotaan atau pinggiran kota tidaklah sekuat seperti di perdesaan. Bahkan sering pembatasan demikian tidak lagi berlaku. Lebih lagi, sebagaimana lazim di sejumlah wilayah lainnya di Indonesia lainnya, luas lingkup hak milik adat kerap muncul sebagai kesepakatan-kesepakatan yang muncul dalam interaksi dan negosiasi antara anggota-anggota masyarakat dengan *keucik* (kepala desa). Ketentuan tentang hak milik adat dan batasan-batasan darinya bukanlah suatu aturan umum ajeg yang berlaku dalam segala situasi.

Sampai tingkatan tertentu pemahaman atas hak milik adat di kawasan perdesaan yang dilingkupi pembatasan-pembatasan kepentingan bersama masyarakat dapat disetarakan dengan *hak ulayat*, meskipun istilah ini yang dipakai secara luas di Indonesia tidak lazim digunakan oleh penduduk asli Aceh (El Hakimy 1982:20-1). Menurut El Hakimy, masyarakat Aceh tidak menyebut tanah komunal sebagai *tanah ulayat* tetapi sebagai:

- *tanoh mukim* (*public communal land*);
- *tanoh umum* (*public land*);
- *tanoh rakyat* (*the people's land*); dan
- *tanoh masyarakat* (*the community's land*).

Jauh sebelum berlakunya UUPA (UU No. 5 tahun 1960) serta sistem pendaftaran tanah yang mengandalkan sertifikasi tanah oleh BPN dan pembuatan akta tanah oleh PPAT, di Aceh dapat kita temukan telah berkembang suatu sistem pengaturan dan pembedaan ragam transaksi tanah. Dalam tradisi Aceh, mekanisme untuk pengalihan hak-hak *adat* atas tanah meliputi: *pusaka* (warisan); *penghibahan* (memberikan sebagai hadiah); *publoue* (menjual); *gantoue peunayah* (ganti kerugian); *peugala* (gadai); *mawaih* (bagi-hasil) dan *peuwakeuh* (mewakafkan tanah) (El Hakimy 1982:65). Pada umumnya, transaksi-transaksi demikian disaksikan atau disahkan oleh pejabat-pejabat lokal, yaitu *mukim* semasa kesultanan, dan *keucik (*kepala desa*)* atau camat sesudah kemerdekaan Indonesia.

Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Dari sudut pandang hukum formal, BPN adalah satu-satunya badan yang berwenang melakukan survey tanah dan menerbitkan sertifikat hak atas tanah di Indonesia. Di samping itu, BPN juga memiliki kewenangan untuk menetapkan batas-batas dari bidang tanah yang mungkin saja tidak terdaftar, atau sudah terdaftar tetapi masih belum memiliki surat ukur atau peta lokasi [lihat PP No. 24 tahun 1997, Pasal 19 ayat (1)]. Sebagaimana dibahas dalam bagian lain tulisan ini, kewenangan menetapkan batas-batas tanah yang diberikan kepada BPN ternyata memunculkan banyak masalah dalam kegiatan rekonstruksi Aceh. Sebabnya ialah karena ketentuan tersebut mengesampingkan hak anggota masyarakat untuk berperan serta memetakan, mengukur dan menetapkan sendiri batas-batas tanah mereka. BPN pada akhirnya memutuskan untuk tidak menerima keabsahan pemetaan berbasis masyarakat, dan bersiteguh pada pandangan bahwa ragam pemetaan tanah berbasis masyarakat yang dibuat pascatsunami hanya dapat digunakan sekadar sebagai sumber rujukan.

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, ataupun Undang-undang tentang Otonomi Khusus untuk Provinsi NAD kiranya tidak berdampak terhadap struktur dan tata kerja BPN di Aceh. Pengalaman penulis —sebagai pihak yang mengembangkan dan menawarkan paket bantuan pascatsunami senilai US$26 juta atas nama UNDP— dengan BPN adalah bahwa semua keputusan penting masih tetap dibuat dan diambil di Jakarta dan bukan di Banda Aceh. Staf yang diperkerjakan di Proyek RALAS didatangkan dari bagian-bagian Indonesia lainnya. Ini dilakukan, terutama, karena kapasitas BPN di Aceh sangat terbatas akibat konflik dengan kelompok separatis dan kemudian gempa bumi serta tsunami. Untuk yang disebut terakhir, tsunami yang melanda Aceh, mengakibatkan meninggalnya 30% staf BPN di Banda Aceh, menghancurkan tiga bangunan kantor BPN —termasuk yang di Banda

Aceh dan Simeulue— dan mengakibatkan kerusakan berat pada tiga bangunan kantor lainnya. Di daerah yang terkena tsunami hanya bangunan kantor BPN di Meulaboh yang masih utuh. Ini semua berarti bahwa BPN sebagai satu institusi yang masih tersentralisasi tidak dapat diandalkan untuk mendukung upaya restorasi penguasaan dan pemilikan tanah pascabencana.

Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32 tahun 2004) memberikan kewenangan substansial dalam hal administrasi pertanahan kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten di Indonesia. Undang-undang baru tentang Pemerintahan Aceh (UU No. 11 tahun 2006) bahkan memuat peraturan yang lebih maju. Melalui undang-undang tersebut kewenangan administrasi umum pertanahan dialihkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah khusus provinsi NAD dan pemerintah daerah kabupaten (Pasal 21 butir 3). Pemerintah daerah kabupaten dan kota mempunyai wewenang administrasi pertanahan di dalam batas wilayah teritorial mereka (Pasal 17), dan pemerintah daerah provinsi mempunyai wewenang fungsi administrasi pertanahan yang melintasi batas wilayah kabupaten dan kota (Pasal 16). Dengan satu pengecualian, peluang-peluang pendelegasian administrasi pertanahan sampai dengan sekarang belum terwujud di Aceh.

Pengecualian tersebut berkenaan dengan administrasi pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan. Pemerintah daerah kabupaten sekarang memiliki kewenangan konstitusional untuk menjalankan kegiatan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan (demi kepentingan umum) di Indonesia. Di Aceh, pendelegasian kewenangan demikian memunculkan hambatan yang serius bagi ikhtiar reinventarisasi tanah pascatsunami untuk proyek-proyek perumahan, pemukiman kembali dan infrastruktur. Pemerintah daerah kabupaten tidak memiliki dana cukup untuk menjalankan proyek pengadaan tanah dalam skala besar. Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR) Aceh menyediakan dana tetapi tidak mempunyai kapasitas yang cukup untuk mendukung proses pengadaan tanah yang memadai dengan tingkat ganti kerugian yang sepadan. Beberapa bidang tanah yang pengadaannya dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten ternyata tidak cocok untuk perumahan masyarakat, dan sejumlah korban tsunami menolak untuk dimukimkan kembali. Di samping itu, sejumlah pemegang hak atas tanah masih terus mempersengketakan besaran kompensasi yang telah dibayarkan kepada mereka. Persoalan-persoalan ini akan dibahas di bagian berikut dari tulisan ini.

Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh (BRR)

BRR Aceh didirikan sebagai lembaga nasional untuk mengelola dan mengawasi kegiatan rekonstruksi di Aceh dan Nias. Sekalipun Direktorat Pertanahan BRR melakukan koordinasi dengan BPN dan RALAS, Direktorat ini tidak menjalankan fungsi administrasi pertanahan. BRR menerbitkan regulasi atau pedoman penting berkenaan dengan tiga bidang penting: pengadaan tanah dan pemukiman kembali, penanganan penyewa dan mereka yang menduduki tanah tanpa alas hak, dan pensertifikatan tanah harta perkawinan. Kesemuanya kelak muncul sebagai sumber masalah dan menjadi faktor yang memperlambat upaya rekonstruksi Aceh.

Peran camat

Camat sangat penting peranannya dalam sistem administrasi pertanahan pada tingkat pusat maupun lokal. Di luar Banda Aceh, camat merupakan satu-satunya PPAT. PPAT menyiapkan akte notariil tentang jual-beli tanah, hibah, warisan, pembagian dan pemecahan (*splitsing*) tanah. Camat juga yang terlibat dalam pendaftaran tanah *sporadik*, yaitu penerbitan surat keterangan berkenaan dengan pemilikan tanah yang dikuasai secara fisik dan penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hukum adat. Namun sebagaimana telah disinggung di muka, hanya sedikit saja dari banyak surat-surat tanda bukti hak atas tanah yang diterbitkan camat dilaporkan kepada BPN, dengan tujuan mengurangi beban kerja BPN dan menghemat biaya administrasi dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kondisi seperti inilah yang menyebabkan camat menjadi figur sentral yang menjalankan sistem administrasi pertanahan lokal yang beroperasi di luar BPN. Mengingat posisinya yang demikian sentral, maka tidak mengherankan bila camat juga kerap akan menawarkan campur tangannya dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan yang tidak dapat dituntaskan pada tingkat desa.

Namun, dalam kenyataan tidak satu pun program bantuan komprehensif ditujukan untuk meningkatkan fungsi administrasi pertanahan tingkat kecamatan di Aceh. Bahkan Proyek RALAS sama sekali mengabaikan pemerintahan di tingkat kecamatan. Namun demikian, sebagaimana juga terjadi di banyak wilayah di Indonesia, masyarakat lokal Aceh kiranya akan terus menggunakan jasa layanan administrasi pertanahan yang diberikan camat dan kepala desa, khususnya untuk urusan-urusan pengesahan dan penerbitan surat-surat tanda bukti hak atas tanah, sekalipun mereka telah memiliki sertifikat hak atas tanah terbitan BPN. Sistem administrasi pertanahan lokal seperti itu dalam kenyataan lebih hemat biaya, lebih mudah dan lebih dikenal masyarakat setempat daripada mekanisme administrasi pertanahan yang dikembangkan BPN. Sebagaimana telah disingging terdahulu,

kenyataan ini mengakibatkan kerentanan administrasi pertanahan pada bencana, yakni karena ketidaklengkapan pengelolaan administrasi pertanahan lokal. Kiranya hal di atas juga menjadi titik lemah dari RALAS maupun program-program pendaftaran atau formalisasi hak atas tanah lainnya. Sekalipun biaya yang dikeluarkan untuk mengurus pendaftaran tanah cukup mahal dan prosesnyapun rumit, hal itu saja kiranya bukan jaminan. Di masa mendatang kelengkapan informasi pertanahan dan akurasi dari sertifikat yang diterbitkan BPN akan terus berkurang karena transaksi-transaksi tanah dan pengalihan kepemilikan dan penguasaan atas tanah tidak dimutakhirkan dalam arsip dan buku induk pertanahan BPN.

Pemerintah desa

Peraturan tentang struktur dan wewenang pemerintah desa di Aceh sekarang ini dapat ditemukan di dalam sejumlah peraturan daerah: *Perda* No. 7 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan *Adat*; *Qanun* No. 4 tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; dan *Qanun* No. 5 tahun 2003 tentang Pemerintahan Gampong dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Di bawah payung undang-undang tentang otonomi khusus Aceh, "*Qanun*" adalah istilah untuk *Peraturan Daerah (Perda)*; dan "*gampong*" istilah untuk *desa*.

Di dalam Perda No. 7 tahun 2000 dijabarkan aktor-aktor terpenting dalam struktur pemerintahan desa. *Keucik* adalah kepala desa. Sekalipun *keucik* menerima honor dari pemerintah, ia dipilih dan diangkat oleh masyarakat desa dan bukan diangkat oleh pemerintah. Dengan beberapa pengecualian tertentu, tingkat kepercayaan masyarakat desa terhadap *keucik* tampaknya cukup tinggi, meskipun itu tidak serta-merta berarti bahwa tidak pernah terjadi manipulasi program bantuan pembangunan kembali rumah-rumah di Aceh oleh kepala desa demikian. Lebih lagi, tidak seperti di wilayah-wilayah lain di Indonesia, pemerintahan desa di Aceh tidak terpilah menjadi dua struktur terpisah antara pemerintahan desa formal dan pemerintahan adat, sebagaimana terjadi akibat upaya penyeragaman struktur pemerintahan desa yang dicanangkan pemerintahan Soeharto sejak tahun 1979. Secara teoretis, *keucik* dibantu oleh dua badan penasihat desa: *tuha peut* (untuk urusan hukum dan agama) and *tuha lapan* (untuk urusan ekonomi dan pembangunan). Dalam kenyataannya, kedua badan penasihat ini sering tidak terbentuk secara formal. *Keucik* juga dibantu oleh imam desa (*imam meunasah*). Imam desa inilah yang dalam pelaksanaan Proyek RALAS turut membantu menentukan siapa yang menjadi ahli waris dan wali.

Pemerintahan desa di Aceh, berbeda dengan desa-desa di provinsi lainnya di Indonesia, mengenal dan mempertahankan "*mukim*", pranata yang tersisa dan diwariskan masa Kesultanan. Seorang *mukim* sejatinya

berfungsi sebagai kepala unit administratif lokal yang tersebar di sekeliling mesjid utama. *Qanun* 4 tahun 2003 mengukuhkan kembali *mukim* sebagai kepala pemerintahan lokal di Aceh —di atas tingkat desa tetapi di bawah tingkat kecamatan. Baik *keucik* maupun *mukim* bertanggungjawab untuk menerapkan *adat* dalam penyelesaian sengketa di tingkat desa, termasuk juga dalam menyelesaikan sengketa antara desa yang terkait dengan tugas *mukim*. Meskipun demikian, serupa dengan yang terjadi dengan *tuha peut* dan *tuha lapan*, tidak semua wilayah di Aceh membentuk dan menugaskan seorang *mukim*.

Pengadilan syariah

Perda No. 7 tahun 2000 menentukan bahwa hukum Syariah merupakan tolak ukur dalam pemberlakuan dan penerapan *adat* di Aceh. Sebagaimana diutarakan pakar-pakar hukum adat lain, ketentuan di atas berbanding terbalik dengan prinsip "penyerapan" yang dikembangkan pada zaman pemerintah kolonial Hindia-Belanda. Berdasarkan prinsip penyerapan tersebut hukum Islam dianggap berlaku sepanjang telah diserap ke dalam (hukum) adat.

Pemberlakuan hukum Syariah di Aceh merupakan produk kebijakan otonomi khusus. UU No. 44 tahun 1999 memungkinkan diberlakukannya Hukum Syariah di Aceh, dan UU No. 18 tahun 2001 membuka peluang dibentuknya (kembali) Pengadilan Syariah. Berdasarkan Qanun No. 10 tahun 2002, Pengadilan Syariah memiliki yurisdiksi, antara lain, terhadap penetapan waris, perwalian, dan status hukum orang raib/hilang. Sekalipun Pengadilan Syariah tidak memiliki yurisdiksi untuk memeriksa dan menyelesaikan sengkata pertanahan (lihat UU No. 7 tahun 1989, Pasal 50), pengadilan ini berwenang memutus hak penguasaan atau pemilikan atas tanah sepanjang hal itu merupakan bagian dari sengketa pewarisan (lihat UU No. 3 tahun 2006 yang merupakan amandemen terhadap UU No. 7 tahun 1989 tentang Pengadilan Agama). Perluasan lebih lanjut dari yurisdiksi Pengadilan Syariah terhadap sengketa-sengketa pertanahan dapat saja terus terjadi berdasarkan ketentuan-ketentuan yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi.[4]

[4] Berdasarkan Keputusan Mahkamah Agung No. KMA/070/SK/X/2004, Ketua Mahkamah Agung Indonesia mengesahkan perluasan yurisdiksi Pengadilan Syariah sehingga mencakup penanganan perkara keperdataan (*muamalat*), sejauh kewenangan ini diteguhkan oleh Provinsi melalui peraturan daerah provinsi. Undang-undang tahun 1997 tentang Pemerintahan di Aceh [Pasal 128 ayat (4)] juga bermaksud melalui regulasi di tingkat provinsi memperluas kewenangan Pengadilan Syariah. Untuk kajian tentang persoalan ini lihat UNDP (2006:36).

Pengurusan sertifikat tanah secara sistematik dan Proyek RALAS

Mekanisme primer yang tersedia untuk memulihkan kepastian hukum dari penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah Aceh pascabencana ialah Proyek RALAS. Sekalipun proyek ini juga mencakup pendanaan program pengembangan dan rekonstruksi masyarakat dan infrastruktur BPN, pokok dari program ini (senilai US$ 20,34 juta) adalah sertifikasi hak-hak atas tanah. Kegiatan-kegiatan yang didanai dalam kerangka program ini mencakup survey dan pemetaan, ajudikasi dan pendaftaran hak-hak atas tanah, dan penerbitan sertifkat tanah sesuai prioritas wilayah tertentu: (i) Prioritas 1 – wilayah yang diperuntukkan sebagai areal pemukiman dan perumahan, termasuk areal yang diperuntukkan bagi pembangunan gedung-gedung pelayanan publik seperti sekolah, rumah sakit dan kantor-kantor pemerintah (diperkirakan 100.000 persil); (ii) Prioritas 2 – semua wilayah lainnya yang terkena bencana (diperkirakan 200.000 persil); dan (iii) Prioritas 3 – wilayah yang langsung berbatasan dengan wilayah yang terkena bencana (diperkirakan 300.000 persil). Proyek RALAS di atas dirancang oleh sebuah tim yang dibentuk oleh Bank Dunia yang mengunjungi Aceh pada bulan April 2005. Pelaksanaannya diserahkan kepada BPN yang mendapat bantuan dari beberapa staf nasional perwakilan Bank Dunia.

Berbeda dengan program sertifikasi tanah lainnya di Indonesia, Proyek RALAS tidak serta-merta melibatkan petugas-petugas BPN dalam hal ajudikasi. Justru sebaliknya, sebagaimana ditetapkan di dalam Pedoman BPN tentang pendaftaran tanah di wilayah pascabencana di Aceh, diprakarsai suatu pendekatan "dari bawah ke atas"' (Keputusan Kepala BPN No. 114-II/2005 tentang Pedoman Pendaftaran Tanah bagi wilayah-wilayah pascatsunami). Dalam pedoman ini ditegaskan bahwa BPN merupakan lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan di bidang pendaftaran tanah, termasuk dalam hal survey batas-batas tanah. Selanjutnya dinyatakan pula bahwa:

> *Penetapan batas-batas tanah maupun penguasaan/pemilikan tanah harus diselenggarakan berdasarkan persetujuan dari masyarakat* [kursif oleh penulis]. Dalam hal ini, peran BPN adalah memberikan peneguhan hukum atas penetapan garis batas dan penguasaan/pemilikan tanah, dengan ketentuan bahwa tetap harus dilakukan validasi terhadap dokumen pemerintah lain yang ada.

Kutipan di atas kita temukan di bawah judul: "Apa yang membedakan program ajudikasi berorientasi masyarakat ('CDA' - *Community Driven Adjudication*) dengan program pendaftaran tanah sistemik yang diselenggarakan BPN?

Corak sertifikasi tanah berbasis masyarakat dalam Proyek RALAS agak berbeda dengan prosedur sertifikasi sebagaimana ditentukan

Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 tahun 1997). Peraturan Pemerintah ini tidak memuat pengaturan tentang peran dan fungsi perjanjian berbasis masyarakat berkenaan dengan penguasaan/pemilikan tanah serta penetapan batas-batas tanah. Peraturan tersebut hanya menyebutkan bahwa keterangan yang diberikan seorang saksi yang didengar keterangannya di bawah sumpah dapat dipergunakan sebagai bukti sah dari kepemilikan tanah, dan bahwa demarkasi batas-batas tanah harus diselenggarakan –-sejauh memungkinkan— atas dasar kesepakatan antara pemegang hak dengan tetangga yang langsung berbatasan [Pasal 19 ayat (1)].

Dengan ajudikasi berbasis masyarakat sebagaimana dikembangkan dalam program RALAS, setiap orang yang mengaku sebagai pemegang hak atas tanah menandatangani pernyataan penguasaan/pemilikan tanah, pernyataan mana telah disetujui terlebih dahulu oleh tetangga yang berbatasan dan kepala desa (BPN RALAS Manual, Lampiran 1). Dalam hal pemegang hak telah meninggal dunia, panduan RALAS menetapkan prosedur cara bagaimana kepala desa dan imam desa (*imam meunasah*) mengidentifikasi para ahli waris. Kepala desa dan imam desa juga berwenang untuk menunjuk dan menetapkan wali pengampu bagi ahli waris yang masih di bawah umur. Berkenaan dengan pewarisan dan perwalian di atas, pengadilan Syariah yang sidangnya berpindah-pindah dapat mengesahkan keputusan kepala desa dan imam desa. Pengadilan atau sidang keliling ini didanai oleh UNDP.

Jika surat pernyataan telah lengkap dibuat dan ditandatangani, BPN akan mengadakan pengukuran dan pemetaan (survey) bidang-bidang tanah yang telah diidentifikasi dengan menggunakan surveyor terakreditasi. Sebagaimana telah disebutkan, surveyor demikian galibnya adalah pegawai BPN dari luar daerah Aceh. Sesudah melakukan pengukuran, BPN akan menyiapkan peta (dasar) pendaftaran berbasis masyarakat yang mengidentifikasi batas-batas tanah dan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Peta ini akan dipasang pada papan pengumuman desa selama 30 hari. Selama jangka waktu tersebut, pihak ketiga dapat mengajukan keberatan untuk menjadi bahan masukan dan pertimbangan dalam rapat desa atau tim BPN yang menangani keluhan masyarakat di tingkat provinsi. Setelah lewat jangka waktu tersebut atau dalam hal adanya keberatan, keputusan telah dijatuhkan, maka BPN akan menerbitkan sertifikat hak atas tanah dalam batas waktu 90 hari terhitung sejak tanggal dimulainya kegiatan pengukuran.

Dibandingkan dengan program sertifikasi tanah lainnya, rancangan Proyek RALAS cukup inovatif. Kegiatan pendaftaran tanah di bawah Proyek RALAS tanggap terhadap kebutuhan percepatan upaya menjamin kepastian hak atas tanah dalam kerangka mendukung pembangunan kembali wilayah pascabencana. Proyek tersebut juga

memenuhi, paling tidak sebagian, himbauan untuk lebih banyak melibatkan *masyarakat adat* di dalam formalisasi hak-hak atas tanah di Indonesia. Jika demikian, maka pertanyaannya ialah sejauh mana ajudikasi berorientasi masyarakat dapat menjadi titik tolak dalam upaya rekonstruksi di Aceh? Apa hambatan legal ataupun institusional yang mengurangi efektivitas ajudikasi berorientasi masyarakat, khususnya berkenaan dengan penetapan penguasaan/pemilikan tanah serta batas-batas tanah? Penelitian lapangan yang penulis lakukan, termasuk di dalamnya dua tahun dalam kedudukan sebagai penasihat ahli UNDP untuk urusan hak-hak atas tanah, memunculkan temuan-temuan sebagai berikut.

Ajudikasi berorientasi masyarakat telah berhasil mendukung rekonstruksi di Aceh

Beberapa laporan terdahulu menekankan bahwa ketidakpastian penguasaan dan pemilikan tanah menjadi penyebab utama lambannya pembangunan perumahan penduduk di Aceh. Sebenarnya keterlambatan itu tidaklah seburuk yang dibayangkan. Lebih buruk ialah kenyataan tidak adanya mekanisme yang jelas di Indonesia untuk memulihkan hak-hak atas tanah pascabencana alam seperti yang terjadi di Aceh. Pada bulan-bulan pertama tahun 2005, belum ditetapkan bahwa masyarakat akan dilibatkan dalam hal penetapan kembali kepastian hukum atas penguasaan dan pemilikan tanah. Bahkan beberapa usulan tentang itu lebih bersifat "dari atas ke bawah". Salah satu usulan ialah dilakukannya rekonstruksi data pertanahan dengan perujukan silang pada data dasar yang dikelola pemerintah, misalnya daftar pemilih dan register wajib pajak bumi dan bangunan. Pembuat usulan ini rupanya tidak menyadari tidak lengkapnya arsip pemerintah di Aceh dan juga mengabaikan kemungkinan akan adanya kemacetan dalam koordinasi dan pertukaran informasi antar instansi pemerintah.

Satu proposal lain, yang diajukan oleh petugas-petugas BPN tingkat provinsi, mencakup penerbitan surat keterangan hak atas tanah yang bersifat sementara oleh BPN, dan penggantian sertifikat tanah yang hilang melalui mekanisme hukum yang ada. Cara ini kiranya juga akan berujung pada keterlambatan, satu dan lain, karena pelaksanaannya sepenuhnya tergantung pada BPN, lembaga pemerintah yang terkenal sangat disfungsional. Beranjak dari itu semua, panduan RALAS, yang dirancang oleh konsultan-konsultan Indonesia yang ditugaskan oleh Bank Dunia dan bukan oleh staf BPN, mengenalkan ajudikasi berbasis masyarakat sebagai titik tolak untuk menyelenggarakan kegiatan identifikasi tanah, penetapan batas dan ajudikasi. BPN yang sebenarnya tidak begitu menyukai ajudikasi berbasis masyarakat pada akhirnya menyetujui usulan ini. Namun itu terjadi setelah BPN mendapat cukup

banyak tekanan dari masyarakat sipil, UNDP dan —yang terpenting— Kantor Perwakilan Bank Dunia di Jakarta.

Persoalannya di sini ialah bagaimana sebenarnya sumbangan kegiatan pemetaan tanah berbasis masyarakat (atau ajudikasi berorientasi masyarakat) bagi keberhasilan upaya rekonstruksi Aceh pascabencana? Pertama, ajudikasi berbasis masyarakat memberikan landasan kepastian hukum yang cukup bagi penyedia dan pembangun perumahan untuk memulai kegiatan membangun rumah, sekaligus menghindari kelambanan dengan menyampingkan pendekatan "atas ke bawah". Dalam praktik, dokumen pertama hasil ajudikasi berbasis masyarakat, keterangan kepemilikan dan penguasaan atas tanah yang telah diverifikasi oleh pihak yang berwewenang, memberikan landasan hukum yang cukup guna memulai kegiatan membangun hampir semua jenis/tipe bangunan atau rumah tinggal. Bahkan di wilayah-wilayah yang belum dimasuki Proyek RALAS, keputusan lokal dalam bentuk daftar pemegang hak atas tanah yang disiapkan oleh *keucik* atau *camat* umumnya sudah dianggap cukup sebagai dasar hukum untuk memulai kegiatan pembangunan kembali perumahan. Penelitian lapangan yang dilakukan penulis menunjukkan bahwa ternyata hanya satu pemasok pembangunan perumahan, sebuah badan di bawah naungan Palang Merah Indonesia yang memutuskan menunggu terbitnya sertifikat hak atas tanah sebelum memulai pembangunan. Penyedia perumahan lainnya langsung melakukan kegiatan pembangunan dengan hanya berbekal surat keterangan yang dibuat oleh pejabat pemerintah daerah, dan biasanya setelah mengadakan konsultasi dengan *keucik,* camat dan kadang-kadang bupati atau walikota,.

Kedua, sangat mengesankan kenyataan bahwa hanya sedikit sekali sengketa pertanahan yang muncul dari kegiatan pembangunan perumahan. Kebanyakan sengketa pertanahan yang terjadi diakibatkan oleh kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sengketa harta waris, penetapan ahli untuk anak yatim piatu serta pelanggaran batas antar tetangga. Hanya ada sedikit kejadian, rumah dibangun di lokasi yang salah, misalnya di atas tanah publik atau melewati batas-batas tanah. Berlawanan dengan kekhawatiran semula, tidak terdapat cukup bukti bahwa penyerobotan tanah (bila terjadi) disebabkan oleh benturan kepentingan kaum elite di luar dengan kaum elite perdesaan. Mengingat kondisi pascabencana yang parah sehingga rendahnya frekuensi sengketa pertanahan di Aceh merupakan bukti kelenturan dan keunggulan sistem pendaftaran tanah berbasis masyarakat.

Ajudikasi berorientasi masyarakat memerlukan otoritas dan verifikasi legal

Per tanggal 31 Januari 2006, melalui ajudikasi berbasis masyarakat dalam Proyek RALAS, telah diukur, dipetakan dan disertifikasi

sejumlah 15.000 persil (Multi Donor Fund for Aceh and Nias Project 2006:3). Namun demikian, khususnya berkenaan dengan pemetaan di lapangan, dan penetapan batas-batas tanah masih banyak yang dapat dan harus dilakukan lembaga swadaya ataupun pembangun/penyedia perumahan. Pemetaan yang ada sering tidak dilengkapi dengan data yuridis komprehensif, seperti daftar pemilik/pemegang hak, data ahli waris dan penetapan wali pengampu untuk ahli waris di bawah umur. Dari wawancara yang penulis lakukan terungkap bahwa sebagian besar lembaga swadaya masyarakat dan pihak penyedia perumahan yang terlibat di dalam pemetaan berbasis masyarakat sengaja menghindari pengumpulan data yuridis secara langsung. Menurut mereka informasi seperti ini merupakan urusan hukum dan berada di luar lingkup wewenang mereka. Sedangkan pihak internasional penyedia perumahan, sebaliknya justru menginginkan agar pelaksanaan pemetaan di lapangan dilakukan sepenuhnya dalam koridor hukum untuk menghindari timbulnya sengketa pertanahan di kemudian hari, dan sekaligus mementingkan percepatan pemenuhan kebutuhan perumahan.

Dalam waktu enam bulan pertama setelah bencana di Aceh, para korban yang selamat, para petugas Proyek RALAS dan mereka dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) aktif menjalankan pekerjaan pemetaan tanah berbasis masyarakat. Di wilayah di luar Banda Aceh, pendukung utama pendekatan ini ialah *camat*, *keucik* dan penduduk lokal yang selamat. Sedangkan di Banda Aceh dan di beberapa bagian lain dari Aceh Besar, pendukung utama pendekatan tersebut adalah LSM. Pada bulan Juli 2005 menurut suatu laporan sekitar lebih dari 80% wilayah Banca Aceh yang terkena bencana telah berhasil dipetakan oleh sejumlah LSM (termasuk ke dalamnya FBA, YIPD, Uplink, Pugar). Akan tetapi, pihak penyedia perumahan rupanya tidak menggunakan peta berbasis masyarakat yang diprakarsai LSM. Mereka memprakarasi pemetaan berbasis masyarakat mereka sendiri dan memastikan bahwa hasil penetapan batas dan pemegang hak atas tanah benar mempunyai validitas hukum.

Penyelenggaraan pemetaan tanah berbasis masyarakat di Aceh tidak akan berhasil tanpa dukungan dan pengakuan validitas hukum dari panduan RALAS. Beberapa lembaga swadaya masyarakat di Aceh berkeyakinan bahwa RALAS membajak gagasan pemetaaan berbasis masyarakat. LSM lainnya dengan tegas menunjukkan sejumlah kelemahan substansial dalam rancangan dan implementasi RALAS. Lepas dari itu, bagaimanapun juga, kenyataan menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan perumahan tidak dapat dilangsungkan hanya berbekal pemetaan berbasis masyarakat. Peta yang dihasilkan tidak saja memperlihatkan kekurangan dukungan data yuridis, namun juga pihak penyedia perumahan tidak akan begitu saja menerima

dan menggunakannya tanpa ada dan diberikannya validasi legal dan dukungan fasilitas dari organ-organ Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).[5]

Kelambanan, inefisiensi sertifikasi tanah, dan tidak relevannya program sertifikasi hak atas tanah bagi pemulihan

Proyek RALAS menargetkan penerbitan sertifikat hak atas tanah untuk sejumlah 600.000 persil di wilayah yang langsung terkena dampak tsunami maupun yang berbatasan dengannya. Proyek ini sedianya akan dilaksanakan hingga akhir tahun 2008 (Keputusan BPN No. 114-II.2005 tentang Pedoman Pendaftaran Tanah di wilayah-wilayah pascatsunami). Pada tanggal 21 Juni 2006, sejumlah 2.083 sertifikat hak atas tanah telah didistribusikan kepada para pemegang hak; sebanyak 7.025 sertifikat hak atas tanah telah ditandatangani dan menunggu untuk didistribusikan, dan sejumlah 46.740 persil telah diukur dan dipetakan oleh BPN (Multi Donor Fund for Aceh and Nias Project 2006:3). Selanjutnya pada bulan Mei 2007, kurang lebih sekitar 20.000 sertifikat hak atas tanah telah didistribusikan kepada para pemegang hak. Dari angka-angka pencapaian di atas dapatlah diperkirakan bahwa target yang ditetapkan BPN untuk tahun 2008 tidak akan tercapai.

Hingga bulan Mei 2007, kira-kira 70.000 unit rumah telah dibangun di wilayah yang terkena bencana di Aceh. Sebagian besar, bahkan boleh dikatakan hampir semua rumah, ternyata dibangun sebelum sertifikat hak atas tanah diterbitkan dalam rangka Proyek RALAS. Dengan kata lain, sekalipun dinyatakan bahwa ajudikasi berbasis masyarakat sangat penting, namun pembangunan perumahan bagi korban bencana seakan-akan tidak terkait dengan pelaksanaan program tersebut. Kecuali satu badan di bawah naungan Palang Merah Indonesia, tidak satupun lembaga-lembaga penyedia perumahan yang diidentifikasi selama penelitian ini, mengajukan usulan agar sertifikasi tanah didahulukan sebelum membangun pemukiman bagi korban bencana. Seandainya mereka memutuskan untuk menunda dan menunggu tuntasnya sertifikasi tanah, maka itu berarti akan memperlambat pemukiman kembali dari korban bencana. Penundaan akan berarti bahwa jumlah orang Aceh yang tinggal di tempat penampungan sementara (barak) akan terus bertambah melampaui jumlah pengungsi sebesar 14.000 keluarga berdasarkan catatan bulan Januari 2006.

[5] Tampaknya satu peristiwa yang sangat menentukan ialah presentasi UNDP pada bulan April 2005 kepada kelompok kerja penampungan korban bencana mengenai pentingnya pemetaan tanah berbasis masyarakat. Dalam pertemuan tersebut sebagian besar penyedia perumahan kemudian memutuskan untuk mengaitkan program pembangunan kembali perumahan yang mereka kelola dengan upaya identifikasi kepemilikan dan penguasaan tanah berbasis masyarakat.

Paparan kenyataan di atas tentang program pemukiman kembali (pembangunan perumahan) di atas tidak dimaksud untuk mengecilkan makna penting program sertifikasi hak atas tanah dalam rangka upaya pemulihan ekonomi di Aceh. Berkaitan dengan itu satu ilustrasi dapat menjelaskan hal itu. Penulis mempunyai seorang teman di Loknga, Aceh Besar. Ia, di awal tahun 2006, mengajukan permohonan untuk mendapatkan penggantian sertifikat hak atas tanah yang hilang kepada BPN. Namun hingga bulan Mei 2007, proses itu masih belum tuntas. Padahal ia mengelola sebuah kafé yang cukup sukses dan mempekerjakan enam penduduk lokal. Untuk memperluas usahanya, sebenarnya ia ingin meminjam uang dari Bank dalam jumlah besar. Satu-satunya kendala ialah bahwa sertifikat hak atas tanah miliknya belum ia peroleh untuk dapat diagunkan.[6] Dilihat dari sudut pandang rekonstruksi Aceh, khususnya berkenaan dengan upaya memperlancar perolehan kredit usaha dari Bank, maka tampak bahwa Proyek RALAS dan BPN muncul sebagai hambatan utama.

Pertanyaannya ialah mengapa proses penyelesaian sertifikat hak atas tanah begitu lambat di bawah Proyek RALAS? Beberapa temuan awal dapat dikemukakan di sini. Pertama, tampaknya tidak ada koordinasi efektif antara BPN di Jakarta dan kantor-kantor pertanahan di kabupaten di Aceh. Kapasitas kantor pertanahan (BPN) di Aceh sangat terbatas. Kinerja mereka sangat tergantung pada pegawai yang didatangkan dari luar untuk menyelenggarakan Proyek RALAS dan program sertifikasi tanah yang dikembangkan darinya. Dari wawancara dengan pegawai-pegawai BPN yang dipinjamkan pada kantor-kantor pertanahan di Aceh terungkap keluhan mengenai kurangnya fasilitas transportasi, komputer dan peralatan pengukuran serta pemetaan. Sebagai pegawai negeri yang bukan orang Aceh, mereka memerlukan bantuan seorang fasilitator, yaitu penduduk lokal yang dapat membantu menjalin kerja sama dengan masyarakat setempat. Rupanya Proyek RALAS tidak mencakupkan anggaran untuk kebutuhan akan fasilitator. Lagipula, tidak terjalin koordinasi yang baik dengan program Bank Dunia perihal Progam Pembangunan Kecamatan (PPK). Padahal, Program ini memperkerjakan sejumlah fasilitator dari penduduk lokal yang telah terlatih dengan baik.

Lebih lanjut, anggota tim RALAS ternyata dibayar per bidang tanah yang ditangani. Alhasil muncul insentif untuk membubuhkan catatan "pemilik tidak diketahui", terutama jika tim menghadapi kerumitan ikhwal penentuan siapa yang menguasai dan memiliki bidang tanah tertentu. Dalam data awal Proyek RALAS dapat kita temukan jumlah

[6] Seandainya pun ia berhasil mendapatkan sertifikat hak atas tanah, suku bunga terendah atas pinjaman Bank adalah 18%.

cukup besar bidang-bidang tanah yang mendapat status "pemilik tidak diketahui". Prestasi tim RALAS yang dihitung per bidang yang ditangani ternyata juga menciptakan suatu insentif untuk "mengulang kembali" demarkasi dan ajudikasi berbasis masyarakat yang telah difasilitasi oleh lembaga swadaya masyarakat. Akibatnya, antara kedua lembaga tersebut (LSM dan BPN) muncul ketegangan cukup tinggi dan terjadi satu demonstrasi besar di Banda Aceh yang diorganisir oleh Uplink, suatu lembaga swadaya masyarakat. Ikhwalnya ialah karena BPN menyelenggarakan pengukuran dan pemetaan ulang terhadap sejumlah desa yang sudah didata oleh Uplink. Sayangnya pula sekarang ini, BPN menyatakan bahwa ajudikasi berbasis masyarakat tidak berkekuatan hukum, sekalipun BPN sendiri telah menerbitkan regulasi perihal panduan RALAS. Sebabnya ialah karena rancangan Keputusan Presiden untuk mendukung Proyek RALAS tidak pernah disahkan oleh Presiden. Hasil akhirnya ialah bahwa BPN kemudian mengajukan usulan untuk melakukan pengukuran dan pemetaan serta ajudikasi di seluruh wilayah bencana, terlepas dari kenyataan apakah wilayah tersebut sebelumnya sudah pernah atau belum mengalami ajudikasi berbasis masyarakat. Dampak dari itu perlu dicermati lebih jauh. Ajudikasi berbasis masyarakat yang seharusnya menjadi titik tolak utama dalam upaya pembangunan kembali permukiman di Aceh, ternyata oleh BPN hanya digunakan sekadar sebagai sumber acuan dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Penanganan penyewa dan penggarap *(squatters)*

Seperti telah diindikasikan di atas pada bulan April 2005, pemerintah Indonesia menerbitkan Rencana Induk Pembangunan Kembali Aceh dan Nias, terutama yang terkena tsunami. Sekalipun di dalam Rencana Induk itu kepastian hak atas tanah diidentifikasi sebagai bagian terpenting dalam upaya rehabilitasi, namun tidak ada satu pun rujukan terhadap ikhwal bagaimana memulihkan hak dari penyewa dan penggarap. Program RALAS juga tidak memuat pengaturan tentang bagaimana memulihkan hak sekunder penyewa dan penggarap atau dari mereka yang menduduki tanah. Sebagaimana telah kita lihat, fokus Proyek RALAS ialah pada pencatatan pemilikan dan penguasaan tanah secara perdata dan pemetaan batas-batas tanah. Penyewa dan penggarap baru mendapat perhatian dalam bentuk kebijakan tersendiri dengan diterbitkannya Peraturan BRR No. 21 tahun 2006 pada bulan Juni 2006. Dalam peraturan tersebut dibuat pembedaan antara pemilik tanah, penyewa dan penggarap. Mereka yang pra-tsunami berstatus pemilik tanah akan menerima tanah bebas (yang tidak ada hak formal atasnya) dan sebuah rumah inti seluas 36 meter^2. Sebaliknya penyewa dan

penggarap pra-tsunami yang kehilangan tanah dan rumahnya hanya berhak atas penggantian sejumlah uang tunai.

Pada bulan 2006, dua demonstrasi besar terjadi di luar kantor BRR Banda Aceh. Hasilnya ialah peninjauan-kembali Peraturan BRR No. 21 tahun 2006 oleh BRR sendiri. Mereka yang berdemonstrasi sebagian besar berasal dari penghuni kamp penampungan sementara (barak). Menurut perhitungan BRR, populasi barak pada waktu itu berkisar pada angka 70.000. Dari jumlah itu, 20.000 darinya pada masa sebelum bencana terjadi berstatus penyewa dan penggarap.[7] Pada bulan Februari 2007, dilakukan revisi atas perkiraan di atas. Jumlah total penghuni barak yang sudah diverifikasi mencapai 14.280 rumah tangga, dan dari jumlah itu 4.082 rumah tangga berstatus penyewa tanah. Menurut rencana yang ada, sebagian besar barak akan ditutup pada bulan Juni 2006. Informasi demikian memunculkan kekhawatiran banyak penghuni tentang prospek suram tempat tinggal mereka di masa depan.

Pada bulan Februari 2007, BRR mengumumkan sejumlah perubahan penting terhadap Peraturan No. 21 tahun 2006. Apa yang diubah ialah digantinya program bantuan uang dengan kebijakan pemberian tanah dan rumah gratis kepada penyewa dan penggarap. Di dalam kebijakan baru ini ditetapkan tiga kategori penerima bantuan. Penyewa dan penggarap yang memiliki tanah akan menerima rumah seluas minimal 36 meter^2 baik yang disediakan BRR, lembaga swadaya masyarakat dan/atau donor internasional. Mereka yang tidak mempunyai tanah, tetapi telah dijanjikan sebuah rumah oleh lembaga swadaya masyarakat atau lembaga donor, akan menerima tanah dari BRR dengan rumah ukuran minimal 36 meter^2. Mereka yang tidak memiliki tanah, dan tidak ada komitmen pemberian rumah dari lembaga swadaya masyarakat atau lembaga donor, akan menerima sebuah rumah ukuran 21 meter^2 di atas tanah yang disediakan oleh BRR.

Namun demikian, pada bulan Mei 2007, masih banyak penyewa dan penggarap di zona tsunami tetap tidak memiliki akses pada perumahan. Sebagai suatu kelompok dari populasi penghuni barak, jumlah mereka tidak terwakili secara proporsional, dan karena itu diprioritaskan paling akhir untuk mendapatkan bantuan perumahan. Mengapa kelompok rentan ini menderita secara tidak proporsional? Jawaban atas pertanyaan ini akan sekaligus mengungkap kelemahan dan kegagalan regulasi pertanahan di Indonesia.

Hak dan kewajiban penyewa dan penggarap tidak terjabarkan dengan baik di dalam hukum pertanahan dan akibatnya juga mereka kurang mendapat perlindungan hukum. Hubungan sewa-menyewa tanah di Indonesia terjadi berdasarkan perjanjian keperdataan antara

[7] Angka-angka di atas diperoleh dari: BRR Special Unit on Barracks (September 2006).

penyewa dengan pemilik tanah. Pada umumnya, tidak ada instrumen hukum lain di samping perjanjian tersebut yang merumuskan batas-batas hak dan kewajiban penghuni-penyewa (*residential tenants*). Tidak ada peraturan khusus yang dibuat untuk melindungi kepentingan penghuni-penyewa tanah dan mengawasi praktik sewa tanah. Tidak juga ditemukan adanya lembaga yang secara khusus mengawasi pelaksanaan sewa-menyewa tanah maupun dewan penghuni-penyewa. Lebih lagi, juga tidak tersedia secara memadai perumahan publik bagi golongan yang berpenghasilan kecil. Catatan atau register tentang sewa-menyewa tanah di Indonesia juga sangat tidak memadai. Hak sewa tidak didaftarkan di dalam buku tanah (kadaster), sekalipun dapat sekadar dicatat, dan catatan tentang sewa-menyewa tanah jarang dilaporkan kepada dan disimpan oleh *keucik* ataupun di kantor kecamatan.

Persoalannya di sini ialah apakah perjanjian sewa-menyewa yang dibuat sebelum bencana masih tetap mengikat dan berlaku pascatsunami? Apakah perjanjian demikian dapat diperbaharui berdasarkan hukum yang berlaku? Menurut hemat seorang notaris-PPAT, sebagian besar perjanjian sewa di kota berlaku untuk jangka waktu 3-4 tahun. Pengakuan akan keabsahan perjanjian sewa-menyewa yang ada dapat berfungsi sebagai salah satu mekanisme restorasi hak penyewa atas hunian. Namun demikian, sayang sekali bahwa pemulihan perjanjian sewa-menyewa tanah pra-bencana yang dipaksakan bukan merupakan opsi yang laik. Dari segi hukum, hubungan sewa-menyewa dianggap telah berakhir karena *force majeure*, yaitu musnahnya objek sewa-menyewa (rumah dan tanah).[8] Sedangkan dari masyarakat sendiri, berdasarkan pandangan informan yang diwawancarai untuk kepentingan tulisan ini, tampaknya ada keengganan untuk memberlakukan kembali perjanjian sewa-menyewa yang dibuat sebelum tsunami. Bahkan, kebanyakan dari mereka juga tidak berniat mengusahakan pengembalian pro-rata dari uang sewa yang telah dibayar dimuka sebelum tsunami. Bahkan, sekalipun banyak pemilik tanah bersedia menerima kembali penyewa atau penggarap, kepulangan mereka ke atas tanah miliknya digantungkan pada negosiasi atas dasar kesukarelaan ataupun permufakatan, dan bukan sebagai bagian dari suatu tindakan penegakan hukum perjanjian sewa-menyewa.

Status dan kedudukan hukum penggarap (*squatter)* juga memerlukan kejelasan dan perlindungan di dalam hukum Indonesia. Tidak mudah untuk mendefinisikan penggarap di Indonesia. Pengertian umum

[8] Mengacu pada KUHPerdata, ketentuan bahwa sebuah kontrak dianggap tidak berlaku lagi apabila subjeknya musnah ditentukan di dalam sistem hukum kebiasaan maupun hukum perdata. Di Indonesia, kesimpulan bahwa kontrak sewa dianggap dihentikan jika objek sewa (rumah) musnah didukung oleh kenyataan bahwa sewa permukiman lebih terkait pada rumah daripada tanah.

penggarap, kiranya jelas. Seorang penggarap menempati tanpa alas hak yang sah sepetak tanah milik orang lain. Galibnya yang diduduki atau dikuasai secara fisik oleh penggarap adalah tanah negara. Namun justru di sini letak ketidakpastiannya, satu dan lain, karena rumusan tanah negara tidaklah tegas. Di Aceh (dan juga di banyak tempat lainnya di Indonesia), tidak ada pemetaan tentang luas dan batas dari tanah negara. Akibatnya, beberapa penggarap atau mereka yang menduduki tanah —kerap juga disebut sebagai penghuni liar oleh negara— memandang diri mereka sebagai pihak yang menduduki tanah berdasarkan alas hak yang sah menurut hukum adat. Klaim-klaim penguasaan tanah di atas dirumitkan pula oleh praktik penerbitan surat (tanah) garap di atas tanah negara. Dalam praktik umumnya, surat garap diberikan oleh camat dalam rangka menggalang dana pendapatan daerah dan menyelesaikan konflik lokal. Ini lazim dipraktikkan di Aceh. Kendati begitu, dari segi hukum formal (Negara), surat garap tidak memberikan hak kebendaan apapun atas tanah; sebaliknya dalam praktik surat garap acap digunakan sebagai dasar untuk membuktikan dan mengalihkan hak atas tanah.

Kebijakan pertanahan yang dikembangkan pascabencana kiranya tidak begitu mempedulikan kepentingan penyewa dan penggarap. Prinsip dasar dari kebijakan rekonstruksi di Aceh adalah bahwa mereka yang memiliki tanah akan mendapatkan sebuah rumah. Prinsip itu dilandasi pertimbangan praktis, yaitu tanah diperlukan untuk membangun rumah. Prinsip serupa ditegaskan di dalam versi asli Peraturan BRR No. 21 tahun 2006. Berdasarkan peraturan tersebut penyewa dan penggarap yang tidak memiliki tanah tidak berhak untuk menerima bantuan rumah secara gratis. Mereka harus membayar. Dampak dari ketidakpastian kebijakan BRR di atas, dan kerumitan perolehan tanah baik melalui proses pengadaan tanah demi kepentingan umum atau melalui jual-beli, sebagian besar pihak penyedia rumah enggan merancang dan memberikan bantuan kepada korban bencana yang berstatus penyewa atau penggarap.

Setidaknya sampai terjadinya perubahan kebijakan pada permulaan tahun 2007, BRR tidak memprakarasi program konstruksi/pembangunan rumah atau pemberian insentif yang tertuju pada rumah sewaan. Fokus diberikan lebih pada pembangunan unit-unit rumah untuk pemilik-penghuni daripada untuk kepentingan investasi sewa-menyewa rumah. Akibatnya, tidak tersedia cukup rumah hunian untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan pasar sewa-menyewa perumahan. Padahal ada peningkatan kebutuhan akan penyewaan rumah akibat kedatangan rombongan pekerja konstruksi dan relawan lembaga-lembaga kemanusiaan dari luar Aceh. Sebagai satu kelompok, pendatang inilah yang menghabiskan jatah rumah sewa yang tersedia dengan kerugian pada penyewa dan penggarap pascabencana.

Pemukiman kembali

Pada bulan Desember 2006, BRR memperkirakan bahwa sebagai akibat bencana tsunami hampir 12.000 keluarga kehilangan tempat tinggal dan perlu dimukimkan kembali (Steinberg 2006:31). Pada bulan Februari 2007, estimasi di atas diperbaharui menjadi menjadi 13.068 rumah tangga.[9] Hampir semua keluarga di atas harus dimukimkan kembali karena tanah mereka tenggelam atau sudah tidak layak huni lagi. Sementara Rencana Induk mempertimbangkan dengan cermat keselarasan upaya pemukiman kembali dengan persyaratan penataan ruang yang baru, di dalam kenyataan ternyata kawasan yang diperuntukan sebagai kawasan penyangga (*buffer zones*), jalur hijau (*green belts*) dan lainnya telah ditempati dan diduduki oleh pengungsi yang kembali serta dibangun oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang abai terhadap peraturan penataan ruang. Alhasil, sejumlah besar rencana-rencana penataan ruang skala besar hingga sekarang gagal dan tidak dapat diimplementasikan di kawasan bencana Aceh. Khususnya rencana awal rekonstruksi Banda Aceh dan lingkungan sekitarnya yang sangat ambisius, gagal dilaksanakan karena penolakan dan perlawanan masyarakat lokal dan ketidakmampuan menyediakan tanah secara cepat dan tanpa konflik untuk kepentingan pemukiman kembali.

Kegagalan untuk mengimplementasikan rencana tata ruang juga terilustrasi dari kasus pembangunan kembali Lhoknga, sebuah kecamatan pesisir di pinggiran Banda Aceh. Bappenas pada bulan Mei 2005 menetapkan bahwa bagian terbesar dari Lhoknga harus digolongkan sebagai jalur hijau terbatas. Pada waktu itu, penduduk Lhoknga yang mengungsi diberitahu untuk tidak kembali dan membangun di daerah asal mereka. Sebaliknya mereka diminta mendaftarkan diri untuk dimukimkan di tempat lain. Informan penulis di Lhoknga, namun demikian, berpendapat bahwa usulan tersebut hanya merupakan pernyataan sepihak dari Bappenas, dan bukan sebagai keputusan final yang diambil pemerintah. Mereka lebih peduli pada urusan di mana mereka dapat mencari dan memperoleh tanah untuk membangun kembali rumah hunian dan —yang terpenting— kawasan yang paling cocok untuk mencari nafkah. Lhoknga adalah kawasan dengan perekonomian pesisir. Padahal pascabencana tidak ada tanah yang tersedia di dekat pantai. Informan yang sama juga mempertanyakan kelambanan pemukiman kembali para pengungsi. Hanya sedikit dari pengungsi yang bersedia tinggal berlama-lama di tenda-tenda penampungan darurat yang disediakan pada permulaan

[9] Data ini dihimpun oleh petugas-petugas relokasi di kabupaten mereka masing-masing, antara Maret 2006 hingga Februari 2007. Data lengkap diperoleh melalui Agus, BRR Relocation Unit, 23/02/07.

hingga pertengahan tahun 2005 untuk sebagian besar dari mereka yang selamat.

Dalam pada itu, para pengungsi berhasil meyakinkan sejumlah lembaga swadaya masyarakat yang datang ke Aceh untuk membangun rumah di Lhoknga agar tidak menunggu sampai Bappenas selesai mengimplementasikan penetapan kawasan jalur hijau sesuai rencana tata ruang. Di antara lembaga swadaya masyarakat itu, satu yang paling menonjol ialah Jendela, suatu lembaga swadaya yang didirikan oleh Group Medco yang berkiprah di bidang jasa kesehatan. Menurut informan yang diwawancarai penulis, adalah suami mantan Presiden Megawati Soekarnoputri —selaku salah seorang mitra Medco— yang memberikan persetujuan final bagi Jendela untuk memulai proyek pembangunan rumah di Lhoknga, tanpa menunggu finalisasi rencana Bappenas di atas. Sumber pemberi lampu hijau ini cukup kuat guna memberikan payung politik untuk menjustifikasi proses kepulangan pengungsi ke tempat asal. Seiring dengan kembalinya para pengungsi ke Lhoknga, penduduk pengungsi dari kecamatan-kecamatan lainnya yang bertetangga dan juga lembaga-lembaga swadaya masyarakat turut mengabaikan ketentuan jalur hijau yang dicanangkan Bappenas. Kebanyakan lembaga swadaya masyarakat tidak bersedia menunggu tuntasnya penetapan rencana tata ruang penetapan lokasi pemukiman kembali, dan begitu bersemangat untuk membangun rumah bagi para pengungsi guna mengejar target ataupun komitmen yang ditetapkan lembaga-lembaga donor mereka.

Namun apa yang dinyatakan di atas tidak dimaksud untuk menyatakan bahwa sama sekali tidak ada tata ruang di Aceh dan Nias. BRR telah menetapkan prioritas pengembangan rencana tata ruang dan proyek pembangunan terkait untuk 60 kecamatan pesisir yang tersebar di Aceh dan Nias, terutama yang mengalami dampak terberat dari gempa bumi dan gelombang tsunami yang mengikutinya. Sekalipun kemajuan yang tercapai sangat lambat, hingga bulan Desember 2006 kurang lebih sekitar 20 kecamatan dan 300 desa telah ditangani secara individual. Bahkan kegiatan perencanaan tata ruang desa telah dilangsungkan di 402 desa (UNIMS dan BRR 2005:33). Namun secara umum, kegiatan di bidang penataan ruang di atas tidak serta-merta berujung pada tindakan konkrit pemukiman kembali.[10]

[10] UNDP Head of Disaster Risk Reduction tidak dapat menyebutkan suatu situasi di mana implementasi tindakan untuk mengurangi risiko ternyata mempermudah pelaksanaan relokasi penduduk di Aceh atau Nias (Pertemuan dengan Robbin Willison, UNDP, 20/02/07). Perlu ditambahkan bahwa unit perencanaan tata ruang BRR tidak memiliki informasi tentang adanya kegiatan pemukiman kembali yang dipermudah oleh kebijakan tata ruang (Pertemuan dengan Dr. Erwin Fahmi, Direktur Perencanaan Lingkungan dan Tata Ruang, BRR, 01/02/07).

Kegiatan pengadaan tanah yang diprakarsai oleh pemerintah juga menjadi sebab utama munculnya sengketa pertanahan di wilayah bencana di Aceh. Laporan dan berita surat kabar menunjukkan bahwa sumber utama sengketa pertanahan adalah kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan sejumlah demonstrasi dengan pemblokiran jalan telah diprakarsai para pemilik tanah yang kecewa karena kurangnya kompensasi atau tidak adanya ganti rugi. Khususnya demonstrasi dan pemblokiran jalan berpengaruh terhadap kelancaran pembangunan jalan sepanjang pesisir dari Banda Aceh ke Meulaboh yang didanai USAID. Proses pembebasan tanah untuk kepentingan umum kiranya sejauh ini justru menjadi hambatan utama dalam rekonstruksi Aceh. Proses pengadaan tanah (dan pembebasan tanah) yang ada justru gagal memfasilitasi percepatan inventarisasi/penyediaan tanah secara bebas konflik, baik untuk keperluan pemukiman kembali maupun pembangunan infrastruktur.

Kesulitannya ialah bahwa prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah satu-satunya pilihan realistis bagi lembaga swadaya maupun pihak donor untuk mendapatkan tanah guna keperluan pembangunan perumahan, infrastruktur ataupun dalam rangka menjalankan program-program kesejahteraaan lainnya. Jual-beli perdata secara langsung bukan pilihan karena tidak cukup tersedianya tanah yang terdaftar secara resmi sebagai tanah hak menurut hukum negara. Sekalipun begitu pada umumnya di wilayah perkotaan dan pinggiran, tanah tidak terdaftar tetap dapat diperjualbelikan. Akan tetapi besar kemungkinan adanya risiko penipuan dan sengketa di kemudian hari karena mata rantai pengalihan hak kepemilikan dan penguasaan atas tanah tidak sepenuhnya lengkap terdata. Di wilayah-wilayah bencana, risiko transaksi pertanahan meningkat dengan rusak atau hancurnya sebagian besar data pertanahan, baik tanah terdaftar maupun tidak. Akibatnya, sangat sedikit lembaga swadaya masyarakat yang bersedia mendanai pembelian tanah berdasarkan perjanjian jual-beli perdata guna menunjang program pembangunan perumahan atau infrastruktur yang termasuk dalam paket bantuan lembaga tersebut. Ketidakjelasan dan ketidakpastian peraturan tentang pasar tanah di Indonesia, sebagai konsekuensinya, mengharuskan lembaga swadaya masyarakat mengandalkan mekanisme pengadaan tanah demi kepentingan umum yang diprakarsai pemerintah yang cenderung berjalan lamban dan rentan terhadap konflik.

Bagaimana pula dengan tanah bebas yang tidak diklaim oleh siapapun atau tanah komunal (adat)? Apakah tanah dengan status demikian boleh didistribusikan kepada para penyewa dan penggarap? Kiranya ini merupakan harapan tersembunyi di balik rancangan BRR tentang Kebijakan Pemukiman Kembali bulan Desember 2005 yang

menetapkan sejumlah prinsip dalam restrukturisasi kepemilikan dan penguasaan tanah berbasis masyarakat.[11] Namun dalam kenyataan hanya sedikit tanah kosong di wilayah perkotaan dan pinggiran yang bebas dari klaim kepemilikan perdata. Baik berdasarkan bukti-bukti insidentil yang diajukan perseorangan maupun data RALAS tampak bahwa kebanyakan dari tanah terkena bencana diklaim oleh para ahli waris. Mereka ini —banyak di antaranya yang tinggal di luar wilayah bencana tsunami— telah mengajukan klaim atas tanah dan (sering) juga mengajukan prosedur untuk mendapatkan bantuan perumahan. Khususnya berkenaan dengan tanah komunal atau adat, hanya sedikit lembaga swadaya masyarakat yang memfasilitasi alokasi tanah desa untuk kepentingan pembangunan permukiman bagi pengungsi yang berstatus penyewa atau penggarap. Kekhawatiran yang ada ialah bahwa BPN tidak akan mengakui keabsahan alas hak pengungsi penyewa dan penggarap atas tanah dan rumah dan menolak menerbitkan sertifikat hak atas tanah yang dialokasikan untuk kepentingan tersebut melalui mekanisme tradisional yang diprakarsai masyarakat.

Hak-hak perempuan atas tanah

Indikasi terakhir dari kelenturan regulasi pertanahan Indonesia dalam menghadapi bencana berkenaan dengan hak perempuan atas tanah. Di bagian ini penulis akan menelaah masalah pewarisan dan sertifikasi hak atas tanah.

Pewarisan

Diperkirakan bahwa sebagai akibat dari tsunami lebih dari 150.000 orang meninggal dunia atau hilang di Aceh dan Nias. Pewarisan tanah kepada perempuan yang ditinggalkan akan memberinya peluang mempertahankan rumah tinggal, mencari nafkah, menggunakan tanah sebagai jaminan sosial, dan pascatsunami juga berfungsi sebagai modal dasar dalam menata kembali hubungan-hubungan sosial

Masalah pewarisan tanah di Aceh dan Nias terutama diatur dan diselesaikan pada tingkat lokal. Kebanyakan urusan pewarisan diselesaikan berdasarkan musyawarah di antara anggota keluarga yang tersisa dari pewaris. Berdasarkan pengamatan penulis di lapangan, bahkan kepala desa tidak mampu melacak perpindahan dan transaksi kepemilikan dan penguasaan tanah yang terjadi akibat proses pewarisan demikian. Kenyataan ini mencerminkan kelenturan sosial yang mencirikan proses pemulihan hak-hak atas tanah. Namun demikian,

[11] Panduan ini yang disusun oleh penulis ditarik kembali pada bulan Juli 2006. Alasannya ialah karena adanya kebijakan baru BRR waktu itu tentang pembayaran uang tunai kepada penyewa dan penggarap.

jumlah luar biasa dari angka kematian yang terekam menunjukkan bahwa kasus-kasus pewarisan tanah dan sengketa pertanahan akibat pewarisan masih akan menjadi bagian terpenting dari kasus-kasus pertanahan di Aceh dan Nias. Dalam kenyataan memang tampak bahwa jumlah sengketa yang tidak dapat diselesaikan di tingkat lokal meningkat dengan tajam, dan kebanyakan dari informan yang penulis wawancarai, termasuk ke dalamnya Hakim Ketua Pengadilan Syariah di Banda Aceh menduga bahwa jumlah kasus sengketa pewarisan tanah pascabencana yang akan dibawa kehadapan pengadilan Syariah akan meningkat di tahun-tahun mendatang.

Pemimpin-pemimpin lokal di tingkat desa adalah aktor-aktor terpenting dalam penyelesaian sengketa pertanahan pascabencana. Kepala desa (*keucik*) adalah aktor kunci dalam pembuatan keputusan. Dalam pekerjaannya ini ia dibantu oleh tua-tua desa (*tuha peut*), dan imam desa (*imam meunasah*). Dalam wawancara dengan penulis, sejumlah kepala desa dan imam desa (*imam meunasah*) mengakui adanya ketidakpastian tentang bagaimana sepatutnya menafsirkan dan menerapkan hukum Syariah pada kasus-kasus yang lebih rumit. Kasus-kasus kompleks dapat ditemukan relatif tersebar karena tsunami dan akibat yang ditimbulkannya menciptakan ragam kemungkinan pola pewarisan yang dapat diberlakukan. Lebih jauh lagi banyak kasus rumit tidak dapat diselesaikan, atau setidak-tidaknya tidak mudah terselesaikan, dan rentan menjadi konflik berkepanjangan, karena kepala desa tidak ingin atau tidak mampu memberi putusan otoritatif, dan pihak-pihak yang bersengketa tidak mau atau tidak mampu mengajukan sengketa diantara mereka ke hadapan Pengadilan Syariah.

Kepala-kepala desa dan imam desa (*imam meunasah*) tampaknya tidak yakin tentang hukum apa yang harus diberlakukan dalam kasus-kasus berikut ini:

- Hak-hak dari anak perempuan yatim-piatu;
- Pembedaan dan pemilahan antara milik bersama dan milik individual;
- Hak-hak dari ahli waris yang tersisa dalam hal seluruh keturunan langsung pewaris meninggal dunia;
- Hak-hak relatif dari anak perempuan dan paman pewaris;
- Hak-hak para janda, khususnya berhadapan dengan klaim kakak/adik laki-laki dari suaminya yang telah meninggal;
- Hak-hak relatif dari cucu perempuan dan cucu laki-laki;
- Status harta bersama dalam perkawinan setelah terjadi perceraian, khususnya dalam hal tidak dibuatnya kesepakatan tentang pembagian harta bersama antara bekas suami dan isteri.

Semua kasus di atas berkenaan dengan klaim perempuan atas tanah. Pada tataran teori, semua sengketa waris ini akan diselesaikan oleh Pengadilan Syariah keliling yang mendampingi pelaksanaan Proyek RALAS (lihat selanjutnya di bawah). Namun, dalam praktiknya, ada kekhawatiran tentang kelambanan dalam kinerja Proyek RALAS dan peluang bahwa tidak semua sengketa dapat diperiksa dan diputus.

Ada juga beberapa kejadian kepala desa memutus sengketa pewarisan tanah tidak selaras dengan hukum Syariah. Ini khususnya terjadi berkenaan dengan klaim yang diajukan janda dan anak perempuan pewaris. Suatu temuan utama dalam penelitian penulis ialah bahwa interpretasi tentang hukum Syariah pada tingkat lokal berbeda dengan tafsiran yang diterapkan oleh Pengadilan Syariah. Persoalan-persoalan di bawah ini mencakup kasus-kasus yang diputus kepala desa tidak selaras dengan hukum Syariah:

- Hak-hak janda berkenaan dengan harta bersama dan harta bawaan;
- Hak-hak anak perempuan yang tidak mempunyai kakak/adik yang selamat dari bencana.

Suatu kenyataan ialah, berkenaan dengan masalah pewarisan tanah, bahwa dalam kelompok kecil keluarga dan/atau putusan pimpinan desa sering kali diberikan solusi yang lebih menguntungkan perempuan daripada bilamana sepenuhnya hukum Syariat diterapkan dengan ketat. Putusan-putusan lokal ini membutuhkan ruang yang cukup agar tidak dikesampingkan oleh penerapan dan pemberlakuan hukum Syariah. Ini mensyaratkan pencarian jalan tengah, suatu hal yang sulit dilakukan. Pada satu pihak, diperlukan adanya mekanisme kontrol yang efektif terhadap pengambilan keputusan di tingkat desa oleh masyarakat sipil dan Pengadilan Syariah. Namun pada lain pihak, perlu pula diberikan dukungan dan otorisasi terhadap putusan-putusan yang diambil di tingkat desa yang diterima oleh para pihak, sekalipun putusan demikian tidak selaras dengan ketentuan-ketentuan Syariah.

Pola relasi yang ada antara putusan-putusan yang diambil di tingkat pemerintahan desa dan ketentuan-ketentuan Syariah juga memunculkan pertanyaan tentang kedudukan dan peran (hukum) adat. Penelitian yang dilakukan penulis memperkuat bukti kepustakaan bahwa di beberapa tempat di Aceh, ada perbedaan antara (hukum) adat dan ketentuan Syariah, khususnya berkenaan dengan pewarisan. Pembedaan antara hukum kebiasaan/hukum agama dapat dikelompokan ke dalam tiga bagian, yaitu:

- Tradisi uxorilokal (peran perempuan lebih dominan). Kebiasaan di beberapa wilayah di Aceh Timur adalah anak perempuan menerima tanah (dan barangkali juga sebuah rumah) dari orang

tua mereka pada saat mereka menikah. Meskipun sering hal ini dapat dipandang sebagai hibah sesuai dengan hukum Syariah, seorang anak perempuan yang belum menikah juga tetap dapat menerima pemberian yang sama, di luar daripada apa yang menjadi haknya menurut hukum Syariah, bilamana orang tuanya meninggal dunia;

- Tradisi anak perempuan bungsu. Di beberapa wilayah di Aceh Besar, anak perempuan bungsu akan mewarisi rumah orang tuanya dan tanah pekarangan sekeliling rumah. Kakak/adik laki-lakinya akan mewarisi tanah-tanah lainnya (non-residensial). Sebagai imbangannya, anak perempuan bungsu diharapkan merawat dan mengurus orang tuanya tersebut sampai akhir hayat mereka;
- Pasangan dalam ikatan perkawinan yang ditinggalkan. Syahrizal, pakar hukum adat Aceh, menyatakan bahwa hukum adat yang berlaku di beberapa bagian wilayah Aceh, mengakui hak pasangan yang ditinggalkan (janda) untuk mewaris. Pengakuan hak janda ini lebih daripada apa yang diatur dan diakui di dalam hukum Syariah (Harper, Fitzpartrick, dan Clark 2006:54-5).

Perbedaan demikian antara hukum adat dengan hukum Syariah menegaskan kesimpulan bahwa perlu adanya fungsi mediasi yang dijalankan Pengadilan Syariah, yakni untuk memberikan landasan keabsahan pada perdamaian yang didasarkan pada kesepakatan antara para pihak yang tidak niscaya merujuk pada ketentuan-ketentuan Syariah.

Pendaftaran harta bersama (tanah) atas nama bersama suami-isteri

Buku panduan RALAS menegaskan bahwa tanah yang merupakan harta bersama dari pasangan suami isteri dapat dicatatkan di dalam sertifikat hak atas tanah sebagai milik bersama atas nama keduanya dan tidak hanya atas nama suami (Harper, Fitzpartrick dan Clark 2006:54-5) Namun ketentuan ini lebih bersifat bersifat memperbolehkan daripada mewajibkan.

Data parsial yang dikompilasi tim pemetaan berbasis masyarakat dan pendaftaran hak atas tanah menunjukkan bahwa kurang dari 5% bidang tanah dicatatkan atas nama bersama suami dan isteri. Bagian terbesar bidang tanah justru didaftarkan atas nama laki-laki. Hanya sekitar 20-25% dicatatkan atas nama perempuan. Seperti telah diindikasikan di atas hanya sedikit tanah yang didaftarkan atas nama suami dan isteri. Dalam hukum Indonesia, harta (tanah) yang diperoleh selama perkawinan berstatus harta bersama. Artinya ialah bahwa sebenarnya tidak ada alasan untuk tidak mewajibkan pendaftaran hak atas tanah atas nama bersama. Sekalipun tidak mungkin memperkirakan

jumlah tanah berstatus harta bersama yang ada di Aceh dan Nias, kita tidak perlu ragu untuk menyatakan bahwa luas tanah demikian pasti lebih besar dari proporsi tanah yang dicatat melalui pendataan pemilikan dan penguasaan tanah bersama (pasangan suami-isteri) yang diselenggarakan dalam rangka Proyek RALAS.

Di dalam hukum Indonesia dapat ditemukan sejumlah perlindungan hukum bagi pemilik harta (tanah) bersama yang namanya tidak dicatatkan di dalam sertifikat hak atas tanah. Lagipula, pendaftaran tanah tidak dengan sendirinya berarti peneguhan klaim hak atas tanah. Sertifikat hanya menjadi bukti alas hak atas tanah. Seorang pemegang hak atas tanah dapat meneguhkan haknya tersebut sekalipun hak tersebut tidak ditegaskan atau diakui di dalam sertifikat hak atas tanah. Misalnya di dalam Undang-undang Perkawinan Indonesia tahun 1974 diatur pembagian pro rata dari harta bersama antara suami-isteri dalam hal terjadi perceraian, terlepas dari siapa yang namanya tercatat di dalam sertifikat hak atas tanah. Sejalan dengan itu, notaris/PPAT di Indonesia harus menyelidiki dan memastikan bahwa kedua belah pihak (suami/isteri) telah menyetujui penjualan harta milik perkawinan (harta bersama), termasuk jika tanah bersama yang diagunkan dilelang demi pembayaran hutang.

Dengan segala perlindungan hukum di atas, kiranya tetap penting untuk menegaskan dan mencatatkan kepemilikan atau penguasaan atas tanah harta bersama tersebut. Ini dikatakan atas dasar dua alasan. Pertama, dalam kenyataan banyak transaksi pertanahan atau pengalihan hak atas tanah terjadi tanpa keterlibatan seorang notaris/ PPAT. Pengukuhan hak atas tanah dari pasangan suami isteri melalui pencatatan atas nama bersama akan memberikan perlindungan penting bagi perempuan, khususnya berhadapan dengan pasar tanah informal. Kedua, pencatatan kepemilikan atau penguasaan tanah atas nama bersama di sertifikat hak atas tanah menegaskan status tanah sebagai harta bersama yang diperoleh dalam ikatan perkawinan. Dengan cara ini dapat dikurangi risiko klaim palsu bahwa tanah yang bersangkutan adalah tanah harta bawaan yang dikuasai suami saja. Fungsi pembuktian dari pencatatan atas nama bersama pasangan suami-isteri ini tidak hanya penting dalam kaitan dengan bencana alam, melainkan juga sebagai upaya menyediakan kejelasan tentang status tanah dan pencegahan konflik di antara ahli waris.

Kegagalan pendaftaran tanah sebagai tanah bersama pasangan suami-isteri di Aceh lebih dari itu mengungkap sejumlah kelemahan hukum dan institutional dari regulasi pertanahan Indonesia. Semua informan yang penulis wawancarai kiranya sangat memahami sifat kepemilikan dan penguasaan bersama atas tanah yang merupakan harta bersama di Aceh. Sesungguhnya prinsip mendasar dari administrasi

pertanahan mensyaratkan bahwa pendaftaran hak atas tanah harus mencerminkan bukan sekadar memodifikasi hak-hak atas tanah dari mereka yang namanya tercantum di dalam sertifikat hak atas tanah. Jika hukum yang ada merumuskan harta (tanah) yang diperoleh dalam perkawinan sebagai harta bersama, mengapa BPN tidak mensyaratkan bahwa harta tersebut harus dicatatkan di dalam sertifikat hak atas tanah sebagai harta bersama atas nama suami dan isteri? Ketentuan hukum yang mengatur tentang pencatatan harta bersama, khususnya tanah, atas nama bersama di dalam sertifikat hak atas tanah, seharusnya bersifat mewajibkan tidak sekadar membolehkan. Seketika pemohon menegaskan tanah sebagai harta bersama, maka seyogianya menurut hukum, di dalam sertifikat hak atas tanah, pemegang hak harus dicatatkan atas nama bersama, dan tidak hanya atas nama suami atau isteri saja. Membiarkan hal itu terjadi, pendaftaran atas nama suami saja, tidak hanya berarti membuka kebebasan penuh bagi pemohon untuk menentukan cara pendaftaran hak atas tanah, melainkan justru melanggengkan proses transformasi kepemilikan dan penguasaan tanah yang diskriminatif. Cara demikian justru menghalangi akses kelompok perempuan terhadap sarana primer yang diperlukannya dalam rangka pemulihan pascabencana.

Kesimpulan

Sejumlah persoalan umum yang terkait dengan administrasi pertanahan di Indonesia muncul ke depan, khususnya ketika berhadapan dengan upaya penyelenggaraan pemulihan hak-hak atas tanah di Aceh. Persoalan-persoalan tersebut, antara lain, terkait dengan pola hubungan antara tradisi (adat-kebiasaan), hukum Islam dan hukum negara. Satu persoalan utama ialah seberapa jauhkah dapat dipertahankan hubungan selaras antara hukum yang berkembang di masyarakat dengan hukum negara? Bagaimanakah hukum negara dapat mengelola ketegangan yang muncul antara kaidah lokal dengan prinsip-prinsip hukum Syariah? Dari sudut pandang lain, persoalan-persoalan di atas berkenaan dengan pengembangan struktur dan sistem pemerintahan Indonesia. Apa dan bagaimana pembagian peran dan tugas ragam badan pemerintahan di pelbagai tingkatan (pusat, provinsi maupun lokal) berkenaan dengan pengaturan dan pengelolaan penguasaan dan pemilikan tanah? Sejauh mana otonomi daerah mempengaruhi administrasi pertanahan di Indonesia, khususnya berkenaan dengan pengembangan kebijakan pertanahan berhadapan dengan pengungsi dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya yang tidak mempunyai akses terhadap tanah? Sejauhmanakah lembaga swadaya masyarakat dan donor asing dapat turut berperan mempengaruhi kebijakan dan administrasi pertanahan?

Telaah khusus terhadap Aceh pascabencana mengilustrasikan perkembangan bentuk-bentuk interaksi baru di antara masyarakat sipil, lembaga-lembaga internasional dan tingkatan pemerintahan yang berbeda-beda pascapemerintahan Soeharto. Studi ini juga menggarisbawahi sejumlah persoalan struktural perihal kelenturan regulasi pertanahan Indonesia. Upaya pemetaaan hak atas tanah berbasis masyarakat merupakan reaksi responsif terhadap kebutuhan nyata masyarakat Aceh pascatsunami, dan sampai derajat tertentu mendapatkan dukungan hukum dan kelembagaan yang sangat inovatif. Sayangnya kesemua itu tidak mendapat dukungan dari rancangan Keputusan Presiden tentang tanah di wilayah terkena tsunami di Indonesia. Bahkan pada akhirnya ditolak oleh BPN untuk digunakan sebagai landasan hukum untuk memproses penerbitan sertifikat hak atas tanah. Dalam skema demikian, keputusan masyarakat yang dihasilkan pemetaaan berbasis masyarakat tercerai dari proses sistematik pendaftaran hak atas tanah yang cenderung lamban dan sangat tidak responsif terhadap kebutuhan percepatan pemulihan Aceh.

Sistem pertanahan di Indonesia juga gagal menjawab kebutuhan kepastian dan perlindungan hukum penguasaan dan pemilikan atas tanah bagi kelompok rentan korban bencana. Masyarakat penyewa rumah yang rumahnya musnah akibat tsunami tidak menuntut pemberlakuan kembali perjanjian sewa yang ditutup sebelum bencana terjadi, dan awal mulanya tidak mendapatkan hak untuk mendapat penggantian rumah karena BRR mengembangkan kebijakan keliru mengganti hak atas rumah dengan hak untuk mendapatkan uang. Juga penggarap berdasarkan kebijakan yang sama dianggap tidak berhak untuk mendapatkan rumah pengganti, tanpa adanya pembedaan antara mereka yang berstatus penghuni-penggarap yang sudah menempati tanah/rumah untuk jangka waktu lama, pemegang surat garap dan kelompok yang menduduki tanah atas dasar klaim yang berbeda. Proses pengadaan dan pembebasan hak atas tanah demi kepentingan pemukiman kembali korban bencana mengalami kemacetan seiring dengan banyaknya kelambanan dan hambatan, sengketa yang muncul dan ketidakpastian inheren yang melingkupi pasar pertanahan Indonesia. Kelompok perempuan kehilangan akses terhadap tanah karena adanya pertentangan yang tidak dapat diselesaikan antara praktik lokal dengan penerapan hukum Syariah, dan juga karena kegagalan institusional untuk mewajibkan ketentuan pendaftaran hak atas tanah atas nama bersama pasangan suami-isteri. Semua kegagalan peraturan yang dirunut di atas menggambarkan ketiadaan kelenturan institusional berhadapan dengan perubahan pola kepemilikan dan penguasaan tanah, hal mana gayut tidak saja bagi Aceh namun juga untuk wilayah-wilayah lain di Indonesia.

9

Problema Ajudikasi Tanah Warga Miskin di kelurahan kumuh Jakarta Pusat

Djaka Soehendera

Pendahuluan

Di wilayah-wilayah perkotaan Indonesia, paling tidak dalam tiga dekade terakhir, persoalan pertanahan semakin penting. Sejalan dengan perkembangan urbanisasi dan industrialisasi, populasi perkotaan tumbuh cepat. Hal ini berdampak pada kebutuhan masyarakat perkotaan akan tanah (pasar tanah, *land market*) dan kepastian hak-hak atas tanah (*land tenure*).

Walaupun UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria, UU No. 5 tahun 1960) sudah berlaku lebih dari empat dekade, namun hingga tahun 1997 sebagian besar bidang tanah di Indonesia belum terdaftar maupun tercatat di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Menteri Negara Agraria/Kepala BPN ketika itu menjelaskan sampai akhir tahun 1997 baru 16,3 juta bidang dari tak kurang 55 juta bidang tanah di seluruh Indonesia (di luar kehutanan dan pertambangan) yang terdaftar di BPN. Artinya, baru sekitar 30% bidang tanah yang terdaftar. Namun sumber resmi lain sebagaimana disampaikan oleh Menteri Koordinator Perekonomian saat itu, yakni Dorodjatun Kuntjoro-Jakti selaku Ketua Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional saat itu[1] memaparkan besaran yang lebih rendah, yakni hanya 20% persil lahan di Indonesia yang memiliki sertifikat tanah.[2] Sebagian besarnya berada di perkotaan.

Terlepas dari kontroversi mengenai data tersebut, pendaftaran tanah adalah kebutuhan mendesak untuk memberikan kepastian hak atas tanah. Dalam kaitan ini, Menteri Negara Agraria menyatakan:[3]

[1] 'Baru 20 Persen Lahan Bersertifikat,' *Kompas*, 5 Oktober 2004.

[2] Fungsi sertifikat hak atas tanah, secara formal adalah: (a) sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat; (b) sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditur untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya; (c) bagi pemerintah, adanya sertifikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan, walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung (Sudjito 1987:70-1).

[3] 'Kembalikan Tanah Hak Adat Deli,' *Kompas*, 6 April 1999.

> Pendaftaran tanah harus semakin didorong, karena kebutuhan tanah untuk pembangunan fisik dan tuntutan masyarakat akan kepastian hukum mengenai hak atas tanah semakin meningkat. Pendaftaran tanah bisa dilakukan individual atau masal.

Dalam rangka itulah BPN mengembangkan Proyek Pertanahan Nasional atau Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) atau *Land Administration Project (LAP).* Proyek besar ini rencana awalnya akan berlangsung 25 tahun dengan target akan mensertifikatkan 77 juta bidang tanah di seluruh Indonesia di luar kawasan hutan. Proyek tersebut lebih dikenal dengan nama "Pendaftaran Tanah Sistematik".

Tulisan ini berupaya mendiskusikan pelaksanaan ajudikasi tanah (pendaftaran tanah)[4] di daerah kumuh di Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, yakni di Kelurahan Kampung Rawa, Kecamatan Johar Baru,[5] Kotamadya Jakarta Pusat. Kecamatan ini sejak belasan tahun lalu dinobatkan sebagai kecamatan terpadat di Indonesia. Sebanyak 33 Rukun Warga (RW) dari 40 RW se-kecamatan ini dihuni masyarakat miskin. Penulis akan memaparkan apa dan bagaimana hasil ajudikasi yang diperoleh oleh warga miskin (*poor people*) di sana dengan menggunakan pendekatan sosio-legal.

Tulisan ini akan dimulai dengan pemaparan problem pertanahan masyarakat miskin Kota Jakarta. Selanjutnya akan digambarkan ragam program pendaftaran tanah dan landasan hukumnya. Di dalamnya akan diuraikan mengapa proyek ajudikasi dikembangkan sebagai upaya mempercepat proses pendaftaran tanah dan bagaimana hal itu direalisasikan di Jakarta, khususnya Kampung Rawa. Pada bagian akhir akan diberikan sejumlah kesimpulan sebagai rangkuman dari dampak proyek ajudikasi bagi rakyat miskin perkotaan.

Pendaftaran tanah dan kepastian hukum

Di Kota Jakarta, masalah terdaftar atau tidak terdaftarnya hak atas tanah sebagaimana digambarkan di atas merupakan hal penting. Pertumbuhan permintaan akan tanah menstimulasi terjadinya transformasi kondisi ruang yang diikuti oleh spekulasi tanah secara besar-besaran. Pada awal tahun 1970-an, elite perkotaan di telah membeli bidang-bidang tanah yang luas baik di Kota Jakarta maupun perbatasan Jakarta dan meminggirkan banyak pemilik tanah serta para pemukim liar (Evers

[4] Ajudikasi adalah kegiatan dan proses dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali, berupa pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai sebidang tanah atau lebih untuk keperluan pendaftaran (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1995 pasal 1 ayat 7).

[5] 'Johar Baru terdapat Satu Kilometer Persegi Dihuni 45.252 Orang,' *Kompas*, 23 Februari 2007.

1995:94). Akibatnya, tanah kosong yang belum termanfaatkan dan yang dikuasai oleh segelintir orang semakin meluas. Seiring dengan itu, penduduk miskin di perkotaan mengalami kesulitan mendapatkan tanah untuk tempat tinggal. Ini adalah gambaran lain dari risiko kota-kota global, yakni terjadinya ketidakseimbangan sosio-spasial, pertikaian karena tanah, atau penggusuran penduduk di daerah-daerah kumuh (Peresthu 2002:193).

Ketidakmampuan penduduk miskin memperoleh tanah dan kepastian hak atas tanah-tanahnya membenarkan pandangan Williams (2003:1) bahwa kemiskinan bukanlah sekadar suatu keadaan alamiah atau kondisi *pre-legal* namun dapat dikonstruksikan oleh hukum. Distribusi pendapatan, menurutnya, tidaklah terpisah dari hukum termasuk tata aturan, lembaga penegak, dan pelaksanaannya. Struktur hukum yang ada dapat menciptakan dan mengabadikan ketidakseimbangan pendapatan. Struktur (dan pelaksanaan) hukum, dengan demikian, dianggapnya tidak netral. Akibat selanjutnya, status kepemilikan tanah masyarakat miskin pun menjadi tidak jelas dan bermasalah.

Menurut Bank Dunia, tata guna lahan di perkotaan tentunya termasuk DKI Jakarta pada umumnya ditentukan melalui kompetisi, ketersediaan lahan, pola kepemilikan, kebijakan publik, dan aturan-aturan lingkungan (World Bank 2003). Sejalan dengan itu, Sihombing (2004:514-5) menyatakan bahwa kekeliruan terbesar Pemerintah Daerah (Pemda) DKI Jakarta adalah mengabaikan, mungkin dilakukan dengan disengaja, perhitungan dan strategi antisipatif terhadap meningkatnya nilai ekonomis tanah dan terkikisnya nilai sosial tanah. Nilai ekonomis ini justru terus meningkat secara akumulatif seiring dengan pertumbuhan Jakarta sebagai kota metropolitan. Ironisnya, pemerintah tidak mengubah strategi pengendalian tanah. Sebaliknya, pemerintah terus mengembangkan kebijakan penyediaan tanah, terutama untuk kepentingan swasta yang bersifat komersial. Dalam kenyataannya, menurut Sihombing, kebijakan pertanahan di DKI Jakarta sejak tahun 1950-an tidak pernah melakukan "redistribusi penguasaan tanah," terutama kepada kaum miskin. Pemerintah juga tidak pernah mengambil kebijakan penetapan batas maksimum penguasaan tanah, baik untuk perseorangan maupun badan hukum.[6]

Dengan menelusuri aturan pertanahan di Indonesia, dapat dinyatakan bahwa selama ini pemerintah lebih memberikan perhatian

[6] Wacana redistribusi tanah kembali mencuat belakangan ini. Ketua BPN sejak tiga bulanan terakhir mulai mensosialiasikan rencana besar ini. Namun, belum jelas benar apakah upaya redistribusi (atau "*land reform plus*") tersebut juga mencakup tanah-tanah di perkotaan (lihat "Wawancara: Joyo Winoto 'Reforma Agraria Tak Boleh Sembrono," *Tempo*, 10 Desember 2006, hal. 46-50). Tidak juga disebutkan apakah '*land reform plus*' akan diberlakukan di perkotaan.

dan bertumpu pada langkah-langkah, persyaratan dan mekanisme formal yang tersedia bagi penduduk perkotaan untuk mendapatkan pengakuan dan bukti-bukti resmi atas tanah. Padahal hampir semua syarat dan prosedur formal pendaftaran tanah membutuhkan biaya dan menuntut persyaratan-persyaratan yang tidak mudah untuk dipenuhi.[7] Alhasil, kebanyakan penduduk miskin kota dengan sendirinya tidak dapat memenuhi syarat-syarat yang dituntut untuk mendapatkan sertifikat tanah. Sering ikhtiar mereka untuk memperoleh sertifikat, "membentur tembok", satu dan lain karena ketiadaan dana dan/atau minimnya jejaring sosial yang mereka dapat manfaatkan.

Berikut ini akan dipaparkan kebijakan administrasi pertanahan di DKI Jakarta, khususnya di Kelurahan Kampung Rawa. Namun sebelum itu akan diuraikan ragam kebijakan program pendaftaran atau sertifikasi tanah atau *land titling* yang dikembangkan pemerintah dalam rangka meningkatkan kepastian hukum penguasaan tanah.

Ragam aturan dan mekanisme pendaftaran tanah

Sebelum adanya proyek ajudikasi tanah, pembicaraan tentang proses pendaftaran tanah beserta hal-hal yang terkait kerap berujung pada wacana negatif. Keadaan itu berkait dengan berbagai kendala: sertifikat membutuhkan waktu penyelesaian yang lama, biaya yang mahal, dan prosesnya berbelit-belit. Pada sisi lain, BPN menyatakan bahwa mereka menghadapi kekurangan anggaran, alat dan tenaga, serta keadaan objektif tanah-tanahnya sendiri (Haryadi dan Sumardjono 2000).

Untuk memperbaiki situasi dan kondisi tersebut, ditetapkanlah proses pendaftaran tanah secara sistematik. Proses ini mulanya diatur melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (PMA/KBPN) No. 1 tahun 1995, yang dicabut dengan PMA/KBPN No. 3 tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah secara Sistematik.[8] Peraturan tersebut kelak diperbaiki oleh Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Di dalam PP tersebut dinyatakan bahwa pendaftaran tanah secara sistematik berprinsip "menjemput bola", yakni mendatangi warga masyarakat ke pelosok-pelosok desa dan kelurahan. Tujuannya adalah meningkatkan jumlah

[7] Setidaknya ada 12 persyaratan formal yang ditetapkan oleh Pemda DKI Jakarta bila seseorang akan mengajukan Permohonan Hak Atas Tanah antara lain: mengisi formulir, foto kopi KTP, kartu keluarga., foto kopi surat ukur, foto kopi bukti pelunasan PBB dan sebagainya. Permohonan itu juga harus disertai Permohonan Pengukuran yang memiliki 11 persyaratan formal (Walikotamadya Jakarta Pusat, 2003). Pemenuhan berbagai persyaratan itu bukan saja butuh dana, namun juga tenaga dan waktu yang panjang serta kesabaran.

[8] Ketentuan Pasal 1 ayat (1) PMA/KBPN No. 3 tahun 1995 mendefinisikan pendaftaran tanah secara sistematik sebagai kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan serentak yang meliputi semua bidang tanah di suatu wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan, baik tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah maupun tanah negara.

bidang tanah yang terdaftar dan bersertifikat.

Pendaftaran tanah sebenarnya dapat dilakukan secara sistematik dan sporadik. Pada pendaftaran tanah sistematik, inisiatif datang dari kantor pertanahan setempat. Mereka yang mengunjungi lokasi, mendatangi para pemilik tanah dengan didampingi oleh aparat kelurahan yang tergabung dalam Panitia Ajudikasi. Panitia tersebut bekerja di lokasi dengan cara mengontrak rumah sebagai sekretariat untuk beberapa bulan.[9] Konsekuensi dari pendaftaran tanah secara sistematik ialah bahwa pemerintah mensubsidi 100% para pemilik tanah yang tanahnya belum pernah disertifikatkan, baik penduduk kaya maupun penduduk miskin. Biaya pendaftaran tanah seperti ini dibebankan kepada APBN dan dana pinjaman dari Bank Dunia. Cara ini biasa disebut sebagai "pendaftaran tanah sistematik" atau lebih populer dengan nama "proyek ajudikasi" (Hermit 2004:5-6).

Lain halnya bilamana pendaftaran tanah sistematik diusulkan oleh para pemilik tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Dalam hal ini, semua biaya pelaksanaan tugas Panitia Ajudikasi harus ditanggung secara swadaya oleh masyarakat. Cara demikian biasa disebut dengan Pendaftaran Tanah Sistematik secara Swadaya (Hermit 2004:6). Dibandingkan dengan pendaftaran tanah secara sproradik, kegiatan melalui pendaftaran sistematik, menurut Purwanto ST, meningkatkan produktivitas BPN sampai enam kali lipat (Hermit 2004:103).

Pada pendaftaran tanah sporadik, inisiatif datang dari pemohon sertifikat. Dalam proses pendaftaran tanah sporadik ini, pemohon akan diminta mengisi dan mendatangani formulir khusus permohonan sertifikat seraya menyerahkan berkas persyaratan atau kelengkapan seperlunya dan membayar sejumlah biaya yang telah ada daftar tarifnya. Semuanya berlangsung di depan loket khusus di dalam gedung kantor pertanahan. Cara sporadik inilah yang banyak memunculkan pandangan negatif bagi lembaga BPN. Namun demikian, cara sporadikpun bisa dilakukan secara masal, yaitu beberapa pemilik yang tanahnya saling berdekatan secara bersamaan mengajukan permohonan pensertifikatan ke loket khusus pada kantor pertanahan. Cara tersebut biasa disebut sebagai "pendaftaran tanah sporadik secara massal" (Hermit 2004:5).

Kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah di tanah air yang pelaksanaannya diatur dalam PP No. 10 tahun 1961 dan telah berlangsung selama 35 tahun (hingga 1997) baru dapat mendaftarkan sebanyak kurang lebih 20% dari bidang tanah yang ada. Penyebabnya adalah kekurangan anggaran, tenaga dan peralatan, bidang tanah yang jumlahnya besar dan tersebar, dan sebagian besar penguasaan

[9] Panitia Ajudikasi (PA) terdiri atas seorang ketua panitia yang merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai BPN, lalu ditambah dua orang anggota dari BPN, kemudian kepala desa/lurah. Artinya mayoritas anggota PA adalah staf BPN sendiri.

tanah tidak didukung alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya, serta ketentuan hukum belum cukup mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah yang cepat dengan hasil yang memuaskan (Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Atma Jaya dan BPN 1998:320). Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itulah, maka untuk mempercepat proses pendaftaran tanah, PP No. 10 tahun 1961 kemudian diganti dengan PP No. 24 tahun 1997.[10]

Ajudikasi pertanahan terutama yang diselenggarakan di perkotaan bertujuan untuk menciptakan pasar tanah yang lebih wajar dan efisien serta terciptanya kepastian hukum. Namun di samping itu proses yang sama ternyata juga mengandung tujuan-tujuan yang lebih umum, yakni pemberdayaan masyarakat, terutama yang miskin. Melalui proses itu, masyarakat miskin diharapkan dapat mengurus pendaftaran tanah dengan lebih cepat dan murah serta dengan demikian memperoleh kepastian hukum atas tanah yang dikuasainya. Hak atas tanah yang dapat diperoleh oleh penduduk melalui proses ajudikasi tersebut ialah Hak Milik. Hak milik, menurut PP No. 38 tahun 1963, merupakan hak yang terpenuh dan paling kuat serta bersifat turun-temurun, yang hanya diberikan kepada Warga Negara Indonesia tunggal, dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu, yang pemanfaatannya dapat disesuaikan dengan peruntukan tanahnya di wilayah di mana tanah terletak (lihat juga pasal 20 UUPA ayat (1) dan 2).

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadyalah yang diberikan wewenang oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara untuk memberikan Hak Milik Atas Tanah melalui pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematik maupun sporadik (Pasal 3 UUPA).

Di samping itu termasuk ke dalam kategori pendaftaran tanah secara sistematik ialah Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang dilaksanakan semenjak tahun 1981/1982 di 27 Provinsi dan 300 Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia. Dasar hukum dari kegiatan ini ialah Keputusan Mendagri No. 189 tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Maksud pelaksanaan Prona adalah untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian penguasaan hak atas tanah dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan melalui

[10] Dalam PP No. 24 tahun 1997 disebutkan bahwa Panitia Ajudikasi dibantu oleh Satuan Tugas Fisik, Yuridis, dan Administrasi. Anggota Satuan Tugas Fisik dan Yuridis di tingkat lingkungan setempat adalah ketua RT dan/atau RW. Tenggang waktu pengumuman hasil penyelidikan riwayat tanah selama 30 hari untuk pendaftaran tanah sistematik. Kemudian ada pula penyederhanaan alat bukti pemilikan.

pensertifikatan tanah secara massal yang ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat, terutama bagi golongan ekonomi lemah dan penyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Adapun pembiayaan PRONA berasal dari dua sumber: a) untuk kegiatan operasional lapangan disediakan dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanda Negara) melalui DIP (Daftar Isian Proyek), b) untuk biaya administrasi dananya berasal dari masyarakat (sendiri), yang besarannya (kemudian) ditentukan oleh Keputusan Menteri Negara Agraria/Ketua BPN No. 4 tahun 1995.

Melalui Prona, sekitar 900.000 sertifikat telah berhasil diterbitkan (Löffler 1996b). Yang dapat menikmati kemudahan yang ditawarkan PRONA hanyalah tiga golongan saja, yaitu: a) golongan ekonomi lemah, b) golongan mampu, dan c) badan hukum keagamaan, badan hukum sosial dan lembaga pendidikan. Berkaitan dengan kedua golongan yang disebut dalam butir a dan b, dijelaskan lebih lanjut di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 266 tahun 1982 bahwa untuk tanah perumahan tanah yang dimiliki/dikuasai dan dapat dimintakan pendaftarannya adalah tanah perumahan yang luas maksimumnya 1.000 meter^2 di daerah perkotaan, atau maksimum 2.000 meter^2 di daerah perdesaan. Tanah yang dimaksud itu harus dikuasai langsung oleh pemiliknya yang bertempat tinggal di kecamatan letak bidang tanah.

Bidang tanah yang dapat disertifikatkan melalui PRONA adalah: (a) tanah di daerah perkotaan I atau Ibukota provinsi; (b) tanah di daerah perkotaan II atau kotamadya, dan Tanah di daerah perkotaan III atau ibukota kabupaten, dan tanah di perdesaan. PRONA yang dilaksanakan sekitar tahun 1981–1985 memberikan sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang berlaku 20 tahun dan Hak Pakai yang berlaku selama 10 tahun.[11] Pada saat dilaksanakan Proyek Ajudikasi, bila hak atas tanah yang diberikan melalui PRONA masih berlaku, maka pemegang hak yang bersangkutan tidak diperbolehkan ikut serta. Setelah ditetapkannya PP No. 24 tahun 1997, sertifikat hak atas tanah yang diperoleh melalui PRONA[12] bukan lagi HGB, namun Hak Milik. Pemberian sertifikat hak milik, minimal dari segi formal dapat menguntungkan penerimanya. Alasannya, landasan haknya menjadi lebih kuat dibanding dengan

[11] Hak-hak atas tanah yang dikenal secara resmi adalah: a) hak milik, yakni merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, b) hak guna usaha, yakni hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam waktu paling lama 25 tahun, c) hak guna bangunan, yakni hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah negara untuk paling lama 30 tahun, serta d) hak pakai, yakni hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai negara (UU No. 5/1960).

[12] Proyek Prona dianggap langkah terobosan kreatif pada zamannya dibanding dengan kegiatan pendaftaran tanah sporadik yang diluncurkan dengan paket kebijakan berupa tiga keputusan Menteri Dalam Negeri: No. 189 tahun 1981, No. 220 tahun 1981 dan No. 266 tahun 1982.

HGB, masa berlakunya lebih lama, dan diharapkan nilai jual tanahnya juga meningkat.

Lebih jauh tentang ajudikasi atau PAP

Tujuan PAP adalah meningkatkan pasar tanah (*land market*) yang wajar dan efisien serta mengentaskan konflik masyarakat atas tanah. Tujuan ini hendak dicapai melalui percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai fase permulaan dari program pendaftaran tanah jangka panjang pemerintah Indonesia (Bagian A). Sekaligus melalui proyek itu diupayakan perbaikan sistem kelembagaan administrasi pertanahan yang diperlukan untuk menunjang program pendaftaran tanah tersebut (Bagian B); juga untuk menunjang upaya pemerintah Indonesia untuk mengembangkan kebijaksanaan pengelolaan pertanahan (Bagian C).

PAP atau ajudikasi yang dilaksanakan tahun 1995–2001 terdiri atas tiga bagian utama yakni bagian A, B, dan C seperti yang diuraikan di atas. Menimbang bahwa tulisan ini akan lebih banyak menyoroti masalah 'pendaftaran tanah', maka berikut ini akan diuraikan lebih banyak tentang proyek Bagian A tersebut. Bagian A ini mengambil porsi sekitar 87% dari biaya proyek. Pendaftaran tanah yang dipercepat diselenggarakan di 18 Daerah Tingkat II atau kini disebut Kabupaten (terdiri atas kotamadya di daerah perkotaan dan kabupaten di daerah perdesaan). Di antara tahun proyek ketiga dan keenam, 1,2 juta petak tanah diharapkan akan terdaftar dan mempunyai sertifikat melalui pendaftaran sistematik, dan 68%nya akan terdapat di Pulau Jawa. Keuntungan memiliki sertifikat, menurut PAP, yaitu (a) menjamin kepastian hukum hak atas tanah, (b) menghindari konflik sosial, dan (c) mempermudah peralihan hak atas tanah.

Inti dari kegiatan Bagian A adalah pelaksanaan dari Ajudikasi Sistematik dengan tim khusus BPN, yakni Tim Ajudikasi Sistematik yang bergerak dari rumah ke rumah untuk menilai petak tanah di Daerah Tingkat II (kini Kabupaten atau Kota) yang terpilih. Pendekatan ini yang dilakukan dalam skala besar akan lebih menguntungkan karena lebih murah dan cepat dibandingkan penilaian secara sporadik. Proses inipun diharapkan menjadi lebih transparan dan melibatkan masyarakat lebih banyak, serta menjurus kepada dukungan yang lebih besar dari penerima manfaat. Tim ini akan menetap di daerah-daerah yang ditunjuk selama satu musim lapangan yakni sepuluh bulan per tahun, dan menghasilkan 500 sertifikat tiap bulan. Setiap tim terdiri atas 16 staf BPN, dan 5 wakil akan terdapat dalam 122 tim yang beroperasi (PAP tanpa tahun:1). Target memroses 500 sertifikat memang bukanlah jumlah yang main-main, terutama jika dibandingkan dengan pendaftaran sporadik.

Perolehan hak atas tanah melalui ajudikasi sebagai bukti kepemilikan dapat ditempuh melalui konversi bekas hak lama dan

tanah bekas hak milik adat[13] dan permohonan hak atas tanah negara.[14] Bagi tanah untuk rumah tinggal dengan pemberian Hak Milik secara individual didasarkan pada Peraturan Mendagri No. 6 tahun 1972 jo. No. 5 tahun 1973. Pemberian hak milik atas tanah tersebut juga dilandasi oleh Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal serta PMA/KBPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Menurut aturan, biaya yang dipungut kepada masyarakat untuk tanah hak lama antara Rp3.000 hingga Rp4.500 sedangkan untuk tanah-tanah yang berasal dari tanah negara[15] berkisar antara Rp10.500 s.d Rp18.000. Untuk tanah yang nilainya di atas Rp30 juta dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar 5%. Biaya pendaftaran tanah untuk bekas tanah adat adalah Rp13.500 dengan rincian biaya pendaftaran tanah Rp10.000 kemudian biaya administrasi Rp1.500 serta biaya blanko sertifikat Rp2000. Pendaftaran tanah untuk bekas tanah negara Rp27.000 dengan rincian: biaya pendaftaran tanah Rp10.000 biaya administrasi Rp15.000 dan biaya blanko Rp2.000 (Haryadi dan Sumardjono 2000). Biaya resmi sertifikat melalui proyek PAP per bidang tanah besarnya adalah Rp11.500 untuk wilayah perkotaan (Smeru 2002).

Seperti telah diindikasikan di atas, sebelumnya terdapat dua program pendaftaran sistematik yang juga sedang berjalan, yakni program pendaftaran khusus untuk rumah tangga yang berpenghasilan rendah atau Prona, dan program pendaftaran ke desa-desa yang khusus berdasarkan pada PP No. 10 tahun 1961 atau sering disebut sebagai "Program PP 10". Untuk mencegah kebingungan dan ketidakefisienan dalam pelaksanaan ketiga program yang mirip tersebut, maka kegiatan pendaftaran tanah yang ada dikoordinasikan melalui unit pelaksana

[13] Tanah bekas milik adat adalah hak atas tanah yang lahir berdasarkan proses adat setempat. Tanah jenis ini sejak 24 September 1960 dikonversi menjadi Hak Milik, namun belum terdaftar (PP No. 24 tahun 1997 jo. PMA/ KBPN No. 3 tahun 1997). Pembuktian bekas Hak Lama dan Hak Milik Adat dilakukan melalui alat-alat bukti seperti: adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh pejabat yang berwenang.

[14] Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai Negara seperti dimaksud dalam UUPA (Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973). Dalam penelitian saya, beberapa warga masyarakat menyebutnya sebagai "tanah garapan".

[15] Permohonan untuk mendapatkan tanah Negara dengan Hak Milik melalui proyek ajudikasi diajukan oleh pemohon kepada pejabat yang berwenang dengan perantaraan bupati/walikota kepala daerah dalam hal ini Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/ Kotamadya yang bersangkutan, secara tertulis…" (Pasal 4 ayat (1), Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah).

proyek BPN. Di samping itu juga dicapai suatu kompromi, yakni program Prona dan Program PP 10 tidak akan dilakukan di desa-desa yang menjadi sasaran dari PAP. Lagipula, proyek PAP lebih bertujuan untuk memperbaiki pendaftaran secara sporadik[16] yang seperti disebutkan di atas di bermasalah serta cakupannya dianggap kurang meluas dan terlalu terpecah-pecah (*segmented)*. Disebutkan pula bahwa ide dasar percepatan penyelenggaraan pendaftaran tanah melalui PAP adalah perubahan pendekatan pasif dan sporadik menjadi proaktif dan sistematik (Smeru 2002).

Bank Dunia dan AusAID mendukung pendanaan PAP yang dicanangkan BPN sejak tahun 1994. Sebagai hasilnya, menurut Bank Dunia, LAP yang dilaksanakan oleh BPN telah menghasilkan pengesahan dan pengakuan hak atas tanah dari 1,2 juta petak di Jawa termasuk DKI Jakarta. Bahkan menurut siaran pers AusAID (2001) BPN telah berhasil meregistrasi lebih dari 1,8 juta petak tanah selama tujuh tahun terakhir yakni tahun 1994–2001, dan dengan itu telah membantu perbaikan keamanan hak milik tanah dan bangunan bagi 10 juta penduduk Indonesia. Namun demikian, karena pelaksanaan proyek ternyata dianggap tidak sesuai dengan rencana sehingga Bank Dunia dan AusAID menghentikan bantuannya pada tahun 2001 (*Smeru News* 2002:13).

Namun demikian, dari segi kuantitas, angka pensertifikatan tanah dari proyek tersebut merupakan jumlah terbesar yang belum pernah dicapai sebelumnya. Ini terbukti pula dari kenyataan bahwa menurut perhitungan, produktivitas rata-rata per tahun proyek ajudikasi (PAP) pada kurun waktu 1994–2000 adalah enam kali produktivitas pendaftaran tanah sporadik pada kurun waktu tahun 1961–1992 (Hermit 2004:103). Hal ini berkait dengan upaya 'jemput bola' pihak BPN dengan pembentuk Panitia Ajudikasi di tingkat kecamatan-kecamatan, lalu menyiapkan *base camp* di sana serta bertugas memberi pelayanan hampir sepanjang waktu selama tiga bulanan. Kegiatan ajudikasi, menurut arahan formalnya, juga berupaya mempermudah pengumpulan surat bukti dari warga masyarakat

PAP juga diyakini menghasilkan kemajuan dalam pengembangan sistem pendaftaran tanah dengan meningkatkan efisiensi BPN dan

[16] Biaya keseluruhan proyek, termasuk pengeluaran tak terduga untuk barang fisik dan penyesuaian harga, diperkirakan sebesar Rp295 milyar atau US $ 140,1 juta untuk selama enam tahun. Bagian valuta asing berjumlah Rp87,10 milyar atau US $ 11,3 juta akan berbentuk bea dan pajak. Delapan puluh tujuh persen dari total biaya dialokasikan pada Bagian A. Bagian B 9%, serta Bagian C 4% (PAP, tanpa tahun:4). Untuk tahun 1999, PAP menargetkan mensertifikatkan 610.000 bidang tanah yang tersebar di Provinsi DKI Jakarta termasuk di Kec. Johar Baru, Jawa Barat, DIY, dan Jawa Timur. Untuk DKI Jakarta sendiri jumlahnya 60.000 bidang (PAP, tanpa tahun). Adapun Tim Ajudikasi yang dibentuk sebanyak 122 tim, dan lokasi ajudikasinya tersebar di 64 kelurahan dan 400 desa.

kantor-kantor pertanahan, meningkatkan keandalan dan kemudahan pendaftaran tanah, serta memperbaiki dan mengefisiensikan layanan dalam administrasi pengajuan status pemilikan di 38 kantor-kantor pertanahan.[17] Proyek ini dalam persepsi Bank Dunia telah memberi keuntungan yang besar kepada warga masyarakat dan terbukti sangat bermanfaat, terutama bagi pemilik tanah dari keluarga miskin (World Bank 2003:52). Sementara, BPN sendiri membuka layanan telepon dan faxsimili 24 jam langsung ke Kantor Menteri Agraria, serta menyediakan kotak pos 4000.[18]

Kampung Rawa, Kecamatan Johar Baru adalah salah satu lokasi proyek ajudikasi di DKI Jakarta. Bagaimana proyek itu berjalan dan sejauhmana proyek tersebut mampu memberikan kepastian hukum atas hak-hak masyarakat miskin pada tanah-tanah mereka yang terletak di kawasan padat dan kumuh seperti Kampung Rawa akan saya jelaskan berikut ini.

Pelaksanaan proyek ajudikasi di Kampung Rawa, Kecamatan Johar Baru

Profil Kampung Rawa

Kelurahan Kampung Rawa termasuk ke dalam wilayah 'yang tidak tertinggal' sebagaimana dirumuskan oleh Instruksi Gubernur DKI No. 54 tahun 1996 tertanggal 12 Februari 1996 tentang "*Pengentasan Kemiskinan di Kelurahan Tidak Tertinggal di DKI Jakarta*". Sekalipun demikian, sebagian wilayah Kampung Rawa adalah lokasi-lokasi yang kumuh. Wilayah-wilayah tertentu di kelurahan ini bangunan-bangunannya padat, kecil dan letaknya tidak beraturan, dan saling dihubungkan oleh jalan-jalan sempit yang berlika-liku. Kebanyakan rumah adalah bangunan semi permanen. Kondisi sanitasi rumah-rumah tersebut buruk dan kondisi sirkulasi udara relatif pengap. Sebagian wilayah kelurahan Kampung Rawa berbatasan dengan tepian Kali Sentiong. Rumah-rumah di lokasi tersebut tergenang banjir bila hujan turun lebih dari setengah jam.

Gambaran demikian harus pula disandingkan dengan kenyataan bahwa Kecamatan Johar Baru, di mana Kampung Rawa adalah bagian daripadanya, adalah kecamatan dengan luas wilayah paling kecil di DKI Jakarta, yakni hanya mencakup 2,38 kilometer^2. Kecamatan ini merupakan kecamatan terpadat se-Indonesia. Satu kilometer persegi

[17] Menurut Bank Dunia, proses pemberian izin lokasi, penyerahan permintaan hak tanah, pemberian status tanah dan mendapatkan sertifikat ternyata memakan waktu. Pada akhir tahun 1980-an, untuk mendapatkan status hak atas tanah memerlukan waktu 32 bulan; dan tidak pernah ada perbaikan. PAP dicanangkan untuk memperbaiki situasi tersebut (World Bank 2003:53).

[18] 'Semangat Reformasi di Tubuh BPN', *Media Transparansi Online*, November 1998.

wilayahnya dihuni oleh 45.252 orang.[19] Sedangkan Kelurahan Kampung Rawa di dalam Kecamatan ini luasnya adalah 0,30 km², dan memiliki 4.784 keluarga serta 104 RT dan 8 RW Kelurahan Kampung Rawa memiliki kepadatan penduduk 761 jiwa/hektar; sedangkan batasan wilayah kumuh adalah 500 orang/hektar. Seluruh kawasan kumuh di Provinsi DKI Jakarta mencapai 4,2% dari luas perumahan, yakni 29,23 hektar.

Kebanyakan warga Kampung Rawa bermata pencaharian di sektor informal atau menjadi pegawai rendahan seperti satpam, hansip, supir, petugas kebersihan, petugas parkir resmi dan tidak resmi, ataupun pesuruh maupun buruh kontrakan. Bahkan juga cukup banyak dari mereka yang mengaku menganggur dan hanya bekerja serabutan di lingkungan sekitar atau di luar kampung.

Realisasi ajudikasi tanah di Kelurahan Kampung Rawa

Dalam tataran tertentu, proses ajudikasi sejalan dengan kebijakan desentralisasi. Dalam hal ini, kewenangan menyelenggarakan ajudikasi dilimpahkan, melalui Pemda DKI Jakarta, khususnya Pemda Kota Madya (Kodya) Jakarta Pusat kepada pemerintah tingkat kecamatan. Ini tampak dalam hal kewenangan membentuk Panitia Ajudikasi tingkat Kecamatan. Panitia Ajudikasi Kecamatan Johar Baru, ketika itu, melingkupi wilayah kerja tiga kelurahan, yakni Kelurahan Johar Baru, Kelurahan Kampung Rawa, dan Kelurahan Galur. Ketua Panitia Ajudikasi berwenang menandatangani sertifikat hak atas tanah.Proses keputusan pemberian Hak Atas Tanah Negara cukup dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat, dalam hal ini adalah Kantor BPN Kodya Jakarta Pusat.

Untuk wilayah Kecamatan Johar Baru, proyek PAP pada mulanya ditargetkan mencapai 5.000 bidang tanah untuk Bagian A. Kegiatan di Bagian A ini melingkupi pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah yang belum terdaftar atau belum bersertifikat. Angka tersebut meliputi dua kelurahan, yakni Johar Baru dan Kampung Rawa. Dalam kenyataan, target 5.000 bidang tersebut tidak akan tercapai jika kegiatan dilakukan hanya sebatas wilayah yang ada. Maka dalam pelaksanaan ditambahkan satu kelurahan lain, Kelurahan Galur di kecamatan yang sama (PT Tigenco Graha Persada 2000). Dengan demikian, "jatah" pendaftaran 5.000 bidang kemudian dibagi-bagi untuk ketiga kelurahan tersebut.

Jumlah persil tanah yang diukur di Kelurahan Kampung Rawa melalui proyek ajudikasi sistematik mencapai 3.135 persil. Namun yang

[19] 'Johar Baru terdapat Satu Kilometer Persegi Dihuni 45.252 Orang,' *Kompas*, 23 Februari 2007.

diterbitkan sertifikatnya hanya sebanyak 1.992 persil. Menurut Panitia Ajudikasi hal ini terjadi karena 1.143 bidang tanah terkategori sebagai tanah "tak dikenal". Status tidak dikenal sebetulnya tidak terdapat dalam wacana formal pendaftaran tanah. Status tersebut diciptakan untuk merujuk pada tanah-tanah yang keterangan formal tentang riwayatnya tidak berhasil diperoleh panitia pendaftaran.

Salah satu wujud tanah tidak dikenal berasal dari kegagalan konversi tanah yang dikuasai berdasarkan sistem hukum pemerintahan kolonial Hindia-Belanda. Menurut Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat, banyak bidang tanah warga bermasalah karena tanah tersebut bekas *Verponding Indonesia* (VI). Sejalan dengan UUPA, sebenarnya setiap warga pemegang surat eks-VI berhak langsung mengkonversi atau mengubah hak tanahnya menjadi hak milik. Tetapi dalam kenyataan tanah-tanah tersebut sejak puluhan tahun diduduki orang lain. Mereka yang menduduki tanah, karena juga secara rutin membayar PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), merasa berhak memiliki tanah dan mengajukan permohonan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah yang mereka duduki (Kodya Jakarta Pusat 2004:2). Namun, karena kelengkapan suratnya tidak memadai, maka mereka dianggap tidak berhak untuk mendaftarkan tanah tersebut.

Untuk memberikan gambaran yang lebih utuh tentang situasi pertanahan di Kelurahan Kampung Rawa berikut ini akan dipaparkan tabel pendaftaran tanah yang disusun oleh konsultan yang dikontrak oleh pihak BPN.

Tabel 1
Pelaksanaan Sertifikasi Tanah di Kampung Rawa

RW	*Jumlah Bidang Tanah*	*Tanah tak Dikenal*	*% Tak Dikenal*	*Jumlah sertifikat*	
01	437	132	30,20	305	69,79%
02	513	269	52.43	244	47,56%
03	383	177	46.21	206	53,79%
04	513	228	44.44	285	55,55%
05	484	91	18.80	393	81,20%
06	277	93	33.57	184	66,43%
07	335	73	21.79	262	78,21%
08	193	80	41.45	113	58,55%
Total	**3.135**	**1.143**	**36,46**	**1.992**	**63,54%**

Sumber: PT. Tigenco Graha Persada, Februari 2000 dengan sejumlah modifikasi.

Wilayah yang menerima sertifikat dengan persentase terbesar adalah RW 05 yakni 81,2%, diikuti oleh RW 07 sebesar 78,21%. Sebaliknya,

wilayah dengan persentase sertifikasi terendah adalah RW 02 yaitu 47,56%. Patut dicatat di sini bahwa RW 02 termasuk RW terkumuh di Kampung Rawa, dan sebagian wilayahnya berada di tepi Daerah Aliran Sungai (DAS) Sentiong.

Jumlah tanah yang kemudian diberi status "tak dikenal" mencapai 1.143 bidang atau sekitar 36,46%. Artinya, bidang tanah yang berhasil disertifikasi hanya menjangkau 63,54% dari total pemohon yakni 3.135 warga di Kelurahan Kampung Rawa. Dikaitkan dengan jumlah keluarga Kelurahan Kampung Rawa di tahun 1999 (saat proyek ajudikasi sistematik dilaksanakan) sebanyak 4.626, maka dapat diperkirakan bahwa jumlah pemohon (3.135) mencapai 67,77% dari keluarga yang ada. Dengan demikian, jumlah warga yang berhasil memperoleh sertifikat dibandingkan dengan total jumlah penduduk hanyalah 43%.

Dari sekian banyak RW yang ada, RW 08 terdata sebagai lingkungan yang warganya paling sedikit mengikuti proyek ajudikasi. Patut dicatat bahwa RW 08 memang relatif baru terbentuk dan melingkupi hanya 11 RT. RW ini merupakan pecahan dari sebagian wilayah RW 02 dan RW 03. Dari keseluruhan warga RW 08 hanya 193 orang yang mengajukan permohonan. Dari jumlah tersebut yang berhasil mendapatkan sertifikat hak milik hanya 113 orang atau sebesar 58,55%.

Sedikitnya warga dari RW 08 yang turut serta dalam PAP ialah karena sebagian dari wilayah RW 08 terletak di tepi Kali Sentiong. Menurut aturan yang berlaku dan sebagaimana ditetapkan oleh Pemda DKI, bantaran sungai harus dibiarkan terbuka dan karena itu dilarang dibangun. Dengan kata lain, sejak awal, penduduk yang bermukim di kawasan RW 08 sudah mengetahui bahwa mereka tidak akan mungkin dapat mensertifikatkan tanah di bantaran sungai. Hal ini kemudian diperkuat denga anjuran kuat dari Lurah kepada warga di lokasi tersebut untuk tidak mengurus sertifikat karena mereka mendiami tanah Kementerian Pekerjaan Umum. Dari jumlah bidang tanah yang ada di RW 08, dan juga tersebar di RW 01 dan RW 06, sebanyak 22 bidang tidak dapat disertifikasi karena larangan tersebut.

RW dengan jumlah peserta PAP terbesar ialah RW 04 dan RW 02. Di masing-masing RW tercatat 513 peserta atau pemohon. Hanya saja dari bidang-bidang tanah yang diajukan permohonan sertifikasinya di RW 04 hanya 285 sertifikat yang diterbitkan. Artinya tingkat keberhasilan sertifikasi ialah sekitar 55,55%. Sedangkan untuk RW 02 tercatat diterbitkan 244 sertifikat (47,56%). Padahal kondisi lingkungan kedua RW itu relatif sama, yakni penduduknya padat, lingkungannya dalam kondisi kumuh, rumah-rumah berhimpitan, dan kebanyakan tanahnyapun tidak luas. Di dalam wilayah RW 02 terdapat beberapa bidang tanah yang merupakan tanah Pemda DKI, yakni rumah dinas lurah Kampung Rawa, dan rumah dinas petugas puskesmas. Tanah-

tanah itu tidak bisa disertifikatkan atas nama pribadi para penghuni yang menempatinya.

Tanah yang kemudian diberi status "tidak dikenal" lebih banyak terdapat di RW 02 yakni sejumlah 269 persil dengan persentase 52,43% dibanding keseluruhan lahan yang oleh warga diajukan permohonannya. Peringkat kedua diduduki oleh RW 04 dengan jumlah 228 persil atau 44,44% dari seluruh pengusul. Karena kepadatan fisik di kedua wilayah RW tersebut termasuk yang terpadat dan dinamika "masuk-keluarnya" orang-orang cukup intensif, maka tingkat dan kecepatan perubahan kepemilikan, penguasaan dan penghuni tanah sangat tinggi. Karena itu pula, maka sejumlah persil sulit dilacak bukti-bukti kepemilikan atau penguasaannya.

Diperkirakan hingga penelitian ini dilakukan, warga Kelurahan Kampung Rawa yang memiliki sertifikat Hak Milik atau HGB maupun Hak Pakai jumlahnya tidak melebihi 50% dari keseluruhan keluarga. Sebabnya ialah karena jumlah keluarga yang berhasil memiliki sertifikat yang diurus secara individual tidak banyak jumlahnya. Mengurus sertifikat secara sporadik di masa sebelumnya memang sulit, lama dan mahal.[20] Jumlah warga yang berhasil mendapatkan sertifikat HGB antara tahun 1985–1988 melalui kegiatan Prona jumlahnya hanya sekitar 230-an. Bahkan bila perkiraan besaran jumlah tanah yang bersertifikat tersebut dihubungkan dengan data yang dikeluarkan oleh Kelurahan Kampung Rawa, mungkin persentasenya akan mengecil karena alasan pertambahan jumlah penduduk, dan arus keluar-masuknya warga.

Menurut data Kelurahan, jumlah warga sebelum adanya ajudikasi, namun sesudah adanya PRONA, yang memiliki sertifikat Hak Milik hanya dua orang, lalu HGB satu orang, serta Hak Pakai satu orang (Data Monografi Kelurahan, 1999-2000:2). Maka, jumlahnya hanya empat orang saja. Dengan demikian empat sertifikat ditambah 1.992 sertifikat, maka jumlah total hanya 1.996 sertifikat. Catatan resmi kantor Kelurahan tersebut nampaknya kurang akurat. Menurut perkiraan konsultan PT. Tigenco jumlah tanah yang pernah didaftarkan sebelumnya mencapai 330 bidang (baik melalui PRONA maupun pendaftaran sporadik). Maka, seharusnya ada sekitar 2.326 bidang tanah yang bersertifikat.

Di samping itu, semenjak proyek ajudikasi dihentikan tahun 2001, maka kegiatan pensertifikatan tanah secara sistematik dengan biaya yang relatif rendahpun terhenti. Sekalipun kini dibuka kembali

[20] Lihat misalnya Haryadi dan Sumardjono (2000:400). Mereka antara lain menyatakan: "…pendaftaran tanah yang diselenggarakan sampai saat ini masih sering mengundang pendapat masyarakat yang negatif. Pendapat masyarakat tersebut antara lain karena jangka waktu pensertifikatan yang lama, biaya yang dianggap mahal, dan proses yang berbelit-belit".

kesempatan untuk pensertifikatan secara masal,[21] namun sekarang harus dilakukan secara "swadaya."[22] Artinya, ada biaya resmi yang dikenakan kepada warga bila hendak mengurus sertifikat tanahnya. Selain itu ada kesulitan lain, yakni bila kelurahan atau wilayah tertentu di DKI Jakarta tidak diprogramkan untuk diadakan ajudikasi swadaya, maka upaya tersebut tidak akan bisa dilaksanakan. Lantas bagaimana bila ada penambahan jumlah sertifikat melalui proyek ajudikasi sporadik? Tentunya kemungkinan ini tetap terbuka. Namun penambahan tersebut pasti tidak signifikan, karena seperti telah disinggung di muka proses atau mekanisme pendaftaran tanah secara sporadik relatif mahal dan sulit.

Apakah kepastian hukum atas tanah meningkat di Kampung Rawa?

Beranjak dari perkiraan bahwa hingga Juli 2004 jumlah keluarga di Kelurahan Kampung Rawa mencapai 4.767 keluarga, maka persentase pemilik sertifikat menurun menjadi sekitar 49%. Dengan demikian, hingga akhir tahun 2004 terdapat 51% keluarga yang tidak memiliki sertifikat hak atas tanah.[23] Dengan asumsi bahwa jumlah keluarga terus mengalami peningkatan, otomatis persentase yang memiliki sertifikat akan menurun. Seiring dengan peningkatan jumlah dan kepadatan penduduk, kepastian kepemilikan tanah menjadi semakin rumit dan tidak jelas. Kerumitan demikian terutama terjadi pada bidang-bidang tanah yang (kemudian) dibagi-bagi, baik melalui warisan, wasiat maupun dijual untuk sebagian atau disewakan secara turun-temurun. Ketidakjelasan ini terutama dirasakan dan menimpa warga yang tanahnya diberi status "tidak dikenal". Tanah mereka secara formal tidak dapat diberi status hukum.

[21] Pemerintah, pada tahun 2003 lalu, akan menerbitkan kembali sertifikat program nasional Proyek Operasi Nasional Agraria di 26 provinsi. Penerbitan sertifikat Prona tersebut dibiayai secara bersama antara Kantor Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah dengan BPN. Tak kurang dana sebesar Rp. 300 juta disiapkan untuk pembuatan 2.600 sertifikat terebut (Pikiran Rakyat, 6 Februari 2003). Artinya, hanya akan disiapkan 100 sertifikat per provinsi. Jumlah yang sangat sedikit.

[22] Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat (2004) memaparkan bahwa proyek operasi nasional agraria swadaya diselenggarakan atas permintaan warga sendiri yang menginginkan tanahnya punya kekuatan hukum. Dalam prosesnya, menurutnya, penerbitan sertifikat Prona lebih sederhana dari pengurusan biasa, karena dengan menghilangkan birokasi di antaranya tanpa planning Tata Kota. Namun, pemohon tetap dikenai biaya administrasi dan pengukuran Rp. 300.000,- Selain itu, dalam proses pengurusan sertifikat warga yang luas tanahnya di atas 200 meter^2 dikenai pemasukan negara sebesar 2% dikali luas tanah dan dikali nilai jual objek pajak (NJOP), dan tanah yang NJOPnya di atas Rp. 50 juta juga dikenai beban bea perolehan atas tanah dan bangunan (BPHTB) (Kodya Jakarta Pusat, 2004).

[23] Hal ini nampak sejalan dengan pernyataan World Bank (1994:18): "… pendaftaran sistematik secara umum akan sulit dilaksanakan di Jakarta karena begitu banyak jumlah warga informal, dan langkanya bukti dokumenter."

Tanah-tanah "tidak dikenal" ternyata tersebar hampir di semua wilayah RT, dengan luas yang variatif, dari 510 meter^2 hingga yang hanya dua meter^2. Luas tanah "tidak dikenal" ada yang melebihi luas tanah bersertifikat di RT yang sama. Tanah-tanah "tidak dikenal" tersebut ada yang dibiarkan kosong dan ada juga yang ditempati oleh warga untuk dibangun rumah atau kamar-kamar kontrakan. Juga ada warga yang mengaku sebagai pemilik dari tanah tidak dikenal tersebut, sekalipun tidak jelas riwayat dan asal-usul kepemilikannya.

Selain itu, saya menemukan pula status tanah tidak dikenal yang muncul dari hambatan larangan pemanfaatan bantaran sungai. Di sini terdapat inkonsistensi antara advis planning Dinas Tata Kota dengan kegiatan pendaftaran tanah. Ini terutama merugikan bagi warga yang menempati bantaran sungai. Aturan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur DKI No. 707 tahun 1995[24] melarang penduduk membangun di sepanjang Kali Sentiong dengan jarak masing-masing 18 meter atau dikenal sebagai GSK (Garis Sempadan Kali). Larangan ini menjadi penghalang bagi banyak warga untuk mengikuti Proyek Ajudikasi. Tanah yang terkena aturan GSK diberi label sebagai tanah "tidak dikenal" oleh Panitia Ajudikasi.

Menurut beberapa warga setempat dan staf Suku Dinas Tata Kota Kodya Jakarta Pusat jarak GSK adalah 18 meter. Bahkan semasa pemerintahan Gubernur Ali Sadikin, GSK ditetapkan selebar 25 meter dari poros tengah sungai. GSK tersebut di daerah sekitar Kramat Jaya Baru, menurut informan, bahkan pernah dibebaskan 13 tahun yang lalu. Namun sepengetahuan penduduk setempat, dari atas tanah yang dibebaskan belum satupun penduduk yang dipindahkan. Akibatnya, dan sebetulnya hal ini telah diinformasikan sejak lama, ada berpuluh-puluh keluarga yang tidak akan mungkin mengikuti proyek ajudikasi.

Peta bidang tanah yang dikeluarkan BPN sebagaimana disusun oleh PT. Tigenco Graha Persada tahun 2000 sudah mengindikasikan sejumlah bidang tanah yang terkena GSK. Tanah-tanah di bantaran sungai tersebut yang dikuasai sejumlah keluarga dengan demikian dapat dipastikan berstatus tidak sah. Penelitian lapangan saya menunjukkan bahwa penduduk juga pengurus RT/RW menyadari kenyataan ini dan itu pula sebabnya mereka tidak begitu gembira menyambut proyek ajudikasi. Bahkan ada keengganan untuk mengkoordinir warga dan mengurus secara kolektif pengisian dan penyerahan formulir serta persyaratan lainnya seperti yang digariskan oleh Panitia Ajudikasi.

Lebih jauh lagi, banyak rumah-rumah yang dibangun di atas petak-petak kecil dibiarkan dalam kondisi semi permanen. Banyak pula rumah-

[24] Arahan serupa juga termuat dalam RUTR (Rencana Umum Tata Ruang) DKI tahun 1985–2005.

rumah yang berdiri di tepi kali berhimpit-himpitan hingga menjorok ke kali, dan paling jauh terukur mencapai 1,5 meter di atas kali. Antara beberapa blok rumah dihubungkan oleh gang-gang kecil, dan kemudian bertemu di gang sempit di sepanjang tepi kali. Kesan yang muncul ialah bahwa warga tidak begitu peduli pada sulitnya formalisasi status tanah yang mereka gunakan. Mereka seolah-olah lebih disibukkan oleh kesibukan mencari penghidupan.

Akan tetapi bila ditanya lebih jauh sebenarnya mereka juga memiliki kekhawatiran dan berharap-harap cemas akan status dan kepastian klaim mereka di atas tanah. Harapan terbesar mereka ialah pemerintah daerah membatalkan atau meninjau kembali aturan yang melarang orang-orang membangun rumah di bantaran sungai. Seorang informan bahkan menyatakan: "Sampai sekarang saja aturan tersebut tidak juga ditegakkan, kalau dulu yakni sekitar 13 tahun yang lalu memang Pemda DKI sudah sempat memberi uang ganti rugi untuk warga di daerah Kramat Jaya Baru, namun untuk Kelurahan Kampung Rawa belum terlaksana."

Sebaran dari tanah bersertifikat dan "tidak dikenal", serta tingkat kepadatan penduduk di Kelurahan Kampung Rawa dapat pula kita peroleh dari laporan tentang kegiatan ajudikasi di Kampung Rawa (PT. Tigenco 2000). Dari Peta Indeks Pendaftaran oleh PT. Tigenco (2000), ternyata bahwa jumlah bidang atau persil tanah yang sebarannya padat dan sempit lebih memusat dan berada di wilayah RW-RW yang dinyatakan sebagai permukiman kumuh. Sedangkan pada wilayah RW-RW lain keadaan bidang tanahnya relatif lebih renggang, dan masing-masing persilnya lebih luas dibanding pada kelima RW tersebut. Dengan demikian, wilayah kumuh tersebut terdiri atas persil dan blok-blok tanah yang lebih sempit, bergerombol, dan memadat serta ditempati oleh penduduk yang kondisinya memang lebih miskin dibanding dengan warga di RW-RW lainnya. Persoalannya di sini ialah apakah adanya sertifikat tanah berguna bagi warga di perkampungan kumuh dengan luas tanah yang sangat terbatas? Gambaran kenyataan di Kelurahan Kampung Rawa juga dapat menunjukkan keterkaitan antara sertifikat dengan luas tanah.

Dari jumlah 1.992 sertifikat yang diterbitkan tahun 2000, luas bidang tanahnya tentu bervariasi. Bidang tanah yang terluas tercatat 543 meter^2, sedangkan bidang tersempit hanya seluas empat meter^2. Bahkan dapat dikatakan bahwa di kawasan RT yang tampak kumuh, dapat kita temukan warga yang menguasai dan menempati tanah dengan luas di bawah 12 meter^2. Diperkirakan jumlah warga demikian mencapai 15% dari total warga.

Ada pula sejumlah persil yang dimiliki oleh orang yang sama atau setidak-tidaknya sertifikat diterbitkan di atas tanah-tanah itu dengan

menyebut nama yang sama sebagai pemegang haknya. Salah satu contoh adalah tanah di wilayah RT 09/05, yakni milik H.M. Id. W. Yang bersangkutan memiliki tiga persil tanah dengan luas masing-masing 328 meter², 216 meter²-dan 236 meter². Bila ketiganya dijumlah, maka luas tanah dari H.M.Id.W mencapai 780 meter². Itu berarti bahwa ia di Kampung Rawa adalah pemilik tanah terluas. Tanah itu terletak di bagian wilayah yang termasuk tertata, relatif rapi dan cukup bersih. Selain itu, ada satu bidang tanah yang luasnya melebihi 500 meter² terletak di RT 05/05. Bidang tanah ini dimiliki oleh tiga kakak beradik. Akan tetapi sertifikatnya hanya satu, yakni atas nama 'P cs.'. Jumlah dari dua atau lebih sertifikat tanah yang bernama pemilik sama, dan juga sertifikat yang dimiliki secara bersama memang tidak banyak, namun tersebar hampir di semua RW Artinya, bidang-bidang tanah tersebut secara *de facto* telah dibagi-bagikan kepada keturunan atau kerabatnya yang kini menempatinya secara bersama-sama.

Kebanyakan tanah yang bersertifikat di RW 05 dan juga di RW 07 memang memiliki bidang yang lebih luas dibanding dengan apa yang kita temukan di RW lainnya, yakni di atas 30 meter². Di dalam wilayah RW-RW lainnya juga dapat kita temukan persil yang lebih sempit, misalnya ada yang seluas 8 meter² atau 7 meter², bahkan ada yang hanya 6 meter². Sebaliknya, kondisi bidang-bidang tanah yang kebanyakan cukup luas di RW 05 dan 07 yang terutama menyebabkan letak bangunan tempat tinggal di sana tampak tidak saling berhimpitan, tertata dengan lebih baik serta banyak yang masih berhalaman secukupnya. Kondisi bangunannya pun kebanyakan terlihat lebih baik dibanding dengan wilayah RW-RW lain.

Sebaran dari tanah bersertifikat dan tidak dikenal serta luas tanah dan tingkat kepadatan penduduk dan hunian terkait berkelindan dengan proyek ajudikasi yang dicanangkan pemerintah. Di sini kita juga harus mengkaitkan kemaslahatan proyek ajudikasi terhadap penyimpangan pelaksanaan proyek dan bagaimana masyarakat menyiasati kendala-kendala yang ada. Hal ini akan diuraikan lebih lanjut di bawah ini.

Permasalahan dalam implementasi proyek ajudikasi

Kendala hukum

Pemberlakuan sejumlah peraturan formal lain ternyata menjadi hambatan serius bagi sebagian penduduk Kampung Rawa untuk mengikuti proyek pendaftaran tanah secara sistematik. Ini terjadi antara lain akibat pengkaitan persyaratan pembuatan sertifikat hak atas tanah dengan kewajiban melunasi PBB (Pajak Bumi dan Bangunan). Ketentuan yang ada menetapkan bahwa salah satu syarat pendaftaran tanah adalah wajib melunasi PBB untuk tahun berjalan. Dalam kenyataan sekitar 25%

warga masih menunggak PBB. Sementara itu sebagain warga lainnya tidak menyimpan bukti pembayaran PBB dengan baik dan tidak dapat melampirkannya pada saat mendaftar menjadi pemohon sertifikat. Alhasil mereka sempat terhambat dan dinyatakan tidak berhak mengikuti program pendaftaran sistematik. Menurut salah seorang informan, ada seorang warga yang tidak bisa menunjukkan bukti-bukti PBBnya hingga saat-saat terakhir pendaftaran. Bahkan ada pula yang kemudian sama sekali ditolak untuk mengikuti ajudikasi.

Di wilayah RT. 002/02, ternyata bahwa dari 65 keluarga, yang mengikuti proyek ajudikasi hanya sejumlah 14 keluarga atau 21,54% . Ini terjadi karena ada sejumlah warga yang tidak dapat menunjukkan dan melampirkan surat bukti kepemilikan rumah seperti surat jual-beli atau surat hibah. Surat-surat demikian, di samping bukti pelunasan PBB tahun berjalan, juga dipersyaratkan secara formal. Dalam kenyataan dokumen surat-surat tanah formal yang dimiliki penduduk terutama yang miskin kebanyakan tidak lengkap. Dari hasil wawancara penulis antara lain diperoleh informasi bahwa ada penduduk yang membeli tanah garapan atau tanah negara dengan cara "di bawah-tangan". Akibatnya yang bersangkutan tidak memperoleh surat resmi dari penjualnya. Pembeli, namun demikian, juga berkeyakinan bahwa "pemilik" tanah pertama juga tidak memiliki surat-surat resmi apapun. Di samping itu dahulu ada sejumlah warga yang membeli tanah kebun dari orang yang menguasainya, atau menduduki kebun kosong.

Alhasil, "riwayat tanah" yang diperjual-belikan, disewakan atau dikontrakan secara turun-temurun dan telah berlangsung begitu lama dianggap oleh BPN sebagai tanah yang tidak jelas statusnya. Memperburuk situasi ini ialah kenyataan bahwa wilayah Kelurahan Kampung Rawa dulunya merupakan bagian dari wilayah Kelurahan Tanah Tinggi. Akibatnya, keterangan tentang riwayat tanah di wilayah ini bisa saja tidak tersedia karena merupakan wilayah kelurahan yang relatif baru diresmikan pada tahun 1991.

Namun, ada saja sedikit warga yang berhasil menyiasati masalah dokumen tersebut. Tentunya dibutuhkan biaya dan kerja sama yang baik dengan panitia ajudikasi. Seorang pengurus RT menyatakan bahwa dokumen-dokumen itu bisa diurus, akan tetapi membutuhkan biaya.[25] Juga ada warga yang menyiasati rambu-rambu pendaftaran sistematik dengan cara lain. Ia memecah persil yang dimohonkan

[25] Menurut seorang informan yakni Bapak Nyt yang tinggal di wilayah RT 007/02 biaya administrasinya terlalu besar untuk ukuran ekonomi kebanyakan masyarakat di tempat tinggalnya. Akibatnya, tidak semua tetangganya dapat mengikuti ajudikasi. Itu pula sebabnya mengapa, menurut salah seorang informan, lurah memungut dana Rp7.500,- dari "biaya administrasi" yang dikumpulkan dari setiap warga yang mengurus penyertifikatan tanah.

pendaftarannya sehingga tidak melampaui batas maksimum luas tanah yang dapat diajudikasi, yakni 200 meter^2. Menurut seorang informan, tetangganya yang berasal dari Sumatra Utara, yakni L. Pan, di RW 01 karena kecerdikannya berhasil menyiasati larangan tersebut, dan bahkan membagi tanahnya yang luas menjadi dua sertifikat untuk menghindari kewajiban membayar BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.[26] Ada pula kasus lain, seorang warga memutuskan menghentikan pengurusan pensertifikatan tanahnya secara individual (sporadik) di Kantor BPN Kodya Jakarta Pusat dan beralih mengikuti proyek ajudikasi yang dianggapnya lebih murah, cepat dan lebih pasti. Lantas ada juga warga yang dengan bantuan Ketua RW menyusulkan berkas pendaftarannya langsung ke Kantor BPN Jakarta Pusat, padahal waktu pendaftaran telah usai.[27]

Peluang untuk menyiasati rambu-rambu pendaftaran sistematik sebenarnya sejalan dengan arahan BPN yang menyatakan bahwa mekanisme ajudikasi memang dikembangkan untuk meringankan pemoohon dalam mengajukan bukti-buktif formal yang dibutuhkan. Ringkasnya, ada peluang yang disediakan oleh lembaga resmi dan peluang ini dimanfaatkan oleh warga yang memang lebih mampu melakukannya.

Penyebaran informasi kepada masyarakat

Di samping kendala-kendala hukum di atas, penyebaran informasi tentang persyaratan pendaftaran sistematik ternyata juga bermasalah. Walaupun Panitia Ajudikasi di Kecamatan Johar Baru yang membawahi wilayah kerja Kelurahan Kampung Rawa untuk sementara menetap di Kelurahan Johar Baru, namun beberapa informan mengakui bahwa mereka –kebanyakan tidak terbiasa mengikuti hal-hal formal– mengalami kesulitan mengakses informasi mengenai persyaratan dan cara memenuhi persyaratan tersebut. Akibatnya mereka terpaksa meminta bantuan pengurus RT/RW.

Sementara itu, ada juga warga lain yang mengatakan bahwa pengurusan pendaftaran tanah selain berjenjang juga harus dilakukan kolektif terutama untuk wilayah yang para pengurus RT dan RWnya sering berkumpul dan bertemu di kantor sekretariat RW dan Kelurahan. Mereka yakin bahwa pendaftaran tidak bisa diurus sendiri-sendiri, namun harus dikoordinir lewat pengurus RT. Hasil akhirnya ialah

[26] Hal tersebut diatur dalam UU No. 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

[27] Menurut si mantan ketua RW tersebut, hal itu bisa terjadi padahal sudah hampir satu tahun terlambat karena ia masih menyimpan formulir ajudikasi yang dulu dibagikan oleh Panitia Ajudikasi. Formulir itu segera diisi dan berkas-berkasnya dilengkapi, lalu dibawa ke BPN Jakarta Pusat.

bahwa warga yang memiliki hubungan kurang dekat dengan pengurus RT/RW-nya, tidak atau akan kesulitan mendapatkan informasi dan bantuan penting yang dia butuhkan.[28]

Biaya resmi dan pungutan-pungutan informal

Hambatan lain di lapangan adalah muncul dan menyebarnya informasi yang beragam tentang jumlah "biaya administrasi" yang harus dibayar untuk mengikuti ajudikasi. Dipungutnya biaya "administrasi" yang berbeda-beda antar-RW bahkan terkadang juga RT yang melebihi patokan baku menjadi bahan perbincangan antar warga yang ketika itu cukup hangat.[29] Seorang pengurus RW menyatakan bahwa biaya yang dikenakan adalah sebesar Rp50 ribu. Biaya tersebut menurutnya dipergunakan untuk biaya pengukuran, biaya foto-kopi, survei, dan biaya pembuatan gambar. Kalaupun ada warga yang membayar lebih dari Rp50 ribu hal itu dipastikan karena ada biaya pengurusan surat yang tidak lengkap, seperti surat keterangan riwayat tanah yang harus diurus terlebih dahulu ke kantor Kelurahan.

Lurah memiliki peran penting dalam proses pendaftaran tanah, khususnya apabila tanah yang akan didaftarkan masih berstatus tanah milik adat yang belum pernah dibukukan atau belum pernah ada sertifikatnya. Menurut PP No. 10 tahun 1961 apabila permohonan pendaftaran hak tersebut diajukan di atas sebidang tanah dengan status hak milik adat, untuk itu lurah atau kepala desa haruslah memberikan terlebih dahulu Surat Keterangan Milik Adat yang merupakan dasar dari penerbitan sertifikat tanahnya (Effendie 1993:75).

Ketua RT dengan penuh kepastian menyatakan bahwa ada biaya untuk mengurus dan mendapatkan tandatangan lurah. Menurutnya hal tersebut wajar diminta terutama apabila ada warga yang dimintai biaya pengurusan/tandatangan surat-surat.[30] Sebaliknya, informan lain seorang warga RT 002/07 menyatakan bahwa ajudikasi menurut keterangan yang ia peroleh dari Pemda dan berdasarkan pengarahan Kelurahan Kampung Rawa tidak akan dikenakan biaya. Dalam kenyataaan, Ketua RT memungut biaya Rp50 ribu untuk setiap warga yang mendaftarkan diri untuk mengikuti ajudikasi. Adapun biaya tersebut digunakan untuk

[28] Kelemahan warga di permukiman kumuh yang tidak dalam ikatan suatu komunitas sehingga punya keterikatan satu sama lain dan kompaklah yang dimanfaatkan oleh Panitia Ajudikasi untuk memberlakukan kegiatan secara berjenjang dan kolektif tersebut (bdk. Murray 1994).

[29] Seorang ketua RT di wilayah RW 03 mengakui bahwa biaya yang dikenakan untuk ikut ajudikasi sebesar Rp100 ribu per rumah, adapun rincian biaya tersebut menurutnya digunakan untuk bagi-bagi ke Kelurahan, petugas BPN dan sisanya untuk kas di RW dan RT.

[30] Sekadar pembanding, hasil penelitian Smeru (2002) menyatakan bahwa total biaya pensertifikatan tanah pada wilayah yang diteliti mereka adalah Rp36.449 saja.

membeli materai dua helai sejumlah Rp12.000 biaya transportasi dan biaya "ucapan terima kasih" dari para warga yang mengikuti ajudikasi untuk petugas BPN.

Berbagai pungutan yang besarnya bervariasi kepada warga-warga yang mengikuti ajudikasi ternyata terjadi, dan nampaknya tidak bisa dicegah.[31] Dari hasil wawancara saya kepada beberapa warga dan sebagian pengurus RT/RW, ada informasi bahwa jumlah biaya yang dibutuhkan untuk ikut serta dalam proses ajudikasi tersebut tidak konsisten. Ada yang mengaku hanya membayar Rp15.000 s.d. Rp50.000 ada pula yang Rp100.000, Rp200.000, bahkan ada yang hingga Rp500.000. Namun hampir semua informan mengakui tidak begitu jelas untuk komponen apa saja biaya itu diperuntukkan dan bagaimana perhitungan rincinya.[32] Nampaknya dana tersebut dipungut lebih untuk pribadi kepentingan pihak-pihak yang terlibat secara formal dalam kegiatan ajudikasi sekalipun mereka bukan bagian dari birokrasi. Apa yang sangat jelas sebenarnya ialah bahwa penarikan dana yang besarnya melebihi besaran yang digariskan oleh aturan BPN menunjukkan lemahnya pengawasan proyek di Kampung Rawa.

Besaran yang elastis tersebut bisa menyulitkan warga. Mereka tidak tahu persis berapa biaya yang harus dikeluarkan walaupun telah mendengar bahwa proyek ajudikasi ini murah. Bahkan pungutan tambahan tetap diminta setelah proses ajudikasi selesai dilakukan. Menurut beberapa informan ada warga yang ditagih biaya pengambilan sebesar Rp5.000 s.d. 10.000 per sertifikat. Bahkan ada pula yang diminta hingga Rp50.000. Tidak jelas benar dana itu untuk apa. Sebagian informan menyebutnya sebagai uang pengambilan sertifikat.

Akibat dari berita-berita simpang siur demikian tentang biaya administrasi dan pelbagai pungutan lain, sejumlah warga memutuskan untuk batal ikut proyek ajudikasi. Bahkan menurut beberapa informan, biaya ajudikasi berat dan mahal. Padahal, sesuai dengan keterangan awal ketua RT seharusnya kegiatan tersebut tidak dipungut biaya. Kendala-kendala demikian berkenaan dengan penyebarluasan informasi atau ketidakjelasan arahan formal tentang persyaratan dan biaya, yang sebenarnya merupakan penyimpangan disiasati dengan pelbagai cara, antara lain, melalui pengembangan hubungan patron-klien, jaringan kekerabatan bahkan membuka peluang bagi kemunculan perantara dan

[31] Bdk. Haryadi dan Sumardjono 2000.

[32] Ada seorang informan di RW. 07 bercerita bahwa "biaya administrasi" itu bisa dibayar tiga tahap, yakni tahap I sebesar Rp50.000, lalu II, Rp20.000 dan III Rp50.000 dan totalnya Rp120.000. Biaya pengambilan sertifikatnya Rp5.000 hingga Rp10.000. Jadi jumlah biaya yang dikeluarkan sampai sertifikat tanah keluar adalah Rp125.000 sampai Rp130.000. Padahal biaya resmi sertifikat melalui proyek PAP per bidang tanah besarnya adalah Rp11.500 untuk wilayah perkotaan (lihat Smeru 2002).

pendompleng bebas.

Strategi dan Siasat Masyarakat mengatasi kendala hukum dan sosial

Hubungan patron-klien

Pengaktifan hubungan patron-klien di antara warga digunakan untuk menggalang kekuatan agar mereka tetap dapat mengikuti proyek ajudikasi. Patron, walau terkadang bisa merugikan, dianggap dapat mendukung kliennya pada situasi sulit. Hubungan patron-klien[33] tersebut memang menghadirkan perbedaan hierarkis di antara patron dan pihak yang dilindunginya (Eisenstadt dan Roniger 1984:2). Pada suatu kesempatan, sang patron, teman atau kerabat tertentu juga bisa memberikan informasi tentang cara dan langkah-langkah untuk memformalkan status dan kedudukan tanah kliennya, atau memberi pinjaman dana untuk menutup biaya pengurusan tanah. Walaupun upaya tersebut tidak selalu membawa hasil, namun peran patron pada masyarakat miskin menjadi penting karena minimnya alternatif dan kekuasaan yang tersedia pada warga. Hubungan patron-klien ini tampak dari sejumlah kasus yang akan digambarkan di bawah.

Salah seorang informan yaitu Bapak AAU yang menetap di wilayah RW 02, dan yang ikut serta kegiatan Prona tahun 1988 lalu dan mendapatkan sertifikat Hak Guna Bangunan menyatakan bahwa keberhasilan tersebut terjadi karena ketika itu, istrinya yang aktif berkegiatan di kantor Kecamatan Johar Baru bisa meminta tolong kepada salah satu staf di sana untuk mengikutsertakannya ke dalam kegiatan PRONA. Cerita sama disampaikan Bapak IR yang ketika PRONA dilaksanakan tahun 1985 menyatakan bahwa keberhasilannya turut serta sangat terbantu karena ia menjabat sebagai Sekretaris RW. Dia mengaku "hanya" dipungut biaya Rp27.500 karena mendapat bantuan aparat setempat.

Hubungan baik yang terjalin dengan patron[34] dalam kenyataan membuat seseorang dengan lebih mudah ikut serta dalam proyek ajudikasi ataupun program pendaftaran tanah lainnya. Ketika PRONA sedang dilangsungkan akhir tahun 1980-an, seorang informan lain ketika itu menjabat ketua RT di wilayah RW 08 secara kebetulan mendapatkan

[33] Hubungan patron-klien sebenarnya baru ada dalam keadaan di mana norma-norma yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan menuntut adanya hubungan tawar-menawar dan saling tukar benda dan jasa di antara patron dan klien (Suparlan 2004:337). Ketidakseimbangan muncul karena patron berada dalam posisi untuk memberikan benda dan jasa secara sepihak, yang dibutuhkan oleh klien, untuk kelangsungan hidupnya dan keluarganya (Suparlan 2004:336). Hubungan ini terwujud pada interaksi antara warga dengan ketua RT atau RW.

[34] Hubungan patron-klien tentunya hanya berada dalam lingkup informal, namun tokoh-tokohnya bisa berkedudukan formal. Misalnya saja antara ketua RW dengan seorang warga.

informasi tentang Prona tersebut dari Ketua RW. Alhasil, ia mengambil kesempatan tersebut dan berhasil mendapatkan sertifikat HGB berkat bantuan Ketua RW yang berbaik hati padanya.

Hubungan patron-klien dalam pelaksanaan kegiatan ajudikasi terbentuk antara warga dengan beberapa ketua RT dan RW terutama karena adanya satu arahan formal yang dikembangkan Panitia Ajudikasi. Arahan tersebut pada intinya adalah menempatkan dan memasukan pengurus RT dan RW ke dalam satuan tugas (satgas) fisik dan satuan tugas yuridis pada lingkungan mereka masing-masing. Satuan tugas fisik, antara lain bertugas membantu penyiapan dan pemasangan patok maupun pengukuran tanah di wilayah RT/RW masing-masing. Sementara sebagai anggota satgas yuridis, mereka juga diminta membantu menyiapkan aneka bukti hukum yang dimiliki atau disimpan warga sebagaimana yang dipersyaratkan. Ini juga berarti bahwa aturan resmi yang ditetapkan Panitia Ajudikasi, serta tafsiran darinya dalam praktik, memperkuat peran dan kedudukan pengurus RT/RW sebagai patron.

Seperti telah disinggung di muka, mereka yang menjabat sebagai ketua RT atau RW memang dilibatkan secara formal ke dalam Panitia Ajudikasi sebagai anggota-anggota satgas. Pelibatan tersebut membuat mereka diuntungkan. Pada satu sisi mereka diangkat sebagai aparat formal, dan di sisi lain mereka adalah anggota masyarakat sehingga berhak turut serta dalam proyek ajudikasi. Selain itu, mereka juga ditetapkan sebagai pamong oleh pemerintah daerah dan diberi tunjangan resmi. Posisi yang menguntungkan tersebut, membuat mereka mendapat kesempatan sebagai "warga penting" yang berhak ikut-serta dalam proyek ajudikasi. Kebanyakan dari mereka yang ikut, memang kelak berhasil memperoleh sertifikat hak atas tanahnya. Selain itu, dari wawancara dengan beberapa warga, ternyata mereka juga tidak dipungut 'biaya administrasi' untuk pengurusan sertifikat. Bahkan, mereka mendapat sekian persen dari biaya administrasi yang bisa dikumpulkan dari para warga yang ikut ajudikasi. Belum lagi bila warga tertentu meminta tolong pada ketua RT dan RW-nya untuk membantu mengurus salah satu dokumen resmi yang dibutuhkan. Ia biasanya akan menerima 'uang transport' dari warga yang bersangkutan.

Bahkan dalam satu kejadian, yang diminta patron ternyata lebih dari sekadar uang jalan. Menurut seorang informan yang menetap di RT 004/02 dan pernah menjadi ketua RW, pimpinan wilayah setempat saat itu terang-terangan meminta sebagian dana ajudikasi. Pimpinan tersebut membutuhkan dana tersebut untuk biaya pergi ke Surabaya pada tahun 2000, dalam rangka menghadiri pembukaan PON (Pekan Olahraga Nasional) ke XV atas undangan wakil Gubernur DKI Jakarta.

Kesemua itu sekaligus juga menunjukkan bahwa patron bisa menarik manfaat langsung sebagai perantara dan pendompleng. Di samping itu, namun demikian, perlu juga diperhatikan peran perantara dan pendompleng. Keduanya akan dibahas di bawah ini.

Perantara dan pendompleng bebas

Dalam konteks hubungan antara warga dengan pengurus RT/RW dan pihak BPN, juga berkembang peran perantara. Mereka ini bisa saja menyandang status formal sebagai pegawai negeri atau sebagai petugas resmi maupun bukan. Untuk yang disebut terakhir mereka meliputi pimpinan informal, pekerja lepas, pengangguran, bahkan mungkin preman. Mereka ini bertindak sebagai semacam penghubung antara masyarakat dengan institusi formal. Mengingat kenyataan bahwa hubungan antara masyarakat dan pemerintah sering bermasalah dan prosesnya rumit, maka peran perantara inipun semakin dibutuhkan. Mereka tidak jarang dapat menentukan berhasil-tidaknya atau juga jangka waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu urusan. Untuk itu, perantara acap mengembangkan jaringan, yang anggotanya dapat berasal dari staf birokrat formal, untuk mencapai tujuan atau mempermudah kegiatannya. Fungsi perantara demikian, seperti telah disebutkan, ialah menjembatani kebutuhan masyarakat dengan tuntutan formal pemerintah.[35]

Di samping itu, kerap muncul pula orang-orang yang berperan sebagai pendompleng bebas (*free rider)*. Mereka bertindak bukan sebagai perantara, namun sebagai pihak yang mengambil keuntungan langsung maupun tidak dari kerumitan hubungan antara masyarakat dengan birokrasi. Bilamana kondisi "formalistik" yakni diskrepansi antara aturan birokrasi dengan praktiknya di lapangan melebar dan semakin tegas (Riggs 1970) maka pendompleng bebas akan semakin marak.

Pendompleng bebas sebenarnya muncul karena ada orang-orang dalam kelompok masyarakat atau pihak lain yang ikut diuntungkan atau memanfaatkan kesempatan yang dimunculkan oleh program-program bantuan atau proyek pembangunan tertentu, termasuk proyek pertanahan bagi penduduk miskin perkotaan. Padahal, bila disimak, mereka bukanlah orang-orang yang tergolong sebagai sasaran program. Akibatnya, secara keseluruhan program pemerintah tidak bisa sepenuhnya dinikmati oleh orang-orang yang berhak. Salah satu contoh yang saya jumpai di lapangan ialah kenyataan bahwa di salah satu wilayah RW, seorang "pendompleng" bisa ikut menyelipkan pengurusan tanahnya karena kerabat jauhnya menjadi ketua RW yang

[35] Wolf (1956 dalam Silverman 2000:239) merujuk perantara (*brokers)* sebagai orang yang "menjaga keadaan penghubung atau titik sambung yang genting dalam rangkaian hubungan yang menghubungkan sistem lokal dengan keseluruhan sistem yang lebih besar."

sekaligus menjadi menjadi koordinator pengurusan ajudikasi di RW tersebut. Kenyataan ini menunjukkan pula peran dan fungsi jejaring kekerabatan dalam proyek ajudikasi. Uraian singkat tentang ini akan diberikan di bawah ini.

Jejaring kekerabatan

Pada saat ajudikasi juga terjadi pengaktifan hubungan kekerabatan atau jaringan primordial. Menurut salah seorang informan di RW 02, ada hubungan kekerabatan dan asal kampung yang sama yang diaktifkan ketika pendaftaran ajudikasi dilangsungkan oleh pengurus RT tertentu. Pengurus RT menyebarluaskan berita dan informasi tentang ajudikasi kepada kerabatnya dan rekan-rekan sekampung asal terlebih dahulu, sehingga merekalah yang lebih siap dan kemudian lebih banyak turut-serta dalam proyek ajudikasi. Sementara, warga lain yang kebetulan bukan kerabat dan bukan sekampung asal baru mendapatkan informasi tentang proyek ajudikasi belakangan setelah waktu pendaftaran hampir habis. Akibatnya, banyak di antara mereka kehilangan kesempatan untuk mengikuti program tersebut.

Jaringan sosial yang berkait dengan lingkaran kekuasaan menjadi masalah penting bagi penduduk miskin di Kampung Rawa. Warga Kampung Rawa, seperti juga di kelurahan-kelurahan kumuh lainnya, lebih terbiasa memanfaatkan jaringan informal daripada memanfaatkan jalur-jalur formal birokrasi. Anggota-anggota masyarakat bisa memperoleh makanan, akomodasi, pekerjaan ataupun modal maupun hal lainnya dengan mengaktifkan jaringan tersebut, baik kepada tetangga, kerabat maupun keluarganya.

Menurut Jellinek, kedekatan fisik dan pertukaran ide, barang maupun jasa melalui pengaktifan jaringan informal kekerabatan dapat menyatukan masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya (Jellinek 1996:21). Pengaktifan jaringan seperti ini terkadang memang bisa menolong mereka –walau secara terbatas– untuk mengikuti ajudikasi. Ada yang misalnya berhasil meminjam sekian puluh ribu rupiah untuk melunasi "biaya administrasi" pendaftaran, atau ada yang sekadar meminta tolong mendapatkan blanko pendaftaran dari staf kelurahan yang dikenal. Ada pula yang meminta bantuan kepada tetangga untuk melunasi biaya PBB dan sebagainya. Jaringan kekerabatan ini dapat berubah menjadi hubungan patron-klien. Dalam hal ini, kerabat yang memiliki kedudukan formal membantu warga yang tidak memiliki cukup pengetahuan tentang status tanahnya untuk turut serta dalam proyek ajudikasi.

Uraian di atas memberikan gambaran ringkas tentang sejumlah kendala hukum dan sosial dari proyek ajudikasi dan strategi apa saja yang dikembangkan masyarakat untuk menyiasati kondisi tersebut.

Di bawah ini selanjutnya akan diberikan evaluasi umum tentang kemaslahatan proyek ajudikasi bagi warga miskin, khususnya warga Kampung Rawa.

Kesimpulan

Pasar tanah dan perumahan yang berfungsi dengan baik sangat penting bagi masyarakat miskin. Dalam konteks itulah Pemerintah Indonesia dan Pemerintah DKI Jakarta berupaya meningkatkan usaha pemberian sertifikat. Ikhtiar ini dimulai tahun 1995 sebagai bagian dari proyek reformasi administrasi pertanahan yang didukung oleh Bank Dunia dan AusAID (World Bank 2003:93). Sebaliknya, dari sudut pandang warga masyarakat terdapat sejumlah alasan untuk mengurus dan memperoleh sertifikat hak atas tanah: (a) sebagai "barang" jaminan, (b) untuk mendukung kehormatan sosial (*social prestige)* atau wewenang politik tertentu, (c) merupakan harta yang lebih aman dalam menghadapi inflasi, (d) (untuk penduduk tertentu) merupakan hal yang melekat dengan identitasnya, dan (e) untuk memenuhi kebutuhan keamanan, dan kesejahteraan. Temuan ini sejalan dengan pandangan Turner dan Adams (2004). Sementara, menurut PAP, keuntungan memiliki sertifikat adalah menjamin kepastian hukum hak atas tanah, dan menghindari konflik sosial, dan mempermudah peralihan hak atas tanah.

Sekalipun tampaknya pendaftaran tanah memenuhi ragam fungsi yang terlihat berfaedah, namun dalam kenyataannya setidak-tidaknya sebagaimana ditunjukan dalam penelitian saya, muncul sejumlah kendala dan permasalahan. Secara ringkas, kendala yang muncul berkaitan dengan keterbatasan penyebaran dan penerimaan informasi tentang prosedur dan persyaratan proyek ajudikasi di kalangan masyarakat perkampungan kumuh. Terlebih lagi, sebagian besar dari warga merasa tidak terbiasa dengan hal-hal di seputar pengurusan sertifikat tanah. Salah satu temuan lapangan menunjukkan bahwa kebanyakan warga masyarakat tidak mengenal dan memahami dengan baik aturan yang menyangkut pendaftaran tanah. Mereka lebih kerap menerima begitu saja informasi lisan yang disampaikan pengurus RT atau RW. Sebaliknya, informasi rinci dan lengkap dikuasai segelintir orang saja. Itu pula yang menjadi penyebab maraknya pungutan liar dalam pola patron-klien serta munculnya pendompleng bebas.

Sekalipun demikian, sebagian warga berhasil memperoleh sertifikat hak atas tanah. Terdata bahwa tidak kurang dari 3.135 persil berhasil disertifikatkan di Kampung Rawa. Sementara, 1.143 bidang justru memperoleh status "tidak dikenal." Jumlah tersebut sekitar 57,38% dari bidang tanah yang mendapatkan sertifikat (1.992 bidang). Status ini membuat mereka yang mendapatkan tanah mereka berstatus

'tidak dikenal' tergencet di antara lingkup formal dan informal. Padahal, adanya ajudikasi diharapkan dapat mengurangi permasalahan tanah warga. Kini, permasalahan itu justru dipermanenkan melalui keputusan resmi.

Bagaimana kemudian kita menilai keberhasilan proyek sertifikasi di atas? Sebagaimana disebutkan di atas bidang tanah yang diukur oleh petugas Panitia Ajudikasi mencapai 3.135 persil. Itu berarti bahwa sekitar 63,54% dari tanah yang diukur yang kemudian mendapatkan sertifikat. Bagaimana jumlah ini bila disandingkan dengan jumlah KK (Kepala Keluarga) di Kampung Rawa sebagai kampung termiskin dan terpadat? Ternyata jumlah KK mencapai 4.784. Dengan demikian, bila dihitung dari jumlah KK di Kampung Rawa, sebenarnya jumlah persil yang disertifikatkan hanya mencapai 24,92% saja dari jumlah KK. Banyak warga miskin justru tercecer dari proyek pendaftaran tanah tersebut. PAP memang lebih banyak dinikmati oleh warga di RW yang relatif lebih makmur kondisi sosioekonominya.

Di samping itu, bila diamati lebih jauh kegagalan pencapaian target proyek ajudikasi disebabkan juga oleh penolakan warga sendiri dengan alasan-alasan berikut:

a) Pengalaman buruk dengan proses pendaftaran tanah secara sproradik, atau
b) Keyakinan bahwa upaya penformalan kepemilikan tanah tidak memberi pengaruh yang signifikan padanya kelak, misalnya: karena luas tanahnya sempit, atau letaknya tidak strategis. Akibatnya ialah bahwa harga tanah tidak mungkin naik sekadar dengan adanya sertifikat; dan
c) upaya atau sikap penolakan itu merupakan apa yang disebut oleh James Scott (1976, 1993) sebagai upaya orang-orang yang lemah karena mereka miskin. Orang miskin cenderung menentang kebijakan pemerintah yang berusaha masuk lebih dalam ke dalam kehidupan sehari-harinya. Mereka berusaha memboikot kegiatan ajudikasi, walau tidak harus dengan tindak kekerasan. Namun dengan melakukan perlawanan "halus" dan tujuannya, agar mereka tetap dapat bertahan hidup.
d) Tak punya dana atau surat-surat resmi yang dibutuhkan. Sehingga kalaupun mendaftar akan percuma saja.

Khususnya mengenai butir (c) di atas, pengurus RT, RW, dan staf kelurahan juga menengarai bahwa pada sebagian warga miskin yang menetap di permukiman kumuh terdapat semacam "kebudayaan kemiskinan." Kondisi kehidupan sosioekonominya dan lingkungan yang buruk, ketakutan setidaknya kekhawatiran terhadap pejabat pemerintah (pusat hingga daerah) dan ketidakpercayaannya pada pihak

luar, menyebabkan mereka secara psikologis tidak bersikap terbuka dan mau bekerja sama dalam menjalankan program pembangunan, termasuk proyek ajudikasi. Dengan kondisi dan situasi masyarakat miskin seperti itu, tidaklah mudah untuk menarik dan mengorganisir mereka agar bersedia turun-serta dalam proyek pembangunan seperti pada ajudikasi.

Bagaimanapun juga warga (terutama yang miskin), saat proses ajudikasi dilaksanakan sebenarnya berharap-harap cemas akan faedah dan 'keampuhan' sertifikat tanah yang akan dimilikinya. Apakah benar-benar bisa digunakan untuk meningkatkan kesejahteraannya, atau setidaknya agar merasa lebih aman karena tanahnya terlindungi secara hukum, atau sertifikat itu justru tidak bisa berfungsi untuk menopang kehidupannya? Asumsi resmi yang sering dikumandangkan bahwa ada korelasi positif antara pemberian sertifikat hak atas tanah dengan peningkatan kegiatan dan kondisi sosioekonomi warga masih perlu ditelaah dengan seksama.

10

"Ganti rugi? Ganti untung!" Hukum dan praktik pengadaan tanah di Indonesia pasca-Orde Baru[1]

Gustaaf Reerink

Pendahuluan

Selama beberapa tahun terakhir, sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) di tataran internasional melontarkan kritik tajam terhadap pemerintah Indonesia. Kritik ditujukan terutama terhadap kegagalan pemerintah dalam melindungi kaum miskin di daerah perkotaan dari tindakan penggusuran dan pengosongan tanah secara sewenang-wenang. Kegagalan itu sekaligus mengesampingkan hak masyarakat untuk mendapatkan perumahan yang layak dan penghidupan yang memadai. Pada tahun 2003 *the Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) menyatakan bahwa Indonesia adalah salah satu di antara tiga negara pelanggar hak pemukiman terbesar di dunia. COHRE bahkan menganugerahi Indonesia Piagam Pelanggar Hak Pemukiman.[2] Tiga tahun kemudian situasi yang ada nampaknya tidak berubah. Pada tahun 2006 *Human Rights Watch* (HRW) melaporkan bahwa Pemerintah DKI Jakarta masih menggunakan kekerasan yang berlebihan tatkala melakukan operasi penggusuran dan pengosongan tanah di daerah hunian kumuh perkotaan. Di dalam laporannya LSM tersebut menulis bahwa:

> "*During the nine years of administration by Jakarta's current Governor, Sutiyoso, many tens of thousands of people have watched Jakarta's security forces demolish their homes and destroy their personal property with little notice, due process, or compensation. Many thousands more of Jakarta's poor live in fear that one day the*

[1] Penulis mengucapkan terima kasih kepada Royal Netherlands Academy of Sciences (KNAW), Treub Society for Research in the Tropics, the Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO), the Adat Law Foundation, and the Leiden University Fund (LUF) yang telah memberikan dukungan finansial bagi penelitian lapangan yang mendasari tulisan ini. Terimakasih juga kepada Nadia Andayani yang membantu merevisi tulisan ini. Tulisan ini didasarkan pada penelitian lapangan yang penulis lakukan tahun 2004-2005.

[2] Kutipan dari COHRE's Housing Rights Bulletin, Volume 1, No. 1 December 2003.

security forces and bulldozers will come to their communities" (Human Rights Watch 2006:2).

Laporan-laporan di atas terdengar sebagai gema dari masa lampau. Di bawah pemerintahan Orde Baru Soeharto (1966–1998) warga masyarakat yang dari sudut pandang sosial-ekonomi berada di tingkat paling bawah cenderung menjadi korban dari proyek-proyek pembangunan yang berujung pada tindakan pengadaan tanah yang menghasilkan penggusuran dan pengosongan tanah secara paksa. Kerap itu terjadi "demi pembangunan". Bagaimanapun juga, janggal bila berdasarkan itu ditarik kesimpulan bahwa praktik pengadaan tanah pada era Orde Baru dan setelah Orde Baru sama sekali tidak berubah. Dalam era Reformasi Indonesia memulai suatu program pembaruan tata pemerintahan yang ambisius yang ditujukan pada penciptaan pola hubungan baru, baik di dalam lingkungan negara dalam hal ini pemerintah sendiri maupun antara pemerintah dan masyarakat.

Beranjak dari pengamatan di atas muncul pertanyaan apakah benar bahwa kaum miskin Indonesia masih menjadi korban praktik pengadaan tanah yang dijalankan secara sewenang-wenang dan, dari sudut pandang yang lebih luas, apa yang dapat kita simpulkan mengenai kondisi terkini reformasi hukum di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini akan membandingkan kasus-kasus pengadaan tanah yang berdampak terhadap kaum miskin perkotaan pada penghujung masa Orde Baru dan setelah Orde Baru. Kasus-kasus yang ditelaah memandang kegiatan pengadaan tanah dari segi administratif hukum maupun sudut pandang sosio-politis. Perspektif administratif hukum akan difokuskan pada: (a) alasan pembenar kegiatan pengadaan tanah, (b) hakikat proses negosiasi, dan (c) tingkat ganti rugi (kompensasi) yang ditawarkan. Perspektif sosiopolitis memberi tekanan pada: (d) sifat kekuatan-kekuatan perlawanan, (e) argumentasi dan strategi yang dipakai di dalam perlawanan, termasuk peran dan efektivitas kaidah-kaidah hukum dan institusi/lembaga, dan (f) dampak perlawanan tersebut.

Tulisan ini terbagi atas empat bagian. Bagian pertama merupakan tinjauan umum terhadap hukum formal yang mengatur proses dan mekanisme pengadaan tanah demi kepentingan umum. Pada bagian kedua akan diberikan gambaran umum mengenai praktik pengadaan tanah serta perlawanan terhadapnya pada penghujung masa Orde Baru. Di bagian ketiga akan dibahas kasus pengadaan tanah di Bandung. Kasus ini akan ditelaah dan dibandingkan dengan reformasi hukum pasca-Orde Baru. Di bagian akhir tulisan ini akan dianalisis dampak reformasi hukum terhadap proses pengadaan tanah di masa depan.

Rangkuman peraturan-perundangan yang relevan tentang pengadaan tanah

Berkenaan dengan tindakan pengadaan tanah demi kepentingan umum, hukum Indonesia secara umum membedakan antara pencabutan hak (secara wajib) dan pembebasan/pengadaan tanah (secara sukarela). Dasar hukum pencabutan hak adalah ketentuan Pasal 6 dan 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Konsep ini dikatakan mengacu pada hukum adat. Artinya hak-hak individual harus diseimbangkan dengan kepentingan masyarakat (Penjelasan, II. 4). Sedangkan ketentuan Pasal 18 mengatur pencabutan hak atas tanah. Dinyatakan dalam ketentuan tersebut bahwa jika dilakukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama masyarakat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut tata cara yang diatur dengan Undang-undang. Menurut Penjelasannya, ketentuan Pasal 18 memberikan jaminan (perlindungan) bagi masyarakat berkenaan dengan hak mereka atas tanah.

Dengan bertitik-tolak pada ketentuan Pasal 18 UUPA, UU No. 20 tahun 1961 menetapkan prosedur pencabutan hak atas tanah.[3] Prosedur pencabutan hak atas tanah harus diikuti hanya apabila musyawarah tidak mencapai hasil yang diharapkan (Penjelasan butir 2). Dalam praktiknya, prosedur pencabutan hak atas tanah jarang dipakai.[4] Alasan umum yang diberikan ialah bahwa prosedur tersebut terlalu berbelit-belit serta rumit untuk dilaksanakan.

Untuk mengatasi kesulitan yang ditimbulkan prosedur pencabutan hak atas tanah, pemerintahan Orde Baru menerbitkan berbagai aturan tentang pembebasan/pengadaan tanah. Diciptakanlah prosedur pengadaan atau pembebasan tanah yang relatif sederhana dan lebih efisien dari sudut pandang kepentingan pemerintah. Peraturan yang pertama diterbitkan adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 tahun 1975.[5] Peraturan ini, antara lain, memberikan definisi luas tentang "kepentingan umum". Namun, Peraturan Menteri

[3] Undang-Undang No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya.

[4] Mengacu pada laporan World Bank tahun 1991, Fitzpatrick menyatakan bahwa prosedur pengadaan tanah bukan dalam keadaan darurat ini hanya dipraktikkan sekali saja. Sebaliknya, yang dipakai adalah prosedur yang dirancang untuk keadaan darurat, meskipun tidak sering (Fitzpatrick 1999:77).

[5] Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tatacara Pengadaan tanah. Lihat juga Permendagri No. 2/1976 tentang Penggunaan Acara Pengadaan tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pengadaan Tanah oleh Pihak Swasta dan Permendagri No. 2 tahun 1985 tentang Tatacara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan.

ini kemudian menuai kritik yang tajam dari masyarakat luas sehingga pada akhirnya dicabut dan digantikan oleh Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 (Fitzpatrick 1999:78).[6]

Keppres No. 55 tahun 1993, sebagaimana dijabarkan lebih lanjut di dalam PMA/KBPN No. 1 tahun 1994, secara terperinci menetapkan kegiatan-kegiatan pembangunan apa saja yang tercakup ke dalam pengertian kepentingan umum untuk mana dapat dilakukan kegiatan pengadaan tanah.[7] Kegiatan-kegiatan tersebut seyogianya bersifat nonkomersial, dilaksanakan langsung oleh pemerintah, dan meliputi pembangunan sejumlah prasarana/infrastruktur [Pasal 5 ayat (1)].

Di dalam batas yurisdiksi pemerintahan kota, walikota berwenang memutuskan lokasi mana yang dapat dicadangkan untuk kegiatan pembangunan sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Daerah (Pasal 6(1-2) Keputusan Kepala BPN No. 1 tahun 1994 jo. Pasal 4 Keppres No. 55 tahun 1993). Instansi pemerintah yang memerlukan tanah tersebut demi kegiatan pembangunan dan akan menempuh prosedur pengadaan tanah dapat melakukan perundingan langsung dengan warga masyarakat pemegang hak atas tanah. Dalam hal tanah yang diperlukan kurang dari satu hektar, instansi pemerintah yang bersangkutan dapat melakukan negosiasi langsung dengan para pemegang hak mengenai pembelian atau pertukaran tanah dimaksud (Pasal 23 Keppres No. 55 tahun 1993). Apabila jumlah tanah tersebut ternyata kurang dan diperlukan tambahan, instansi tersebut harus mengupayakan konsensus dengan para pemegang hak atas tanah. Seandainya upaya ini tidak efektif, instansi tersebut harus mengadakan perundingan dengan pihak yang ditunjuk mewakili para pemegang hak atas tanah, melalui musyawarah (Pasal 1, 9, 10, 16). Proses musyawarah tersebut diatur oleh Panitia Pengadaan Tanah atau, yang sehari-hari dikenal sebagai "Panitia Sembilan" (Pasal 8, 10). Panitia terdiri atas sembilan pejabat senior, termasuk Walikota, Kepala-kepala dinas kota, camat dan lurah terkait, dan kepala kantor BPN (Pasal 7).

Bagaimana bentuk dan tata cara pembayaran ganti kerugian diatur berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak (Pasal 13). Perhitungan besarnya ganti kerugian akan didasarkan pada nilai nyata tanah tersebut, dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang tercantum pada Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) Pajak Bumi Bangunan (PBB). NJOP adalah harga pasar bangunan di atas tanah itu sebagaimana diperkirakan oleh dinas tata kota berdasarkan semua

[6] Keppres No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

[7] Permen Agraria/Kepala BPN No. 1 tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres No. 55 tahun 1993.

faktor yang berpengaruh atas nilai tanah dan bangunan, dan harga pasar tanaman pangan di atas tanah berdasarkan perkiraan Dinas Pertanian (Pasal 15). Pembayaran ganti kerugian harus terselenggara sedemikian rupa sehingga tidak merugikan kondisi penghidupan masyarakat. Artinya warga masyarakat yang mendapatkan ganti kerugian atau direlokasi harus dapat diberi lokasi pemukiman yang sepadan (Pasal 16 ayat (4) Keputusan Kepala BPN No. 1 tahun 1994).

Di dalam Keputusan Kepala BPN tersebut juga diuraikan pedoman tentang bentuk dan besarnya pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang belum didaftarkan, yaitu hak berdasarkan hukum adat yang mengacu pada peraturan agraria zaman Hindia-Belanda. Pemegang hak milik atas tanah yang tidak didaftarkan akan menerima 90% dari ganti kerugian yang biasanya diterima oleh mereka yang memiliki tanah yang diperlengkapi dengan sertifikat hak atas tanah. Mereka yang memegang hak guna bangunan (HGB) akan menerima 80% dari jumlah tersebut. Terakhir, mereka yang tidak memperpanjang HGB tersebut, namun tetap menggunakan atau mengizinkan orang lain menggunakan tanah dan telah mengajukan permohonan perpanjangan satu tahun setelah kadaluwarsa, hanya berhak untuk mendapatkan 60% dari ganti kerugian yang ditetapkan (Pasal 17).

Dalam hal musyawarah telah berulang kali dilaksanakan, tetapi tidak mencapai persetujuan mengenai bentuk dan besarnya pembayaran ganti kerugian, maka Panitia Pengadaan Tanah dapat menerbitkan suatu keputusan, dengan sedapat mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran, dan pertimbangan-pertimbangan yang disampaikan dalam musyarawah (Pasal 19 Keppres No. 55 tahun 1993). Dalam hal warga pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan Panitia, mereka berhak untuk mengajukan banding yang ditujukan kepada Gubernur (Pasal 20). Namun, baik keputusan Panitia Pengadaan Tanah maupun Keputusan Gubernur tidak mengikat secara hukum (Bedner 2001:155). Jika pemegang hak tetap bersikukuh menolak tawaran ganti rugi, Gubernur dapat menempuh prosedur pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur di dalam UU No. 20 tahun 1961 (Pasal 21).

Prosedur pengadaan tanah sebagaimana disebutkan di atas hanya relevan bagi warga masyarakat yang berkedudukan sebagai pemegang hak atas tanah. Bagi mereka yang menggunakan tanah tanpa izin dari yang berhak (selanjutnya disebut okupan gelap), berlaku UU No. 51 tahun 1960.[8] Undang-undang tersebut melarang penggunaan tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya. Bahkan mengkualifikasikan perbuatan tersebut sebagai tindak pidana, yaitu pelanggaran

[8] UU No. 51 tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.

[Pasal 2, 6 ayat (1), butir (a), Pasal 6 ayat (3)] Pada sisi lain, Undang-undang memberikan kekuasaan sepenuhnya kepada walikota untuk memerintahkan okupan gelap ini untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dari segala barang termasuk orang lain yang menerima hak daripadanya (Pasal 4). Sekalipun demikian, kepentingan mereka, ke dalamnya termasuk juga rencana peruntukan dan penggunaan lahan tanah, harus turut diperhatikan (Pasal 3 dan Penjelasan Umum, butir 6). Tidak mengherankan bila kemudian terbuka kemungkinan untuk melakukan pembayaran ganti kerugian terhadap okupan gelap dalam bentuk uang santunan (Pasal 20 Keputusan Kepala BPN No. 1 tahun 1994).[9]

Tinjauan umum pengadaan tanah masa Orde Baru

Pada tahun-tahun terakhir pemerintahan Orde Baru, sejumlah kasus pengadaan tanah yang berujung pada penggusuran dan pengosongan tanah secara paksa mendapat sorotan besar dari masyarakat dan pemerhati pertanahan baik di Indonesia maupun di luar negeri (Lucas 1992, 1997; Fitzpatrick 1997, 1999; Ganie-Rochman 2002; Bachriadi dan Lucas 2001). Pengamatan umum menunjukkan bahwa dari sudut pandang ekonomi makro pendekatan 'demi pembangunan' berhasil memperlancar proses pengadaan tanah bagi proyek-proyek pembangunan yang dicanangkan Orde Baru. Namun keberhasilan "pembangunan", tampaknya tidak dinikmati dan dimaknai berbeda oleh masyarakat adat, kaum petani dan kaum miskin perkotaan. Lagipula pada kenyataannya "pembangunan" ternyata tidak selalu dilakukan untuk kepentingan umum. Namun sebaliknya sering kali diselenggarakan demi keuntungan pribadi pejabat negara dan kroninya. Kegiatan pengadaan tanah kerap dilakukan dengan dukungan dan tekanan dari aparat militer, tanpa adanya pemberitahuan terlebih dahulu kepada warga masyarakat, serta tanpa diberikannya ganti rugi yang layak. Lebih lagi kerap juga terjadi sejumlah pelanggaran hak asasi manusia. Penyimpangan demikian bukan saja terjadi akibat dari kelemahan dalam sistem hukum itu sendiri (baik dari segi prosedural maupun dari segi substantif), namun juga terjadi karena pejabat negara yang terlibat dalam mekanisme dan proses pengadaan tanah tidak menaati hukum yang berlaku.

Posisi lemah warga masyarakat pemegang hak atas tanah sudah nyata terlihat sejak awal proses pengadaan tanah. Proses tersebut hanya dapat dimulai jika tidak ada pertentangan dengan Rencana Umum Tata Ruang. Artinya Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 24

[9] Penting untuk dicatat bahwa dalam Keputusan ini digunakan istilah uang santunan dan bukan ganti kerugian, yang secara harafiah berarti kompensasi untuk kerusakan/kerugian. Dengan demikian ketentuan ini menyangkal kenyataan bahwa pembayaran dilakukan karena telah terjadi kerugian.

tahun 1992, dicabut dan diganti oleh UU No. 26 tahun 2007) secara potensial memberi perlindungan kepada pemegang hak atas tanah, yakni sepanjang pemegang hak atas tanah memang diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan peraturan rencana tata ruang.[10] Undang-undang Penataan Ruang telah membuka peluang bagi masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan tata ruang (Pasal 12). Namun, peraturan pelaksanaan tentang tatacara dan peran serta masyarakat dalam penataan ruang baru disahkan pada tahun 1996.[11] Mengingat fakta ini, kiranya belum jelas benar bagaimana masyarakat dapat berperan serta dalam perencanan tata ruang (Sumardjono 2005:73-4). Alhasil kegiatan pengadaan tanah sering kali dilaksanakan secara mendadak dalam arti tanpa adanya pemberitahuan yang cukup kepada warga masyarakat pemegang hak atas tanah. Keputusan untuk memulai proses pengadaan tanah acap mengejutkan warga terutama karena pihak penguasa abai untuk terlebih dahulu menginformasikan pada masyarakat umum, termasuk pemegang hak atas tanah, rencana pembangunan apa yang hendak diselenggarakannya.

Tidak ada upaya sungguh-sungguh dari pihak penguasa untuk menjelaskan alasan pemilihan lokasi dan mengapa kegiatan pengadaan tanah harus segera diselenggarakan. Lagipula di dalam praktiknya, penguasa acap menafsirkan konsep "kepentingan umum" dengan sangat lentur, sehingga pembangunan lapangan golf pun dianggap tercakup ke dalamnya (Lucas 1997:235-42). Apa yang ironis ialah bahwa sementara sejumlah kegiatan "pembangunan" ternyata berujung pada dan menguntungkan sektor komersial, namun tetap keseluruhan kegiatan pengadaan tanah dijustifikasi dengan alasan kepentingan umum.

Kegiatan pengadaan tanah kerapkali dijustifikasi oleh konsep-konsep abstrak seperti kepentingan umum, fungsi sosial tanah dan Pancasila yang digunakan secara tumpang-tindih. Dengan cara demikian, mekanisme dan prosedur yang ditetapkan perundang-undangan untuk mengatur kegiatan pengadaan tanah demi kepentingan umum, disimpangi bahkan dikesampingkan (Fitzpatrick 1999:82-8). Bahkan juga dapat dan sudah kerap terjadi bahwa pemerintah kota dengan merujuk pada peraturan tata kota dan bangunan memerintahkan dibongkarnya bangunan-bangunan, terutama di kawasan hunian masyarakat kelas bawah, karena tidak diperlengkapi dengan izin-izin resmi dari pemerintah.

[10] UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah dengan UU No. 26 tahun 2007.

[11] PP No. 69/1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang, juga Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 1998.

Padahal kegiatan pengadaan tanah yang diatur dalam Keppres No. 55 tahun 1993 seharusnya dilandaskan pada kesukarelaan pemegang hak atas tanah. Ketentuan demikian dalam kenyataan lebih sering diabaikan daripada ditaati. Kesepakatan ternyata sering kali dicapai hanya dengan sebahagian saja dari para pemegang hak atas tanah atau ditutup dengan Lurah atau pejabat pemerintah lainnya yang tidak sepenuhnya mewakili kepentingan para pemegang hak. Juga terjadi bahwa kesepakatan diperoleh melalui proses intimidasi oleh aparat yang berwenang atau preman, kegiatan yang disponsori pemerintah atau setidak-tidaknya terus dibiarkan berlangsung. Dalam sejumlah kasus pengadaan tanah demi pembangunan warga masyarakat yang menolak menyerahkan tanah mereka atau menerima ganti kerugian yang ditetapkan sepihak oleh pemerintah diancam pengenaan stigma komunis yang pada zaman itu bisa berarti kematian perdata dan pencabutan sejumlah hak-hak politik.

Besaran dan bentuk ganti kerugian merupakan persoalan lain. Sering kali penetapan harga jual tanah ditekan sekecil mungkin. Tujuannya ialah untuk menekan nilai ganti rugi yang ditawarkan kepada warga pemegang hak atas tanah. Lagipula, sayangnya nilai jual tanah sebagaimana tercantum di dalam SPPT -Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)- sering jauh di bawah harga pasar dan oleh karena itu tidak berguna sebagai rujukan. Lebih jauh lagi, kerap harga tanah ditaksir berdasarkan pertimbangan sesaat atau '*ad hoc*' yang sama sekali mengabaikan objektivitas. Patut pula diperhatikan di sini bahwa anggota Panitia Pengadaan Tanah yang bertugas menaksir harga tanah kesemuanya adalah pejabat Negara. Artinya kepentingan warga masyarakat pemegang hak sama sekali tidak terwakili di dalam kepanitiaan tersebut.

Juga menjadi persoalan lain kedudukan hukum dari mereka yang menguasai tanah tanpa alas hak yang berasal dari hukum formal. Tidaklah jelas apakah mereka itu berhak menerima ganti kerugian ataupun santunan dan berapa jumlahnya. Sebenarnya dari kacamata hukum negara jelas bahwa mereka tidak berhak untuk menuntut ganti rugi. Ketentuan demikian termaktub di dalam Keppres No. 55 tahun 1993 jo. UU No. 51 tahun 1960. Kedua peraturan tersebut terbukti bersifat diskriminatif terhadap mereka yang secara sosial-ekonomi berada dalam posisi rentan. Kita dapat berargumentasi bahwa sudah sepatutnya tanah bersertifikat harganya lebih tinggi daripada tanah tidak bersertifikat. Namun tidak disertifikatkannya tanah secara umum terjadi karena kelompok masyarakat rentan tersebut dengan ragam alasan mengalami kesulitan mendaftarkan tanah. Kenyataan bahwa tanah tersebut telah mereka kuasai dan gunakan sejak sebelum tahun 1960, yaitu ketika UUPA disahkan, atau bahwa para penghuni telah membayar pajak tanah selama puluhan tahun, tidak dianggap serta-merta memberikan

perlindungan hukum (Fitzpatrick 1999:81-2) dan memberi mereka hak untuk mendapatkan ganti rugi.

Berhadapan dengan persoalan-persoalan seperti digambarkan di atas, dapat dikatakan bahwa praktik pengadaan tanah acapkali terkait berkelindan dengan pelanggaran hak sipil-politik dan sosial-ekonomi. Berkenaan dengan itu, antara bulan Juli 1994 dan September 1996, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) mencatat 891 insiden pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM) terkait praktik pengadaan tanah (Lucas dan Warren 2000:223). Praktik-praktik demikian sejalan pula dengan ideologi demokrasi *Pancasila* Orde Baru yang mendahulukan kepentingan Negara dan masyarakat di atas kepentingan individu.

Selama bertahun-tahun satu-satunya perlawanan terorganisir terhadap kesewenang-wenangan di atas diprakarsai oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang peduli pada penegakan hak asasi, seperti *Lembaga Bantuan Hukum* (LBH) dan organasasi lainnya yang sejenis. LBH dalam hal ini didukung juga oleh media massa dan gerakan hak asasi internasional. Alhasil banyak praktik pengadaan tanah yang memunculkan gejolak kemasyarakatan berhasil mendapat liputan pers nasional dan internasional. Di samping itu, terutama sejak tahun 1989, tatkala Soeharto mencanangkan kebijakan keterbukaan, pelanggaran hak-hak sipil dan ekonomi di atas juga mendapat perhatian dan menjadi inti gerakan perlawanan mahasiswa di kota-kota seperti Jakarta, Yogyakarta dan Bandung.

LSM dan mahasiswa memfokuskan perlawanan mereka terhadap praktik pengadaan tanah yang berujung pada penggusuran dan pengosongan tanah yang merugikan kaum miskin perkotaan dan terutama juga kelompok petani di perdesaan.[12] Khususnya masyarakat di daerah perdesaanlah yang paling merasakan dampak dari pendekatan "pembangunan" infrastruktur. Kegiatan demikian acap mengakibatkan penggusuran puluhan bahkan ribuan kepala keluarga. Berbeda dengan itu, kegiatan pengadaan tanah di kota-kota besar biasanya berlatar-belakang proyek "pembangunan" infrastruktur dalam skala lebih kecil. Hanya sejumlah kecil warga perkotaan yang terkena proyek dan tanahnya terambil demi pembangunan. Secara ideologis, pemikiran para aktivis (HAM) dipengaruhi oleh teori-teori "struktural" yang menempatkan kaum petani dan kelompok pekerja sebagai kekuatan politik yang strategis. Sayangnya kaum miskin perkotaan sayangnya tidak termasuk ke dalam kategori di atas. Mahasiswa dan LSM, ketika bersentuhan dengan kaum miskin perkotaan, lebih tertarik mengangkat masalah dan konflik perburuhan.

[12] Dengan demikian, untuk wilayah perkotaan kepedulian LBH terutama mengenai kondisi dan status dari pelaku-pelaku sektor informal seperti pedagang kecil, hak-hak pekerja dan masalah upah (Eldridge 1995:101).

Biasanya LSM akan melakukan pendekatan kepada masyarakat korban penggusuran dan menawarkan bantuan. Dengan cara itu, lembaga demikian memainkan perannya sebagai mediator yang menerjemahkan dan mengubah klaim atas tanah menjadi perlawanan hukum dan politik. Pokok soal yang menjadi inti permasalahan ialah keabsahan kegiatan pengadaan tanah yang mengakibatkan tergusurnya warga dan hilangnya akses terhadap tanah dan besaran ganti rugi. Tuntutan hukum biasanya diajukan sebagai gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan penguasa yang diajukan kehadapan peradilan umum tingkat kabupaten (Pengadilan Negeri), atau sejak 1991, berupa tuntutan pembatalan keputusan administratif yang melandasi kegiatan pengadaan tanah kehadapan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) [Bedner 2001].

Dalam kenyataan, upaya hukum demikian jarang berhasil. Hakim tidak hanya rentan untuk disuap atau dibeli, namun juga lebih dari itu sama sekali tidak bebas dari tekanan politik. Di samping itu, putusan pengadilan yang berkekuatan hukum pasti pun tidak semudah itu untuk dieksekusi (Nusantara dan Tanuredjo 1997, Butt 1999). Singkat kata, pengadilan (dan upaya hukum) tidak memiliki citra baik di mata masyarakat. Pada saat bersamaan, hal yang sama juga menjelaskan harapan besar yang ditimpakan kepada Komnas HAM untuk menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan seperti di atas. Sayangnya, kewenangan Komisi sangat terbatas, yakni hanya dapat mencermati dan menyelidiki implementasi hak-hak asasi manusia, dan memberikan pendapat yang tidak mengikat, penilaian dan nasihat kepada instansi pemerintah berkenaan dengan penerapan hak-hak asasi manusia (Pasal 4 Keppres No. 50 tahun 1993).[13]

Bersamaan dengan itu, ternyata pula bahwa gerakan mahasiswa terfokus pada kegiatan penyadaran politik anggota masyarakat serta pengorganisasian protes dan demonstrasi (Aspinall 2005:116-25). Namun protes dan unjuk rasa tidak selalu atau tidak secara langsung berujung pada tuntutan yang jelas dan keras. Terkadang awal protes yang diprakarsai gerakan mahasiswa berujud sekadar mengutus delegasi kecil untuk berdialog dengan pihak pemerintah atau para politisi. Baru bilamana pemerintah terbukti tidak bersedia membantu, mahasiswa akan menyelenggarakan demonstrasi massa yang lebih besar yang acap kali juga berujung pada konfrontasi fisik dengan aparat keamanan serta penangkapan dan penahanan para demonstran (Aspinall 1996:41-4).

Aktivis mahasiswa dalam kegiatan perlawanan demikian umumnya tetap mendasarkan diri pada argumen hukum, terutama dengan merujuk pada prinsip negara hukum, yang mencakup penegakan

[13] Keppres No. 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Akan tetapi jarang disinggung dalil-dalil berkenaan dengan pelanggaran atau perampasan hak milik. Kiranya ini terjadi karena dalam banyak kasus sengketa pertanahan yang bersumberkan kegiatan pengadaan tanah, posisi hukum masyarakat tidak begitu kuat. Kebanyakan warga sebagai perseorangan maupun kelompok menduduki tanah secara melawan hukum (negara). Di samping itu strategi di atas dijalankan berpijak pada argumen lain. Kegiatan pengadaan tanah yang menjadi sumber sengketa pertanahan sangat menonjolkan ekses-ekses rezim Orde Baru, penyelenggaraan kekuasaaan yang tidak demokratis dan pelanggaran hak asasi manusia. Perujukan pada prinsip-prinsip negara hukum menjadi strategi utama untuk melawan dan meruntuhkan Orde Baru.

Pada akhirnya sekalipun gerakan-gerakan perlawanan yang diprakarsai lembaga swadaya masyarakat dan mahasiswa berpengaruh terhadap bagaimana sengketa pertanahan kemudian dimaknai semua pihak yang berkepentingan, namun itu semua kiranya tidak berhasil sepenuhnya mencegah keberlanjutan praktik demikian. Namun, bagi gerakan mahasiwa (berbanding terbalik dengan tujuan perlawan yang diprakarsai lembaga swasdaya seperti LBH), hal itu memang bukan tujuan akhir. Ironinya ialah bahwa politik perlawanan mereka lebih efektif tatkala justru perlawanan tersebut tidak berakhir baik bagi masyarakat.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Bandung pasca-Orde Baru

Setelah jatuhnya Soeharto pada tahun 1998, Indonesia memulai suatu program reformasi kepemerintahan yang ambisius. Namun sayangnya pada saat bersamaan jangkauan reformasi hukum pertanahan (agraria) masih terbatas. Konsekuensinya ialah bahwa Keppres No. 55 tahun 1993 dan peraturan perundang-undangan lainnya tentang pengadaan tanah dari masa pemerintahan Orde Baru tetap berlaku. Pertanyaan yang muncul ialah seberapa jauh praktik pengadaan tanah telah berubah pasca-Orde Baru?

Pertanyaan di atas akan dijawab dengan menelaah satu kasus pengadaan tanah di Kota Bandung. Seperti halnya kota-kota besar lain di Indonesia, wilayah administrasi Kota Bandung mencakup kawasan perkampungan kota yang merupakan kawasan pemukiman dengan bangunan rumah tinggal sub-standar yang rentan terhadap ancaman bahaya kebakaran dan bencana lainnya. Umumnya perumahan di kawasan demikian tidak dilengkapi dengan sarana dan prasarana publik yang memadai dan kentara pula dari tingkat kepadatan yang tinggi dari ratusan atau ribuan keluarga pra-sejahtera. Mayoritas warga kampung

berstatus penduduk gelap atau setidak-tidaknya tidak memiliki bukti-bukti formal yang mendukung klaim penguasaan mereka atas tanah. Departemen (sekarang Kementerian) Pekerjaan Umum memperkirakan bahwa 121 dari antara 139 kelurahan di Bandung adalah kampung kumuh seperti digambarkan di atas (Departemen Pekerjaan Umum 1999:I-32-44).

Rencana pembangunan kota dan pengadaan tanah

Pemerintah Kota Bandung menegaskan keinginannya untuk membangun dan menata kembali wilayah perkampungan kota. Rencana tersebut diwujudkan dengan pertama-tama menetapkan suatu lokasi di pinggiran Kota Bandung bagian timur, di Kecamatan Gede Bage, sebagai alternatif pertumbuhan ekonomi kota yang baru. Di samping itu, pemerintah kota juga berupaya keras meningkatkan pembangunan sektor ekonomi. Khususnya dalam hubungan dengan perimbangan keuangan yang baru dengan Jakarta (UU No. 25 tahun 1999) dan dalam rangka otonomi daerah (UU No. 22 tahun 1999) sektor ini menjadi sangat penting sebagai sumber pendapatan asli daerah. Pembangunan pusat kegiatan ekonomi baru yang (akan) didukung sistem transportasi modern diharapkan mendukung upaya peningkatan penanaman modal dan peremajaan kota. Dalam kaitan itu semua, pemerintah kota Bandung memprakarsai sejumlah proyek pembangunan infrastruktur (Pemerintah Kota Bandung 2004:2-39).

Berkenaan dengan realisasi proyek-proyek pembanguan infrastruktur tersebut, pemerintah Kota Bandung memutuskan untuk mengggunakan prosedur pengadaan tanah sebagaimana diatur di dalam Keppres No. 55 tahun 1993. Dalam kurun waktu 1998-2002, setidak-tidaknya pemerintah Kota Bandung memprakarsai dua puluh proyek pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur. Tanah yang dibutuhkan untuk realisasi proyek pembangunan tersebut mencakup luasan 1.627.446 meter^2 atau 162,74 hektar.[14]

Salah satu dari proyek pembangunan demikian ialah konstruksi jalan raya yang menghubungkan bagian timur dan barat kota sepanjang kurang lebih 2,5 kilometer, tercakup ke dalamnya jalan layang (*fly-over*) antara Jalan Pasteur dan Jalan Surapati (Pasupati) sepanjang kira-kira 300 meter. Jalan lintas kota ini akan terhubung dengan jalan tol Cikampek-Purwakarta-Padalarang (Cipularang) yang menghubungkan Kota Bandung dengan Jakarta. Pembiayaan proyek diperoleh dari *Kuwait Fund for Arab Economic Development* (KFAED) dalam bentuk pinjaman sebesar US$ 33 juta dan sebagian lainnya sejumlah Rp 142,9 milyar (kira-

[14] Perkiraan ini berdasarkan pada Keputusan-keputusan Walikota Bandung yang ada pada Biro Hukum Kota Bandung.

kira US$ 14 juta) diambil dari APBN.[15]

Koordinasi pengkonstruksian jalan layang dibebankan pada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Pemerintah Kota Bandung, sebaliknya, bertugas untuk memonitor dan memfasilitasi pelaksanaan proyek, khususnya berkenaan dengan kegiatan pengadaan tanah. Untuk itulah pemerintah kota membentuk Tim Teknis, (terdiri atas duapuluh pejabat), yang disusul oleh pembentukan Panitia Pengadaan Tanah. Susunan anggota Panitia tersebut hampir sama dengan Tim Teknis yang dibentuk terdahulu.

Kegiatan pengadaan tanah dimulai pada tahun 1996. Rencana awal ialah membebaskan terlebih dahulu tanah sejumlah kurang lebih 23.500 meter^2, sekurangnya setengah dari apa yang dibutuhkan untuk proyek tersebut. Sekitar 519 keluarga di kampung di Kelurahan Taman Sari harus dipindahkan dari lokasi jalan layang Pasupati yang hendak dibangun.[16] Untuk tujuan tersebut dianggarkan sekitar Rp32 milyar (kira-kira US$ 3 juta) dari APBD Provinsi maupun Kota. Anggaran tersebut ternyata belum tersedia pada waktu proyek dimulai.[17] Terlepas dari itu, sebagaimana digambarkan di atas, kegiatan pengadaan tanah sudah mulai dicanangkan dan dilaksanakan sejak itu terutama di kampung di Taman Sari, wilayah yang di atasnya akan dibangun jalan layang tersebut. Maka panitia pengadaan tanah akan berhadapan dengan komunitas warga kampung di Taman Sari serta pola penguasaan tanah yang ada.

Sebagaimana juga yang terjadi dengan kaum miskin perkotaan pada umumnya, warga kampung di Taman Sari juga terimbas oleh krisis moneter dan ekonomi tahun 1997. Namun demikian, kebanyakan dari mereka masih dapat menjalani kehidupan yang relatif makmur. Banyak di antara warga kampung menyewakan kamar kepada mahasiswa dari sejumlah perguruan tinggi yang ada di sekitar perkampungan, misalnya ITB dan UNISBA. Sebagian lainnya bekerja di sektor informal sebagai pedagang kaki lima, pedagang keliling, pedagang kelontong di pasar lokal atau menjual jasa di sekitar pusat kota.

Serupa dengan yang terjadi di kebanyakan perkampungan kota di Bandung, pola penguasaan dan pemilikan tanah di kampung di Taman Sari dilandaskan pada jejaring pengaturan formal dan informal. Kebanyakan dari mereka menempati dan menguasai tanah perdata

[15] Dokumen-dokumen internal Pemerintah Kota Bandung dan Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah/Kimpraswil (Direktorat Jenderal Pengelolaan Perkotaan dan Perdesaan, Direktorat Kota-kota Metropolitan; 'Rp142,9 Miliar untuk Pasupati', *Pikiran Rakyat*, 28 April 1999.

[16] Dokumen internal, Pemerintah Kota Bandung.

[17] 'Proyek "Pasupati" akan Dimulai', *Pikiran Rakyat*, 10 Oktober 1998.

maupun tanah negara (publik). Hanya sebagian kecil menguasai tanah yang dilengkapi dengan sertifikat hak milik atau hak guna bangunan. Dari bagian tanah hak terdaftar tersebut banyak yang disewakan kepada orang lain secara informal (di bawah tangan) atau diduduki tanpa alas hak. Bagian terbesar lainnya dari warga kampung menguasai tanah atas dasar 'hak milik (adat)' yang tidak didaftarkan. Berkenaan dengan tanah publik, terdiri atas tanah negara dan tanah negara yang dikuasai atau dikelola pemerintah kota (tanah pemerintah kota), juga dapat ditemukan pola penguasaan tanah informal dan formal. Ada sebagian warga mendapatkan hak sewa-pakai dari pemerintah kota sebagaimana terindikasikan dari Surat Izin Pemakaian Tanah dan kewajiban membayar retribusi.[18] Namun tercatat lebih banyak warga yang menguasai dan menduduki tanah Negara tanpa alas hak dan tergolong sebagai okupan ilegal. Ini dikatakan terlepas dari kenyataan bahwa mereka terkena kewajiban membayar pajak bumi dan bangunan yang ditagih setiap tahun, memiliki kartu tanda penduduk (KTP) maupun kartu keluarga (KK). Ternyata pula bahwa di kawasan perkampungan kota tersebut juga telah terbentuk sejak lama *Rukun Warga* (RW) dan *Rukun Tetangga* (RT). Para okupan gelap tersebut sebenarnya telah berupaya selama tahun-tahun terakhir untuk memformalkan klaim informal yang mereka miliki atas tanah. Upaya ini kandas, kiranya karena pemerintah Kota Bandung sejak lama telah mengantisipasi kebutuhan tanah bagi pembangunan jalan layang dan diam-diam mengembangkan kebijakan untuk tidak mengabulkan permohonan sertifikasi tanah di kawasan tersebut.[19]

Penolakan dan gerakan perlawanan masyarakat

Kondisi seperti digambarkan di ataslah yang dihadapi Panitia Pengadaan Tanah yang terbentuk. Namun tampaknya pemerintah kota sama sekali tidak mengantisipasi bahwa akan muncul masalah dalam proses negosiasi dengan warga kampung kota Taman Sari. Bahkan pada bulan Desember 1996, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung, Dedi S., dengan tegas menyatakan bahwa proses pengadaan tanah hampir tuntas.[20] Namun, ia sama sekali tidak menyadari bahwa proses yang dimulai pada masa Orde Baru dalam kenyataan sudah memakan waktu sekitar tujuh setengah tahun dan sebenarnya juga belum tuntas.

[18] Surat Izin Pemakaian Tanah diberikan untuk jangka waktu satu tahun (izin sementara), lima tahun (izin bersyarat), atau sepuluh tahun (izin tetap), tergantung kemajuan dalam perencanaan penggunaan tanah (Pasal 1, butir i-k Perda No. 23/2001 tentang Pemakaian Tanah dan/atau Bangunan Milik/Dikuasai Pemerintah Kota Bandung). Pemegang hak di Taman Sari memiliki surat izin sementara.

[19] Komunikasi pribadi, Bandung, 18 dan 28 September 2004.

[20] 'Masalah Pembebasan Lahan Kini Hampir Tuntas, Tender Jalan Layang, April 1997', *Pikiran Rakyat*, 23 Desember 1996.

Seperti dalam banyak kasus pengadaan tanah, panitia memulai dengan menetapkan harga dasar tanah sebagai acuan besaran ganti rugi. Untuk kegiatan pengadaan tanah di Taman Sari, panitia pengadaan tanah mengajukan tawaran ganti rugi sebesar Rp225.000 hingga Rp325.000/meter^2 kepada pemegang hak tanah milik terdaftar. Mereka yang hanya memegang hak guna bangunan akan menerima 80% dari nilai ganti rugi yang ditetapkan di atas. Di samping itu, ditegaskan pula bahwa pemegang hak atas tanah yang tidak terdaftar tetap akan berhak untuk menerima 90% dari nilai ganti rugi yang ditawarkan.[21] Jumlah ganti rugi demikian sebenarnya jauh di bawah harga pasar. Nilai tanah di Taman Sari pada waktu itu berkisar antara Rp1,1–1,7 juta/meter^2. Maka itu, tidaklah mengherankan ketika sebagian besar warga pemegang hak tanah di Taman Sari enggan menerima tawaran ganti rugi yang diajukan Panitia. Salah satu reaksi pemerintah pada waktu itu ialah “memerintahkan” aparat pemerintah untuk memaksa sejumlah warga untuk setuju dengan cara menandatangani dokumen pelepasan atau penyerahan tanah.[22]

Pada bulan Agustus 1997, pemerintah kota memutuskan untuk memindahkan 300 keluarga ke daerah pinggiran kota, di Kelurahan Cisaranten Kulon, tidak jauh dari pusat pertumbuhan kota yang baru, Gede Bage. Di tempat baru tersebut mereka akan diperbolehkan membangun rumah di atas tanah (yang dikuasai) pemerintah kota, namun akan dikenai kewajiban membayar retribusi. Selanjutnya, pemerintah kota juga menawarkan ganti rugi kepada pemegang hak untuk bangunan yang akan dibongkar. Secara keseluruhan, tawaran yang diajukan pemerintah kota bukan untuk dinegosiasikan. Tidak mengejutkan pula jika ternyata tawaran ini tidak disambut dengan bersemangat oleh masyarakat.

Setelah pemerintahan Soeharto berganti pada bulan Mei 1998, ternyata pemerintah Kota Bandung masih tetap saja mempertahankan retorika pembangunan Orde Baru untuk menjustifikasi kegiatan pengadaan tanah. Walikota Wahyu Hamijaya, berkenaan dengan proyek pembangunan jalan layang Pasupati menyatakan:

> “Setiap pembangunan ada pengorbanan, adapun pengorbanannya diperlukan kesadaran dan kesabaran. Sehingga proyek dapat terwujud dengan tidak mengesampingkan kepentingan umum lainnya.”[23]

[21] Dokumentasi formal mengenai penawaran pertama oleh Panitia Pengadaan Tanah tidak dapat ditemukan. Tetapi beberapa warga menyebutkan jumlah ini.

[22] ‘Dewan Duga Ada Penyimpangan, Pimpro “Pasti” Dinilai Tidak Transparan’, *Pikiran Rakyat*, 15 Februari 2000.

[23] ‘Untuk Mengatasi Kemacaten di Kodya Bandung, Pembangunan “Pasupati” Dilaksanakan 1998/1999’, *Pikiran Rakyat*, 14 Agustus 1998.

Pada paruh awal tahun 1999, pemerintah kota berkeyakinan bahwa proses pengadaan tanah dan pembangunan jalan layang dapat dituntaskan pada tahun 2000. Padahal pada waktu itu baru sejumlah 15% dari tanah berhasil dibebaskan.[24] Lagipula, sejalan dengan gerakan Reformasi, penolakan masyarakat terhadap kegiatan pengadaan tanah dan Proyek Pasupati memuncak. Bahkan seorang pejabat senior pemerintah kota menilai penolakan masyarakat sudah melewati batas (*kebablasan*).[25]

Pada penghujung tahun 1998, sebuah LSM, Perisai, dan sekelompok mahasiswa UNISBA, bersama-sama membentuk *Forum Komunikasi Peduli Korban Pasupati* atau FKPKP. Mereka mengajukan tuntutan agar proyek pembangunan jalan layang Pasupati dibatalkan, dan jika upaya ini gagal, alternatifnya adalah pembayaran ganti rugi yang layak. Lebih jauh lagi dalam pandangan FKPKP, konsep ganti rugi sebagai kompensasi dalam kegiatan pengadaan tanah harus diubah menjadi *ganti untung*.

Di mulai pada bulan Mei 1999 FKPKP memprakarsai serentetan demonstrasi di muka Balaikota dan gedung pemerintah daerah provinsi Jawa Barat. Bahkan juga demonstrasi digelar dihadapan Kedutaan Kuwait, gedung MPR-RI, DPR-RI, Kementerian Pekerjaan Umum (PU) dan Bundaran HI (Hotel Indonesia) di Jakarta. Dalam rangkaian demo tersebut mereka terbiasa mengalami penangkapan dan penahanan. Namun upaya mereka berhasil menarik perhatian media massa lokal maupun nasional. Muncullah liputan berita dan ulasan tentang Proyek Pasupati di media massa.

Unjuk rasa mencapai klimaksnya pada bulan Juni 2000, ketika sejumlah besar demonstran, sekitar seratus atau dua ratus pendemo memutuskan untuk menduduki Balai Kota selama kurang lebih 12 hari. Tuntutan para pengunjuk rasa sudah jelas: proyek pembangunan jalan layang harus dibatalkan. Aksi pendudukan Balai Kota ini berakhir setelah satuan pasukan pemadam kebakaran (sekitar kurang lebih 50 personil) dibantu oleh satuan polisi dan pamong praja berhasil mengusir mereka keluar dari Balai Kota. Pengunjuk rasa tidak menyerah begitu saja. Demonstransi kembali digelar di halaman gedung pemerintah kota dan provinsi. Beberapa hari kemudian, mereka kembali melanjutkan aksi menduduki Balai Kota selama 10 hari. Setelah itu mereka secara sukarela mengakhiri aksi pendudukan maupun unjuk-rasa.[26]

[24] 'Rp142,9 Miliar untuk Pasupati', *Pikiran Rakyat*, 28 April 1999.

[25] Komunikasi pribadi, Bandung, 20 Oktober 2004.

[26] 'Pendudukan Balaikota Berakhir, Demo Pindah', *Pikiran Rakyat*, 18 Juni 2000; 'Warga Kembali Menduduki Balaikota', *Pikiran Rakyat*, 20 Juni 2000; 'Pengunjuk Rasa Hengkang dari Balaikota', *Pikiran Rakyat*, 1 Juli 2000.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan LSM tandingan

Dewan Perwakilan Daerah Kota Bandung (Dewan) ternyata memberikan tekanan politik sekalipun bukan dengan memberikan dukungan nyata kepada pengunjuk-rasa. Lagipula beberapa anggota dewan sebenarnya menaruh kecurigaan bahwa pengunjuk rasa telah ditunggangi kepentingan partai-partai politik tertentu untuk memicu kerusuhan. Ditengarai bahwa banyak diantara pengunjuk rasa sebenarnya tidak terkena dampak proyek pembangunan jalan layang Pasupati.[27] Seorang anggota dewan lebih lagi berkesimpulan bahwa sebenarnya 70% dari warga masyarakat yang langsung terkena dampak proyek menyetujui pelaksanaan proyek tersebut dan bersedia melepas hak mereka atas tanah.[28]

Perhatian dewan lebih tertuju kepada cara bagaimana pemerintah kota menangani keseluruhan sengketa tentang pengadaan tanah. Dewan beranggapan bahwa keseluruhan proses tidak menunjukkan adanya transparansi dan selanjutnya juga mengajukan tuduhan bahwa pimpinan proyek terlibat korupsi. Disebutkan bahwa para pemegang hak atas tanah menerima kompensasi kurang dari apa yang tertera di dalam berita acara.[29] Dewan beranjak dari itu menganjurkan agar seyogianya proyek itu ditunda untuk sementara, satu dan lain untuk memberikan kesempatan bagi kegiatan sosialisasi.[30] Berhadapan dengan pengunjuk rasa, Dewan menyatakan bahwa dalam kedudukan sebagai Dewan, mereka tidak memiliki kewenangan untuk menghentikan pelaksanaan proyek pembangunan jalan layang tersebut. Disebutkan bahwa kewenangan tersebut ada di tangan walikota sebagai kepala pemerintahan kota.[31]

Tidak semua pihak bersepakat dengan Dewan ataupun mendukung rekomendasi yang diajukan. *Angkatan Muda Siliwangi* (AMS), suatu organisasi kepemudaan, mengecam Dewan. Mereka beranggapan bahwa Dewan dengan mengambil posisi demikian telah gagal menyuarakan aspirasi masyarakat dan tidak tegas mendukung kebijakan walikota.[32]

[27] 'Demo Proyek "Pasti" Tidak Murni?', *Pikiran Rakyat*, 9 Juni 2000; 'Wali Kota Nyaris Bentrok dengan Warga', *Kompas*, 29 Juni 2000.

[28] 'Dewan Ingin "Pasti" Diteruskan, Penangguhan Proyek tersebut Cacat Hukum', *Pikiran Rakyat*, 14 Juni 2000.

[29] 'Dewan Duga Ada Penyimpangan, Pimpro "Pasti" Dinilai Tidak Transparan', *Pikiran Rakyat*, 15 Februari 2000.

[30] 'Proyek "Pasupati" Ditunda', *Pikiran Rakyat*, 1 Juli 1999.

[31] 'Dipertanyakan, Penggunaan Dana Rp27,9 Miliar, Dewan Desak Pemda Kota Hentikan Proyek Pasupati', *Pikiran Rakyat*, 1 Februari 2000.

[32] 'Warga "Menduduki" Balaikota, Memuntut Proyek Pasteur-Surapati Dibatalkan', *Pikiran Rakyat*, 7 Juni 2000.

AMS selanjutnya mengancam akan menggelar unjuk rasa tandingan dalam rangka mendukung dilanjutkan proyek pembangunan tersebut.[33] Berkenaan dengan dukungan AMS terhadap pemerintah kota, maka segera beredar desas-desus bahwa pemerintah kota-lah yang berada di balik kelompok tersebut. Imbalan untuk dukungan itu menurut desas-desus yang sama adalah uang sejumlah Rp 60 juta. Gejala serupa, yakni penggunaan LSM tandingan untuk melawan pengunjuk rasa penentang proyek pembangunan jalan layang Pasupati juga terjadi tatkala Balai Kota diduduki. Sekretaris Wilayah Daerah (Sekwilda), Dada Rosada (yang kemudian menjadi Walikota Bandung), mengakui bahwa ia mendapat tekanan untuk mengeluarkan uang Rp. 100 juta demi kepentingan penghentian pendudukan Balai Kota oleh para demonstran. Ia, namun demikian, menyatakan menolak permintaan tersebut.[34]

Hasil akhir: Penundaan proyek dan strategi baru pemerintah kota

Sekalipun pemerintah kota ditengarai berhasil menggalang dukungan kelompok-kelompok masyarakat tandingan untuk mendukung keputusannya melanjutkan proyek pengadaan tanah dan pembangunan jalan layang, ternyata tuntutan FKPKP tidaklah sia-sia. Dinyatakan bahwa pemerintah kota tidak akan memaksa masyarakat Taman Sari untuk menerima relokasi.[35] Seminggu setelah pendudukan Balaikota, Walikota Aa Tarmana menerbitkan instruksi untuk menunda pelaksanaan proyek pembangunan. Kendati demikian, rupanya kisah sukses ini hanya berlangsung untuk sementara. Dewan tampaknya tetap berkehendak agar proyek yang tertunda tersebut kembali dilanjutkan. Apa yang rupanya dipertimbangkan Dewan sebagai pemutus ialah mundurnya kondisi sosioekonomi masyarakat.[36] Beranjak dari itu, Dewan terus mendesak Walikota untuk membatalkan instruksi-instruksi yang telah diterbitkannya. Desakan itu rupanya berhasilguna. Walikota dan Dewan bersepakat untuk melanjutkan proyek pembangunan jalan layang Pasupati. Namun sekaligus disepakati pula perlunya strategi dan pendekatan baru berkenaan dengan kegiatan pengadaan tanah. Diputuskan bahwa untuk itu LSM dan warga masyarakat setempat harus dilibatkan.[37] Untuk itu pula, maka Dewan memutuskan untuk

[33] 'Stop Pendudukan Balaikota, Warga: Kami Tetap Bertahan, Hingga "Pasti" Dibatalkan', *Pikiran Rakyat*, 17 Juni 2000.

[34] 'Warga Kembali Menduduki Balaikota', *Pikiran Rakyat*, 20 Juni 2000.

[35] 'Proyek Paspati Makin Kabur, Aa Tarmana: Jika Masyarakat Menolak, Pemda Tidak akan Memaksa', *Pikiran Rakyat*, 9 Februari 2000.

[36] 'Proyek "Pasti" Tetap Berlanjut', *Pikiran Rakyat*, 29 Agustus 2000.

[37] 'Perencanaannya Tak Sentuh Aspek Sosial, Ekonomi dan Budaya, Proyek "Pasti" akan Direvisi', *Pikiran Rakyat*, 11 Juli 2000.

membentuk suatu Komite Khusus untuk menangani Proyek Pasupati.[38] Sedangkan pemerintah kota kemudian memutuskan untuk melaksanakan aksi pengosongan dan pembebasan tanah dengan membongkar rumah-rumah warga kampung di Taman Sari.

Tidak boleh dikesampingkan ialah tekanan yang muncul dari luar, yakni yang datang dari pemerintah Kuwait sebagai Negara pemberi bantuan pinjaman. Pemerintah Kuwait, mengancam akan membatalkan pinjaman, jika proyek pembangunan tidak dimulai sebelum Desember 2001. Padahal, awal tahun 2001, hanya 144 dari sejumlah total 519 keluarga di kampung kota Taman Sari yang sudah menerima tawaran pemerintah kota untuk melepas tanah mereka. Kebanyakan dari warga yang setuju adalah mereka yang memegang hak atas tanah secara formal.[39]

Pada bulan Februari 2001 Pemerintah Kota membentuk Tim Manajemen -serupa Tim Teknis yang dibentuk pada tahun 1996- dengan perbedaan utama bahwa tugasnya bukan hanya memantau, tetapi juga membantu Panitia Pengadaan Tanah, dan menyelenggarakan sosialisai proyek kepada masyarakat. Bersamaan dengan itu, pemerintah kota mengubah nama, komposisi anggota Tim Teknis serta tugas-tugasnya. Tim tersebut sekarang diberi nama Tim Relokasi (lebih dikenal dengan nama Tim 40). Ke dalam tim tersebut dilibatkan pula beberapa organisasi tingkat akar rumput.[40] Tugas utama Tim Relokasi ialah men-"sosialisasi"-kan proyek tersebut kepada masyarakat. Namun demikian, ternyata tidak semua anggota lembaga ini ingin terlibat dalam proses sosialisasi proyek kepada warga masyarakat. Ditengarai pula bahwa persetujuan dan dukungan sebahagian anggota terhadap kegiatan sosialisasi terbentuk terutama karena adanya tawaran insentif dari pemerintah kota berupa sejumlah uang untuk setiap keberhasilan membujuk satu keluarga untuk melepas tanahnya dan menerima relokasi ke Cisaranten.[41]

Salah satu bentuk kegiatan sosialisasi yang diprakarsai Tim Relokasi ialah menyelenggarakan kunjungan lapangan ke Cisaranten bagi warga masyarakat. Di samping itu, Tim tersebut juga berperan sebagai perantara antara masyarakat dengan pemerintah kota. Mereka mengajukan sejumlah rekomendasi kepada Pemerintah Kota, misalnya,

[38] 'Warga Memblokir Perempatan Jl. Aceh-Jl. Merdeka, Aksi Menentang "Pasti" Nyaris Sulut Bentrokan', *Pikiran Rakyat*, 26 Juli 2000.

[39] Dokumen internal, Dinas Bangunan Pemerintah Kota Bandung.

[40] Lembaga-lembaga yang terlibat di dalam Tim Relokasi adalah LPM-ITB (Lembaga Pengabdian kepada Masyarakat), sebuah lembaga riset Institut Teknologi Bandung dan tiga organisasi tingkat akar rumput yang didirikan tidak lama setelah runtuhnya rezim Orde Baru, yaitu M2PT, Fordamasta, dan Koperasi Serba Usaha (KSU) Amanah. Beberapa anggota FKPKP menganggap bahwa organisasi itu sebenarnya didirikan untuk mendukung Proyek Pasupati (komunikasi pribadi, Bandung, 24 Desember 2004).

[41] Komunikasi pribadi, Bandung, 18 September 2004.

berkenaan dengan pentingnya dibuka kesempatan bagi penduduk gelap untuk mendapatkan kompensasi dalam bentuk relokasi ke Cisaranten. Untuk mereka yang bersedia direlokasi ke Cisaranten, maka tawarannya adalah pemberian hak pakai atas sepetak tanah berukuran 40 meter^2 hingga 80 meter^2. Hak pakai ini dapat ditingkatkan sewaktu-waktu menjadi hak milik. Kepada mereka juga disediakan pinjaman lunak dengan jangka waktu maksimum 20 tahun untuk membangun rumah, termasuk penggunaan subsidi dan berbagai kemudahan lainnya.

Pemerintah kota mengkombinasikan sikap akomodatif di atas dengan bertindak lebih represif terhadap mereka yang tetap berunjuk rasa. Setelah berdemonstrasi pada bulan Maret 2001, tiga orang anggota FKPKP diwajibkan melapor kepada polisi dua kali seminggu.[42] Beberapa warga yang bersikeras menolak ganti rugi mengalami intimidasi berlanjut oleh kelompok-kelompok 'preman'. Salah satu bentuk intimidasi adalah ancaman akan dibakarnya rumah mereka oleh kelompok-kelompok tersebut.[43] Bahkan salah seorang mahasiswa yang diwawancarai penulis mengaku mendapat ancaman akan dibunuh.[44] Tampaknya tekanan-tekanan tersebut tidak serta-merta menyurutkan semangat warga untuk berunjuk rasa.[45]

Kendati begitu, unjuk rasa justru kehilangan momentum karena sebab-sebab lain. Tampaknya rangkaian janji pemerintah kota dan khususnya upaya sosialisasi yang diselenggarakan Tim Relokasi, berhasil melunakkan sikap sebahagian besar warga. Semakin banyak jumlah pemegang hak tanah yang memilih menerima kompensasi (ganti rugi atau relokasi). Titik balik terpenting yang menyurutkan sikap keras menentang proyek pembangunan terjadi ketika seorang pemimpin informal, salah seorang penentang paling keras proyek pembangunan jalan layang Pasupati dan juga salah seorang pimpinan aksi pendudukan kantor walikota, mengalah dengan menerima tawaran pemerintah kota.

Kendala baru, strategi proyek, dan akhir proses pengadaan tanah

Pada penghujung tahun 2002, pemerintah kota kembali berhadapan dengan sejumlah masalah yang mengancam wibawa dan kredibilitas

[42] 'Buntut Demo Penolakan Proyek "Pasti", Aktivis Dikenai Wajib Lapor', *Pikiran Rakyat*, 24 Maret 2001. Menurut Polisi, alasan untuk menerapkan upaya paksa ini ialah karena pelaku bersalah melanggar ketentuan Pasal 160 KUHPidana, yang melarang perbuatan dengan lisan atau tulisan menghasut supaya melakukan sesuatu perbuatan yang dapat dihukum, melawan pada kekuasaan umum.

[43] Komunikasi pribadi, Bandung, 19 September dan 16 November 2004.

[44] Komunikasi pribadi, Bandung, 24 Desember 2004.

[45] 'Daerah Sekilas', *Kompas*, 27 Oktober 2001; 'Aksi Pro-Kontra Warnai Pemancangan Tiang Pertama "Pasupati", Pemkot Diminta Segera Bebaskan Semua Lahan', *Pikiran Rakyat*, 31 Oktober 2001.

proyek pembangunan. Pada bulan September 2002, pihak penyandang dana, pemerintah Kuwait, memutuskan untuk menghentikan kucuran dana. Akibatnya proyek pembangunan terpaksa dihentikan. Pada gilirannya ini memicu kekhawatiran bahwa proyek pembangunan jalan layang Pasupasti tidak akan mungkin dituntaskan sebelum akhir tahun 2003, yakni saat Konferensi Asia Afrika dijadualkan akan diselenggarakan di Bandung.

Menanggapi itu semua kembali pemerintah kota mengubah strategi. Sekitar akhir tahun 2002 pemerintah kota mengajukan paket kompensasi yang lebih baik, tercakup ke dalamnya pemberian tanah di tempat baru yang lebih luas, kompensasi finansial bagi warga yang memiliki bangunan kurang dari 20 meter^2, dan pemberian rumah baru atau uang bagi warga yang memiliki rumah di atas luasan tersebut. Untungnya permulaan tahun 2003 kucuran dana dari Kuwait dilanjutkan kembali. Dengan dukungan dana pinjaman tersebut, pemerintah pusat mengeluarkan instruksi agar pemerintah kota segera menyelesaikan proyek pembangunan jalan layang. Diputuskan bahwa proyek tersebut harus tuntas dikerjakan pada tahun 2004.

Menjelang akhir tahun 2003, Panitia Pengadaan Tanah berhasil menutup kesepakatan tentang ganti rugi yang akan diberikan dengan 38 warga yang waktu itu masih terus bertahan di kampung di Taman Sari. Terlepas dari status mereka sebagai pemegang hak atas tanah yang terdaftar atau tidak, masing-masing dari mereka akan menerima ganti-rugi sejumlah Rp672.500/meter^2 untuk tanah dan, terlepas dari status bangunan rumah tinggal, apakah di tanah perdata atau tanah publik, secara gelap atau berdasarkan hak sewa-pakai, ganti-rugi atas bangunan ditetapkan sebesar Rp988.000/meter^2. Kendati begitu, sekitar selusin warga yang tinggal di luar kampung di Taman Sari bersikukuh menolak tawaran relokasi dan bahkan mengajukan tawaran tandingan. Pada bulan April 2004, proyek kembali lagi mengalami penundaan karena sebagian dari tanah yang diperlukan demi pembangunan proyek masih tetap belum dapat dibebaskan. Baru beberapa bulan kemudian, pemerintah kota berhasil mencapai persetujuan dengan warga yang masih mendiami lokasi lama mengenai besarnya dan mekanisme ganti kerugian.[46]

Di dalam Konferensi Asia-Afrika yang dibuka secara resmi pada tanggal 12 Juli 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa pembangunan jalan tol diperlukan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi. Ia menekankan bahwa itu tidak berarti pemerintah akan mengutamakan kepentingan orang kaya. Infrastruktur berupa jalan tol sedianya membawa juga manfaat bagi perekonomian

[46] 'Pembangunan Pasupati Terhambat Pembebasan Lahan', *Kompas*, 8 April 2004.

rakyat banyak. Selain itu dinyatakan pula bahwa bagaimanapun juga pemerintah dalam proses pengadaan tanah tidak akan bertindak sewenang-wenang.[47] Akhirnya baru pada bulan Juni 2005, dua bulan setelah Konferensi Asia-Afrika, jalan layang Pasupati diresmikan dan mulai dioperasikan.

Kesewenang-wenangan praktik pengadaan tanah pasca-Orde Baru

Pelajaran apa yang dapat kita tarik dari kasus pengadaan tanah dan proyek pembangunan jalan layang Pasupati di atas? Uraian tentang kasus di atas setidak-tidaknya mengesankan bahwa di Bandung pasca-Orde Baru, praktik pengadaan tanah telah mengalami perubahan. Masyarakat berhasil melakukan perlawanan melalui sarana-sarana demokratis dan berhasil memaksa pemerintah kota mengubah pandangan dan pendekatan mereka terhadap pengadaan tanah. Namun hal yang (masih juga) belum berubah ialah tindakan sewenang-wenang dan pelanggaran hak warga atas pemukiman.

Kelenturan makna kepentingan umum dan musyawarah

Alasan untuk menyelenggarakan pengadaan tanah sebenarnya sudah tepat. Pembangunan jalan layang jelas dibangun demi kepentingan umum. Namun di sini patut dicatat bahwa sebenarnya pemerintah daerah provinsi dan beberapa investor swasta pernah mengajukan usul untuk mengoperasikan jalan layang tersebut sebagai jalan tol, yakni mengingat biaya pemeliharaannya yang tinggi.[48] Jika usulan itu betul diwujudkan, maka tujuan pembangunan jalan layang tersebut tidak dapat dikategorikan demi kepentingan umum. Itu berarti juga bahwa proses pengadaan tanah tidak dapat dilakukan berdasarkan ketentuan dalam Keppres No. 55 tahun 1993. Usulan tersebut untungnya ditolak oleh Kementerian PU.

Ketika Pemerintah Kota memulai prosedur pengadaan tanah pada tahun 1996, negosiasi terlaksana dalam wujud proses pengadaan tanah secara paksa. Organisasi masa atau milisia seperti AMS muncul sebagai kelompok penekan (*pressure groups*). Bahkan organisasi demikian juga terlibat sebagai pengelola unjuk rasa tandingan dan berada di belakang kegiatan-kegiatan 'premanisme' lainnya.[49] Di Bandung, organisasi massa demikian sudah ada sejak pemerintahan Orde Baru sebagai "*onderbouw*" partai yang berkuasa. Namun sejak bergantinya pemerintah, muncul pula organisasi massa baru, beberapa memiliki hubungan dengan

47 'Presiden: Perpres 36 Bukan untuk Semena-mena', *Kompas*, 13 Juli 2005.

48 'PT Jasa Marga Rencanakan Pasupati sebagai Tol', *Kompas*, 18 Juni 2005.

49 Lihat juga Asgart 2003.

partai-partai politik, dan yang lain lebih mandiri dan bekerja lepas pada siapapun yang berani membayar. Ditengarai bahwa banyak dari organisasi masa atau kelompok preman ini dibiayai oleh pemerintah kota melalui APBD.[50] Sebenarnya sulit dibuktikan dihadapan hukum bahwa pemerintah kota secara langsung membiayai unjuk rasa tandingan dan intimidasi lainnya. Kendati begitu, setidak-tidaknya dukungan finansial pemerintah kota dapat ditunjukkan dengan merujuk sumber-sumber informasi lainnya.

Peran LSM dan gerakan mahasiswa

Kasus di atas juga menunjukkan terjadinya perubahan dalam pola perlawanan terhadap praktik pengadaan tanah dan proyek pembangunan. Himbauan untuk mendasarkan proses pengadaan tanah pada gagasan *ganti untung* menandakan tidak saja munculnya pola relasi baru antara negara dan masyarakat, tetapi juga perubahan gerakan perlawanan masyarakat.

Dapat disimpulkan juga bahwa peran LSM dan gerakan mahasiswa cukup penting meskipun masih sangat terbatas. Lembaga seperti Perisai hanya memainkan peran kecil, sedangkan peran lembaga besar seperti LBH tidak kentara. Kiranya ini terjadi karena lembaga-lembaga demikian pasca-Orde Baru mengembangkan agenda lain. Lembaga-lembaga setara yang terfokus pada persoalan sengketa pertanahan pun, seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) tampaknya kurang menaruh perhatian pada kasus ini. Perhatian mereka lebih tertuju pada persoalan reforma agraria dan sengketa pertanahan yang langsung berdampak pada perikehidupan petani, masyarakat hukum adat atau yang berkaitan dengan perlindungan dan pelestarian lingkungan. Satu dari sedikit LSM yang secara khusus menaruh perhatian pada sengketa pertanahan di perkotaan, yaitu Urban Poor Consortium (UPC) berkantor di Jakarta dan tampaknya tidak menaruh perhatian pada persoalan penggusuran yang terjadi akibat proyek pembangunan di lain kota.

Ada sejumlah penjelasan mengapa hanya ada sedikit perhatian LSM terhadap kaum miskin perkotaan. Pertama ialah teori struktural yang sudah disinggung di muka. Di samping itu, banyak LSM

[50] Peluang untuk pendanaan cukup banyak dan bahkan meningkat setelah Dada Rosada terpilih pada tahun 2005. Pada tahun itu Pemerintah Kota mengalokasikan Rp 63,5 milyar dari APBD untuk mendanai organisasi masyarakat sipil. Penggunaan anggaran tersebut tidak menunjukkan adanya transparansi dan menuai kritik tajam dari *Bandung Institute of Governance Studies* (BIGS), sebuah LSM pengaudit, dan kaum politisi dari faksi PKS di DPRD Kota Bandung. Walikota Dada Rosada telah menyatakan bahwa pendanaan khusus dialokasikan kepada organisasi yang mendukung kebijakan Pemerintah Kota. Lihat juga ''Bantuan ke Ormas Harus Diaudit', *Pikiran Rakyat*, 18 Februari 2005; 'Dana Bantuan Ormas Naik', *Pikiran Rakyat*, 22 Oktober 2005.

mengalami kesulitan untuk menggerakkan dan mengatur kaum miskin perkotaan. Sekalipun sebenarnya masyarakat petani dan adat juga tidak mudah untuk diatur, setidak-tidaknya ikatan komunal di antara mereka lebih kuat dan mereka tidak akan berpindah-pindah tempat setiap hari. Penjelasan lainnya berkaitan dengan kecenderungan pendanaan internasional dan masih kurangnya perhatian masyarakat internasional terhadap praktik penggusuran di perkotaan.

Juga peran mahasiswa dalam kasus di atas sangat kurang. Beberapa kelompok mahasiswa mendukung kaum miskin kota, namun tidak dalam bentuk dukungan masa. Kampus ITB yang merupakan pusat gerakan mahasiswa melawan pemerintahan Orde Baru, dan jaraknya hanya sepelemparan batu dari kampung di Taman Sari tidak menaruh minat. Hanya sekelompok kecil mahasiswa dari UNISBA yang mendukung gerakan perlawanan warga terhadap proyek pembangunan jalan layang Pasupati.

Kurangnya peran mahasiswa dapat juga dijelaskan pada kecenderungan dan harapan kaum miskin kota. Pada tahun-tahun pertama setelah kejatuhan Orde Baru, kaum miskin perkotaan mencari dukungan politisi. Kelompok elite politik inilah yang berhasil menggantikan peran yang dimainkan LSM pada waktu pemerintahan Orde Baru (Hadiwinata 2003:114-5). Ini ternyata dari kecenderungan warga Taman Sari untuk mencari dukungan politik dari dewan di tingkat kota, provinsi bahkan langsung ke MPR dan DPR di Jakarta.

Pelibatan elite politik dalam sengketa pertanahan

Pelibatan elite politik di dewan perwakilan pada prinsipnya adalah perkembangan positif yang mencerminkan proses demokratisasi. Namun sayangnya dalam kasus Pasupati di atas, politisi ternyata hanya mampu mengumbar janji dan tidak mampu memberikan dukungan nyata. Sudah barang tentu dapat dimengerti bahwa mereka memiliki agenda politik dan harus memperjuangkan kepentingan politik mereka sendiri. Ikhtiar melindungi rakyat adalah cara mudah mendapatkan dukungan masa terutama pada masa pemilihan umum. Lagipula, berita di media massa Indonesia tentang kasus-kasus korupsi yang melibatkan anggota-anggota Dewan di tingkat kota, provinsi maupun pusat, menegaskan validitas pengamatan umum bahwa elite politik tidak akan senantiasa mendahulukan kepentingan rakyat banyak.

Sebaliknya tampak pula bahwa kaum miskin perkotaan tidak menyadari hak-hak mereka di bawah hukum yang berlaku. Tuntutan yang diajukan kepada elite politik lebih merupakan himbauan agar mereka mendapatkan dukungan politik. Tidak sekalipun ada rujukan pada persoalan hak asasi manusia dengan sedikit pengecualian, yaitu ketika beberapa warga masyarakat yang terkena imbas kegiatan

pengadaan tanah mengadukan persoalan mereka ke hadapan Komisi Hak Asasi Manusia. Ini tercermin pula dalam pandangan anggota Dewan yang menyatakan bahwa warga berhak menerima ganti rugi berdasarkan rasa kemanusiaan, bukan karena itu sudah merupakan hak di bawah hukum yang berlaku.

Dalam keseluruhan cara pandang ini juga berpengaruh terhadap keengganan kaum miskin dan pendukungnya untuk mengajukan gugatan hukum ke hadapan pengadilan. Kengganan yang juga bersumber dari ketidakpercayaan masyarakat terhadap birokrasi dan sistem peradilan. Seperti juga yang diamati oleh Edwin dari UPC:

> Berdasarkan pengalaman organisasi itu sendiri, dapat dimengerti bahwa dalam kebanyakan kasus, litigasi bukan metode yang dapat diandalkan untuk menyelesaikan masalah. Sistem hukum dan bikrokrasi secara eksplisit mengandung prasangka yang menguntungkan kepentingan Negara dan kaum kapitalis. Advokasi di luar pengadilan dengan demikian lebih diutamakan, yaitu melalui negosiasi atau perundingan dengan para pembuat keputusan, mengadakan kampanye menggugah pendapat umum melalui media massa dan mengadakan demonstrasi dan rapat umum (Edwin 2003:227).

Sementara itu menjadi masalah lain ialah keberpihakan pers dalam meliput kasus ini. Beberapa laporan pers mengenai kasus Pasupati nyata memuat informasi palsu. Berita-berita tersebut kiranya ditulis oleh khususnya wartawan lepas yang cenderung meliput dan menulis laporan demi kepentingan satu pihak saja. Dukungan dana dari APBD Kota Bandung kepada para wartawan, diduga keras juga berpengaruh terhadap objektivitas dan netralitas peliputan berita.[51]

Keberhasilan gerakan perlawanan?

Warga masyarakat kampung di Taman Sari terbukti berhasil merundingkan kompensasi yang cukup baik. Namun sebenarnya besaran ganti kerugian masih berada di bawah nilai sosial-ekonomi tanah dan bangunan. Warga yang direlokasi tidak menyadari konsekuensi tinggal di pinggiran kota, yakni naiknya biaya transportasi menuju pusat kegiatan ekonomi di tengah kota dan sempitnya peluang membuka usaha di tempat baru. Banyak dari mereka yang direlokasi kehilangan pekerjaan dan mengalami kesulitan mencari pekerjaan baru. Tidak mengherankan

[51] Beberapa wartawan khususnya yang lepas lebih banyak bekerja untuk kepentingan pemerintah kota dan Dewan. APBD Kota Bandung mencakup pos khusus untuk membayar wartawan (dalam bahasa sehari-hari disebut Pos Kesarasehan Kerja). Pada tahun 2004 Rp4 milyar dialokasikan untuk pos ini, namun tidak seluruhnya terpakai. Memang lazim bahwa wartawan menerima Rp500 ribu sebagai THR. Seorang wartawan dari sebuah harian mengatakan bahwa kebanyakan rekannya tidak menganggap hal itu sebagai masalah besar (komunikasi pribadi, Bandung, 13 Januari 2004).

banyak dari mereka berniat untuk kembali pindah ke Taman Sari.

Keberhasilan gerakan perlawanan juga dapat ditelaah dari sudut pandang berbeda. Berkat otonomi daerah, karakteristik politik dan kebijakan pengadaan tanah di setiap daerah sekarang cenderung berbeda-beda. Harian umum Kompas memberitakan bahwa waktu yang diperlukan bagi penyelesaian pengadaan tanah jalan layang Pasupati memakan waktu lebih lama dibandingkan proyek sejenis di kabupaten/kota lainnya di Indonesia.[52] Hal yang sama juga menunjukkan bahwa pemerintah Kota Bandung tampaknya lebih bersikap lunak dan bersahabat terhadap kaum miskin perkotaan dibandingkan, misalnya Pemerintah DKI Jakarta. Ini juga menjelaskan mengapa lembaga swadaya internasional seperti COHRE and HRW memberikan gambaran begitu mencemaskan perihal praktik pengadaan tanah demi pembangunan.

Dalam suatu wawancara dengan penulis, seorang pejabat senior pemerintah kota menyatakan bahwa prosedur pengadaan tanah sekarang ini harus dilakukan lebih hati-hati. Lagipula sekarang sudah terbentuk banyak '*guardian institutions*', seperti PTUN, Komnas HAM dan Ombudsman. Ia juga memprediksi bahwa kasus Pasupati tidak akan terulang kembali. Secara mengesankan, ia menaruh harapan besar bahwa Kota Bandung akan lebih maju, khususnya karena reformasi konstitusional telah diimplementasikan dan penegakan hukum dijunjung tinggi.[53]

Catatan penutup: Reformasi dan pengadaan tanah masa depan

Meskipun praktik pengadaan tanah di setiap kota/kabupaten di Indonesia berbeda-beda, kasus seperti kasus Pasupati memberikan cukup dorongan bagi pemerintah pusat untuk memberikan tanggapan konkrit. Pada bulan Januari 2005, REI (Real Estate Indonesia, sebuah organisasi bagi para pengusaha di bidang pembangunan perumahan) menyatakan keprihatinan mereka terhadap macet dan lambatnya pembangunan infrastruktur karena sengketa yang berkaitan dengan praktik pengadaan tanah. Menanggapi desakan-desakan demikian, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono pada bulan Mei 2005 mencabut Keppres No. 55 tahun 1993 dan menggantikannya dengan Perpres No. 36 tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.[54]

[52] 'Membangun Pasupati, Membangun Kepercayaan…', *Kompas*, 19 Desember 2002.

[53] Komunikasi pribadi, Bandung, 20 Oktober 2004.

[54] Perpres No. 36/2005 tentang Pembebasan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Kendati demikian, langkah ini menuai kritik dari banyak pihak. Kritik tidak saja datang dari LSM, mahasiswa, petani dan kaum miskin perkotaan, namun juga disuarakan oleh partai-partai politik, lembaga Negara seperti MPR dan DPR, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan bahkan MUI (Majelis Ulama Indonesia). Sejumlah LSM pada bulan Juli 2005 mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk menyatakan Peraturan Presiden tersebut sebagai peraturan yang tidak mengikat, yakni karena bertentangan dengan jiwa UUPA.[55] Namun sebelum Mahkamah Agung menangani permohonan ini, pemerintah memutuskan untuk merevisi peraturan tersebut melalui Perpres No. 65 tahun 2006.[56] Perlu pula untuk dicatat bahwa Indonesia pada tahun di atas juga memutuskan untuk meratifikasi ICESCR and ICCPR. Sekaligus dengan itu, pemerintah Indonesia menegaskan hak warga untuk mendapatkan pemukiman sebagai hak asasi.[57]

Kendati begitu, praktik pengadaan tanah di Bandung juga mengesankan bahwa perubahan peraturan tentang pengadaan tanah maupun peratifikasian konvensi internasional tentang hak asasi manusia tidak serta-merta mencegah terjadinya kembali kesewenang-wenangan. Proses pengadaan tanah masih juga dikaitkan pada pendefinisan luas kepentingan umum, musyawarah antara para pihak yang tidak berkedudukan setara, dan tiadanya perhitungan baku mengenai jumlah ganti-rugi. Masih terbuka peluang untuk memaksa pemilik tanah untuk melalui proses musyawarah yang dikaitkan pada batas waktu tertentu untuk melepas hak mereka atas tanah.[58]

Konsekuensi dari kelemahan demikian ialah terbukanya kesempatan bagi pejabat untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kepentingan "pembangunan". Tentunya hal demikian akan memicu perlawanan yang keras dari masyarakat. Sayangnya dalam kondisi terkini aksi perlawanan demikian kerap berujung pada

[55] 'DPR Minta Revisi, Komnas HAM Minta Cabut', *Kompas*, 14 Juni 2005; 'Perpres No 36 tahun 2005 Potensial Picu Konflik', *Kompas,* 18 Mei 2005.

[56] Perpres No. 65 tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No. 36 tahun 2005. Perpres dijabarkan lebih lanjut di Peraturan Kepala BPN No. 3 tahun 2007 tentang Ketentuam Pelaksanaan Perpres No. 36 tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65 tahun 2006.

[57] UU No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). UU No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Perjanjian ini disahkan pada tanggal 23 Mei 2006.

[58] Lihat juga Maria Sumardjono dalam: 'Menko Perekonomian: Perpres 36 Bukan untuk Sengsarakan Rakyat', *Kompas*, 12 Juni 2005. 'Perpres No 36 tahun 2005, Dampaknya bagi Kepentingan Umum', *Kompas*, 16 Juni 2005. 'Perpres No 36 tahun 2005, Langkah Maju atau Mundur', *Kompas*, 11 Mei 2005.

mobilisasi politik tanpa acuan hukum yang jelas. Sebagaimana yang ditunjukkan oleh kasus Pasupati, hukum masih merupakan satu unsur acuan yang kurang berarti bagi pihak penguasa, kaum miskin perkotaan dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

11

Perencanaan tata ruang bagi pelaksanaan pembangunan pasca-Orde Baru: Studi kasus dari Jawa Barat

Tristam Moeliono

Pendahuluan

Tulisan ini menjajaki proses dan mekanisme pengadaan tanah oleh perusahaan swasta komersial di Indonesia pada masa peralihan dan pasca-Orde Baru. Dengan memusatkan perhatian pada sejumlah masalah berkenaan dengan cara bagaimana kepentingan umum dan pembangunan nasional ditafsirkan dan diwujudnyatakan dalam praktik, penulis mengajukan tiga pertanyaan utama. Pertama adalah bagaimana pemerintah dan investor swasta mengimplementasikan ketentuan dan peraturan berkenaan dengan pengadaan tanah; kedua, mengapa mereka melaksanakannya sedemikian rupa sehingga menimbulkan sengketa tanah yang berkepanjangan serta sekaligus memunculkan masalah sosial dan lingkungan (Löffler 1996);[1] ketiga, mengapa pemerintah tidak mau dan/atau mampu mengubah praktik demikian yang justru mengancam kelangsungan pembangunan yang sedianya dirancang berkelanjutan (Barber 1997)? Mendasari ketiga pertanyaan di atas ialah sejauh mana seharusnya keadilan sosial dan keadilan berorientasi lingkungan diperhatikan dalam kegiatan 'pengadaan tanah dengan tujuan pembangunan.'

Kesemua itu dipertanyakan mengingat kenyataan bahwa dewasa ini tidak atau belum ditemukan mekanisme pengadaan tanah yang sepenuhnya dapat menjamin terlaksananya keadilan bagi mereka yang terancam untuk tidak saja kehilangan tanah namun juga sumber nafkah penghidupan. Kerugian-kerugian non-material demikian masih sepenuhnya diterjemahkan ke dalam kompensasi ganti rugi belaka. Dalam hal demikian, mengingat bahwa pemanfaatan tanah tidak

[1] Perspektif lain diberikan oleh Lynch dan Harwell 2002. Pokok yang dikemukakan adalah bahwa sengketa-sengketa mengenai sumber daya alam berkaitan dengan isu kepemilikan dan pengelolaan tanah.

terlepas dari fungsi sosial hak atas tanah,[2] bagaimana kita seharusnya memperhitungkan nilai kemerosotan fungsi lingkungan yang disebabkan oleh perubahan pola penggunaan tanah akibat kegiatan pengadaan tanah? Bagi orang-orang yang kehilangan tanah demi kepentingan pembangunan dan kemudian terpaksa hidup di kawasan perumahan kaum miskin di kota, bagaimana dapat diberikan kompensasi sepadan atas kehilangan hak asasi mereka untuk menikmati lingkungan yang bersih dan sehat?[3] Dalam situasi seperti ini, bagaimana kita dapat mengevaluasi keadilan? Bagaimana kerugian yang diderita perseorangan akibat hilangnya hak mereka atas tanah dapat disandingkan dengan kepentingan umum yang sedianya diabdi oleh kegiatan pengadaan serta pemanfaatan tanah (Sumardjono 2001: 73-5)?

Tidak terbantahkan bahwa jumlah sengketa pertanahan di Indonesia cukup tinggi, dan tampaknya tidak banyak langkah efektif yang berhasil dilakukan untuk menanggulanginya. Menurut catatan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), pada tahun 2001 terdapat 813 kasus sengketa tanah di seluruh Indonesia, mencakup lebih dari 1.460 desa dan 1.9 juta hektar tanah (Bacriadi dan Fauzi 2004). Pada tahun 2003, DPR-RI mencatat 1000 sengketa tanah di seluruh Indonesia.[4] Data dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk tahun 2006-2007 menunjukkan angka hampir tiga kali lipat daripada yang dicatat oleh DPR.[5] Harus diakui bahwa angka-angka di atas hanya memberikan gambaran tidak lengkap tentang lingkup sengketa serta pokok masalah yang mendasarinya. Namun demikian, setidaknya angka yang dirujuk di atas mengilustrasikan sebaran serta jumlah sengketa pertanahan di seluruh Indonesia. Selanjutnya lebih penting daripada angka-angka di atas, ialah kesimpulan yang dapat ditarik darinya. Baik KPA dan BPN bersepakat bahwa penyebab utama dari banyak sengketa pertanahan ialah kegiatan pengadaan tanah yang dilakukan demi pembangunan,

[2] Pasal 6 (setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial) and Pasal 15 (kewajiban setiap pemilik tanah untuk memelihara dan melestarikan kesuburan tanah dan menghindari kerusakan tanah, dengan perhatian dan kepedulian khusus terhadap kaum miskin).

[3] Deklarasi Stockholm 1972 menegaskan bahwa *"both aspects of man environment, the natural and man-made, are essential to his well being and the enjoyment of the basic human right, even the right to life itself."* Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menetapkan bahwa hak seseorang atas lingkungan bersih dan sehat merupakan hak asasi manusia. Hal ini dipertegas dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 9 ayat (3) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

[4] Pernyataan I Nyoman Gunawan dalam surat kabar *Sinar Harapan*, 29 September 2003 "I Nyoman Gunawan (Ketua Pansus Sengketa Tanah DPR): Jalan Berliku Perjuangan Hak atas Tanah."

[5] '56% Asset Indonesia Dikuasai Hanya 1% Penduduk', *Suara Merdeka cyber news*, 17 April 2007.

baik yang diprakarsai pemerintah maupun swasta komersial. Terlepas dari pengakuan resmi pemerintah akan pentingnya masalah ini—sebagaimana diindikasikan oleh TAP MPR No. IX/MPR/2001 (9 November 2001) tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam[6]—tampaknya kegiatan pengadaan tanah yang memunculkan banyak masalah sosial-lingkungan tetap berlanjut tanpa perubahan berarti.

Sementara itu, lebih banyak perhatian diberikan kepada praktik pengadaan tanah demi kepentingan umum yang bersifat non-komersial (bdk. Fauzi 2003, 2005; Lucas dan Warren 2000, Aditjondro 2002, Bachriadi, Faryadi dan Setiawan 1997). Ini berbanding terbalik dengan ketakacuhan yang mencirikan perhatian masyarakat maupun pemerhati hukum terhadap kegiatan pengadaan tanah yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta, terutama di bidang pembangunan perumahan skala menengah dan besar serta dampaknya terhadap penataan ruang. Untuk mengisi kekosongan itu, penulis hendak mengangkat suatu kasus pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang membonceng kepentingan umum. Kasus ini terjadi di Bandung, Jawa Barat.

Ikhwalnya berkenaan dengan suatu proyek pembangunan, pengembangan kawasan wisata terpadu, yang diprakarsai perusahaan swasta di kawasan lindung, Kawasan Bandung Utara. Kawasan tersebut sejak lama ditetapkan sebagai ruang terbuka hijau yang sedianya difungsikan sebagai kawasan resapan air bagi kawasan perkotaan yang terhampar di bawahnya. Kurang lebih dua setengah juta penduduk Kota Bandung akan tergantung pada keberlanjutan pasokan air yang ditangkap dan diresapkan di kawasan tersebut. Kasus ini secara khusus menunjukkan bagaimana ketentuan tentang pengadaan serta pemanfaatan tanah ditafsirkan dari sudut pandang kepentingan pihak-pihak yang terkait serta bagaimana kepentingan masyarakat lokal dan umum, sebagaimana seharusnya terejewantah dalam peraturan tata ruang kota justru terpinggirkan. Padahal sangat penting di sini ialah kemampuan penataan ruang untuk mengendalikan dan membatasi ruang gerak pemerintah maupun masyarakat dalam kegiatan pengadaan dan pemanfaatan tanah.

Pemaparan tulisan ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Bagian pertama akan menjelaskan relasi normatif antara kebijakan dan rencana pembangunan dengan rencana tata ruang. Penjelasan ini diperlukan karena kegiatan pengadaan tanah semestinya ditempatkan dalam kerangka rencana-rencana pembangunan yang hendak diwujudkan pemerintah serta seberapa jauh masyarakat dapat

[6] Untuk komentar singkat mengenai kebijakan Reforma Agraria, lihat Harsono 2003. Lihat juga Tap MPR No. V/MPR/2003 (rekomendasi kepada lembaga-lembaga negara), yang merekomendasikan "penyelesaian berbagai konflik dan masalah agraria dengan cara proporsional dan adil, dimulai dari isu hukum sampai pelaksanaannya".

mengendalikan prakarsa-prakarsa pembangunan tersebut. Di bagian berikutnya akan dipaparkan studi kasus yang menjadi fokus tulisan ini. Bagian selanjutnya akan menelaah proses pengadaan tanah yang ditempuh dari sudut pandang kemampuan proses tersebut menjamin kepastian hukum bagi pihak-pihak terkait. Sejumlah pandangan umum akan diberikan sebagai kesimpulan dalam bagian penutup. Kita akan mulai dengan penelaahan atas keterkaitan rencana tata ruang pada rencana pembangunan serta dampaknya terhadap penyediaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Kebijakan pembangunan dan rencana tata ruang

Penetapan kawasan lindung dan budidaya dalam Pembangunan Berkelanjutan

Dalam penelaahan hubungan antara rencana tata ruang, pembangunan, dan proses pengadaan tanah, maka terutama penting mengurai dan memahami sudut pandang pemerintah, baik pada aras nasional maupun lokal. Salah satu prinsip mendasar yang melandasi ketentuan dan peraturan tentang pengadaan tanah, baik untuk tujuan komersial maupun non-komersial,[7] yang sangat jelas adalah bahwa pengadaan tanah hanya akan diizinkan oleh pemerintah jika sesuai dengan peruntukan tanah yang termaktub di dalam rencana tata ruang kabupaten/kota yang bersangkutan; atau dalam hal belum rencana tata ruang, maka proyek pengadaan tanah tersebut selaras dengan program pembangunan yang sudah ada. Dengan kata lain, rencana tata ruang dan perencanaan pembangunan diasumsikan saling mendukung. Karena itu pembenaran bagi kegiatan pengadaan tanah, dari kacamata hukum, seharusnya ialah rencana tata ruang dan rencana pembangunan yang sudah diwujudkan ke dalam peraturan hukum yang disetujui bersama antara pemerintah dan parlemen. Pelibatan masyarakat ataupun peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses pembuatan, implementasi dan pengawasan pelaksanaan rencana-rencana tersebut karena itu menjadi faktor penting yang menentukan keberhasilan dan kelancaran proses pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Singkat kata, rencana tata ruang, sejauh mengatur pengadaan dan penggunaan tanah, diposisikan untuk mengendalikan dan memastikan tercapainya pembangunan berkelanjutan. Undang-undang tentang Penataan Ruang (UU No. 24 tahun 1992 sebagaimana diamandemen

[7] Lihat Permendagri No. 15 tahun 1975 terkait prosedur pengadaan tanah, Permendagri No. 2 tahun 1976 mengenai layak diterapkannya prosedur pengadaan tanah untuk perusahaan swasta, Keppres No. 55 tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN (selanjutnya disebut PMA/KBPN No. 1 tahun 1994, Perpres No. 36 tahun 2005 (diamendemen oleh Perpres No. 65 tahun 2006) tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

oleh UU No. 26 tahun 2007) tandas mengenai hal ini. Karena itu, setiap tindakan pengadaan tanah untuk pembangunan baik diselenggarakan oleh swasta atau oleh pemerintah untuk kepentingan umum harus mendapatkan izin dan diawasi pelaksanaannya oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Itu juga berarti bahwa rencana tata ruang dan/atau rencana pembangunan seharusnya memberikan kejelasan kepada masyarakat luas berkenaan dengan apa, bilamana, di mana rencana pembangunan diharapkan terealisir, dan bidang-bidang tanah mana yang dicadangkan untuk jenis proyek pembangunan yang mana. Sejatinya, pihak pemerintah dan perusahaan swasta seyogianya menggunakan rencana tata ruang sebagai acuan utama dalam menetapkan siapa yang boleh menguasai tanah, luas-lingkup kewenangan pemilih hak atas tanah dan batas-batas pemanfaatan tanah, serta rencana pemanfaatannya di masa mendatang.[8] Artinya rencana tata ruang dan/atau pembangunan mengatur tidak saja akses masyarakat umum, instansi pemerintah dan pengusaha swasta pada tanah (termasuk sumber daya lainnya), namun juga jelas besar pengaruhnya terhadap tingkat *tenurial security* dari warga pemilik tanah.[9] Satu dan lain karena diyakini bahwa (IFAD 2008:6).

> *"Land tenure security is necessary, but it is not sufficient for sustainable rural (-and urban) poverty reduction and improved livelihoods. Measures to strengthen land tenure security must be complemented by pro-poor policies, services and investment that reduce vulnerability and enable people to make the best use of their access to land."*

Berkenaan dengan pencadangan tanah, peraturan tentang rencana tata ruang menggariskan bahwa pemerintah akan menggunakan mekanisme sederhana penetapan kawasan ke dalam kawasan budidaya dan kawasan lindung. Beranjak dari situ, maka pemerintah sekaligus juga wajib mengejewantahkan rencana umum tata ruang bagi kedua kawasan tersebut ke dalam rencana rinci/detail tata ruang dan peraturan zonasi. Khusus untuk kawasan lindung dinyatakan bahwa kawasan ini (yang tidak hanya mencakup hutan/taman kota, namun juga sempadan sungai, mata air, dan danau) harus dipertahankan kelestariannya satu dan lain untuk mendukung keberlanjutan kehidupan manusia yang dipusatkan di kawasan budidaya.[10] Keterkaitan antara kawasan budidaya

[8] Periksa PP No. 16 tahun 2004, khususnya Pasal 2 yang menghubungkan kepemilikan tanah dan penggunaan tanah untuk tujuan pembangunan dengan perencanaan tata ruang. Sebagai tambahan, Pasal 9 menjamin bahwa perubahan rencana tata ruang (undang-undang dan peraturan) tidak akan mempengaruhi hubungan hukum yang sudah terjalin antara masyarakat dan tanahnya.

[9] Untuk pengertian dan landasan teoretik tentang *tenure security* baca lebih lanjut Ellsworth 2004 dan bdk. dengan UN Habitat 2003.

[10] Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan (8) UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang

dengan lindung kiranya jelas dengan sendirinya. Pengelolaan kedua kawasan tersebut harus ditempatkan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Masyarakat dan tata ruang

Satu persoalan lain yang terkait adalah: di mana posisi masyarakat luas di dalam proses perencanaan pembangunan dan tata ruang? Apakah masyarakat atau lebih spesifik lagi para pemegang hak atas tanah, benar mempunyai pengaruh di dalam menentukan tujuan dan arah perencanaan pembangunan dan penataan ruang? Pada akhirnya, pembangunan dengan tujuan kepentingan umum, baik komersial atau non-komersial, seyogianya meningkatkan manfaat bagi masyarakat luas. Lagipula, di dalam perundang-undangan tentang penataan ruang[11] termuat kewajiban pemerintah untuk menerbitkan dan mengumumkan rencana-rencana tata ruang yang dibuat. Berkaitan dengan itu, pemerintah juga dibebani tanggung jawab untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan rencana pembangunan dan tata ruang yang ada.

Dengan kata lain, pemerintah memposisikan diri sebagai pihak yang berkewajiban untuk memberitahu dan membina masyarakat luas mengenai prospek manfaat kebijakan dan rencana pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah, sekalipun kemudian prakarsanya berasal dari pihak swasta dan bertujuan komersial seperti akan digambarkan di bawah ini. Namun apakah pemberitahuan dan pembinaan sekaligus memberi ruang bagi masyarakat untuk betul berperan serta? Ada yang berpendapat bahwa tidak ada kewajiban bagi pemerintah (maupun swasta) untuk meminta persetujuan dari rakyat maupun pemilik tanah atas rencana-rencana pembangunan yang berujung pada kegiatan pengadaan tanah.[12] Rencana tata ruang adalah proses yang kedap terhadap partisipasi masyarakat. Sebagaimana akan diuraikan di bawah, praktik pengadaan dan pemanfaatan tanah akan mendukung kesimpulan demikian.

Lepas dari itu, beranjak dari uraian di atas tentang keterkaitan rencana tata ruang dan rencana pembangunan kita akan menelaah bagaimana suatu rencana pembangunan kawasan berujung pada

mengenai definisi *kawasan lindung* dan *kawasan budidaya.* Ketentuan serupa dapat ditemukan [Pasal 1 ayat (22) dan (23)] di dalam UU No. 26 tahun 2007 yang menggantikan UU No. 24 tahun 1992.

[11] Ketentuan Pasal 24 dan 25 UU No. 24 tahun 1992. Kewajiban serupa dibebankan oleh UU No. 26 tahun 2007 kepada setiap tingkatan pemerintah (pusat, provinsi dan kota/kabupaten) yang membuat Rencana Tata Ruang Umum maupun Rinci. Kewajiban pemerintah kota untuk mengumukan Rencana Tata Ruang diatur di dalam ketentuan Pasal 11 (5) UU No. 26 tahun 2007.

[12] Wawancara dengan pejabat dari direktorat tata guna tanah BPN-Jakarta, 28 Juli 2009.

kegiatan pengadaan tanah dan mengapa hal itu justru memunculkan silang sengketa.

Pengembangan kawasan pariwisata terpadu di dalam kawasan lindung: Kasus Punclut

Kasus pemanfaatan bagian kecil dari kawasan lindung Bandung Utara (Punclut) mengilustrasikan cara bagaimana kegiatan pengadaan dan pemanfaatan tanah diselenggarakan oleh pihak swasta dengan dukungan pemerintah. Sentral dalam upaya ini adalah bagaimana mekanisme perizinan sebagai bagian dari pelaksanaan dan pengawasan terhadap rencana tata ruang kota digunakan ataupun disalahgunakan. Informasi tentang kasus ini untuk bagian terbesar diperoleh dari dokumen-dokumen rencana tata ruang, laporan-laporan, hasil wawancara dengan penduduk setempat serta pejabat-pejabat kota terkait dan kunjungan lapangan.

Latar belakang upaya pengembangan Punclut

Selama tahun 1980-an dan 1990-an, berbagai perusahaan swasta pengembang real estat telah berupaya mengembangkan wilayah perbukitan dan lembah asri di kawasan Bandung Utara (KBU). Daerah perbukitan yang mengelilingi cekungan Bandung yang mencakup wilayah administrasi Kota Bandung, Cimahi dan Kabupaten Bandung sebenarnya ditetapkan sebagai kawasan lindung. Gubernur Jawa Barat melalui sejumlah keputusan sejak awal tahun 1980-an telah menetapkan wilayah itu sebagai kawasan lindung.[13] Mengacu pada keputusan-keputusan tersebut dan regulasi penataan ruang yang berlaku (Peraturan Rencana Tata Ruang Wilayah Jawa Barat No. 3 Tahun 1994 sebagaimana diamandemen oleh Peraturan No. 2 tahun 2003) wilayah ini diperuntukkan menjadi ruang terbuka hijau karena fungsinya sebagai kawasan resapan air dan sumber mata air terpenting untuk kawasan di bawahnya (Niessen 1999). Kawasan yang sama juga berfungsi sebagai lorong angin dan menata iklim mikro kawasan cekungan. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda), beranjak dari kepentingan bersama masyarakat yang tinggal di cekungan Bandung, menyatakan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi wajib mengendalikan dan memantau pelaksanaan dari rencana-rencana pembangunan dan

[13] Lihat Badan Perencaaan Pembangunan Daerah Tingkat I Provinsi Jawa Barat, 1998. Upaya terakhir perlindungan KBU muncul dalam bentuk surat edaran Gubernur Jawa Barat yang ditujukan kepada Walikota Bandung, Cimahi dan kepada Bupati Bandung perihal diperlukannya pengedalian penggunaan tata ruang Kawasan Bandung Utara pada tahun 2004. Beranjak dari itu, para pejabat tersebut bersepakat membuat suatu nota kesepahaman untuk menghentikan untuk sementara kegiatan pembangunan di KBU. Lihat Laporan Tahunan Jawa Barat, Status Lingkungan, diterbitkan oleh Badan Pengendalian Lindungan Lingkungan Jawa Barat meliputi tahun 2003 dan 2004.

pemanfaatan ruang di kawasan tersebut (BPLHD 2006). Di samping itu ada juga yang secara ekstrim mengatakan bahwa di KBU semua kegiatan pembangunan harus dihentikan.[14]

Perdebatan yang ada pada akhirnya berujung pada bagaimana konsep kawasan lindung dimaknai oleh pemerintah dan oleh masyarakat umum. Hal ini terindikasikan dari ketidakmampuan pemerintah untuk mencegah dibangunnya kawasan tersebut. Dari data yang tersedia, tercatat bahwa sejak tahun 1993 sudah sepuluh perusahaan pengembang real estat (developer) mendapatkan akses untuk mengembangkan KBU. Dalam kurun waktu 2004-2005, jumlah pengembang yang hendak mengembangkan KBU telah meningkat menjadi kurang lebih seratus pengembang. Bagaimana itu bisa terjadi?

Di tahun 1993, Gubernur pada dasarnya telah kehilangan kekuasaan untuk mengendalikan pemanfaatan ruang di dalam lingkup wilayah provinsi. Pada tahun itu, pemerintah pusat, melalui suatu paket kebijakan yang dinamakan Pakto 1993, secara efektif mengalihkan kewenangan atas pengadaan dan pemanfaatan tanah (muncul dalam bentuk mekanisme pemberian izin lokasi) kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN).[15] Tujuannya adalah agar pemerintah pusat melalui BPN yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden dapat mendukung pertumbuhan investasi dan dengan demikian tingkat pertumbuhan ekonomi di aras lokal dan nasional.

Kebijakan Pakto 1993 termasuk ke dalamnya proses pengajuan permohonan izin lokasi kepada BPN, membuka peluang bagi pengembang untuk mengadakan kegiatan tanah besar-besaran di KBU. Lagipula pembukaan KBU untuk kegiatan pembangunan diprakarsai juga oleh Gubernur sendiri. Pada tahun 1998 atas prakarsa Gubernur dibuatlah analisis dampak lingkungan untuk KBU. Hasilnya, suatu keputusan Menteri Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal yang menetapkan bahwa fungsi Bandung Utara sebagai kawasan lindung mencakup:[16]

[14] Sobirin, tergabung pada DPKLTS (LSM lokal penggiat lingkungan) berdomisili di Bandung. Pandangannya dikutip surat kabar nasional, antara lain, "Rusak Parah, Kawasan Lindung Cekungan Bandung: Permukaan Tanah Terus Menurun" (*Kompas*, 15 Februari, 2007): Bdk. dengan I Gde Pantja Astawa - F.H. Unpad, Bandung dan Chay Asdak-ITB, dikutip dalam "KBU Dinyatakan Status Quo," (*Pikiran Rakyat*, 5 Agustus 2004).

[15] Lihat Peraturan Kepala BPN No. 3 tahun 1992 diamandemen oleh Peraturan No. 2 tahun 1993 (prosedur untuk mendapatkan izin lokasi dan hak atas tanah untuk perusahaan-perusahaan yang didirikan dalam hubungan dengan penanaman modal (asing/domestik). Tahun 1999 peraturan tersebut diubah kembali melalui Peraturan Kepala BPN No. 2 tahun 1999 tentang izin lokasi.

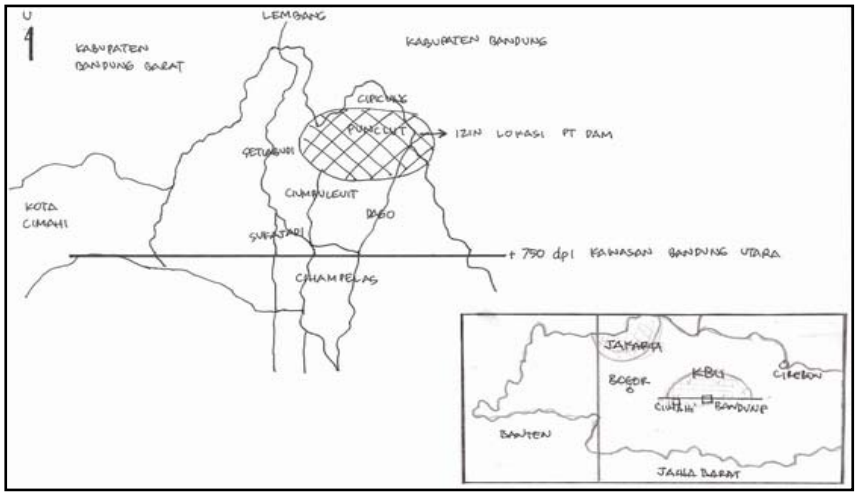
[16] Keputusan Menteri Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal No.Kep-35/MenLH/12/1998 tanggal 30-12-1998 tentang persetujuan analisis dampak lingkungan (amdal), rencana pengelolaan lingkungan (RKL) dan rencana pemantauan lingkungan (RPL) regional pembangunan kawasan Bandung Utara, Kabupaten Bandung dan Kotamadya Bandung Provinsi Jawa Barat.

1. pemasok air dan pengendali air;
2. penghasil produk pertanian dalam arti luas;
3. pemukiman dengan segala fasilitasnya, pariwisata dan aktivitas berbagai lembaga; dan
4. konservasi sumber daya hayati.

Tafsiran demikian terhadap konsep kawasan lindung jelas menyimpang dari maksud dan tujuan penetapan kawasan lindung yang dipertentangkan dengan kawasan budidaya sebagaimana dimaksud di dalam peraturan tata ruang. Maka penetapan Bandung Utara sebagai kawasan lindung tidak lagi bermakna apapun juga.

Alhasil pada tahun 2003, Pemerintah Provinsi Jawa Barat berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi No. 2 tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Jawa Barat menegaskan kembali peruntukan KBU sebagai kawasan lindung. Namun pernyataan tersebut tetap diiringi catatan bahwa pembangunan tidak sepenuhnya dilarang. Hanya agar pengembangan kawasan tersebut dipantau lebih ketat. Ini menandakan suatu kompromi, satu dan lain mengingat juga bahwa peraturan daerah tentang rencana tata ruang kabupaten/kota yang berbagi KBU sebenarnya menetapkan peruntukan KBU secara berbeda. Di dalam Perda RTRW Kota Bandung (Perda No. 2 tahun 2004); Perda RTRW Kota Cimahi (No. 23 tahun 2003), dan Perda RTRW Kabupaten Bandung (No. 1 tahun 2001) dapat kita temukan penegasan bahwa Pemerintah Provinsi tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengatur penataan ruang kawasan yang sepenuhnya berada dalam wilayah dan yurisdiksi kabupaten/kota.

Peta Lokasi Kawasan Punclut



Pengembangan wilayah KBU oleh Pemerintah Kota Bandung dan PT. DAM
Dampak dari rangkaian peraturan yang pada intinya membolehkan adanya pembangunan (kegiatan budidaya) di kawasan lindung ialah bahwa dalam kurun waktu tiga tahun (2001-2003), tiga perusahaan konstruksi/pembangunan perumahan berhasil mendapat izin lokasi[17] meliputi areal seluas 111 hektar; dan itu baru di dalam batas-batas Kabupaten Bandung saja. Menjelang akhir tahun 2004, lima buah izin lokasi di wilayah KBU (di sekeliling dan berdekatan dengan Punclut) telah diberikan, meliputi kira-kira 128 hektar.[18] Sejalan dengan itu, menjelang akhir tahun 2004 Pemerintah Kota Bandung memberi izin lokasi kepada empat perusahaan pengembang. Dengan itu, maka perusahaan swasta ini diberi kewenangan untuk melaksanakan kegiatan pengadaan tanah dan mulai mengembangkan wilayah Punclut.

Dari sudut pandang pemerintah Kota Bandung kawasan Punclut di dalam KBU adalah 'kawasan terbuka yang belum berkembang', bahkan sebagai lahan kritis karena mengalami salah kelola oleh penduduk perkampungan. Untuk maksud itu, maka Pemerintah Kota Bandung, sesuai rencana tata ruang dan pembangunan yang dibuat pasca-1999, memutuskan bahwa pembangunan harus menyambangi daerah Punclut. Seperti diindikasikan di atas, pandangan serupa juga dimiliki pemerintah kabupaten/kota yang berbagi yurisdiksi administratif atas wilayah KBU, yaitu Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung

Salah satu pengembang adalah PT. Dam Utama Sakti (PT. DAM), sebuah perusahaan konstruksi/pemgembang perumahan yang didirikan tahun 1993. Izin lokasi pertama masih diperoleh PT. DAM dari pemerintah pusat cq. BPN, dan di dalam izin tersebut tertera bahwa PT. DAM akan membangun kawasan Punclut yang dinyatakan tidak/belum berkembang dan lahan kritis sebagai kawasan wisata terpadu (*integrated tourism area*). Izin lokasi kedua diperoleh PT. DAM dari pemerintah Kota Bandung pada tahun 1999, yakni ketika kewenangan menerbitkan izin tersebut telah dilepas dan dialihkan oleh BPN.

Peran dan fungsi ragam perizinan pengadaan dan pemanfaatan tanah
Kenyataan bahwa PT. DAM telah memperoleh izin lokasi menandakan bahwa perusahaan itu sebelumnya telah memperoleh persetujuan penanaman modal atau lebih dikenal sebagai izin (atau persetujuan)

[17] Sebelum tahun 1999, BPN-lah yang memegang kewenangan untuk memproses permohonan izin lokasi. Setelah 1999 kewenangan ini beralih kepada pemerintah kota/kabupaten. Berdasarkan PMA/KBPN No. 2 tahun 1999 (Pasal 6), izin lokasi diterbitkan oleh Walikota atau Bupati. Lihat juga Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas, "Pemberian Izin Lokasi dan Hak atas Tanah Berbasis Tata Ruang", dalam www.bktrn.org (diakses 26-8-2004).

[18] 'Pemberian Izin Diobral, Bencana Menghadang', *Kompas*, 4 April 2005.

prinsip, yang memuat persetujuan secara prinsip dari pemerintah pusat maupun daerah kabupaten/kota terkait berkenaan dengan rencana investasi di daerah. Diperolehnya persetujuan prinsip ini mendahului dan menjadi prasyarat bagi pengajuan permohonan izin lokasi.[19] Izin atau persetujuan prinsip mengindikasikan pula bahwa pemegang surat tersebut sudah diberi persetujuan untuk melakukan segala tindak persiapan yang diperlukan guna menjalankan usaha,[20] termasuk ke dalamnya kegiatan pengadaan tanah. Itu juga berarti bahwa surat tersebut sekaligus memuat persetujuan pemerintah berkenaan dengan lokasi usaha dan bahwa lokasi yang dipilih sudah sejalan dengan rencana pembangunan atau rencana tata ruang. Singkat kata, PT. DAM dengan memegang persetujuan prinsip bahkan sebelum izin lokasi diterbitkan telah mendapatkan dukungan resmi pemerintah untuk mengembangkan Punclut. Dalam hal ini rencana pembangunan yang relevan ialah Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA) Kota Bandung yang menegaskan pentingnya pengembangan lebih lanjut kawasan Punclut sebagai kawasan pariwisata.

Kedua izin ini (izin prinsip dan izin lokasi) merupakan dua instrumen paling penting untuk mengendalikan kegiatan pengadaan dan pemanfaatan tanah yang diprakarsai swasta. Implikasi dari penerbitan kedua izin tersebut ialah jaminan dukungan pemerintah terhadap pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah, yang dibarengi komitmen bahwa pemanfaatan tanah harus sesuai dengan alasan yang diajukan pada waktu permohonan diajukan. Dalam hal ini keabsahan alasan tersebut dievaluasi terhadap rencana tata ruang dan pembangunan.[21] Terkesan bahwa suatu perusahaan tidak mungkin memulai kegiatan pengadaan tanah di luar kendali dan pengawasan pemerintah. Itu pula sebenarnya – setidaknya dari sudut pandang teori – merupakan fungsi utama izin (Pudyatmoko 2009:23-4).

Dalam kenyataan kegiatan pengadaan tanah dapat dilakukan sebelum semua izin diperoleh. Bahkan kegiatan tersebut bukan hal

[19] Pasal 2 PMA/KBPN No. 2 tahun 1999 menetapkan bahwa setiap perusahaan yang memperoleh *persetujuan penanaman modal* diwajibkan memiliki *izin lokasi* untuk mendapatkan tanah yang diperlukan dalam rangka investasi. Sebuah *izin lokasi* (Pasal 1 ayat (1) adalah lisensi yang diberikan kepada perusahaan yang sudah memiliki *persetujuan penanaman modal* untuk mendapatkan tanah, mengalihkan hak atau hak milik atas tanah dan mempergunakan tanah (sesuai dengan rencana tata ruang yang ada).

[20] Lihat UU No. 5 tahun 1984 (industri), PP No. 13 tahun 1995 (izin industri), dan Peraturan Menteri Perindustrian No. 150 tahun 1995 (prosedur). Namun, untuk perusahaan investasi asing atau domestik, lihat: UU No. 1 tahun 1967 sebagaimana diamendemen oleh UU No. 11 tahun 1970 dan UU No. 6 tahun 1968 sebagaimana diamandemen oleh UU No. 12 tahun 1970, Keppres No. 98-118 tahun 2000 (daftar yang sudah diubah tentang investasi) dan peraturan pelaksanaan lainnya sebagaimana dijabarkan oleh BKPM pada tingkat pusat maupun daerah.

[21] Lihat Pasal 3 PMA/KBPN No. 2 tahun 1999.

yang dilarang oleh undang-undang (UUPA dan KUH Perdata, hukum perjanjian), satu dan lain, karena urusan jual-beli tanah atau bentuk pengalihan hak dapat dilakukan sepenuhnya berdasarkan asas kebebasan berkontrak, dengan pengawasan minimal dari pemerintah.[22] Beranjak dari itu setiap saat, perseorangan maupun korporasi bebas melakukan negosiasi langsung dengan orang yang memegang hak milik atas tanah dan secara sukarela dapat mengadakan perjanjian pengalihan hak atas tanah. Dengan cara ini, PT DAM sejak tahun 1993 berhasil menguasai sejumlah persil tanah di Punclut sebelum izin diurus.[23]

Jika demikian, mengapa persetujuan dan izin lokasi masih diperlukan? Satu alasan praktis adalah untuk mencegah persaingan antar perusahaan, dan menekan harga jual tanah. Di dalam wilayah yang tercakup dalam izin lokasi hanya diperkenankan satu perusahaan beroperasi mengadakan tanah (ketentuan Pasal 8 PMA/KBPN No. 2 tahun 1999). Dengan demikian pemegang izin merupakan satu-satunya yang berhak bernegosiasi dengan pemilik tanah. Namun para pemilik tanah setidak-tidaknya secara normatif tidak dapat dipaksa untuk melepas hak mereka atas tanah.[24]

Di dalam praktik, pemberian izin lokasi kepada satu perusahaan juga mengakibatkan bahwa seluruh wilayah yang disebutkan di dalam izin lokasi sebenarnya ditempatkan di bawah *status quo*. Artinya para pemilik tanah diam-diam "dilarang" melakukan transaksi-transaksi hukum (jual-beli atau pengalihan hak termasuk mengurus sertifikat hak atas tanah) atau kegiatan apapun (membangun rumah atau bangunan di lahan sendiri) yang akan menghambat kelancaran proses pengadaan tanah. Hal ini kerap terindikasikan dengan kesulitan penduduk setempat untuk mengurus sertifikat hak atas tanah atau perolehan izin membangun yang bagaimanapun juga harus diurus dari tingkat RT/RW, kelurahan dan kecamatan dan baru kepada dinas-dinas terkait di kantor pemerintah kotamadya atau kabupaten.

[22] Bagaimanapun juga, yang diperlukan adalah bahwa akte jual-beli ditandatangani dan/atau dibuat di muka notaris/PPAT. Lihat pasal 19-23 PP No. 10 tahun 1961 sebagaimana diamandemen oleh PP No.24 tahun 1997 (pendaftaran tanah) . Ketentuan ini tidak berlaku untuk hak milik atas tanah menurut adat (hak informal). Pengalihan hak dari tanah-tanah yang dikuasai secara informal juga dilakukan secara informal, yakni dengan perjanjian di bawah tangan ataupun jika dibuatkan oleh notaris hanya akan berbentuk nota kesepahaman atau perjanjian pengalihan hak dan kewajiban atas tanah dengan syarat batal, yakni apabila "pembeli" kemudian tidak berhasil mensertifikatkan tanah.

[23] Akta pengoperan dan penyerahan hak atas tanah garapan, akte notaris yang diikuti dengan suatu persetujuan formal. Kedua akta itu mengandung pernyataan yang dibuat oleh pemegang hak penguasaan/milik (atas tanah negara) untuk melepaskan dan mengalihkan haknya kepada perusahaan.

[24] Sebuah surat yang dikeluarkan oleh Menteri Agraria/Kepala BPN No. 462-2083 (tanggal 3 Juni 1998) berisi pengarahan kepada pejabat-pejabat BPN untuk melindungi hak-hak menurut hukum perdata dan kepentingan pemilik tanah di dalam wilayah izin lokasi.

Keadaan ini menunjukkan persamaan signifikan dengan surat penetapan lahan untuk pembangunan atau surat persetujuan penetapan lokasi yang disyaratkan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diprakarsai pemerintah.[25] Fungsi surat penetapan tersebut kiranya dapat diperbandingkan dengan bagaimana izin prinsip dan izin lokasi berfungsi di dalam praktiknya. Di samping itu juga mengindikasikan dukungan penuh pemerintah untuk mendukung kegiatan pengadaan tanah yang diprakarsai swasta, yakni dalam menunda pemrosesan permohonan sertifikasi tanah atau izin membangun yang diajukan warga yang tanahnya tercakup ke dalam izin lokasi.

Surat izin sebagaimana terlihat dalam kasus ini, juga diperlukan ketika perusahaan yang bersangkutan mengajukan jenis izin yang berikutnya, yaitu untuk membuka dan menyiapkan lahan tanah pada tahap konstruksi/ pembangunan fisik (izin pematangan lahan), untuk mempergunakan tanah sesuai rencana lokasi yang sudah disetujui (izin peruntukan-pemanfaatan tanah dan izin mendirikan bangunan), dan sebagainya. Khususnya berkenaan dengan legitimasi penguasaan tanah oleh korporasi, BPN juga akan mensyaratkan korporasi yang bersangkutan untuk melampirkan izin lokasi sebagai salah satu syarat dalam pengajuan permohonan penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) Induk atas seluruh areal yang sudah dikuasainya.[26]

Siapa yang memegang kendali atas pemanfaatan ruang?

Dari uraian di atas tampak bahwa sebelum 1999 setidak-tidaknya, BPN tidak hanya memegang kuasa untuk mengendalikan dan memantau berapa besar luasan tanah yang dikuasai korporasi tertentu,[27] tetapi yang lebih penting bagaimana dan untuk tujuan apa tanah yang sudah dikuasai akan dimanfaatkan. Untuk yang terakhir hal itu sebenarnya

[25] Pasal 6 PMA/KBPN No. 1 tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keppres No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

[26] Pasal 6 dan 7 PMA/KBPN No. 2 tahun 1993.

[27] Komunikasi pribadi dengan Maria S.W. Sumardjono, Yogyakarta, 7 Juni 2007. Izin lokasi adalah bagian dari instrumen hukum BPN untuk mengemimplementasikan ketentuan hukum mengenai luas maksimum kepemilikan dan pengendalian atas tanah. Pandangan lain menyatakan bahwa izin lokasi mengembang lima fungsi: (1) memberi pengarahan tentang lokasi dari proyek kegiatan pembangunan oleh sektor usaha swasta (secara formal) berkenaan dengan tanah dan bangunan; (2) mengkoordinasikan kegiatan pembangunan oleh pemerintah dan sektor usaha swasta secara formal; (3) memfasilitasi inventarisasi/ penyediaan tanah untuk proyek pembangunan skala-besar; (4) titik taut persyaratan-persyaratan berkenaan dengan pengembangan proyek pada surat izin pengadaan tanah; 5) dan sarana untuk mengawasi serta mengendalikan luas maksimum pengadaan lahan tanah oleh setiap perusahaan (lihat Firman 2004:347-55).

tidak masuk ke dalam lingkup kewenangan BPN.[28] Dapat dimengerti bahwa pengecekan kesesuaian rencana korporasi dengan rencana tata ruang tidak menjadi prioritas BPN. Hal itu masuk ke dalam lingkup tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) tingkat provinsi dan kabupaten/kota, yang bertanggungjawab pertama-tama atas perumusan rencana tata ruang-pembangunan di daerah. Namun Badan ini sebelum tahun 1999 hanya berwenang memberikan rekomendasi (keputusan tidak mengikat) yang selalu bisa dikalahkan dan dikesampingkan oleh kepentingan lebih besar: meningkatkan investasi dan pengembangan wilayah.[29] Sedangkan berkenaan dengan pemanfaatan tanah hal itu menjadi kewenangan dari dinas tata kota (yang akan menerbitkan izin peruntukan pemanfaatan tanah) dan dinas bangunan (yang akan menerbitkan izin mendirikan bangunan).

Namun bilamana pemerintah pusat sudah memberikan persetujuan prinsip dan izin lokasi, apakah dinas-dinas di tingkat kabupaten/kota akan menghalangi kegiatan investasi di daerah? Maksud dan tujuan dari pemberian izin pertama (persetujuan prinsip dan izin lokasi) tentunya tidak akan disabotase di tingkat bawah, terutama oleh birokrasi yang bekerja secara formalistis dan hanya mempersoalkan kelengkapan izin-izin dan rekomendasi pendahulu.[30] Beranjak dari pengamatan di atas, persoalannya ialah lembaga manakah yang sebenarnya memegang kendali dan artinya juga harus mengawasi kegiatan pemanfaatan tanah oleh masyarakat umum maupun perusahaan (terutama pengembang) serta apa dampaknya terhadap lingkup hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah?

Seperti terjadi di lapangan, diberikannya izin lokasi kepada PT. DAM mengakibatkan ditolak atau diam-diam dihambatnya proses sertifikasi hak milik atas tanah atau pembuatan izin mendirikan bangunan dari penduduk lokal. Dasar hukum kebijakan demikian bisa jadi tidak tertulis dan hanya berupa arahan atau petunjuk internal yang dialamatkan kepada kantor-kantor BPN, pejabat pembuat akta tanah (notaris atau camat) dan kepala-kepala dinas tata kota dan bangunan. Dalam kasus yang ditelaah hal itu terjadi dan dari wawancara dengan banyak pengembang hal itu dianggap lumrah dan wajar dalam rangka

[28] Lihat Keppres No. 26 tahun 1998 sebagaimana diamandemen oleh Perpres No.10 tahun 2006 (tentang pembentukan BPN).

[29] Sebagaimana dinyatakan seorang pejabat di Bappeda Provinsi Jawa Barat dalam suatu wawancara dengan penulis, 25 Juli 2005.

[30] Bagaimana legalitas izin-izin yang diterbitkan kemudian ditegaskan karena semua syarat prosedural, terutama formal sudah dipenuhi tampaknya dibenarkan oleh Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam perkara antara DPKLTS terhadap Pemerintah Kota Bandung yang menerbitkan IPPT untuk PT. DAM (putusan No. 14/G.TUN/2005/PTUN-Bdg tanggal 13 September 2005.

mendukung kegiatan pengadaan tanah oleh swasta.[31]

Banyak pakar hukum mempertanyakan keabsahan praktik demikian.[32] Pakar-pakar tersebut berdalih bahwa suatu izin lokasi yang berlaku hanya untuk jangka waktu dua atau tiga tahun dan dapat diperpanjang satu tahun lagi,[33] seharusnya tidak mengurangi hak pemilik tanah untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah mapun haknya untuk menjual ataupun dengan cara lain mengalihkan hak atas tanah kepada pihak ketiga. Bantahan resmi juga diajukan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.[34] Ia menyatakan bahwa praktik yang terjadi merupakan akibat dari pemahaman keliru atas izin lokasi. Tidak benar bahwa dengan izin lokasi, korporasi yang bersangkutan mendapatkan hak prioritas atas tanah dan dengan itu penduduk lokal kehilangan hak mereka atas tanah. Ia bahkan menyatakan bahwa penolakan petugas kantor pertanahan di daerah untuk memproses sertifikat hak atas tanah tidak dilandaskan atas kebijakan resmi BPN melainkan merupakan keputusan dan tanggung jawab pribadi petugas yang bersangkutan.

Sanggahan demikian tidak banyak pengaruhnya pada praktik. Penempatan di bawah status quo tanah yang diberikan kepada pihak swasta melalui izin lokasi tetap terjadi. Bahkan beranjak dari itu juga camat (yang secara *ex officio* juga diangkat sebagai PPAT) dan lurah (yang bertanggungjawab mengelola pencatatan tentang kepemilikan atas tanah pada tingkat desa) diam-diam, sekalipun secara resmi akan menyangkalnya, melakukan tekanan kepada pemilik tanah untuk melepas tanah mereka kepada pemegang izin lokasi, PT. DAM.

Pengadaan tanah dan pembebasan tanah

Meskipun mendapatkan dukungan penuh dari pemerintah pusat (BPN) untuk mendapatkan tanah, PT DAM tidak berhasil mendapatkan seluruh lahan yang diperlukan guna merealisasikan proyek Bukit Dago

[31] "Punclut, Nasibmu "Puncak Ciumbuleuit", *Kompas*, 23 Juni 2003. Keyakinan ini juga dianut oleh notaris publik. Pada satu kasus, seorang notaris publik menasihati seorang klien bahwa karena anggota-anggota tertentu dari Panitia Pembebasan Tanah (atau dalam hal pengadaan tanah oleh perusahaan swasta: TKPRD) juga merupakan pejabat-pejabat pemerintahan yang bertanggungjawab atas pemberian persetujuan dan pemrosesan sertifikat hak atas tanah, maka untuk kepentingan klien lebih baik tidak meneruskan proses sertifikasi tanahnya itu. Shohibun, "Tanya Jawab Perkara: Besarnya Ganti Rugi Tidak Diatur oleh Undang-undang Maupun Peraturan Pemerintah", *Majalah Berita Bulanan Notaris/PPAT, Renvoi*, No. 3.27.III, 2005:26-7.

[32] Bandingkan Sumardjono 2001: 16, 107; lihat juga Hutagalung 2005:25-7. dan "Lemah, Fungsi Kontrol Pemkot", *Pikiran Rakyat*, 23 Juli 2005.

[33] Pasal 5 PMA/KBPN No. 2 tahun 1999 (tentang izin lokasi).

[34] Di dalam surat tanggal 10 Februari 1999 yang dilampirkan pada PMA/KBPN No. 2 tahun 1999 yang ditujukan kepada Gubernur DKI Jakarta dan para Bupati, Walikota dan Kepala-kepala kantor BPN di daerah.

Raya di atas. Satu kendala utama ialah penguasaan lahan oleh sejumlah (934) eks perwira purnawirawan angkatan darat (Kodam Siliwangi) yang mendapatkan tanah sebagai hibah dari pemerintah tahun 1961.[35] Salah satu di antara perwira pensiunan tersebut adalah Solihin GP (pensiunan jenderal Angkatan Darat dan untuk jangka waktu lama menjadi Sekretaris Pengendalian Operasi Pembangunan -Sesdalopbang pada zaman pemerintahan Presiden Soeharto). Tentunya orang-orang demikian, sekalipun lebih banyak berkedudukan sebagai pemegang tanah absentee tidak mudah untuk ditekan untuk menjual atau melepas klaim mereka atas tanah lewat cara-cara biasa.

Apa yang terjadi ialah bahwa seperti dinyatakan oleh Solihin GP, Direktur PT. DAM (Fandam) telah meminta kepada kepala BPN (Sony Harsono pada waktu itu) sebagai institusi yang menerbitkan izin lokasi[36] untuk mendukung mereka mengatasi hambatan khusus ini. Upaya ini tampaknya berhasil, karena pada tahun 1997 Kepala BPN menerbitkan Keputusan pembatalan seluruh 934 sertifikat yang telah diberikan kepada para pensiunan tentara tersebut.[37] Secara resmi, tindakan ini dibenarkan dengan merujuk pada alasan telah diterbitkannya izin lokasi atas nama PT. DAM dan kedua bahwa pemegang sertifikat telah melalaikan kewajiban mereka untuk dalam jangka waktu lima tahun terhitung sejak tanah diberikan membangun dan menempatinya secara efektif. Sekaligus BPN di surat pembatalan yang sama meminta para pemegang hak untuk mengembalikan sertifikat mereka kepada BPN. Dengan itu, maka dari kacamata BPN, status tanah kembali menjadi tanah Negara bebas dan di atasnya BPN bebas menetapkan bahwa pemegang hak baru adalah PT. DAM (berdasarkan sertifikat HGB Induk yang diterbitkan kemudian) yang telah mendapatkan izin lokasi.[38]

Dari uraian di atas jelas bahwa sebelum tahun 1999, pemerintah pusat-lah yang memegang kewenangan menentukan bagaimana tanah di daerah dapat dan harus dialokasikan untuk kepentingan pembangunan

[35] Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat No. 17/Insp.P/1961 tanggal 24 Februari 1961, R. Lily Natakusumah dkk. (943 orang semuanya) telah diberikan hak kepemilikan.

[36] Pernyataan ini oleh Solihin GP, salah satu "pemilik" yang tanahnya diambil alih secara paksa. ("Punclut, Meener Fandam, dan Nasib Pejoang", *Pikiran Rakyat*, 22 Januari 2005).

[37] Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dengan Keputusan No.19-VIII-1997 tanggal 4 September 1997 membatalkan Keputusan Kepala Inspektorat Agraria Jawa Barat tahun 1961 tentang pemberian tanah dengan hak milik meliputi areal seluas 84.21 hektar (jumlah luas areal yang diberikan kepada mantan prajurit-prajurit tersebut).

[38] UUPA menggunakan istilah "tanah yang dikuasai langsung oleh Negara". Konsep tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, menurut Herman Slaats (2000), menggantikan *Domein Verklaring* (*Agrarisch Besluit* tahun 1870). Ia menggarisbawahi persamaan menyolok antara kedua konsep, meskipun dari segi ideologis saja tampaknya memang secara fundamental berbeda.

di daerah. Uraian di atas juga menunjukkan kerentanan pemilik tanah baik bersertifikat ataupun tidak terhadap kegiatan pengadaan tanah oleh swasta yang mendapat dukungan sepenuhnya dari pemerintah pusat. Pertanyaannya ialah apakah ketika pemerintahan daerah yang lebih otonom terbentuk pasca-1999, terjadi perubahan dalam praktik pengadaan tanah?

Pasca-1999: Adakah perubahan?

Izin lokasi PT. DAM, yang diberikan pada tahun 1994 dan berlaku untuk 12 bulan (dapat diperpanjang satu kali untuk setahun lagi),[39] memungkinkan perusahaan untuk mendapatkan tanah demi tujuan pengembangan satu kawasan pariwisata terpadu seluas 140 hektar, yang dinamakan "Bukit Dago Raya." Namun tanah yang telah berhasil diakuisisi ternyata masih jauh dari target. Untuk mendapatkan sisanya sejumlah 80 hektar lagi, PT. DAM mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin lokasi kedua pada tahun 2000.

Pada waktu itu pemerintah pusat telah mendelegasikan sejumlah kewenangan berkenaan dengan administrasi pertanahan kepada pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota.[40] Maka permohonan tidak lagi diajukan kepada BPN, melainkan langsung kepada Badan Perencanan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota yang bertanggungjawab pula dalam perumusaan rencana tata ruang, sekalipun tetap tidak bagi pengawasan pelaksanaannya. Bappeda untuk itu menunjuk sebuah tim khusus (Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah/TKPRD) yang antara lain beranggotakan Kepala Bappeda serta wakil-wakil dari semua dinas pemerintahan kota, termasuk PDAM, kantor/dinas pertanahan, dan camat serta lurah, untuk memproses permohonan izin tersebut.

Secara resmi Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) dari TKPRD mencakup kewenangan untuk mengevaluasi semua permohonan izin pemanfaatan ruang, termasuk ke dalamnya izin lokasi; dan selanjutnya mempersiapkan rekomendasi serta prasyarat lainnya yang harus dipenuhi oleh pemohon. Pada tahun 2000, referensi utama untuk

[39] Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (5) PMA/KBPN No. 2 tahun 1993, surat keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Bandung No. 406.02-809-94 (tanggal 29 April 1994) tentang pemberian izin lokasi untuk pembangunan kawasan wisata terpadu Bukit Dago Raya atas nama PT. DAM UTAMA SAKTI PRIMA seluas 140 hektar.

[40] Pengalihan wewenang pengaturan penggunaan tanah/tata ruang dilaksanakan berdasarkan Keppres No. 10 tahun 2001 (pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang kebijakan/hukum tanah) dan Keppres No. 34 tahun 2003 (kebijakan nasional tentang tanah/hukum tanah). Pasal 2 menetapkan pendelegasian sebagian dari kewenangan pemerintah pusat (sebagaimana dilaksanakan oleh BPN) kepada pemerintah daerah otonomi (kabupaten dan kota),termasuk ke dalamnya pengurusan permohonan izin lokasi dan izin membuka tanah. Kewenangan ini oleh Pemerintah Kota Bandung dijabarkan di dalam Keputusan Walikota No. 170 tahun 1999 tentang prosedur pengajuan permohonan izin lokasi.

mengevaluasi semua izin pemanfaatan ruang ialah rencana tata ruang umum dan rinci dari Kota Bandung termaktub di dalam Perda No. 2 tahun 1999 dan No. 2 tahun 1996. Acuan penting lain ialah keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Urusan Lingkungan/Kepala BAPPEDAL tahun 1998 yang telah disebut di atas.

Untuk menindaklanjuti permohonan izin lokasi PT DAM, diselenggarakanlah sebuah pertemuan antara Tim dan pemohon pada tanggal 7 Maret 2000. Dalam pertemuan ini tim mengkaji usulan proyek pembangunan yang diajukan pemohon. Namun, tampaknya pertemuan tersebut hanya pro-forma dan tidak membahas persetujuan substantif. Persetujuan demikian terhadap proyek pembangunan dan kegiatan pengadaan tanah seperti ternyata dari uraian di atas sudah diperoleh dari pemerintah pusat maupun Kota Bandung jauh sebelum permohonan izin lokasi kedua diajukan. Persetujuan demikian terindikasikan dari persetujuan dan pengesahan yang sudah diberikan oleh intansi-instansi pemerintah atas proposal pembangunan yang diajukan perusahaan[41] dan dari rekomendasi-rekomendasi lainnya.[42] Kenyataan ini mengindikasikan bahwa kegiatan pengadaan tanah sebenarnya sudah boleh dilakukan dan telah dilakukan sebelum izin lokasi kedua dipertimbangkan oleh TKPRD.

Pentingnya pertemuan tersebut tidak terletak pada potensinya untuk mencegah pembangunan di kawasan lindung, melainkan sebagai forum pertemuan antara pemohon izin dengan TKPRD. Di dalam pertemuan tersebut sedianya setiap wakil dari instansi anggota TKPRD dan perwakilan masyarakat (camat dan lurah) akan memberikan sejumlah masukan dan usulan. Di dalam praktik pertemuan demikian diselenggarakan atas beban dan biaya dari pemrakarsa. Sekalipun rapat-rapat demikian bersifat tertutup dan berita acara rapat tidak menjadi bagian dari dokumen publik yang begitu saja dapat ditelaah oleh orang luar dapat diduga bahwa di dalam dan melalui pertemuan-pertemuan demikian rencana pengembangan kawasan di negosiasikan. Itu berarti bahwa kebijakan pengembangan wilayah atas dasar mana sejumlah izin dan rekomendasi diberikan untuk bagian terbesar bersumberkan pada hasil perundingan yang terjadi di balik pintu tertutup.

Kesepakatan apa yang dihasilkan, namun demikian, muncul di dalam persyaratan yang dilekatkan pada izin atau rekomendasi. Untuk

[41] Surat rekomendasi No. 643/317.4-Bappeda (tanggal 4 Maret 2000) dan surat No. 660.1/13A-Bapedalda (tanggal 8 Februari 2000).

[42] Surat Kepala Cabang Dinas Lalu-lintas Angkutan dan Jalan Raya Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung No. 556/4715/KC-LL tanggal 22 Oktober 1993 perihal permohonan rekomendasi terhadap kawasan wisata/hunian terpadu dan Surat Kepala Dinas Pariwisata Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat No. 556/282 BinProg tanggal 1 Februari 1994 perihal kawasan wisata terpadu Bukit Dago Raya.

sebagian masukan-masukan atau usulan yang diajukan di dalam rapat di atas dapat ditemukan kembali di dalam izin lokasi yang diterbitkan pemerintah kota pada tahun 2000.[43] Di sini harus diperhatikan bahwa syarat atau ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam izin lokasi bagaimanapun juga harus dianggap tetap mengikat sekalipun izin lokasi kedua berakhir masa berlakunya, pada tahun 2003 dengan kemungkinan diperpanjang untuk jangka waktu satu tahun.

Ini dikatakan dengan mengingat kenyataan bahwa sejumlah persyaratan yang terkait dengan izin lokasi merupakan prinsip hukum umum atau pemenuhannya baru dimungkinkan selama kegiatan pengadaan tanah, pematangan lahan atau proyek pembangunan selesai dilakukan. Contohnya ialah kewajiban untuk memberikan ganti rugi yang layak atau bentuk kompensasi lain kepada pemegang hak atas tanah berdasarkan kesukarelaan dan musyawarah. Sedangkan bentuk kewajiban lain berkenaan dengan kesepakatan pemohon untuk secara sukarela dan tanpa biaya mengalihkan fasilitas umum dan sosial yang telah dibangun kepada pemerintah kota. Kewajiban-kewajiban seperti itupun dapat kita temukan dalam ragam bentuk dilekatkan dalam pemberian izin dan rekomendasi yang diperlukan PT. DAM untuk merealiasikan rencana pembangunan kawasan Punclut.[44]

Bagian terpenting dari rekomendasi dan usulan-usulan tersebut berkenaan dengan bagaimana sebaiknya pemegang izin mengimplementasikan sejumlah aturan yang secara specifik menjadi perhatian dari dinas terkait. Misalnya, dinas bangunan, akan memberikan masukan mengenai implementasi peraturan bangunan, yakni tentang koefesien dasar bangunan dan lantai yang diperbolehkan sesuai peraturan yang berlaku. Hal ini akan muncul kembali di dalam rangkaian IPPT dan IMB (izin mendirikan bangunan). Sedangkan dinas pekerjaan umum akan menegaskan persyaratan teknis pembangunan jalan penghubung dan jalan di dalam kompleks bangunan yang dirancang, antara lain dimunculkan dalam izin pematangan lahan dan pembuatan jalan raya. Contoh lain dari dinas pertamanan akan mengajukan sejumlah persyaratan dan usulan tentang luasan dan penataan taman-taman umum. Dari dinas pendidikan tentunya akan mengajukan usulan

[43] Keputusan Walikota Bandung No. 593.82/SK.225-Yantap/2000 mengenai pemberian izin lokasi untuk pembangunan kawasan pariwisata terpadu "Bukit Dago Raya" kepada PT. DAM, tertanggal 18 Maret 2000.

[44] Surat Izin Walikota Bandung No. 593/01-DBM/2005 tentang izin pematangan tanah/lahan; surat izin Walikota Bandung No. 620/06-DBM/2005 tentang izin pembuatan jalan masuk pekarangan; surat izin Walikota Bandung No. 503.640/2112/DTK/X/2004 tentang izin peruntukan penggunaan tanah; rekomendasi Walikota Bandung No. 508.540/44/IX/DTK/Rek.Per/2004 tentang arahan rencana teknik ruang kota dan surat izin Kepala Dinas Pengairan Kota Bandung No. 612.12/422-d/BM/DisAir/04 tentang Pembangunan Lintasan yang Berada di bawah/di atasnya".

tentang tempat dan lokasi bangunan sekolah negeri ataupun swasta yang pembangunan dan pembiayaannya dapat dititipkan kepada pemegang izin. Kesemua itu juga harus dikonkritkan dalam rencana pemanfaatan lahan (*site plan*) yang dipersiapkan oleh dinas tata kota, dievaluasi oleh TKPRD dan dinas-dinas lain yang terkait, disetujui dan ditandatangani oleh Sekretaris Wilayah Daerah atas nama pemerintah kota

Pada dasarnya praktik seperti digambarkan di atas juga terjadi sebelum 1999. Pada masa itu juga izin lokasi dikaitkan dengan sejumlah persyaratan. Perbedaan utama dengan proses pemberian izin lokasi sebelum tahun 1999, adalah bahwa setelah 1999, penitipan sejumlah pesan dan rekomendasi dari dinas-dinas terkait ke dalam izin lokasi dan prinsip yang mendahuluinya menjadi lebih tegas. Dengan kata lain, praktik pemberian izin lokasi dapat juga dipahami bukan sebagai keputusan sepihak yang diterbitkan instansi tata usaha Negara melainkan suatu kesepakatan kontraktual antara pemerintah (pusat atau daerah) dengan pihak swasta untuk mengembangkan dan membangun suatu kawasan. Dengan dan melalui proses perizinan terbentuk kemitraan publik dan privat (*public-private partnership*). Dengan cara itu pula terjadi privatisasi kewenangan dan tugas-tugas publik yang sebenarnya melekat pada pemerintah. Dalam kasus yang ditelaah hal ini juga tampak jelas dalam studi amdal yang dipersiapkan PT. DAM (PT DAM 2005).

Privatiasi dan komersialisasi tugas-tugas publik

Proses seperti digambarkan di atas membuka peluang bagi setiap pejabat untuk tidak saja menuntut ditaati dan ditegakkannya sejumlah peraturan perundangan, namun juga ajang bagi dibuatnya transaksi-transaksi legal maupun ilegal lainnya yang tidak langsung terkait dengan pemanfaatan tanah untuk mana dimintakan izin lokasi, termasuk pengurusan semua izin-izin lain serta rekomendasi yang mendahului atau yang harus dimintakan setelah tanah diperoleh. Untuk yang ilegal hal ini berkenaan dengan jasa yang dimintakan untuk memperlancar keseluruhan proses tersebut. Betapapun penting dampak korupsi terhadap praktik pengadaan dan pemanfaatan tanah, kajian ini akan difokuskan hanya pada bagaimana proses perizinan pada akhirnya memuluskan pemindahan tugas-tugas termasuk tanggung jawab badan-badan hukum publik kepada perusahaan swasta komersial.

Sedangkan berkenaan dengan transaksi legal, ditengarai bahwa dalam kasus yang ditelaah, Pemerintah Kota Bandung[45] mengalihkan sejumlah tanggung jawab publik dalam hal pengelolaan KBU kepada

[45] Pemerintah Kota Bandung, 2004. Bandingkan dengan berita-berita di Harian *Pikiran Rakyat*, "Bupati, 'Ekonomi Kawasan Itu Mesti Berkembang: Status Quo KBU Harus Jelas". 2 Oktober 2004; "Ketua REI Jabar: Mencegah Kerusakan Lebih Parah, Punclut Harus Segera Dibangun," 27 Oktober 2004.

PT. DAM. Hal ini dilakukannya, antara lain, dengan:

a) mewajibkan perusahaan melakukan reforestasi dalam rangka pengendalian lahan kritis dan pencadangan lahan terbuka hijau (dilakukan dengan membangun lapangan golf dan *country club*);
b) membawa kesejahteraan bagi masyarakat lokal (dengan membangun jalan yang menghubungkan masyarakat lokal dengan jaringan jalan perkotaan; membuka kesempatan kerja sebagai buruh bangunan atau pembantu rumah tangga);
c) memberi kewenangan penuh kepada perusahaan untuk membangun infrastruktur kawasan dalam rangka realisasi *site plan* dan menarik keuntungan darinya.

Dalam lingkup lahan yang pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan pada akhirnya akan dibangun apa yang dikenal di dalam kepustakaan sebagai *gated communities* yang akan membutuhkan pengelolaan berlanjut bukan lagi oleh pemerintah kota tapi oleh badan pengelola swasta yang melaksanakan tugas-tugas publik untuk kepentingan masyarakat penghuni kawasan hunian mewah yang terbangun.[46] Apa yang melatarbelakangi pembentukan *gated communities* demikian di Indonesia? Apapun alasannya kritik yang sama juga berlaku yakni seperti dikatakan Low (2002) bahwa:

> *"(…) gated community is an example of a new form of social ordering called "spatial governmentality." It focuses on concealing or displacing offensive people or activities rather then eliminating them. Social order is produced by creating zones where the protected group is shielded from others' behavior. Constance Perin pointed out over twenty years old that Americans were using land use controls for symbolic and social ends. This new system of socio-spatial regulation promotes safety for the privileged few by excluding those who are considered dangerous, and diminishes the scope of collective responsibility for producing social order characteristic of the modern state*".

Beranjak dari itu, maka dapat dimunculkan sejumlah persoalan. Pertama ialah apakah penduduk kampung yang semula dan masih mendiami wilayah Punclut benar memerlukan jenis atau corak pembangunan kawasan seperti ini. Nyata bahwa di masa depan kekumuhan dan kemiskinan perkampungan di akan bersanding dengan kemewahan rumah hunian mewah dan padang golf yang dibangun PT. DAM. Peminggiran sosial dan dampak jangka panjang demikian kiranya tidak dianggap penting di dalam Amdal yang dibuat tahun 2005. Persoalan kedua berkenaan dengan dampak lingkungan dari pembangunan kawasan tersebut oleh PT. DAM dan siapa yang

[46] Fenomena serupa terjadi juga di belahan dunia lain, antara lain, di Amerika Serikat dan Mexico (McKenzie 2002).

pada akhirnya harus bertanggungjawab? Berkurangnya resapan air di Bandung, terutama jika seluruh rencana PT. DAM terwujud, akan memperparah penyusutan air tanah di cekungan Bandung. Padahal Bandung sudah mengalami kekeringan dan banjir *"ciluencang"* secara bergantian mengikuti musim. Kedua persoalan ini berkaitan dengan kenyataan bahwa bagaimanapun juga, semua risiko yang melekat pada penyelenggaraan dan penjagaan kepentingan umum di dalam kawasan yang dikuasai PT. DAM sepenuhnya telah dialihkan.

Di dalam izin lokasi dapat kita temukan klausul *exonerasi* yang membebaskan pemerintah dari risiko terjadinya bencana lingkungan dan klaim pihak ketiga. Ketentuan yang sedianya dianggap wajar karena pihak swasta dipandang sebagai perancang dan pelaksana program pengembangan wilayah yang disetujui pemerintah. Itu berarti bahwa jika terjadi "kerusakan" atau "pencemaran lingkungan" akibat kegiatan pembangunan sebagaimana dimaksud di dalam perundang-undangan tentang pengelolaan lingkungan hidup, maka masyarakat harus mengajukan gugatan perdata kepada PT. DAM atau siapapun yang menjadi pengelola kawasan wisata terpadu tersebut. Namun apakah sepenuhnya pemerintah kota dapat melepaskan diri dari tanggungjawabnya terhadap seluruh masyarakat kota?

Pertanyaan ini menjadi penting karena pemerintah kota yang dipilih secara demokratis mengemban tugas publik yang tidak dapat dialihkan sepenuhnya kepada pihak swasta, termasuk kewajibannya untuk melindungi kelompok rentan (masyarakat miskin baik di perkotaan maupun perdesaan). Itulah kiranya yang menjadikan pemerintah dapat membuat aturan dan kebijakan atas nama kepentingan bersama yang pelaksanaannya harus diawasi oleh parlemen yang dalam dirinya sendiri seharusnya mewakili suara dan kepentingan rakyat. Kiranya ini pandangan yang dianut lembaga seperti DPKLTS.[47] Lagipula, pengembangan kawasan lindung seperti Punclut di Kawasan Bandung Utara tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada swasta yang perilakunya seringkali luput dari lingkup perhatian dewan perwakilan rakyat di daerah atau terperhatikan setelah semua izin pengadaan dan pematangan lahan telah diperoleh oleh perusahaan.

Terlepas dari itu juga jelas bahwa melepas tanggung jawab publik kepada pihak swasta melalui pola kemitraan sebagaimana digambarkan di atas terkait erat dengan ketergantungan pemerintah pada pihak swasta dalam mewujudkan rencana-rencana pembangunan dan/atau

[47] Lihat berita-berita di Harian *Pikiran Rakyat*, "DPKLTS Minta Parpol Ikut Bertanggung jawab: Kebijakan Pemkot Tidak Pro Lingkungan," 18 Januari 2005; "Sejumlah Organisasi Akan Gugat Wali Kota ke PTUN," 25 Januari 2005; "DPRD Minta Pembangunan Jalan di Punclut Dihentikan: Pemkot Harus Kaji Ulang Izin yang Diberikan kepada Pengembang,"20 Januari 2005.

rencana pemanfaatan tanah. Alasan umum yang sering diajukan pejabat pemerintah ialah bahwa pemerintah terpaksa bermitra karena tidak memiliki kemampuan teknis dan managemen yang cukup dan anggaran yang ada tidak dialokasikan untuk "membangun".

Namun, ini pula menyebabkan pemerintah kehilangan kendali atas kegiatan pengadaan dan pemanfaatan tanah. Pola pemanfaatan tanah kasat mata cenderung ditentukan oleh cara bagaimana perusahaan-perusahaan swasta menangkap dan mewujudkan peluang-peluang pasar. Akibatnya ialah bahwa rencana tata ruang yang terpinggirkan oleh mekanisme pasar tidak lagi mampu berfungsi sebagai penjaga kepentingan publik. Alih-alih mengendalikan pembangunan, rencana tata ruang menjadi alat untuk menjustifikasi kegiatan pengadaan dan pemanfaatan tanah oleh pihak swasta. Lebih lagi, rencana pembangunan sebagian besar dipengaruhi oleh sasaran dan pencanangan pemerintah pusat atau pemerintah lokal di dalam menggalakkan upaya menarik minat investasi guna mendukung pertumbuhan ekonomi berkelanjutan. (Kusumawijaya 2006: 84).

Refleksi akhir: Ke(tidak-)pastian hukum pengadaan dan pemilikan tanah

Kasus yang diuraikan di atas memperlihatkan dengan jelas keberpihakan dan ketergantungan pemerintah (pusat dan setelah 1999 pemerintah kota) terhadap prakasa swasta. Semua rangkaian perizinan dan rekomendasi berkenaan dengan kegiatan pengadaan dan pemanfaatan tanah tertuju untuk memudahkan swasta mengembangkan suatu kawasan dalam rangka mewujudkan rencana pembangunan. Pada gilirannya bagaimana tanah dimanfaatkan sangat tergantung pada bagaimana swasta melihat dan menangkap peluang-peluang pasar.

Di sini dapat dipertanyakan keabsahan pengkaitan kepentingan "pembangunan" dengan prakarsa swasta yang bereaksi terhadap mekanisme pasar dan apakah mekanisme tersebut betul menghasilkan alokasi sumber daya yang terbaik dikaji dari sudut pandang kepentingan publik. Pertanyaan penting lainnya ialah seberapa jauh kepentingan publik, kepedulian terhadap kelestarian lingkungan dan keadilan sosial turut dipertimbangkan dalam proses pemberian izin maupun rekomendasi (mengenai dampak lingkungan, dampak lalu-lintas ataupun *site plan*)?

Kiranya serupa dengan yang terjadi dalam kegiatan pengadaan tanah demi kepentingan publik, penduduk lokal dan/atau pemilik tanah diharapkan setiap saat bersedia menyerahkan tanah mereka demi kepentingan pembangunan.[48] Suara penduduk lokal, mereka yang akan kehilangan tanah dan terusir ataupun mereka yang akan

[48] Praktik yang masih juga terjadi pascareformasi tahun 1999. Periksa, Sheppard 2006.

bertetangga dengan "pembangunan" yang terwujud tidak terwakili secara memadai dalam semua keputusan yang dibuat dalam rencana pengadaan dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan pembangunan kota. Padahal sebagaimana diargumentasikan Fischer (2004:90-8), keberhasilan kebijakan (pembangunan) sangat tergantung pada sejauh mana penalaran normatif warga negara turut dipertimbangkan oleh pemerintah ataupun swasta. Sayangnya seperti diindikasikan dalam kasus ini pola kemitraaan publik-privat terbangun atas keyakinan bahwa pembangunan yang terwujud dalam kegiatan pengadaan tanah dan pemanfaatannya oleh swasta niscaya bermanfaat bagi semua orang. Penolakan warga masyarakat maupun (sebagian) penduduk lokal pemilik tanah sekadar dipersepsikan sebagai ketidakpahaman masyarakat akan kepentingan pembangunan (Barber 1997:9). Semua peraturan tentang rencana tata ruang yang bertujuan memajukan dan menjaga kepentingan umum begitu terhisap ke dalam dominasi paradigma "pembangunan" terdegradasi menjadi sekadar instrumen untuk melegitimasi akses terhadap tanah dan, pada analisis terakhir, dengan cara itu kepentingan publik atau kepentingan bersama kehilangan maknanya.

Daftar pustaka

Acciaioli, G.

2002 'Re-Empowering the 'Art of the Elders'; the revitilization of adat among the To Lindu People of Central Sulawesi and throughout contemporary Indonesia', dalam: M. Sakai (penyunting) *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local societies in Indonesia*, hal. 217-244. Adelaide: Crawford House Publishing.

Aditjondro, G.J.

2002 'Epilog; Aksi petani, represi militer, dan sosialisme marga-Memperluas wacana permasalahan tanah di Indonesia', dalam: A. Lounela dan R.Y. Zakaria (penyunting), *Berebut Tanah; Beberapa kajian berperspektif kampus dan kampung,* hal. 392-412. Yogyakarta: Insist.

AMAN, ICRAF, FPP

2003 *Satu yang Kami Tuntut; Pengakuan.* Bogor: AMAN, ICRAF dan FPP.

Antlöv, H.

2003 'Not enough politics! Power, participation and the new democratic polity in Indonesia', dalam: E. Aspinall dan G. Fealy (penyunting), *Local Power and Politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation,* hal. 72-86. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Asgart, S.M.

2003 'The Phenomenon of Paramilitary Organisations, Case Studies of Six Organisations', dalam: S.A. Prasetyo, A.E. Priyono dan O. Törnquist (penyunting), *Indonesia's Post-Soeharto Democracy Movement*, hal. 643-667. Jakarta: Demos.

Aspinall, E.

1996 'Students and the Military: Regime Friction and Civilian Dissent in the Late Soeharto Period', *Indonesia* 59:21-44.

2005 *Opposing Soeharto, Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia*. Stanford: Staford University Press.

Assegaff, A.S.

1982 *Sejarah Kerajaan Sadurangas atau Kesultanan Pasir.* Tanah Grogot: Pemerintah Daerah Kabupaten Tingkat II Pasir.

Asshiddiqie, J.

2004 'Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer', Orasi Ilmiah, Palembang 23 Maret.

2009a *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

2009b *Green Constitution: Nuansa hijau Undang-Undang Dasar Negara*

Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Rajawali Press.

Australian Government (AusAID)

2001 *Proyek Registrasi Tanah Membantu Jutaan Penduduk*. Jakarta: AusAID.

Bachriadi, D. dan A.E. Lucas

2001 *Merampas Tanah Rakyat; Kasus Tapos dan Cimacan*. Jakarta: KPG.

Bachriadi, D. dan N. Fauzi

2004 'Konflik Agraria dan Peluang Pelembagaan untuk Penyelesaiannya di Indonesia secara Tuntas dan Menyeluruh', Makalah dipresentasikan pada persiapan pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA), Jakarta.

Bachriadi, D., E. Faryadi dan B. Setiawan (penyunting)

1997 *Reformasi Agraria; Perubahan politik, sengketa dan agenda pembaruan agraria di Indonesia,* Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan KPA.

Bachriadi, D., Y.Bachrioktora dan H. Safitri

2002 'Ketika Penyelenggaraan Pemerintahan Menyimpang; Mal-administrasi di bidang pertanahan'. Laporan Penelitian kerja sama Komisi Ombudsman Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

Badan Pengendalian Lingkungan Jawa Barat

2005 *Laporan Tahunan Jawa Barat, Status Lingkungan untuk tahun 2003 dan 2004.*

Badan Perencaaan Pembangunan Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Barat.

1998 *Rencana Umum Tata Ruang Kawasan Bandung Utara.*

Bahar, S.

2005 *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat.* Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

2006 *Kertas Posisi Hak Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Bakker, L.

2006 'Diversity in Nunukan; the politics and implications of governmentally affirmed autonomy in an East Kalimantan district'. Makalah dipresentasikan pada the XVth International Congress on Legal Pluralism, Universitas Indonesia, Depok, 28 Juni-2 Juli.

2008 *Can We Get Hak Ulayat?'; Land and community in Pasir and Nunukan, East Kalimantan.* UC Berkeley, Center for Southeast Asia Studies.
http://escholarship.org/uc/item/5pj3z2jr (diakses 2-11-2009).

Bamba, J.

2006 'Status Hukum dan Politik Masyarakat Adat; Kata Pengantar'

dalam: E. Petebang dan E. Ngiuk, *Dokumen Internasional dan Nasional tentang Masyarakat Adat* [terjemahan dari The International Discourse on Indigenous Peoples: A Complication of Legal and Political Documents]. Pontianak: Institute Dayakology dan Green Library.

Barber, C.V.

1997 'The Case Study of Indonesia'. Occasional Paper Project on Environmental Scarcity, State Capacity, and Civil Violence, Cambridge: American Academy of Arts and Sciences dan the University of Toronto.

Beaufort, H.L.T. de

1954/92 *Cornelis van Vollenhoven 1874-1933.* Harleem: Tjeenk Willink; Den Haag: T.M.C. Asser Instituut.

Bedner, A.W.

2001 *Administrative Courts in Indonesia: a socio-legal study*. Leiden/ London: Kluwer International.

2004 *Towards Meaningful Rule of Law Research; an elementary approach.* Leiden: Van Vollenhoven Institute for Law Governance and Development. Research Report 04/3.

Bedner, A. dan S. van Huis

2007 'The Return of the Native in Indonesian Law; Indigenous communities in Indonesian Legislation', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 164 (1):165-193. Leiden. KITLV Press.

Bedner, A.W. dan J.A.C. Vel

akan terbit 'Rolax; An analytical framework for empirical research on access to justice' *Law, Social Justice and Global Development* 15.

Benda-Beckmann, K. von dan F. von Benda-Beckmann

2001 'Recreating the *Nagari*; Decentralisation in West Sumatra'. Halle: Max Planck Institute for Social Anthropology. [Working Paper 31: http://www.eth.mpg.de/pubs/wps/pdf/mpi-eth-working-paper-0031.pdf, (diakses 2-2-2010).

2004 'Struggles over Communal Property Rights and Law in Minangkabau, West Sumatra', Working Paper No. 64, Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle/Saale.

Bergsma, W.B. (penyunting)

1876-96 *Eindresumé van het bij Gouvernements Besluit 10 Juli 1867 No. 2 bevolen onderzoek naar de rechten van den Inlander op den grond*. Batavia: Ernst Landsdrukkerij.

Bernas

t.t. *Mulai Juli Pensertifikatan 55.000 Bidang Tanah* http://www.indomedia.com/bernas/9906/29/UTAMA/29yog4.htm.

Biezeveld, R.

2002 *Between Individualism and Mutual Help; Social security and natural*

resources in a Minangkabau village. Delf: Eburon.

2004 'Discourse Shopping in a Dispute over Rural Land in Indonesia,' *Ethnology* 43 (2):137-154.

Bourdieu, P.

1986 'The Forms of Capital', dalam: J. G. Richerdson (penyunting), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* [1983], hal. 241-259. New York: Greenwood Press. http://econ.tau.ac.il/papers/publicf/Zeltzer1.pdf (diakses 18-5-2009).

BPLHD

2006 *Upaya Pengendalian Pembangunan Kawasan Bandung Utara*. Policy Paper.

BPS, BAPPENAS dan UNDP Indonesia

2004 *National Human Development Report 2004; the economics of democracy- financing human development in Indonesia.*

Brown, M.F.

2003 *Who Owns Native Culture?* Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

BRR Special Unit on Barracks

2006 *Situation Report on Barracks after the Tsunami Disaster.* September 2006.

Bruce, J.

2007 *Legal Empowerment of the Poor; from concepts to assessment* http://www.bizclir.com/galleries/publications/Legal_Empowerment_of_the_Poor.pdf (diakses 25-8-2009).

Burns, P.

2004 *The Leiden Legacy; Concepts of law in Indonesia.* Leiden: Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde 191. KITLV Press.

Butt, S.

1999 'The *Eksekusi* of the *Negara Hukum*; Implementing judicial decisions in Indonesia', dalam: T. Lindsey (penyunting), *Indonesia, Law and Society*, hal. 247-257. Sydney: the Federation Press.

Care, J.C. dan J.G. Zorn

2001 'Legislating Pluralism; Statutory Developments in Melanesian Customary Law', *Journal of Legal Pluralism* 46:49-101.

Cass, R.A.

2003 'Property Rights System and the Rule of Law', The Elgar Companion to Property Right Economics, Enrico Colombatto, Edward Elgar Publications, http://ssrn.com/abstract=392783 or DOI: 10.2139/ssrn.392783 (diakses 24-12-2008).

Clifford, J.

1988 *The Predicament of Culture; Twentieth-century ethnography, literature,*

and art. Cambridge: Massachusetts: Harvard University Press.

Como Consult

2001 'Decentralizing Indonesia's Land Administration System; Are local governments and land offices ready? evidence from 27 Districts'. Final report for the World Bank Jakarta Office/Badan Pertanahan Nasional. http://siteresources.worldbank.org/ INTEAPREGTOPRURDEV/Resources/573691-1141228934263/2280904-1141235226366/Decentralizing_Land_Administration_System.pdf (diakses 2-9-2010).

Contreras-Hermosilla, A. dan C. Fay

2005 *Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform; Issues and Framework for Action.* Washington D.C.: Forest Trends.

Daryono

2004 'The Co-existence of State Land Law and Local Legal Practices (Adat): Implementation of Basic Agrarian Law,' *Jurnal Studi Indonesia* 14 (2):118-136.

Davidson, J. dan D. Henley

2007 *The Revival of Tradition in Indonesian Politics; the deployment of adat from colonialism to indigenism.* London/New York: Routledge.

Deininger, K.

2003 *Land Policies for Growth and Poverty Reduction; a World Bank policy research report.* Washington/Oxford: World Bank dan Oxford University Press.

Demsetz, H.

1967 'Towards a theory of property rights', *The American Economic Review* 57(2):347-359.

Departemen Kehutanan

2005 *Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL) Departemen Kehutanan Tahun 2005-2009.*

2006 *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kehutanan Tahun 2006-2025.* Jakarta: Departemen Kehutanan.

Departemen Pekerjaan Umum, Kantor Wilayah Provinsi Jawa Barat

1999 *Penataan Kawasan Kumuh di Kodya Bandung dan Kodya/Kabupaten di Kawasan Botabek*. Bandung: PT. Multicipta Rancana Selaras.

de Soto, H.

2001 *The Mystery of Capital; Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. London: Black Swan.

Dinas Kehutanan Lampung

2002 *Perkembangan Kegiatan Hutan Kemasyarakatan (HKm) di Propinsi Lampung.* Bandar Lampung: Dinas Kehutanan.

Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam

2004 *Pengelolaan Hutan Adat dan Partisipasi Masyarakat Desa Buluhcina,*

Kabupaten Kampar, Riau.

Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas

2004 *Pemberian Izin Lokasi dan Hak atas Tanah Berbasis Tata Ruang* http://www.bktrn.org (diakses 26-8-2004).

Djuweng, S. dan S. Moniaga

1994 'Kebudayaan dan Manusia yang Majemuk; Apakah masih punya tempat di Indonesia?' dalam: ELSAM dan LBBT, *Konvensi ILO 169 Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka.* Jakarta, Pontianak: ELSAM dan LBBT.

Deventer, C. Th. van

1993 'Een ereschuld (1899)', dalam: Remieg Aerts dan Theodor Duquesnoy (penyunting), *Een ereschuld. Hoofdstukken uit onze koloniale geschiedenis. Essays uit De Gids over ons koloniaal verleden*, hal. 197. Amsterdam: Meulenhoff.

Dove, M.R.

1985 'Theories of Swidden Agriculture and the Political Economy of Ignorance', *Agroforestry Systems* 1:85–99.

Drooglever, P.

1980 *De Vaderlandse Club, 1929-1942; Totoks en de Indische politiek*. Disertasi di Universitas Utrecht. Franeker: Wever.

Dt. Rajo Mangkuto, H. A.

2005 *Kronologi Kejadian pada Guo Simarasok-Tabek Panjang*. Dokumen tidak diterbitkan.

Edwin, D.

2003 'UPC, ISJ and *Sanggar Ciliwung*', dalam: S.A. Prasetyo, A.E. Priyono dan O. Törnquist (penyunting), *Indonesia's Post-Soeharto Democracy Movement*, hal. 221-240. Jakarta: Demos.

Effendie, B.

1993 *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*. Bandung: Alumni.

Eisenstadt, S.N. dan L. Roniger

1984 *Patrons, Clients and Friends; Interpersonal relations and the structure of trust in society.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ekadjati, E.S.

1995 *Kebudayaan Sunda; Suatu pendekatan sejarah.* Jakarta: Dunia Pustaka Jaya.

El Hakimy, M.

1982 *Hak-Hak atas Tanah di Desa Leupeng, Aceh Besar.* Universitas Syiah Kuala.

Ellsworth, L.

2004 *A Place in the World; a review of the global debate on tenure security.* New York: Ford Foundation.

Ellsworth, L. dan A. White

2004 *Deeper Roots; Strengthening community tenure security and*

community livelihoods. New York: Ford Foundation.

Eldridge, Ph.J.

1995 *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Evers, H.

1995 *Sosiologi Perkotaan; Urbanisasi dan sengketa tanah di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: LP3ES.

Fasseur, C.

1992 'Colonial Dilemma; Van Vollenhoven and the struggle between adat law and western law in Indonesia', dalam: J.W. Momsen dan J.A. de Moor (penyunting), *European Expansion and Law; the encounter of European and indigenous law in 19th and 20th centuries Africa and Asia,* hal. 237-256. Oxford/New York: Berg.

Fauzi, N.

2003 *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria; dari tuntutan lokal hingga kecenderungan global.* Yogyakarta: Karsa, KPA dan Insist.

2005 *Memahami Gerakan-gerakan Rakyat Dunia Ketiga.* Yogyakarta: Insist Press.

Firman, T.

2004 'Major issues in Indonesia's urban land development'. *Land Use Policy* 21:347-355.

Fischer, F.

2004 'Citizens and Experts in Risk Assessment; Technical knowledge in practical deliberation', *Technikfolgenabschätzung*, Nr.2, 13 Jahrgang, Juni S.90-98 http://www.itas.fzk.de/tatup/042/fisc04a.htm (diakses 24-11-2006).

Fitzpatrick, D.

1997 'Disputes and Pluralism in Modern Indonesian Land Law', *The Yale Journal of International Law* 22, Is. 1:171-212.

1999 'Beyond Dualism; Land acquisition and law in Indonesia', dalam: T. Lindsey (penyunting), *Indonesia, Law and Society*, hal. 74-96. Sydney: The Federation Press.

2006 'Private law and Public Power; Tangled threads in Indonesian land regulation', dalam: H. Schulte-Nordholt (penyunting), *Indonesia in Transitions.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

2007 'Land, custom and the state in post-Soeharto Indonesia', dalam: J.S. Davidson dan D. Henley (penyunting), *The Revival of Tradition in Indonesian Politics; the deployment of adat from colonialism to indigenism,* hal. 130-148. London/New York: Routledge.

Food and Agricultural Organization (FAO)

2002 *Land Tenure and Rural Development.* FAO Land Tenure Studies 3. Rome: FAO.

2005 *State of the World Forests 2005*. Rome: FAO.

2007 *Tenure Security for Better Forestry; Understanding forest tenure in South and Southeast Asia.* Rome: FAO.

Forth, G.L.

1981 *Rindi; an ethnographic study of a traditional domain in eastern Sumba*. Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (93), The Hague: Martinus Nijhoff.

Ganie-Rochman, M.

2002 *An Uphill Struggle; Advocacy NGOs under Soeharto's New Order*. Depok: LabSosio.

Geirneart, D.

1987 'Hunt wild pig and grow rice; on food exchanges and value in Lamboya, West Sumba (Eastern Indonesia)', dalam: R. de, dan J.A.J Karremans Ridder (penyunting), *The Leiden Tradition in Structural Anthropology; Essays in honour of P.E. de Josselin de Jong*, hal. 106-23. Leiden: Brill.

Goh, T.

1991 *Sumba Bibliography*, Department of Anthropology, Canberra: The Australian National University.

Gonggrijp, G.

1932 *De dienstuitoefening van het boschwezen en de strijd om de Domeinverklaring.* Prae-advies voor het 21e Congres van de Vereeniging van hoogere ambtenaren bij den Dienst van het Boschwezen in Ned.-Indië (preadvies Gonggrijp 1932).

1941 *Het Beheer der Bossen in de Buitengewesten en de Welvaart van Indië.* Rede uitgesproken ter gelegenheid van de negen-en-twintigste herdenking van de stichting der Nederlandsche economische hogeschool op zaterdag 8 november 1941 door den rector magnificus Prof. G. Gonggrijp. Overdruk uit het jaarboek 1940-1941 der Nederlandsche Vereeniging voor hooger onderwijs in de economische wetenschappen te Rotterdam. (Pidato dalam rangka peringatan hari jadi ke 29 Yayasan Pendidikan Tinggi Ekonomi Belanda tanggal 8 November 1941 disampaikan oleh Rektor Prof. G. Gonggrijp, dicetak ulang dari buku tahunan 1940-1941 Perhimpunan Sekolah-sekolah Pendidikan Tinggi Ilmu Ekonomi di Roterdam).

1944 *Brieven van Opheffer aan de redactie van het Bataviaasch Handelsblad,* cetakan ketiga; terbitan baru dan direvisi di bawah pimpinan Perhimpunan Timur dan Barat, Vereniging `Oost en West', Maastricht: Leiter-Nypels.

Haar, B. ter, Bzn.

1937 'Het Adatprivaatrecht van Nederlandsch-Indie in Wetenschap: Practijk en onderwijs', *Verzamelde geschriften van Mr. B. ter Haar Bzn*, hal. 472-501. Tweede Deel. Djakarta: Noordhoff Kolff.

[Commemoration Day Address, Rechtshoogeschool Batavia, 28-10-1937].

1950 [1939] *Beginselen en Stelsen van het Adatrecht*. Groningen/Djakarta: J.B. Wolters.

1981 *Asas-asas dan susunan hukum adat*. Terjemahan Soebakti Poesponoto, Cetakan Keenam. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.

Hadiwinata, B.S.

2003 *The Politics of NGOs in Indonesia; Developing democracy and managing a movement*. London: Routledge Curzon.

Harada, K. dkk.

2001 *Traditional People and Biodiversity Conservation in Gunung Halimun National Park*, Research and Conservation of Biodiversity in Indonesia. Bogor: Biodiversity Conservation Project, JICA, LIPI dan Departemen Kehutanan. [Volume ketujuh].

Harper, E., D. Fitzpatrick dan S. Clark

2006 *Land, Inheritance and Guardianship Law in Aceh*. International Development Law Organisation.

Harsono, B.

1994 *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan. Cetakan kelima.

2003a *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannnya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001.* Jakarta: Universitas Trisakti.

2003b *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya. Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Penerbit Jambatan.

2005 *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya. Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*. [Edisi Revisi]. Jakarta: Penerbit Jambatan.

Hartono, S.

1978 *Beberapa Pemikiran ke arah Pembaharuan Hukum Tanah*. Bandung: Penerbit Alumni.

Haverfield, R.

1999 'Hak Ulayat and the State; Land Reform in Indonesia', dalam: T. Lindsey (penyunting), *Indonesia, Law and Society*, hal. 42-73. Sydney: The Federation Press.

Henley, D.

2007 'Custom and koperasi; the co-operative ideal of Indonesia', dalam: J.S. Davidson dan D. Henley (penyunting), *The revival of tradition in Indonesian politics*; *the deployment of adat from colonialism to indigenism,* hal. 87-112. London/New York: Routledge.

Henley, D. dan J.S. Davidson
2007 'Introduction; Radical Conservatism-the protean politics of *adat'*, dalam: J.S. Davidson dan D. Henley (penyunting), *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: the deployment of adat from colonialism to indigenism*, hal. 1-49. London/New York: Routledge.

Hirtz, F.
2003 'It takes modern means to be traditional; on recognizing indigenous cultural communities in the Philippines', *Development and Change*, 34:887-914.

Hermit, H.
2004 *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda; Teori dan praktek pendaftaran tanah di Indonesia.* Bandung: CV. Mandar Maju.

Hobley, M.
2007 *Where in the world is there pro-poor forest policy and tenure reform?* Washington D.C.: Rights and Resources Initiative.

Hoëvell, W.R., Baron van
1849 *Bedenkingen tegen de mededeelingen van den Minister van Koloniën* (yang memuat juga pidato Menteri Baud).

Holleman, J.F. (penyunting)
1918/31 *Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law; Selections from het adatrecht van Nederlandsch-Indië.* The Hague: Nijhoff. Dua volume.
1981 *Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*, Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde Translation Series 20. The Hague: Martinus Nijhoff.

Hughes McDermott, M.
2000 'Boundaries and Pathways; Indigenous identities, ancestral domain, and forest use in Palawan, the Philippines', Makalah dipresentasikan pada the 8th Biennial Conference of the International Associaton for the Study of Common Property (IASCP), 31 Mei-4 Juni, Bloomington, Indiana.

Human Rights Watch
2006 *Condemned Communities, Forced Evictions in Jakarta*. New York City: Human Rights Watch.

Hurgronje, Snouck, Chr.
1923 'Vergeten jubilees', antara lain dalam: Fruin, R. dkk. (1993) *Een Ereschuld, Hoofdstukken uit onze Koloniale Geschiedenis*, hal. 248-255; 257-262. Amsterdam: Meulenhoff.

Hutagalung, A.S.
1999 *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi; Suatu kumpulan karangan.* Jakarta: Badan Penerbit FHUI.
2005 *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: LPHI

IFAD
2008 *Improving Access to Land and Tenure security*, Rome: Palomi e Lanci.

Indira (Laurens Bakker, Sandra Moniaga, Tristam Moeliono, Gustaaf Reerink, Myrna Safitri, dan Jacqueline Vel)
2007 'The Legal Framework for Spatial Planning, Land, and Natural Resources Management in Indonesia'. Working Paper Internal Indira Project dipresentasikan pada Seminar Internasional Indira, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 31 Mei-3 Juni.

Inleiding tot het grondenrecht
1918 *Inleiding tot het Grondenrecht. Ontginnings-ordonnantie. Handleiding ten dienste van de Inlandsche bestuursambtenaren op Java en Madoera,* diterbitkan oleh Departemen Pemerintahan Dalam Negeri Hindia-Belanda, No. 5/B.B. Batavia: Landsdrukkerij.

In 't Veld, S. G.
1882 'Legende over het ontstaan van het vorstenhuis van Pasir'. *Tijdschrift voor Indische Taal-, Land-, en Volkenkunde* 27: 557-559.

Irianto, S.
2009 'Memperkenalkan Studi Sosiolegal dan Implikasi Metodologisnya', dalam: S. Irianto dan Shidarta (penyunting), *Metode Penelitian Hukum; Konstelasi dan refleksi*, hal. 173-190. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Jackson, K.D.
1978 'The Political Implications of Structure and Culture in Indonesia', dalam: K.D. Jackson dan L.W. Pye (penyunting), *Political Power and Communications in Indonesia*, hal. 23-44. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Jacob, E.H., s' (s'Jacob)
1945 *Landsdomein en Adatrecht.* Disertasi, Universitas Utrecht. Utrecht: Kemink en zoon NV.

Jellinek, L.
1996 'A Bottom-up View of Involuntary Resettlement and Impoverishment Risks in Jakarta,' Makalah Workshop I Political Process in the Formation of Government Policies on Land, Paper Number 1-h for Tenth INFID Conference on Land and Development, 26-28 April, Canberra, Australia.

Jonkers, A.
1930 'Het Adatgrondenrecht in Openbare Beraadslaging 1870-1928', *Adatrechtbundels* deel 7 XXXIII: 31-51. Nijhoff, 's Gravenhage.

Kaisti, H.
2003 'Conflict over access, struggle over meaning; Decentralisation and customary land claims in Indonesian forest politics', Makalah pada Congress on Globalisation, Localisation and

Tropical Forest Management in the 21st Century, 22-23 Oktober, Amsterdam.

Kambel, E. dan F. Mackay

2003 *De rechten van inheemse volken en marrons in Suriname*. Leiden: Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde-KITLV, Caribbean Series 24.

Kelurahan Kampung Rawa Kecamatan Johar Baru

2000 *Data Monografi bulan Oktober 1999 s.d bulan Maret 2000.*

Kingston, J.B.

1987 *The Manipulation of Tradition in Java's Shadow; Transmigration, decentralization and the ethical policy in colonial Lampung.* Disertasi tidak diterbitkan pada Columbia University.

Kleintjes, Ph.

1932-33 *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië, zesde herziene en bijgewerkte druk.* Jilid I dan II, De Bussy, Amsterdam 1932 resp. 1933 (Kleintjes I 1932 dan Kleintjes II 1933).

Korn, V.E. dan R. van Dijk

1946 *Adatgrondenrecht en Domeinfictie (reaction on the dissertation by s'Jacob of 1945)*. Leiden: the Adatrechtstichting, Noorduijn en zoon, Gorinchem.

Kotamadya Jakarta Pusat

2000 *Data Monografi Kelurahan Kampung Rawa bulan Oktober 1999 s.d. bulan Maret 2000.*

Laporan Penelitian Keberadaan

2002 *Laporan Penelitian Keberadaan Hak atas Tanah Masyarakat Adat (Hak Ulayat) di Indonesia (Kajian Penerapan Peraturan Menteri Agraria No. 5 tahun 1999).* Medan: Program Magister Kenotariatan, Universitas Sumatra Utara.

Li, T.M.

2007 'Adat in Central Sulawesi; Contemporary deployments', dalam: J. Davidson dan D. Henley (penyunting), *The Revival of Tradition in Indonesian Politics; the deployment of adat from colonialism to indigenism,* hal. 337-370. London/New York: Routledge.

Lindsey, T.

1999 'From the Rule of Law to Law of the Rulers – to Reformation?', dalam: T. Lindsey (penyunting), *Indonesia, Law and Society.* NSW: Fredericton Press.

Lipsky, M.

1980 *Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the individual in public services.* New York: Russel Sage Foundation.

Löffler, U.

1996a 'Urban Fringe Pressure', dalam: GTZ, *Land Tenure Developments in Indonesia*, hal. 1-4.

1996b 'Land Tenure Developments in Indonesia', GTZ, Abt, 45/Div. 45.

Logemann, J.H.A.

1932 'Na het congres van de V.H.A.B.I.N.O.I.', *De Stuw* 3 (9):102-105.

1937 'Aantekeningen bij de voorstellen nopens het indo-grondbezit', *Koloniale Studiën* 1937:1-28.

1962 'Nieuwe gegevens over het ontstaan van de Indonesische grondwet van 1945', *Mededelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen*, afd. Letterkunde, Nieuwe reeks deel 25, no. 14.

Logemann, J.H.A. dan ter Haar, B. Bzn

1927 *Indisch Tijdschrift van het Recht* 125:348-457.

Low, S.

2002 'Unlocking the Gated Community; Moral minimalism and social (dis)order in gated communities in the United States and Mexico', Makalah dipresentasikan pada International Conference on Private Urban Governance; Mainz.

Lucas, A.E.

1992 'Land Disputes in Indonesia; Some current perspectives', *Indonesia* 53:79-92.

1997 'Land Disputes, the Bureaucracy, and Local Resistance in Indonesia', dalam: J. Schiller dan B. Martin-Schiller (penyunting), *Imagining Indonesia; Cultural Politics and Political Culture,* hal. 229-260. Athens: Ohio University Press.

Lucas, A. dan C. Warren

2000 'Pembaruan Agraria dalam Era Reformasi', dalam: Ch. Manning dan P. van Diermen (penyunting). *Indonesia di tengah transisi; Aspek-aspek sosial reformasi dan krisis,* hal. 269-323. Terjemahan. Yogyakarta: LKIS.

2000 'Agrarian Reform in the Era of Reformasi', dalam: C. Manning dan P. van Diemen (penyunting), *Indonesia in transition; Social aspects of reformasi and crisis,* hal. 220-238. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

2003 'The State, the People, and their Mediators; the struggle over agrarian law reform in post-New Order Indonesia,' *Indonesia* 76:87-126.

Lynch, O.J. dan E. Harwell

2002 *Whose Natural Resource? Whose Common Good? Towards a new paradigm of environmental justice and the national interest in Indonesia.* Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Mahadi

1991 *Uraian singkat tentang hukum adat, sejak RR tahun 1854*. Bandung:

Penerbit Alumni.

Martin, R.

1993 *A System of right.* Oxford: Clarendon Press.

MacIntyre, A.

1991 *Business and oolitics in Indonesia.* Asian Studies Association of Australia in association with Allen and Unwin, Sydney.

Migdal, J.S.

2001 *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mc Kenzie, E.

2002 'Private Residential Governance in the USA; Why is it happening and what does it mean?' Makalah dipresentasikan pada the International Conference on Private Urban Governance; Mainz.

Moniaga, S.

1993 'Toward Community-based Forestry and the Recognition of the Adat Property Rights in the Outer Islands of Indonesia', dalam J. Fox (penyunting), *Legal Framework for Forest Management in Asia: Case studies of community-state Relations*, hal. 131-150. Honolulu: East-West Center [Occasional Paper of Program on Environment].

2005 'The National Park is Their Homelands; a study of the reconciliation possibilities of the conflicting laws on land tenure systems in Lebak District of the Banten Province, Indonesia'. Makalah dipresentasikan pada the workshop on Conservation for/by whom? Social Controversies and Cultural Contestations regarding National Parks and Reserves in the "Malay Archipelago," Asia Research Institute, Singapore, 16-18 May.

2007 'From Bumiputera to Masyarakat Adat; a long and confusing journey', dalam: J. Davidson and D. Henley (penyunting), *The Revival of Tradition in Indonesian Politics; the deployment of adat from colonialism to indigenism,* hal. 275-94. London/New York: Routledge.

Multi Donor Fund Secretariat

2006 *Multi Donor Fund for Aceh and Nias Project Update* June 2006.

Nader, L. dan H.F. Todd

1978 'Introduction: the Disputing Process,' dalam L. Nader dan H.F. Todd (penyunting), *The Disputing Process-Law in Ten Societies*, hal. 1-40. New York: Columbia University Press.

Nasroen, M.

1971 *Dasar falsafah adat Minangkabau*. Jakarta: Penerbit Bulan Bintang.

Nasution, A.B.

1995 *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia; Studi sosio-legal*

atas Konstituante 1956-1959. Jakarta: Grafiti.

Navis, A.A.

1986 *Alam Terkembang Jadi Guru; Adat dan kebudayaan Minangkabau*. Jakarta: Penerbit Grafiti Pers.

Needham, R.

1987 *Mamboru; History and structure in a domain of Northwestern Sumba*. Oxford: Clarendon Press.

Niessen, N.

1999 *Municipal Government in Indonesia; Policy, law and practice of decentralization and urban planning*, Disertasi di Universitas Leiden.

Nolst Trenité, G.J.

1942 *Inleiding tot de agrarische wetgeving van het rechtstreeks bestuurd gebied van Nederlandsch-Indië*. Utrecht: Kemink en zoon.

Nusantara, A.H.G. dan B. Tanuredjo

1997 *Dua Kado Hakim Agung Buat Kedung Ombo; Tinjauan putusan-putusan Mahkamah Agung tentang Kasus Kedung Ombo*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

Nusselein, A.H.F.J.

1905 'Beschrijving van het landschap Pasir,' *Bijdragen tot de Taal-, Land-, en Volkenkunde* 58:532-574.

Onvlee, L.

1973 *Cultuur als Antwoord*. Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde (66), The Hague: Martinus Nijhoff.

1980 'The significance of Livestock on Sumba', dalam: J. Fox (penyunting), *The Flow of life: Essays on eastern Indonesia,* hal. 195-207. Cambridge: Harvard University Press.

1984 *Kamberaas (Oost Soembaas)-Nederlands Woordenboek*, Leiden: KITLV/Fortis.

Ottley, B.L.

2002 'Reconciling Modernity and Tradition: PNG's Underlying Law Reform' *Reform Issue 80 - Australian Law Reform Commission*:22-25 dan 70-71.

Otto, J.M.

2002 'Toward an analytical framework: Real legal certainty and its explanatory factors', dalam: J. Chen (penyunting), *Implementation of Law in the People's Republic of China,* hal. 23-34. The Hague: Kluwer Law International.

2009 'Rule of Law Promotion, Land Tenure and Poverty Alleviation; Questioning the assumptions of Hernado de Soto', *Hague Journal on the Rule of Law* 1:173-195.

Ouwehand, C.
1951 'Adatrecht en daerahwetgeving met betrekking tot bosbescherming op Sumba', *Indonesië* 4:536-549.

Pakpahan, M. dan S. Suwarno
2005 *Laporan Kajian Efektivitas Penerapan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 5 Tahun 1999.* Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional.

Parlindungan, A.P.
2003/1994 *Tanya Jawab Hukum Agraria dan Pertanahan*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.

Peluso, N.L. dan P. Vandergeest
2001 'Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand', *The Journal of Asian Studies* 60-3:761-812.

Pemerintah Kota Bandung
2004a *Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Wilayah Kota Bandung 2013, Buku Rencana*, Bandung: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandung.
2004b *'Penataan Kawasan Punclut'*. Makalah Kebijakan.

Pemerintah Kabupaten Lebak
2006 *Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Fiskal 2006*. Rangkasbitung: Pemerintah Kabupaten Lebak.

Pemda DKI Jakarta
2000 'Permukiman; Alokasi ruang dan kegiatan dalam manajemen perumahan dan permukiman DKI Jakarta', dalam: Pemda DKI, *Jakarta Membangun.*

Pernyataan oleh Dede A.Rifai, anggota Delegasi Indonesia dalam Sidang ke-V *Permanent Forum on Indigenous Issues On Agenda Item 4: Ongoing Priorities and Themes,* New York, 23 May 2006. Kantor Perwakilan Tetap Republik Indonesia di PBB.

Peresthu, A.
2002 'The Greater Jakarta; Behind the transformation', dalam: M. Carmona dan M. Schoonraad (penyunting), *Globalization, Urban Form dan Governance*, hal. 191-210. Delft: Delft University Press.

Persoon, G.A.
2005 'Definitions and Discourses on Indigenous Peoples in Some Neighboring Southeast Asian countries; Indonesia, Malaysia, and Taiwan', dalam: Ploeg, J. van der dan Masipiqueña, A.B. (penyunting), *The Future of the Sierra Madre; Responding to social and ecological changes*, hal. 444-464. [Cabagan: Cagayan Valley Programme on Environment and Development (CVPED)], Tuguegarao City: Golden Press.

Proyek Administrasi Pertanahan
t. t. Paket Reformasi. Jakarta: PAP.
t. t. III: Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) Sebagaimana Ditetapkan Secara Resmi. Jakarta: PAP.
PT. DAM UTAMASAKTI PRIMA
2005 *Kerangka Acuan Andal (KA-ANDAL); Studi Amdal (review) pembangunan Kawasan Wisata dan Hunian Terpadu Punclut-Kota Bandung.*
PT. Tigenco Graha Persada
2000 *Laporan Akhir; Pekerjaan pengukuran kadastral dan pemetaan Indeks Graris TA. 1999/2000.* Jakarta: PT. Tigenco Graha Persada dan Kanwil BPN DKI Jakarta.
Pudyatmoko, Y.S.
2001 *Pajak Bumi dan Bangunan; Studi terhadap penetapan batas akhir pembayaran utang pajak.* Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
2009 *Perizinan; Problem dan upaya pembenahan.* Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
Purwiyati, D.B.
2007 'Persepsi Masyarakat terhadap Pensertifikatan Tanah di Kelurahan Keparakan, Kecamatan Mergangsan, Kota Yogyakarta'. Skripsi tidak diterbitkan. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta.
Quintus Bosz, A.J.A.
1954 *Drie eeuwen grondpolitiek in Suriname; Een historische studie van de achtergrond en de ontwikkeling van de Surinaamse rechen op de grond.* Disertasi Groningen: Van Gorcum dan Comp. Assen.
Raharjo, D.Y., Oktavia, V., dan Azmaiyanti, Y.
2004 *Obrolan Lapau; Obrolan sebuah potret pergulatan kembali ke nagari*. Bogor: Studio Kendil.
Ribbot, J.
2004 *Waiting for Democracy; the politics of choice in natural resource decentralization.* Washington D.C.: World Resources Institute.
Reynolds, H.
2003/1987 *The Law of the Land*. London: Penguin Books.
Riggs, F.W.
1970 'The 'Sala Model' and Comparative Administration', dalam: Arnold J. Heidenheimer (penyunting), *Political Corruption*, hal. 212-219. New York: Holt, Rinehart and Winston.
Rimbawan Muda Indonesia
2004 'Rencana Tata Ruang Wewengkon Adat Kasepuhan Cibedug, Desa Citorek, Kecamatan Cibeber, Kabupaten Lebak-Banten'. Bogor [Tidak diterbitkan].

Rondinelli, D.A, J.R. Nellis dan S.G. Cheema
1984 *Decentralization in Developing Countries; A review of recent experience.* Washington: World Bank.

Roth, D.
2003 *Ambition, Regulation and Reality; Complex use of land and water resources in Luwu, South Sulawesi, Indonesia*. Disertasi. Wageningen University.

Safitri, M.A.
1997 'Kebudayaan Birokrasi dan Pengelolaan Hutan: Kajian perbandingan di Provinsi Lampung dan Kalimantan Timur.' Tesis Magister tidak diterbitkan Program Studi Antropologi Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Sahlins, M.
1974 *Stone Age Economics*. London: Tavistock Publications.

Sakai, M.
2002 'Regional Responses to Resurgence of *Adat* Movements in Indonesia', dalam: M. Sakai (penyunting), *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local societies in Indonesia*, hal. 245-269. Adelaide: Crawford House Publishing.

Santosa, A. dan I. Rahmatin
2002 'Analisa Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy'. [Paper tidak diterbitkan].

Scott, J.C.
1976 *The Moral Economy of the Peasant; Subsistence and rebellion in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
1985 *Weapons of the Weak; Every day forms of peasant resistance.* New York: Yale University Press.
1993 *Perlawanan Kaum Tani*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Sekretariat Negara
1998 *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesian (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).* Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Sheppard, B.
2006 *Condemned Communities, Forced Evictions in Jakarta*. New York City: Human Rights Watch. http://www.hrw.org (diakses 19-11-2009).

Sihombing, B.F.
2004 *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT Toko Gunung Agung Tbk.

Silverman, S.F.
2000 'Patronage dan Hubungan Komunitas Bangsa di Italia Tengah',

dalam: F. McGlynn dan A. Tuden (penyunting), *Pendekatan Antropologi pada Perilaku Politik.* (Penerjemah: Suwargono dan Nugroho), hal. 237-265. Jakarta: UI Press.

Sjahmunir

2001 *Laporan Hasil Penelitian Eksistensi Tanah Ulayat dewasa ini di Sumatra Barat*. Padang: Pemda Provinsi Sumatra Barat.

Soesangobeng, H.

2000 'Pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatra Barat dengan Contoh Pilot Proyek Pendaftaran Tanah di Desa Tigo Jangko, Kecamatan Lintau Buo, Kabupaten Tanah Datar', dalam: Syofyan, J. (Penghimpun), *Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatra Barat, Padang,* hal. 115-152. Tanpa Penerbit.

Slaats, H. (penyunting)

2000 *Evolutionary Change in Indonesian Land Law; Traditional (adat) perspectives,* Land Administration Project-Part C. Jakarta: Bappenas.

Smeru

2002 *An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project (LAP).* Research Report.

Smeru News

2002 'From The Field,' Jakarta: No. 04, Oktober – Desember:1-16.

Soemardjan, S.

1962 'Land Reform in Indonesia,' *Asian Survey* 1 (12):23-30.

Soemitro, R. dan Z. Muttaqin

2001 *Pajak Bumi dan Bangunan.* Bandung: Refika Aditama. (Edisi keempat).

Soepomo, R.

1947 'Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari'. Pidato Dies di Perguruan Tinggi Gadjah Mada Yogyakarta.

1949 'Prof. mr. B. Ter Haar Bzn (9 Februari 1892- 20 April 1941)', dalam: F.M. van Asbeck (penyunting), *Gedenkboek uitgegeven ter gelegenheid van het vijf en twintig jarig bestaan van het rechtswetenschappelijk hoger onderwijs in Indonesie op 28 october 1949* (Buku peringatan hari ulang tahun ke-25 Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia pada tanggal 28 Oktober 1949), hal. 38-52. Groningen dan Jakarta: J.B.Wolters.

1951 'Hukum adat di kemudian hari berhubung dengan pembinaan negara Indonesia'. Pidato pada Konferensi Asia Tenggara di Washington pada tanggal 14 Agustus 1952', *Hukum* 1*:* 3-18.

1953 'The Future of Adat Law in the Reconstruction of Indonesia', dalam: P.W. Thayer (penyunting) *Southeast Asia in the Coming World*, hal. 217-235. Baltimore: The John Hopkins Press.

1967 *Hukum Perdata Adat Djawa Barat.* Jakarta: Penerbit Djambatan.

Soerodjo, I.
2003 *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Penerbit Arkola.

Soetiknjo, I.
1987 *Proses terjadinya UUPA; Peran serta seksi agraria Universitas Gadjah Mada.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Sonius, H.W.J.
1949 *Enkele aantekeningen betreffende het toekomstige grondenrecht van Indonesië*. Batavia: Visser dan Co.
1981 'Introduction,' dalam: Holleman, J.F. *Van Vollenhoven on Indonesian Adat Law*, hal. XXIX-LXVII. Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde Translation Series 20. The Hague: Martinus Nijhoff.
1989 *Voetsporen van adat naar recht*. Silabus tidak diterbitkan. Leiden.

Strang, V.
2004 'Raising the Dead ; Reflections on native title process', dalam: T. Sandy (penyunting), *Crossing Boundaries; Cultural, legal historical and practice issues in native title,* hal. 9-23. Carlton: Melbourne University Press.

Steinberg, Frans (ADB)
2006 'Rebuilding Lives in Aceh and Nias, Indonesia, Testing the Community Participation Approach in Housing Reconstruction and Rehabilitation oleh F. Steinberg (ADB)', dalam: *Aceh and Nias; Two years after the tsunami- Progress Report, BRR and Partners*, December 2006, www.e-aceh-nias.org (diakses 5-8-2006).

Steni, B.
2005 'The Indigenous Peoples Rights Act (IPRA), 1997, R.A.8371: Tantangan dan harapannya'. [Laporan Penelitian tidak diterbitkan].

Sucipto, T. dkk.
1999/2000 *Kebudayaan Masyarakat Sunda di Kabupaten Lebak; Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-nilai budaya Jawa Barat*. Bandung: Direktorat Sejarah dan Nilai-nilai Tradisional, Direktorat Jenderal Kebudayaan bekerja sama dengan Lembaga Studi Pembangunan, Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial Bandung.

Sudiyat, I.
1981 *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty.

Sudjito
1987 *PRONA;Pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa tanah yang bersifat strategis*. Yogyakarta: Liberty.

Sumardjono, M.S.W.
1999 *Revisi Undang-undang Kehutanan*, dalam Harian *Kompas*, Jakarta 22 Juni.

2001 *Kebijakan Pertanahan; Antara regulasi dan implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

2008 *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya.* Jakarta: Kompas.

Sumiyoto, T.

2002 *Kewenangan Bidang Pertanahan dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah* http://www.bpn.go.id/aspx/artikel/artikel001.aspx.

Suparlan, P.

2004 *Hubungan Antar-Sukubangsa.* Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.

Tamanaha, B.Z.

2004 *On the Rule of Law: History, politics, theory.* Cambridge: Cambridge University Press.

Tan, K.L.

1972-1977 *De Agrarische Basiswet van 1960*, Publication Documentatiebureau voor Overzees Recht (DOR), Leiden.

Termorshuizen, G.P.A.

akan terbit *Journalisten en heethoofden. Een geschiedenis van de Indisch-Nederlandse dagbladpers 1744-1905, part II (1905-1942)*, draft, Nijgh dan Van Ditmar/KITLV, 2011.

Termorshuizen-Arts, M.J.H.W.

2003 *Juridische semantiek; Een bijdrage tot de methodologie van de rechtsvergelijking, de rechtsvinding en het juridisch vertalen.* Nijmegen: Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2003 (akan diterbitkan dalam versi bahasa Inggris).

2004 'The Concept of Rule of Law', *Jentera* 3(II):77-119.

Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

2002 *Laporan Hasil Penelitian Eksistensi Masyarakat Hukum Adat dan Hak Kolektif Masyarakat Hukum Adat atas Tanah (Hak Ulayat)* Kerjasama Pemerintah Kabupaten Pasir dengan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

2003 *Laporan Hasil Penelitian Penguasaan Tanah adat dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Nunukan.* Kerjasama Pusat Kajian Hukum Agraria dan Sumber daya Alam Lembaga Penelitian Universitas Hasanuddin dengan Pemerintah Kabupaten Nunukan.

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa

2005 *Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Jakarta. Balai Pustaka. [Edisi ketiga, cetakan ketiga].

Tim UPD-LPEM UI (Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi UI)

2003 *Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999.*

Tjondronegoro, S.M.P.
1991 'The Utilization and Management of Land Resources in Indonesia, 1970-1990', dalam: J. Hardjono (penyunting) *Indonesia; Resources, ecology, and environment*, hal. 17-35. Oxford/New York: Oxford University Press.
2003 *Land Policies in Indonesia.* Working paper prepared for the Indonesian Ministry of Home Affairs and the National Planning Agency. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/25/000160016_20060925110338/Rendered/PDF/374350IND0Land0policies1PUBLIC1.pdf (diakses 2-2- 2010).
Toha, K.
2007 *The Struggle over Land Rights; a study of indigenous property rights in Indonesia.* Disertasi Doktor. Seattle: University of Washington.
Trubek, D.M.
2009 'The Political Economy of the Rule of Law; The challenge of the new developmental state', *Hague Journal on the Rule of Law* 1:28-32.
Turner, M, O.Podger, M. Sumardjono, dan W.K.Tirthayasa
2003 *Decentralisation in Indonesia; Redesigning the state*. Canberra: Asia Pacific Press.
Turner, S. dan M. Adams
2005 'A Note on Food Security and Land Tenure in Lesotho', http://64.233.183.104/ search?q=cach:vLVvjeV266AJ (diakses 6-3-2005).
Tyson, A.
2006 *Report of Research Outcomes "Adat Politics in Sulawesi*". Laporan Penelitian untuk the Support Office for Eastern Indonesia.
Twikromo, Y.A.
2008 'The Local Elite and the Appropriation of Modernity; a case in East Sumba, Indonesia.' Disertasi Doktor Radboud University Nijmegen. Yogyakarta: Kanisius Media.
United Nations Development Programme (UNDP)
2006 *Access to Justice in Aceh; Making the transition to sustainable peace and development in Aceh.*
United Nations Information Management System (UNIMS) dan BRR
2005 *Tsunami Recovery Indicators*, Desember 2005.
UN Habitat
2003 *Handbook on Best Practices: Security of tenure and access to land,* Implementation of the Habitat Agenda, Nairobi, UN Habitat.
Vel, J.A.C.
1994 *The Uma Economy; Indigenous economics and development work in Lawonda, Sumba (Eastern Indonesia).* Wageningen: Agricultural

University.

2008 *Uma Politics; an ethnography of democratization in West Sumba, Indonesia, 1986-2006*. Leiden: KITLV Press.

Versluys, J.D.N.

1941 'Aanteekeningen omtrent geld- en goederenverkeer in West-Soemba,' *Koloniale Studiën* 25: 433-483.

Vollenhoven, C. Van

1905 'Geen juristenrecht voor den inlander', *De XXe eeuw* Maret:1-42.

1908 *Indisch Genootschap*, vergadering van 27 october 1908, met de inleiding `De inheemsche rechtspraak in Indië', bladzijde1-40 (rede Van Vollenhoven blz. 2-19); met als bijlage de Proeve eener ordonnantie op de inheemsche rechtspraak (blz. 27-40). Indisch Genootschap, rapat 27 Oktober 1908, dengan pendahuluan "Peradilan Bumiputera di Hindia-Belanda", hal. 1-40 (pidato Van Vollenhoven, hal. 2-19), dengan Rancangan ordonansi mengenai/terhadap peradilan bumiputera (hal. 27-40).

1909 *Miskenningen van het Adatrecht*. Leiden: Brill.

1910 *Een adatwetboekje voor heel Indië.* Leiden: Brill.

1914 'De strijd om het adatrecht', *De Gids* achtenzeventigste jaargang: 338-357.

1914-36 *Pandecten van het adatrecht*. Amsterdam: De Bussy. (sepuluh bagian dari sebelas buku).

1918 'The study of Indonesian Customary Law', *Illinois Law Review* vol.13 (Oktober-November):200-204.

1918-33 *Het adatrecht van Nederlandsch-Indië*, Bagian I, II dan III, Leiden: Brill.

1919/32 *De Indonesiër en zijn grond*. Leiden: Brill.

1922 'Indonesische rechtstaal', *Mededeelingen der Koninklijke Akademie van Wetenschappen*, afdeeling letterkunde, deel 54, serie B, no 7, bagian kesusasteraan, Jilid 54, seri (rangkaian) B, No. 7,Amsterdam.

1925 'Juridisch confectiewerk (eenheidsprivaatrecht voor Indië)', *Koloniale Studiën:* 293-318. NB

1926 *Miskenningen van het adatrecht* Leiden: Brill.

1932 *De Indonesiër en zijn grond.* Leiden: Brill

1932 'Minister Bosse en het adatrecht', *Koloniaal Tijdschrift* 21:303-304.

1934a 'Autonomie van Indië' (NRC 4, 5. 15 dan 16 Mei 1922)', *Verspreide geschriften*: 360-380.

1934b *Staatsrecht Overzee.* Leiden/Amsterdam: Stenfert Kroeses Uitgeversmaatschappij.

1934c *Verordeningen Inlandsch Privaatrecht*. Verordeningen en losse

voorschriften betreffende het materieel privaatrecht der Indonesiërs in Nederlandsch-Indië, 3e druk, cetakan ketiga, Tjeenk Willink Zwolle.

1934-35 *Verspreide Geschriften* III, Harleem: Tjeenk Willink.

Walikotamadya Jakarta Pusat

2003 *Kependudukan (Sebaran Penduduk)*. Jakarta: Walikotamadya Jakarta Pusat.

Warman, K.

1998 'Konversi Hak Atas Tanah Ganggam Bauntuak menurut UUPA di Sumatra Barat', Tesis Magister tidak diterbitkan. Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

2004 'Prospek Pengembangan Ekonomi *Nagari* melalui Pemberdayaan Hak Ulayat (*Nagari*); Suatu pendekatan yuridis', Makalah Seminar Mengembalikan Eksistensi Lembaga Pasukuan dalam Perspektif Pemerintahan *Nagari*, dalam rangka Hari Jadi Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung ke-55, Muaro Sijunjung, 25 Februari.

2009 *Pengaturan Sumber Daya Agraria pada Era Desentralisasi Pemerintahan di Sumatra Barat.* Disertasi Doktor pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Warman, K., Karel., B., dan Sugianto, H.

2002 *Penggalian Potensi Hukum Adat dalam Rangka Penanganan Kasus Pencurian Hasil Hutan di Taman Nasional Kerinci Seblat; Studi kasus pencurian kayu di Wilayah Kabupaten Pesisir Selatan Sumatra Barat.* Hasil Penelitian, Small Research Grants 2000-2001 TNKS. Jakarta: Yayasan Kehati.

Warman, K. dan Rachmadi

2005 'Hak Ulayat *Nagari* atas Tanah di Sumatra Barat; Jejak dan agenda untuk era desentralisasi,' dalam: Raharjo, D.Y. dan Rahz, M.H. (penyunting), *Obrolan Lapau; Obrolan sebuah potret pergulatan kembali ke nagari.* Bogor: Studio Kendil.

Wessing, R. dan B. Barendregt

2003 'Encountering the Authentic; the "creation" of the Baduy of Banten, West Java', dalam: *Seri Sundalana I. Tulak Bala: Sistim Pertahanan Tradisional Masyarakat Sunda.* Bandung: Yayasan Pusat Studi Sunda.

White, B.

2004 'Land and Resource Tenure, Brief Notes.' Makalah pada Konferensi Internasional "Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah: Mempertanyakan Kembali Berbagai Jawaban." Jakarta: Yayasan Kemala, 11-13 Oktober.

Wignjosoebroto, S.
2002a 'Doktrin Supremasi Hukum; Sebuah tinjauan kritis dari perspektif historis mengenai perkembangan hukum Barat', dalam: S. Wignjosoebroto, *Hukum; Paradigma, metode dan dinamika masalahnya,* hal. 439-460. Jakarta: Elsam dan HuMa.
2002b 'Ilmu Hukum dan Ilmu Sosial tentang Hukum; Perbedaan konsepsi dan konsekuensi metodenya', dalam S. Wignjosoebroto, *Hukum; Paradigma, metode dan dinamika masalahnya*, hal. 107-121. Jakarta: Elsam dan HuMa.
Williams, L.
2003 'Introduction', dalam: L. Williams, dkk. (penyunting), *Law and Poverty; the legal system and poverty reduction*, hal. 1-7. London/ New York: Zed Books.
Wilson, J.Q.
1989 *Bureaucracy; What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Book, Inc.
Wily, L.
1997 *Finding the Right Institutional and Legal Framework for Community-based Natural Resource Management.* Bogor: CIFOR.
Wollenberg, E., B. Belcher, D. Sheil, S. Dewi dan M. Moeliono
2004 *Mengapa Kawasan Hutan Penting bagi Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia?* Bogor: CIFOR.
World Bank
2003 *Kota-kota dalam Transisi; Tinjuan sektor perkotaan pada era desentralisasi di Indonesia.* Jakarta: Dissemination Paper No. 7, June 30.
2005 *World Development Report 2006; Equity and development*, New York: Oxford University Press. http://go.worldbank.org/YM5NKF86T0.
World Bank Jakarta
2008 *Forging the Middle Ground; Engaging non-state justice in Indonesia.* Jakarta: World Bank Social Development Unit. http://go.worldbank.org/LLLJVNCHC0 (diakses 12-8-2009).
Wulan, Y.C., Y. Yasmi, C. Purba dan E. Wollenberg
2004 'Konflik Kehutanan di Indonesia sebelum dan sesudah Reformasi', *Warta Kebijakan* No. 15, Oktober 2004. Bogor: CIFOR.
Yasuda, N.
2000 'Three Types of Legal Principle; A new paradigm for the law and development studies'. Paper tidak diterbitkan. Graduate School of International Development, Nagoya University.
Yudhoyono, Susilo Bambang
2006 'Sambutan Presiden Republik Indonesia pada acara Peringatan

Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, TMII, 9 Agustus 2006'. Jakarta. Biro Pers dan Media Rumah Tangga Kepresidenan.

Zakaria, R.Y.

2000 *Abih Tandeh; Masyarakat desa di bawah Rejim Orde Baru*. Jakarta: ELSAM.

Zerner, C.

1990 *Community Rights, Customary Law, and the Law of Timber Concessions in Indonesia's Forests; Legal options and alternative in designing the commons*. Forestry Studies UTF/INS/065. FAO Jakarta, Indonesia.

Indeks

A

Abdurrahman Wahid 162, 163

adat ii, x–xii, xiv, xvii, 6, 10, 14–16, 21–28, 33–35, 37, 38–41, 43, 45–48, 50–55, 57–60, 62, 66–72, 74–107, 110, 111, 114, 132–137, 141, 143– 194, 197–201, 203–207, 209– 223, 225–247, 252–257, 258, 259, 262, 270, 273, 274, 276, 277, 279, 289, 302, 313, 315, 316, 324, 333, 334, 350, 363, 367, 369, 371, 372, 374–376, 381–383, 389–392, 394, 396

Adatrechtsbundels 215

Agam 82, 97, 98, 100, 101, 183

agrarisch eigendom 41

agrarisch eigendomsrecht 41, 48, 59

Ajudikasi 26, 262, 263, 267, 281, 282, 285–288, 290, 292, 293, 297, 301, 302, 305, 309

ajudikasi berbasis masyarakat 261, 262, 263, 265, 267

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara xix, 147, 171, 220

B

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) xix, 352, 355, 356, 378

Badan Pertanahan Nasional (Bappenas) xi, xiii, xix, 6, 23, 85, 119, 148, 154, 179, 189, 240, 249, 255, 271, 272, 281, 289, 340, 346, 348, 353, 367, 378

Baduy 24, 77, 146, 160, 161, 162, 163, 170, 172–177, 179, 181, 182, 184, 380, 386

Bali 59, 60, 65, 85, 253

Banda Aceh 249, 252, 255, 257, 264, 267, 268, 271, 273, 275

Bandung xiv, xix, xx, 28, 29, 312, 319, 321– 333, 335–37, 341, 345–349, 352, 355–358, 360, 364, 366–368, 371, 372, 375, 378, 379, 381, 382, 386, 397

Bandung Utara xix, 28, 29, 341, 345, 346, 347, 360, 364, 366

Bank Dunia ix, 189, 219, 260, 262, 263, 266, 283, 285, 290, 291, 308, 368, 381

Beschikkingsrecht 190

biaya administrasi 238, 257, 287, 289, 296, 300, 302, 303, 305, 307

birokrat jalanan 23, 26, 147, 168, 179

BPN xiii, xix, xx, 6, 27, 119, 134, 179, 184, 189, 191, 193–195, 197, 198, 210–212, 249, 251–253, 255–258, 260– 262, 265–267, 274, 279–293, 296, 297, 300–303, 306, 314–316, 337, 340, 342, 344, 346, 348, 350–355, 378, 379, 383

budaya hukum 124

bundle of rights 112

C

Camat 167, 206, 257

D

daerah swapraja 223

deforestasi 109, 110, 121, 141

desentralisasi iii, iv, xvii, 1, 2, 3, 17–19, 27, 30, 31, 55, 75–78, 88, 98, 100, 103, 105, 106, 146, 149, 163, 178–180, 183, 185, 207, 209, 210, 213, 253, 292, 386, 387

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah xix, 95, 146, 259, 327

Doktrin Domein xvii, 12, 20, 21, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 47, 48, 50, 52, 58, 61, 62, 65, 66, 67, 72, 73, 74

Domeinverklaring xii, 66, 186, 370. *lihat juga* Pernyataan Domein

E

emik 224

enclave 165

every day forms of negotiation 127, 131

every day forms of resistance 127

F

force majeure 269

formalistik 8, 9, 11, 306

fungsi sosial tanah 317

G

gadai 63, 229, 237, 238, 247, 255

gampong 258

Garis Sempadan Kali xix, 297

gated communities 359, 375

Gunung Lumut 183, 195–198, 200, 201, 210–212

Gus Dur 162, 163, 175

H

Habibie 114, 163

hak asasi manusia 9, 11, 28, 29, 109, 148, 150, 151, 157, 230, 236, 316, 319, 320, 321, 334, 337, 340; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 9, 11, 28, 29, 109, 148, 150, 151, 157, 230, 236, 316, 319, 320, 321, 334, 337, 340

hak eigendom 69, 85

Hak Guna Bangunan xix, 287, 304, 351

hak milik 35, 36, 39, 41, 47–49, 59, 61, 68–70, 74, 80, 81, 89, 94, 112, 120, 134, 150, 153, 165, 167, 192, 229, 234, 240, 252–254, 287, 289, 290, 293, 294, 302, 315, 321, 324, 330, 349, 350, 352, 354

hak milik adat 59, 81, 153, 234, 252–254, 289, 302

hak pakai 68, 80, 112, 118, 287, 330

hak pemukiman 311

hak pengelolaan 80, 138

hak perempuan atas tanah 251, 274

hak ulayat xi, xvii, 23, 24, 33, 34, 37, 38, 43, 45–48, 50–53, 57–62, 66–68, 71–73, 77, 81–88, 90, 91, 94, 98, 106, 151–158, 163, 170, 172–177, 179, 183–194, 19–201, 203, 205–212, 254

hak yasan 85

harta bersama 252, 275–279

hukum adat ii, x–xii, xvii, 6, 10, 14–16, 21–28, 33–41, 43, 45–48, 50–53, 55, 57–60, 62, 66–71, 75–98, 100–107, 111, 114, 132, 133, 137, 141, 143–163, 166, 168, 170, 172, 173, 174, 176–181, 183, 184, 186–190, 192–194, 197–201, 204, 205, 209, 210, 213–222, 230, 231, 233, 237, 238, 241, 242, 246, 247, 257, 259, 270, 277, 313, 315, 333, 371, 375, 396

hukum negara ii, xi, xvii, 1, 5, 6, 9, 14, 15, 16, 20, 23–28, 31, 68, 69, 76, 85, 101, 107, 111, 124, 125, 135, 143, 144, 153, 167, 180, 186, 191, 214–217, 219, 221, 222, 229, 230, 231, 238, 241, 246, 247, 273, 279, 318

Human Rights Watch xix, 311, 312, 372, 380

Hutan Adat 77, 148, 367

hutan desa 110

hutan kemasyarakatan xvii, 26, 109, 110–121, 123, 124, 128, 129, 131, 132, 135–141

hutan konservasi 115, 124, 129, 156, 159, 168

hutan nagari 82

hutan negara x, 6, 22, 64, 76, 78–89, 98, 99, 103, 104, 106, 110, 113, 114, 118, 120, 121, 126, 127, 131, 133, 135, 137–141, 152, 155–158, 165, 168, 173, 175, 176, 178, 179

hutan produksi 115, 132, 156, 157, 168

hutan ulayat 22, 76, 80– 82, 87, 94, 96–98, 101–103, 106

I

indigenism 215, 216, 219, 222, 367, 369, 371, 372, 374, 376

indigenous peoples 143, 149, 216, 217, 219

izin; izin hutan kemasyarakatan 25, 26, 30, 35, 42, 43, 44, 52, 58, 62, 65, 81, 84, 89, 96, 110, 111, 114–123, 126, 128, 129, 131, 132, 135, 136, 141, 158, 177, 193, 197, 236, 243, 244, 291, 315, 317, 324, 343, 346, 348–351–358, 360, 361

izin hutan 26, 111, 114, 115, 117, 118,

123, 128, 129, 131, 132, 135, 136, 141

izin lokasi 243, 291, 346, 34–353, 354, 355–358, 360

J

jaringan kekerabatan 303

jaringan sosial 225, 227, 228

Jawa viii, xi, xviii, xix, 19, 20, 28, 40–47, 51, 52, 54, 56, 58–60, 62, 64–66, 85, 112, 118, 119, 123, 125, 132–136, 151, 152, 160– 162, 167–170, 189, 196, 202, 214, 240, 288, 290, 326, 339, 341, 345–347, 352, 354, 356, 364, 367, 382

Jawa Barat xviii, xix, 28, 54, 59, 160, 161, 162, 167–170, 290, 326, 339, 341, 345–347, 352, 354, 356, 364, 367, 382

Jawa Timur 133, 214, 290

jual-beli tanah 238, 252, 257, 350

jural communities 190

K

Kabupaten 50 Kota 103

Kabupaten Agam 82, 97, 98, 101

Kalimantan Barat xiv, 153, 199, 208

Kalimantan Tengah 195, 199, 201, 208

Kalimantan Timur xi, xvii, 23, 163, 183, 184, 186, 195, 199, 201, 203, 208, 217, 220, 380, 396

Kanekes xiv, 146, 160–164, 166, 170, 172–177, 179, 181, 182

kaolotan 160

Kasepuhan 146, 158, 160, 161, 164–177, 179, 181, 182, 222, 379

kawasan budidaya 343, 344, 347

kawasan hutan xiii, xiv, 5, 21, 22, 23, 26, 65, 77, 80, 89, 90, 111–115, 117–121, 123–126, 128–140, 152, 155–159, 165, 168, 170, 173, 175–179, 206, 209, 282

kawasan lindung 30, 341–348, 356, 360

kawasan wisata terpadu 341, 348, 355, 356, 360

Kementerian Kehutanan x, xiii, 23, 88, 89, 110, 113, 115–119, 123, 124, 128, 132, 134, 135, 138–141, 145, 156, 157, 165, 166, 168, 170, 177–179, 181, 195, 198, 206

kemiskinan; kaum miskin kota v, 25, 26, 77, 109, 119, 137, 141, 226, 283, 309, 359; penduduk miskin v, 25, 26, 77, 109, 119, 137, 141, 226, 283, 309, 359

kepentingan umum 28, 29, 38, 45, 53, 62, 63, 68, 70, 71, 81, 82, 94, 206, 244, 256, 263, 270, 273, 312–314, 316, 317, 321, 325, 332, 336, 337, 339, 340–344, 351, 360, 362

Keppres No. 34 tahun 2003 355

Keppres No. 55 tahun 1993 314, 315, 318, 321–332, 336, 342, 351

keucik 254, 255, 258, 259, 263, 264, 269, 275

komunitas adat terpencil 148, 149, 220

konflik 15, 23, 25, 26, 76, 89, 109–111, 119–121, 127, 128, 132, 134, 136, 137, 141, 179, 188, 217, 230, 234, 236, 249, 252, 255, 270, 271, 273, 275, 278, 288, 308, 319, 341

L

lahan tidur 242

Lampung xiv, xvii, 21, 26, 44, 109, 110, 112, 118–127, 129, 130, 132–137, 367, 374, 380

Lampung Barat 121, 122

Lampung Selatan 132, 135

Lampung Tengah 122

Lampung Timur 122

Langkawana 120, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 135

Lebak xi, xiv, 23, 24, 77, 145–147, 151, 158, 160, 161, 163–167, 170, 172–179, 181, 182, 184, 185, 376, 378–380, 382

Lembaga Swadaya Masyarakat ii, xix, 23, 127, 159, 199, 219, 264

Logemann, J.H.A. 48, 57, 60–62, 66, 73, 375

LSM xix, 23, 27, 29, 127, 153, 159, 162, 163, 165, 166, 169, 171, 172, 174,

175, 177, 199–201, 210, 219, 221, 222, 225, 227, 229, 230, 240, 247, 264, 267, 311, 319, 320, 326–328, 333, 334, 337, 346, 397

M

Majelis Permusyawaratan Rakyat xix, 147

masyarakat adat x, xi, xiv, 25, 53, 54, 81, 147, 148, 149, 153, 158, 171, 173, 178, 191, 210, 212, 215–222, 243, 262, 316, 396

masyarakat hukum adat 6, 10, 21–25, 33–39, 43, 45–48, 51–53, 58–60, 66, 67, 71, 75–97, 100, 102–107, 111, 114, 132, 133, 137, 141, 143–163, 168, 170, 172, 174, 176–181, 192–194, 197–201, 204, 205, 209, 210, 216, 233, 333, 389, 396

masyarakat terasing 149, 219

masyarakat tradisional 67, 79, 143, 150, 151, 213, 238

Megawati Soekarnoputri 116, 272

Minangkabau 22, 54, 76, 78, 81–85, 91–97, 106, 119, 152, 183, 184, 217, 243, 365, 366, 376, 377

mukim 254, 255, 258, 259

N

Nanggroe Aceh Darussalam xix, 249, 250, 258

negara hukum vii, xiv, 2, 3, 7–13, 16, 17–19, 24– 26, 28, 29, 31, 109, 320, 321, 396

Nolst Trenité 39, 47, 48, 51, 61, 73, 377

Nunukan xiv, xvii, 23, 163, 183–186, 195, 201–208, 210–212, 217, 220, 364, 383

Nusa Tenggara Timur xvii, 19, 24, 213

O

Orde Baru viii, xiii, xviii, 4, 5, 17, 18, 28, 29, 71, 73, 75, 77, 100, 110, 119, 123, 124, 128, 146, 154, 179, 188, 189, 311–313, 316, 319, 321, 324, 325, 329, 332–334, 339, 388

Orde Lama viii, 17, 71

P

Pajak Bumi dan Bangunan xx, 158, 165, 171, 234, 293, 299, 318, 379, 381

panceun leuweng 168, 169

pasar tanah 213, 242, 273, 278, 281, 286, 288

Paser xvii, 23, 183, 185, 186, 189, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 208, 210, 211, 212

patologi sistemik 222

patrilineal 223, 225

patron-klien 303–305, 307, 308

Pejabat Pembuat Akta Tanah xx, 252

pembangunan ii, ix, xviii, 8, 11, 13, 25, 28, 29, 30, 73, 81, 105, 109, 111, 112, 132, 143, 169, 179, 203, 206, 212, 213, 220, 224, 232, 243, 250, 256, 258, 260–267, 270–274, 282, 306, 310, 312, 314, 316–319, 322, 324–349, 351–362, 379

penataan ruang 1, 3, 4, 6, 29, 271, 272, 317, 341, 344, 345, 347

pencabutan hak atas tanah 45, 51, 59, 62, 81, 313, 315

pendaftaran tanah 27, 68, 69, 82, 151, 197, 240, 251, 255, 257, 258, 260, 261, 263, 278, 281, 282, 284–291, 293, 295–297, 299, 301, 302, 304, 308, 309, 350, 372

pendaftaran tanah sistematik 285, 286

Pendapatan Asli Daerah 77

pendompleng 26, 304, 306, 308

penduduk asli 119, 125, 136, 143, 185, 199, 202, 203, 204, 254

pengadaan tanah xviii, 28–30, 81, 213, 241, 243, 244, 251, 256, 257, 263, 270, 273, 311–328, 330, 332, 333, 335–337, 339–345, 348–351, 353, 355–357, 361, 362

pengadaan tanah oleh perusahaan swasta 30, 339, 353

pengadaan tanah untuk kepentingan umum 29, 263, 273, 351

Pengadilan Agama 259

Pengadilan Negeri 170, 179, 231, 232, 239, 247, 320

Pengadilan Syariah 28, 249, 259, 275, 276, 277
Pengadilan Tata Usaha Negara xx, 320, 352
penggarap 27, 250, 267–270, 273, 274, 280
penyewa 27, 239, 240, 250, 257, 267–270, 273, 274, 280
Peraturan Nagari xx, 98, 107, 183
perjanjian sewa 269, 280
perkebunan 25, 33, 37, 40, 42, 43, 45, 52, 61, 63, 67, 70, 119, 120, 125, 133, 195, 196, 200–203, 213, 214, 237, 240–242, 244, 245
Pernyataan Domein 186, 243
Perpres No. 36 tahun 2005 336, 337, 342
Perpres No. 65 tahun 2006 337, 342
persekutuan hukum 58, 84, 86, 87, 91, 148, 188, 190, 192, 204
PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 23, 85–88, 90, 91, 148, 149, 153, 155, 156, 176, 177, 191–195, 198, 199, 203, 205, 207, 208
PP No. 6 tahun 2007 117
PP No. 10 tahun 1961 285, 286, 289, 302, 350
PP No. 24 tahun 1997 255, 261, 286, 287, 289
PP No. 34 tahun 2002 116, 117
PP No. 44 tahun 2004 139, 157
Proyek Administrasi Pertanahan xx, 282, 379
proyek ajudikasi ii, 282, 284, 285, 289–292, 294, 295, 296, 297, 299–301, 303–305, 307–310
Punclut 29, 30, 345, 347–350, 353, 354, 357–360, 378, 379

Q

Qanun 258, 259

R

RALAS xx, 251, 255, 257, 258, 260–267, 274, 276–278
reboisasi 119, 126, 130
rechtsgemeenschappen 91
reclaiming 105
rencana pembangunan 203, 232, 317, 341–345, 349, 357, 360, 361
Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi xx, 347
retribusi 84, 121–123, 132, 168, 169, 170, 324, 325

S

seba 146, 162, 173
sengketa pertanahan 257, 259, 263, 264, 273, 275, 320, 321, 333, 334, 340
sertifikasi tanah 255, 260, 261, 265, 266, 284, 324, 351
sertifikat hak milik 49, 165, 229, 240, 294, 324
Snouck Hurgronje 34
social forestry 116, 117
Soeharto 1, 17, 113, 123, 140, 145, 149, 154, 188, 217, 258, 280, 312, 319, 321, 325, 354, 363, 368, 369, 370
Soekarno 67, 69
Soepomo x, 8, 38, 50, 72, 84, 124, 160, 186, 381
street level bureaucrates 112
Sumatra Barat ii, xiv, xvii, 21, 22, 44, 46, 60, 75, 77, 78, 82, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 106, 107, 152, 183, 184, 217, 253, 381, 386
Sumatra Selatan 44, 214
Sumba xvii, 24, 25, 213, 214, 215, 217, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 370, 377, 378, 384, 385, 397
Sunda 119, 125, 126, 160, 161, 172, 368, 382, 386
Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang xx, 165, 314
Suriname 34, 35, 36, 37, 38, 374, 379
Susilo Bambang Yudhoyono xi, 117, 143, 331, 336

T

Taman Hutan Raya xx, 124

Taman Nasional 158, 166, 168, 170, 174, 176, 177, 386

Taman Sari 323, 324, 325, 328, 329, 331, 334, 335, 336

tanah adat xvii, 23, 24, 94, 135, 136, 143, 150, 151, 159, 165, 173, 175, 176, 177, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 193, 197, 200, 205, 212, 222, 227, 232, 233, 234, 236, 240, 241, 245, 247, 289

tanah kosong 243, 274, 283

tanah marga 133, 134, 135, 136

tanah terlantar 243

tanah ulayat 67, 81, 86, 87, 91, 103, 104, 105, 148, 156, 157, 158, 181, 183, 184, 187, 192, 193, 194, 198, 201, 205, 209, 212, 243, 254

tana *kabihu* 230, 231

Tanam Paksa 44

tanoh mukim 254

TAP MPR No. IX/MPR/2001 5, 7, 341

Tata Guna Hutan Kesepakatan xx, 119

tenure security 25, 26, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 118, 140, 343, 368

Ter Haar 48, 57, 60, 61, 71, 73, 85, 91, 190, 191, 381

the rule of law vii, xiv, 2, 8, 9, 145 180

Titian Buku Jadi 132, 134, 136, 140

tribal peoples 149

tsunami 27, 249–252, 255, 256, 265, 267–269, 271, 272, 274, 275, 280, 382

U

ulayat negara 188

Undang-undang Dasar (UUD) 1945 8, 10, 11, 12, 20, 22, 24, 69, 79, 83, 124, 138, 144, 146, 147, 150, 158, 174, 178, 180

undang-undang sektoral 144, 145

UU No. 5 tahun 1967 4, 89, 115, 144

UU No. 5 tahun 1979 75, 87

UU No. 10 tahun 1992 154, 155

UU No. 10 tahun 2004 116

UU No. 11 tahun 2006 256

UU No. 20 tahun 1961 81, 313, 315

UU No. 24 tahun 1992 316, 317, 342, 343, 344

UU No. 24 tahun 2003 148

UU No. 26 tahun 2007 5, 7, 317, 343, 344

UU No. 39 tahun 1999 147, 157, 174, 340

UU No. 41 tahun 1999 5, 6, 22, 62, 76, 78–82, 87– 90, 95, 97, 100–102, 105, 106, 110, 111, 115, 137, 138, 139, 140, 147–149, 155, 157, 158, 174, 176

UUPA xiii, xv, xx, 3– 6, 10, 12–16, 22, 24, 38, 67, 68, 70, 71, 78–86, 94, 95, 97, 100, 105, 106, 118, 138, 144, 147, 151–156, 158, 174, 177, 178, 181, 186–193, 209, 212, 251, 254, 255, 281, 286, 289, 293, 313, 318, 337, 349, 354, 382, 386

uxorilokal 276

V

Van Vollenhoven ii–iv, vii, viii, x, xi, xii, xiv, xvii, 2, 9, 19, 21, 24, 33, 34, 36, 38, 39, 42, 43, 45–60, 62, 66, 67, 72–74, 83–86, 152, 183, 190, 192, 193, 214–216, 365, 369, 372, 382, 385, 396, 397

Verponding Indonesia xx, 293

VOC xx, 35

volksgemeenschappen 144, 147

W

Way Kanan 122

wewengkon 85, 164–167, 174, 175

WIC 35, 36

Z

zelfbesturende landschappen 147, 223, 243

Para penulis

Jan Michiel Otto, profesor ilmu hukum di Universitas Leiden; banyak melakukan penelitian tentang negara hukum, pelaksanaan syariah di beberapa negara muslim, penguasaan tanah, dan lingkungan. Beliau membimbing banyak mahasiswa Indonesia yang mengambil program doktor di Universitas Leiden.

Marjanne Termorshuizen-Arts, pemegang gelar Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Leiden, mengabdikan diri selama kurang lebih tiga puluh tahun untuk program-program penelitian hukum terkait Indonesia di beberapa lembaga, seperti The Center for International Legal Cooperation dan Van Vollenhoven Institute. Menekuni hukum pidana, perbandingan hukum, sejarah, dan semantik hukum.

Kurnia Warman, Doktor di bidang Ilmu Hukum dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, sekarang adalah staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang. Banyak mengkaji persoalan hukum agraria dan masyarakat hukum adat.

Myrna A. Safitri, kandidat Doktor di Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, sekarang adalah Koordinator Eksekutif Learning Centre HuMa (Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologi), Jakarta. Ia banyak terlibat dalam penelitian tentang aspek hukum dan sosial kehutanan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Sandra Moniaga, kandidat Doktor di Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, pendiri dan anggota Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologi (HuMa), Jakarta. Terlibat dalam berbagai advokasi kebijakan dan jaringan organisasi masyarakat sipil terkait masyarakat adat dan lingkungan hidup.

Laurens Bakker, asisten profesor di the Institute for Cultural Anthropology and Development Studies dan di the Institute of Sociology of Law, Radboud University Nijmegen. Ia melakukan penelitian di Mentawai, Nias, Kalimantan Timur dan Kalimantan Barat. Laurens Bakker memperoleh gelar Doktor di bidang Antropologi dari universitas yang sama dengan disertasi berjudul: *Who Owns the Land? Looking for law and power in Reformasi East Kalimantan* pada tahun 2009.

Jacqueline Vel, Doktor di bidang Ilmu Pertanian (Antropologi Hukum) dari Universitas Wageningen, Belanda, sekarang adalah peneliti di Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development, Universitas Leiden, Belanda. Kini ia terlibat dalam penelitian-penelitian tentang hukum tanah, akses terhadap keadilan dan aspek sosio-legal dari produksi biofuel di Indonesia.

Stepanus Makambombu, menyelesaikan studi magister jurusan Studi Pembangunan dari Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. Sejak tahun 2005 sampai sekarang menjadi direktur Stimulant Institute Sumba. sebuah LSM yang bergerak di bidang riset dan studi kebijakan publik.

Daniel Fitzpatrick, Associate Professor di Fakultas Hukum Australian National University, pernah menjadi peneliti Post-Doc di Proyek INDIRA, dan penasihat PBB untuk masalah pertanahan di Aceh pascatsunami. Mendalami hukum pertanahan di Indonesia dan Timor Leste.

Djaka Soehendera (almarhum), Doktor di bidang Antropologi dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Beliau terakhir tercatat sebagai staf pengajar tetap di Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Jakarta dan menjadi pengajar pula di Universitas Indonesia dan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.

Gustaaf Reerink, kandidat Doktor di Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, sekarang juga menjadi advokat di Firma Hukum De Brauw Blackstone Westbroek, Amsterdam. Ia juga telah menempuh pendidikan Bahasa serta Kebudayaan Indonesia di Universitas Leiden.

Tristam Moeliono, memperoleh gelar sarjana hukum dari Universitas Parahyangan Bandung, master ilmu hukum dari Universitas Indonesia dan Universitas Utrecht, Negeri Belanda. Ia tengah menyelesaikan program Doktor di Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden. Sekarang adalah staf pengajar tetap di Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung.

ISBN 978-602-8829-01-4

Telah berurat berakar pengajaran Hukum Agraria di Indonesia direduksi hanya sekedar hukum tanah. Sejatinya, ini adalah bidang studi hukum yang luas. Bila mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria maka Hukum Agraria akan meliputi pengaturan mengenai penguasaan, pengelolaan tanah, dan kekayaan alam serta penataan ruang. Buku ini membongkar tradisi demikian dengan menyajikan pelbagai kompleksitas dalam penafsiran, pengaturan, dan implementasi peraturan perundang-undangan mengenai tanah, kekayaan alam, dan ruang di Indonesia.

Lebih dari itu, buku ini juga menganalisis persoalan hukum di bidang pertanahan, kekayaan alam dan ruang itu ke dalam kerangka bernegara hukum. Sebuah fokus studi yang jarang dilakukan di Indonesia dimana persoalan negara hukum acap dipelajari sebagai persoalan politik dan hukum. Bagaimanakah kemampuan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, praktik pembuatan peraturan dan perilaku legislator dan birokrasi untuk menyediakan kepastian hukum sekaligus memenuhi rasa keadilan masyarakat dalam penguasaan dan pengelolaan tanah dan kekayaan alam serta pengalokasian ruang? Para penulis juga menjelaskan faktor-faktor sosial-politik yang berpengaruh pada ke(tidak)efektifan peraturan perundang-undangan itu untuk mencapai tujuan tersebut, utamanya dalam latar yang dinamakan desentralisasi. Melengkapi analisisnya, buku ini memuat pula kajian sejarah hukum yang mencelikan kita bahwa beberapa asumsi terhadap doktrin hukum kolonial di bidang agraria, sejatinya tidaklah se-sederhana yang kita pelajari

Dengan bahasan yang kritis dan komprehensif dari para peneliti Indonesia, Belanda, dan Australia, buku ini layak menjadi bacaan inspiratif bagi pengajaran Hukum Agraria dan kebijakan serta gerakan pembaruan hukum di Indonesia. Karenanya, para akademisi, aktivis lembaga swadaya masyarakat, pejabat pemerintah, organisasi petani dan masyarakat adat, para staf di lembaga-lembaga donor internasional selayaknya membaca buku ini.

HuMa-Jakarta
Jl. Jati Agung No. 8
Jakarta 12540
Telepon: +62-21-78845871; 78832167
Faksimile: +62-21 7806959
E-mail: huma@huma.or.id
Website: www.huma.or.id

Van Vollenhoven Institute
Leiden University
Steenschuur 25, PO Box 9520, 2300 RA Leiden
Telepon: +31-71-5277260
Faksimile: +31-71-5277670
E-mail: vollenhoven@law.leidenuniv.nl
Website: www.vvi.leidenuniv.nl

KITLV-Jakarta
Jl. Prapanca Raya 95A
Jakarta 12150
Telepon: +62-21-7399501
Faksimile: +62-21-7399502
Email: jkt@kitlv.nl
Website: www.kitlv.nl