

**HAK-HAK MASYARAKAT ADAT ATAS TANAH
DITINJAU DARI PERSPEKTIF
HAK ASASI MANUSIA¹
Oleh : Ade Chandra²**

ABSTRAK

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam tesis ini yaitu pendekatan yuridis normatif yang dilengkapi pendekatan sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penelitian ini menitikberatkan pada studi literatur, jurnal, artikel yang dihimpun dari berbagai pustaka. Metode analisis data dilakukan dengan proses yaitu bahan-bahan atau data-data yang terkumpul, diidentifikasi atau dipilih sesuai dengan kebutuhan atau yang terkait dengan objek penelitian, kemudian dianalisis dengan menggunakan teori-teori, konsep-konsep dan kaidah-kaidah hukum sebagaimana yang terdapat dalam rangka pemikiran guna memberikan jawaban terhadap identifikasi permasalahan yang dituangkan dalam bab sebelumnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Selama status sebagai masyarakat adat belum diakui, maka masyarakat adat di Indonesia juga sulit untuk menjadi subjek hukum yang diakui negara Indonesia dalam konteks hukum hak asasi manusia internasional. Faktor identitas kolektif yang diklaim masyarakat adat, justru sekarang ini menjadi ladang bagi para politisi untuk mengangkat isu-isu primordial dan bukannya menjadi faktor yang memuluskan jalan menuju pencapaian keadilan. Isu masyarakat adat justru mengalami degradasi pengertian yang tajam dalam politik Indonesia ketika kampanye-kampanye politik di daerah membawa isu entisitas, adat, dan keturunan. Dalam konteks Indonesia, kategori-kategori besar seperti suku, suku bangsa atau etnis justru akan mempersulit perjuangan masyarakat adat dari perspektif hak asasi manusia. Ada dua hal yang dapat digunakan untuk menjelaskannya. Pertama, konsep-konsep etnis atau suku bangsa di Indonesia tidak dapat dihubungkan dengan status sebagai subjek hukum hak atas tanah.

Kata kunci: hak asasi manusia, tanah, adat,

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. J. Ronald Mawuntu, SH, MH; Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi. NIM. 13202108064

masyarakat.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dunia internasional telah menjamin masyarakat hukum adat mempunyai hak atas sumber daya alam. Hak ini masuk dalam kategori hak positif. Sebagai implikasi pembagian ini, PBB secara khusus membentuk forum permanent yang menggarap isu tentang masyarakat adat di bawah Dewan Ekonomi Sosial Budaya (Council of Economic, Social and Culture). PBB mengesahkan forum tersebut pada tahun 1982 dengan mengambil nama Kelompok Kerja tentang Populasi Masyarakat Adat (Working Group on Indigenous Populations).

Selain kelompok kerja di bawah Dewan Ecosoc, ada komisi lain di PBB yang mempunyai perhatian terhadap hak masyarakat hukum adat. ILO sebagai bagian dari Komisi PBB bahkan mempunyai dua konvensi untuk melindungi masyarakat hukum adat, yakni : konvensi No. 107 Tahun 1957 berkenaan dengan Perlindungan dan Integrasi Masyarakat Adat, Masyarakat Kesukuan dan Semi-Kesukuan di negara-negara merdeka (ILO Convention No. 107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Population in Independent Countries); dan Konvensi No. 169 Tahun 1989, berjudul "Konvensi tentang Masyarakat Adat dan Kesukuan di Negara-Negara Merdeka" (Convention concerning Indigenous and Tribal People in Independent Countries).

Di tingkat nasional, terdapat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Oleh sebab itu, Negara Pihak mempunyai kewajiban to respect, to protect dan to fulfill atas hak tersebut di atas. Dalam konteks nasional, konstitusi menjamin masyarakat hukum adat melalui Pasal 18B (1) dan ayat (2) UUD 1945. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok Hak Asasi Manusia melalui Pasal 6 (1) juga menjamin hak masyarakat hukum adat. Hak atas tanah adat seharusnya bukan lagi karena muncul dalam bentuk pengakuan tetapi muncul dengan sendirinya. Hak ini berbeda dengan hak yang biasa dikenal dalam bidang pertanahan

bersifat *derivate* atau pemberian hak atas penguasaan oleh negara.

Permasalahan yang terjadi dengan UU Pertanahan ini adalah adanya inkonsistensi konsepsi mengenai HAM dan penerapannya dalam hak masyarakat adat atas tanah adat. Secara teoritis, mengutip dari definisi HAM, seharusnya hak masyarakat adat dipahami sebagai suatu hak yang melekat kepada masyarakat adat karena memang masyarakat tersebut memenuhi kriteria sebagai masyarakat adat. Akan tetapi UU Pertanahan ini menyatakan bahwa hak masyarakat adat adalah hak negara yang kebetulan berada di wilayah masyarakat adat. Dalam diskursus HAM, terdapat dua paham yang sampai sekarang ini masih terjadi tarik-menarik pengaruh, yakni *universalisme* dan *relatifisme*. Paham *universalisme* menganggap bahwa hukum hak asasi manusia internasional seperti kesetaraan perlindungan, keamanan fisik, kebebasan berbicara, kebebasan beragama dan kebebasan Berorganisasi harus dipahami sama di semua negara. Salah satu pertimbangan yang digunakan kaum *universalis* untuk mengkritik *relatifis* adalah pendapat bahwa hak asasi manusia melalui hukum internasional telah menjadi bagian dari norma yang memiliki kekuatan memaksa (*peremptory norm*).³

Sementara itu, paham *relatifisme* HAM berasal dari *relatifisme* budaya yang mengusulkan bahwa hak asasi manusia dan aturan tentang moralitas harus disandingkan tergantung pada konteks budaya. Oleh karenanya, gagasan tentang hak (termasuk di sini hak adat) harus dibuat secara berbeda-beda karena akar dari budaya juga berbeda-beda. Tidak berbeda dengan pendapat *relatifis* yang menyatakan bahwa budaya suatu masyarakat adalah nilai etis tertinggi, maka pendapat *relatifisme* HAM juga mempunyai konsekuensi prinsip nasional menjadi nilai tertinggi di banding konsepsi HAM yang diimpor dari Internasional. Prinsip nasional (termasuk praktik keagamaan, politik dan hukum) adalah nilai etis tertinggi. Hak asasi manusia tidak dapat didukung jika

pelaksanaannya mengakibatkan perubahan di dalam sebuah prinsip nasional itu sendiri.⁴

Hak masyarakat hukum adat atas tanah adat dalam konteks nasional lebih cenderung memilih paham *relatifisme*. Keputusan ini setelah melihat pengaturan yang terdapat dalam konstitusi. Konstitusi selalu mengatakan bahwa pengakuan terhadap hak adat mempunyai persyaratan asalkan “sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”, menunjukkan bahwa pemahaman dan pelaksanaan hak adat yang ada di internasional akan berbeda dengan di Indonesia, karena mempunyai prinsip kesatuan negara sendiri-sendiri.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pemenuhan hak-hak masyarakat adat atas tanah dalam penguatan hak asasi manusia ?
2. Bagaimana kepemilikan atas tanah dalam perlindungan hak asasi manusia?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan ialah metode penelitian yuridis normatif yang dilengkapi pendekatan sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penelitian ini menitikberatkan pada studi literatur, jurnal, artikel yang dihimpun dari berbagai pustaka. Bahan-bahan atau data-data yang terkumpul, diidentifikasi atau dipilih sesuai dengan kebutuhan atau yang terkait dengan objek penelitian, kemudian dianalisis dengan menggunakan teori-teori, konsep-konsep dan kaidah-kaidah hukum sebagaimana yang terdapat dalam rangka pemikiran guna memberikan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian tesis ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pemenuhan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Satu diantara sekian banyak permasalahan yang dihadapi berkenaan dengan soal tanah ini yaitu mengenai soal-soal tanah yang terletak

³ Pranoto Iskandar, *Hukum HAM Internasional*, Sebuah Pengantar Konseptual, Cianjur, IMR Press, 2010 hal. 157-158

⁴ Lihat di Rhoda E. Howard, *Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya*, Penerjemah Nugraha Kajtasungkana, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2000, hal. 85-87

dalam lingkungan suatu masyarakat hukum adat dimana kadang-kadang terjadi benturan antara persoalan kewenangan masyarakat hukum adat setempat disatu pihak dan pelaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan tanah-tanah untuk kepentingan pembangunan yang dapat menghambat lajunya pembangunan dinegara kita. Untuk itu telah diadakan penelitian dan pembahasan tentang bagaimana kedudukan dari pada tanah-tanah adat dewasa ini.⁵

Menurut konsepsi UUPA maka tanah, sebagaimana halnya juga dengan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang ada dalam wilayah Republik Indonesia, adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan Nasional. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanahnya dimaksud adalah suatu hubungan yang bersifat abadi. Untuk mengelola secara berdaya guna dan berhasil guna, maka tanah begitu juga bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁶

Pemerintah menjamin sepenuhnya atas hak asasi manusia terhadap warga negaranya dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana kedaulatan rakyat merupakan keadaan nyata masyarakat Indonesia yang majemuk. Negara telah mengakui eksistensi masyarakat adat yang diwujudkan melalui pengakuan yuridis secara permanen oleh konstitusi negara Indonesia melalui Ketetapan MPR No. XVII/MPR 1998 tentang Hak Asasi Manusia. Inti dari Ketetapan MPR tersebut menyebutkan bahwa Lembaga-lembaga Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat.

Hak masyarakat adat merupakan hak asasi setiap individu untuk mendapatkan pengakuan dan perlakuan setara di berbagai sektor kehidupan bernegara sehingga mereka (masyarakat adat) memiliki peluang untuk mengembangkan diri dan komunitasnya secara

efektif bersama-sama dengan seluruh komponen warga negara yang bukan termasuk komunitas masyarakat adat. Pengakuan yuridis terhadap masyarakat adat selain terdapat dalam Ketetapan MPR juga diatur dalam Pasal 6 UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 6 tersebut menegaskan bahwa dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah; Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman. Dalam beberapa tahun belakangan, isu masyarakat adat bahkan menjadi semakin kuat dalam pembangunan internasional. Isu perubahan iklim misalnya, mengangkat isu masyarakat adat sebagai salah satu kelompok yang perlu diperhatikan dalam upaya-upaya mitigasi dan adaptasi. Status masyarakat adat dapat dimiliki oleh sekelompok orang, sebuah masyarakat, bahkan sebuah bangsa, tidak semua itu dapat diterapkan dengan mudah di Indonesia sebagai suatu negara. Implikasi politik dari status seperti itu menghendaki adanya yang penuh itu berhadapan dengan Konstitusi UUD 1945 yang secara politik akan sangat sulit diperjuangkan melalui jalan tanpa kekerasan. Dengan pengertian komuniti yang demikian, maka akan dijelaskan sejumlah hal lain yang menyangkut keberadaan masyarakat adat.

Cara lain untuk menjelaskan masyarakat adat (komuniti) adalah dengan membandingkan pengertian dari istilah *indigenous* yang mencakup faktor *priority in time*, dengan sebuah istilah Jawa "*cikal-bakal*" yang digunakan untuk menggambarkan proses terbentuknya desa di Jawa. Menurut Selo Soemardjan, sebagaimana dikutip R. Yando Zakaria, ada dua pola terbentuknya desa. Pola pertama diawali dengan pembukaan hutan oleh cikal bakal, yaitu orang beserta keluarganya membuka hutan lalu dijadikan tempat tinggal. Bilamana cikal bakal berhasil berdiam dengan aman bersama keluarganya, lama kelamaan berdatanganlah orang-orang lain untuk berdiam pula di situ dan membentuk sebuah desa lengkap dengan hukum (adat) dan pemerintahan desanya. Masyarakat yang terdiri dari keturunan cikal-bakal ini cenderung

⁵ Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Penerbit Universitas, 1967, hal. 43

⁶ Soleh Adiwinata *Pengertian Hukum Adat Menurut UUPA*, Alumni, Bandung, 1976, hal. 76

bersifat genealogis sehingga terbentuklah desa genealogis. Yang menjadi unsur pokok yaitu masyarakatnya. Daerah tempat tinggalnya berkembang mengikuti perkembangan masyarakatnya.⁷

Menarik untuk mengamati bahwa Soemardjan menegaskan sifat “pertama” dari cikal bakal sementara Zakaria menegaskan unsur pokok yaitu masyarakatnya. Selain menjadi bukti kesesuaian dengan faktor ‘waktu’ dalam sifat yang mendasari penekanan pada unsur masyarakat yaitu sesuai dengan inti dari gerakan *indigenous peoples* yaitu pada kata *peoples*. Kata *indigenous*, sebagaimana sudah diterangkan sebelumnya hanya menerangkan sifat-sifat dan ciri-ciri pokok dari kelompok ini. Secara implisit juga sudah menekankan faktor prioritas dalam waktu Kongres ini merumuskan masyarakat dengan menambahkan frasa ‘secara turun temurun’.⁸ Hal ini sekaligus untuk menegaskan adanya kontinuitas sejarah. Selengkapnya definisi tersebut berbunyi: “kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri”.

Masyarakat dengan asal usul dari suatu wilayah tertentu, yang merupakan penghuni pertama dalam wilayah tersebut, dan sudah memiliki bentuk sebagai sebuah masyarakat dengan struktur-struktur sosial yang diperlukan pada umumnya menyajikan kepada kita sebuah pola budaya tertentu dalam sebuah lingkungan yang sudah terbentuk. Baik pola budaya maupun lingkungan dapat ditelusuri dalam pola-pola bahasa mereka. Perspektif anthropologis dari menunjukkan adanya keselarasan dengan pandangan bahwa tanah memiliki fungsi ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan dimana relasi dengan tanah menghasilkan transformasi yang dilakukan dengan sadar.⁹ Hal ini tidak sulit ditemukan di Indonesia di mana masyarakat adat di berbagai daerah dapat memberikan gambaran tentang

pola tata ruang yang mereka miliki serta nilai-nilai yang mendasarinya dalam bahasa mereka. Bersamaan dengan itu terdapat pula otoritas-otoritas yang bertanggungjawab atas pengelolaan ruang dari sumberdaya di dalamnya, baik itu sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia dan budaya. Realitas inilah yang di klaim sebagai bagian dari hak sosial budaya masyarakat adat atas dasar argumen bahwa perkembangan budaya itu menandakan keberadaan mereka.

Pasal 1 ayat (2) sementara sejumlah pakar hukum menganjurkan agar istilah *peoples* yang digunakan karena mengandung makna pengakuan positif yang lebih besar terhadap identitas kelompok dan berbagai atribut terkait dari sebuah komunitas.¹⁰

Di Indonesia kita pernah mengenal istilah masyarakat terpencil, ‘masyarakat tertinggal’, ‘komunitas adat terpencil, ‘peladang berpindah’. Konotasi merendahkan memang sangat menjadi perhatian para pendukung gerakan masyarakat adat karena dari prinsip hak asasi manusia hal ini bertentangan dengan prinsip kesetaraan dalam martabat manusia dan prinsip non-diskriminasi sebagaimana ditegaskan dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

Beberapa tahun belakangan, isu masyarakat adat bahkan menjadi semakin kuat dalam pembangunan internasional. Isu perubahan iklim misalnya, mengangkat isu masyarakat adat sebagai salah satu kelompok yang perlu diperhatikan dalam upaya-upaya mitigasi dan adaptasi. Meskipun pada tingkat PBB belum ada kesepakatan final tentang prinsip-prinsip pelibatan peran masyarakat adat serta tanggung jawab Negara dan agen-agen pembangunan terhadap kelompok ini, namun dengan diangkatnya masyarakat adat menjadi wacana perdebatan dalam pertemuan-pertemuan internasional telah merupakan sebuah kemajuan luar biasa yang tidak terbayangkan pada dekade-dekade lampau dalam mendorong penguatan gerakan masyarakat adat di Indonesia dalam rangka menggapai keadilan dan hak-hak yang dituntut. Pertama, kejelasan status sebagai sebuah entitas sosial, memang bisa dijelaskan dengan

⁷ R. Yando Zakaria, *Ibid*, hal. 39-40

⁸ Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, *Catatan Hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara*, Hotel Indonesia, Jakarta 15-22 Maret 1999, hal. 2

⁹ A. Harron Akram-Lodhi; *Third World Quarterly*, Volume 28, No. 8, 2007, hal. 1437

¹⁰ *Op Cit*, hal. 48

dari berbagai sudut pandang seperti antropologi, dengan mengemukakan sejumlah kriteria untuk mendukung definisi. Namun ketika memasuki wilayah hukum, faktor kemauan politik dari pemerintah, dan kuat tidaknya gerakan sangat menentukan pencapaian tujuan dalam ranah ini, seperti pengakuan legal dalam hukum Negara.

Kedua, dalam konteks hak asasi manusia, perjuangan dengan menggunakan kriteria-kriteria besar seperti etnis, suku bangsa, dan yang serupa itu dapat mengaburkan jalan untuk mendapatkan pengakuan sebagai subjek hukum dalam konteks Indonesia. Karena kategori-kategori tersebut justru akan menemukan kesulitan bila dihadapkan dengan pengalaman penderitaan akan ketidakadilan akibat dominasi, yang pada kenyataannya melibatkan juga orang-orang dari kategori yang sama.¹¹

Selain itu, kriteria-kriteria budaya yang dikemukakan menyertai berbagai klaim kekhasan dapat menjadi bumerang ketika isu masyarakat adat kemudian menjadi isu bersama seluruh penduduk Indonesia dan tidak lagi menyentuh kelompok-kelompok komuniti yang kehilangan tanah dan berbagai hak lainnya, karena faktor ini berkaitan dengan kategori-kategori besar tersebut di atas dalam sejumlah aspek seperti bahasa, kepercayaan dan lain-lain.

B. Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia

Persoalan tentang Undang-undang Pokok Agraria atau UUPA (UU No. 5 tahun 1960 NL. 1960 No. 104) sejak dahulu hingga sekarang senantiasa dijadikan bahan perbincangan dari berbagai kalangan di negara kita. Dalam perbincangan tersebut tidak terlepas dari pada adanya pandangan yang pro dan kontra tentang bagaimana eksistensi dari pada adanya pandangan yang pro dan kontra tentang bagaimana eksistensi dari pada UUPA tersebut pada masa sekarang, terutama sekali dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan Nasional di negara kita pada umumnya dan pembangunan di bidang pertanahan pada khususnya.¹²

Disamping pandangan yang melihat UUPA sebagai perangkat hukum pertanahan yang sudah “baik” ada pula pihak yang melihat akan kekurangan yang ada didalam UUPA, baik dilihat secara substantif, dasar konsepsionil maupun dasar filosofisnya. Pandangan yang menganggap terdapat banyak kekurangan didalam UUPA antara lain dikemukakan oleh Menteri Kehakiman (dahulu), Mochtar Kusumaatmadja dalam pidato pembukaan Simposium “UUPA dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini”, dimana ia mengemukakan bahwa banyak kekurangan didalam UUPA. Salah satu kekurangan yang dirasakan dan diperdengarkan oleh masyarakat berkenaan dengan UUPA ialah ketidakjelasan mengenai pengertian “Hukum Adat”.¹³

Selain itu ada pula pendapat yang menilai UUPA ini dalam hubungannya dengan apa yang dinamakan “Hukum Ekonomi” baik dalam pengertian Hukum Ekonomi Pembangunan maupun dengan Hukum Ekonomi Sosial di mana hukum Agraria adalah merupakan salah satu bidangnya,¹⁴ masih memperlihatkan adanya kekurangan dalam latar belakang pemikiran ekonominya, oleh karena latar belakang yang melandasi pemikiran UUPA masih tertuju pada usaha pembagian tanah secara merata kepada semua warga negara Indonesia dengan perkiraan bahwa bilamana setiap orang sudah memiliki sebidang tanah yang cukup untuk tempat tinggal dan usaha pertaniannya, maka tercapailah cita-cita kemakmuran yang didambakan oleh rakyat Indonesia selama ini.¹⁵ Pada pemikiran yang demikian sebagaimana tersebut di atas, menurut Dr. Sunaryati Hartono, memberikan gambaran kepada kita, pemikiran yang bertitik tolak pada pembentukan suatu sistem ekonomi desa, ekonomi pertanian kecil dan sistem ekonomi tertutup secara otarkis. Tegasnya UUPA masih dilandasi pemikiran ekonomi pertanian kecil, ekonomi desa dan ekonomi tertutup. Sistem ekonomi yang demikian adalah

¹³ BPHN, Simposium UUPA dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa ini, Bina Cipta, Bandung, 1979.

¹⁴ Sunaryati Hartono, *Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia dan Tata Ekonomi Internasional Baru*, Majalah Hukum Nasional, BPHN No. 2 Tahun 1975, hal. 60

¹⁵ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembaharuan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978, hal. 13

¹¹ *Op Cit* hal. 79

¹² *Ibid*, hal. 74

jauh berbeda dengan sistem ekonomi pembangunan dan sistem ekonomi terbuka.¹⁶

Dalam hubungannya dengan landasan filosofis dan politis daripada undang-undang tersebut terlihat ada beberapa kejanggalan oleh karena kalau kita lihat UUPA sebagai suatu Undang-undang Nasional, maka sudah seharusnya undang-undang ini merupakan pencerminan dan perwujudan dari pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di negara kita, akan tetapi anehnya tidak ada satu pun “perkataan Pancasila” kita jumpai dalam Undang-undang yang bersangkutan, sekalipun di sana sini kita jumpai beberapa perumusan tentang hal tersebut, dan malah sebaliknya banyak kita jumpai kata-kata yang diagung-agungkan di zaman orde lama seperti Manipol, Sosialisme Indonesia dan lain-lain. Bahkan dalam salah satu konsiderannya secara tegas dinyatakan bahwa hukum agraria tersebut adalah merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945 dan “Manifeste Politik Republik Indonesia” yang ditegaskan dengan pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960 dst.

Hal yang demikian dapat dimaklumi, oleh karena kelahiran UUPA ini adalah dilatar belakangi oleh suatu suasana politik konsentrasi kekuatan golongan komunis di Indonesia yang sedikit banyaknya ada pengaruhnya terhadap penyusunan UUPA atau lebih ekstrim lagi bahwa undang-undang ini adalah merupakan suatu proyek politik dalam masa tersebut.¹⁷

Terlepas dari pada pandangan yang pro dan kontra terhadap eksistensi UUPA pada masa sekarang, kita juga harus mengakui bahwa UUPA tersebut dapat dinilai sebagai pangkal tolak dari pada usaha pembaharuan hukum agraria di negara kita. Undang-undang ini menurut Sudargo Gautama memuat hal-hal yang merupakan perubahan yang revolusioner dan drastis.¹⁸ Atau sebagaimana yang dikatakan oleh Budi Harsono sebagai suatu perubahan

fundamental dari hukum agraria Indonesia, yang berupa penjabaran hukum agraria yang lama dan pembangunan hukum agraria yang baru.¹⁹ Di dalam undang-undang ini menurut A. P. Parlindungan terkandung nilai-nilai baru sebagai hasil renungan yang dalam dan matang dari pembentuk undang-undang.²⁰

Masalah tentang pertanahan di negara kita adalah merupakan suatu persoalan yang cukup rumit dan sensitif, karena berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan, baik yang bersifat sosial ekonomis, budaya, hukum, politik dan Hankamnas, sehingga untuk penanggulangannya tidak mungkin hanya dilakukan melalui pendekatan secara sepihak saja, melainkan harus melalui pendekatan secara terpadu guna mendapatkan suatu penyelesaian secara tuntas.

Disamping itu masalah penguasaan dan pemilikan tanah pun masih menunjukkan adanya ketimpangan dalam masyarakat di mana ada sekelompok kecil masyarakat memiliki/menguasai tanah secara berlebihan dan melampaui batas, sedangkan di lain pihak sebagai kelompok terbesar dari pada masyarakat mempunyai tanah dalam jumlah yang sangat terbatas yaitu di bawah batas minimum dan bahkan banyak pula yang tidak mempunyai tanah sekali, sehingga terpaksa hidup sebagai buruh-tani yang senantiasa hidup di bawah garis kemiskinan yang sifatnya bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu tidak jarang pula timbul kasus-kasus berupa penguasaan tanah oleh oknum-oknum tertentu secara tanpa hak.²¹

Hak kepemilikan mempunyai sifat bahwa ia tidak dapat diklasifikasikan sebagai hak sipil dan politik saja, atau hak ekonomi atau social saja.²² Hal itu secara historis berkaitan dengan kebebasan-kebebasan sipil, tetapi pada saat yang sama hak itu mempunyai implikasi

¹⁶ Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran Masalah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 41

¹⁷ Abdurrahman, *Op Cit*, hal. 12-13

¹⁸ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1973, hal. 6

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Bagian Pertama*, Jilid I, Jembatan Jakarta, 1975, hal. 8

²⁰ A.P. Parlindungan, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Alumni, Bandung, 1978

²¹ Abdurrahman, *Masalah Penataran Kembali Penggunaan, Kekuasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia*, Majalah Dialog No. 08 Tahun 1979, hal. 30

²² Liebenberg, *Socio-Economic Rights*, dalam Chaskalson et.al. (Penyunting), *Constitutional Law of South Africa*, Layanan Revisi 3, 1998, hal. 2

ekonomi yang kuat dan karena itu dalam perbincangan sering dihubungkan dengan hak sosial²³ hak atas kepemilikan merupakan hak sosial ekonomi, karena hak itu melindungi kepentingan-kepentingan ekonomi individual, tetapi perlindungan ini, paling tidak sampai sekarang, lebih memiliki sifat-sifat yang negatif karena menekankan tidak adanya campur tangan dari kekuasaan, ketimbang sifat-sifat positif yang menekankan langkah-langkah aktif negara untuk menjamin setiap orang yang sebenarnya menikmati hak atas kepemilikan.

Indikasi-indikasi adanya "sifat ganda" hak atas kepemilikan dapat pula ditemukan dalam penyusunan draf instrumen hak asasi manusia internasional. Misalnya, hak atas kepemilikan dibicarakan dalam draf Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOSBUD), tetapi pada waktu yang sama para penyusun menekankan bahwa hak atas kepemilikan tunduk pada pelaksanaan langsung, sama seperti hak yang termasuk dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (SIPOL)²⁴ Selama penyusunan Konvensi untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar (Konvensi Hak Asasi Eropa, ECHR) dan Protokol No. 1, 1952, beberapa suara kritis dilontarkan dengan masuknya hak atas kepemilikan. Ditegaskan bahwa hak atas kepemilikan seharusnya tidak dijamin, jikalau konvensi gagal menjamin hak sosial lainnya yang dimasukkan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) seperti hak untuk bekerja, dan hak atas standar hidup yang layak.²⁵ Alasannya ialah, bahwa dimasukkannya hak atas kepemilikan dalam konvensi, tetapi tanpa hak ekonomi dan sosial lainnya, akan menjadikan konvensi itu kelihatan reaksioner. Dalam sistem hak asasi Antar Amerika, hak atas kepemilikan dimasukkan dalam Konvensi Amerika Tentang Hak Asasi Manusia (AmCHR) yang, karena perkecualian berdasarkan Pasal 26 tentang kewajiban umum bagi pengembangan hak ekonomi, sosial dan budaya secara

progresif, terbatas hanya pada perlindungan hak sosial dan politik. Dalam Piagam Hak Asasi Manusia dan Rakyat Afrika (AfCHPR), yang meliputi baik hak sipil-politik, maupun hak sosial, budaya, ekonomi, hak atas kepemilikan terletak di antara dua kategori. Tetapi, Piagam Sosial Eropa (ESC) dan Protokol tambahan bagi Konvensi Hak Asasi Manusia Amerika (AmCHR) di bidang Hak Sosial Budaya, yang keduanya melindungi Hak Sosial Ekonomi, tidak mengandung ketentuan mengenai hak atas kepemilikan.

Hak kepemilikan dalam hukum hak asasi internasional telah menjadi bahan perdebatan. Negara-negara Barat, dengan Amerika di garis depan, ingin sekali memberikan perlindungan terhadap hak atas kepemilikan; sebaliknya negara-negara sosialis dan negara-negara Dunia Ketiga menekankan fungsi sosial hak tersebut, yang memungkinkan adanya intervensi atas nama kepentingan umum. Sejak akhir tahun 1980an, sebagian ketegangan-ketegangan ini telah mereda, menyusul terjadinya perubahan-perubahan politik dunia. Dampak dari perubahan ini pada hak atas kepemilikan termanifestasikan misalnya, dalam berbagai dokumen yang ditetapkan dalam proses Konferensi Kerja Sama Ekonomi Eropa (CSCE) dan juga draf baru konstitusi tentang bekas negara-negara komunis Eropa Timur dan Tengah, yang semuanya menjamin hak atas kepemilikan dan juga hak waris.²⁶

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Masyarakat adat, pertama dan terutama, muncul sebagai sebuah gerakan sosial menuntut keadilan dalam pembangunan. Masyarakat adat dalam upaya menuntut keadilan dalam konteks hak asasi manusia bagi masyarakat adat menghadapi dilema yang sangat sulit mereka atasi. Di satu sisi mereka diminta untuk menunjukkan bahwa mereka masih ada, di lain pihak keberadaan itu membutuhkan ketentuan-ketentuan yang diajukan

²³ Misalnya Hak Milik dimasukkan ke dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Warganegara, 1789, Pasal 2

²⁴ Komisi Hak Asasi Manusia, UN Doc E/CN.4/SR.302 dan 303

²⁵ Pernyataan yang sangat kuat pada poin ini adalah delegasi Swedia dan Inggris Raya *Collected Edition of the Travaux Preparatoires*, Jilid II, hal.54-56

²⁶ Lihat Z. Kedzia, *Social Rights in Eastern European Countries*, dalam *Schriften des Osterreichischen Instituts for Menschenrechte*, Jilid 3 (1991), hal. 237-266, di hal. 257-258

oleh Negara yang justru adalah pihak yang meminta masyarakat adat membuktikan keberadaan diri mereka.

- b. Dalam hal kewajiban negara untuk menghormati hak kepemilikan negara harus menahan diri untuk tidak mencampuri hak kepemilikan seseorang. Sesuai dengan uraian tentang perimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum serta fungsi sosial hak kepemilikan, maka kewajiban ini melarang negara untuk secara sewenang-wenang mencampuri hak milik seseorang dan menempatkan beban yang tidak masuk akal pada seorang individu. Sama halnya, kewajiban untuk melindungi, mensyaratkan negara untuk melindungi setiap orang dari campur tangan pihak ketiga, misalnya dengan menghukum tindak pencurian dan memelihara tata tertib sosial sedemikian rupa sehingga hak kepemilikan itu tidak hanya ilusi.

2. Saran

Untuk Indonesia, meskipun sampai saat ini mekanisme perlindungan yang tersedia masih sangat terbatas, hanya mencakup mekanisme yudisial, mekanisme negosiasi, serta pembaruan peraturan perundangan nasional, namun dengan adanya perkembangan maju di tingkat internasional masih tetap ada harapan bahwa di masa depan mekanisme internasional dapat juga dilakukan oleh masyarakat adat di Indonesia dengan lebih leluasa bila negara sudah menempuh jalur hak asasi manusia dengan lebih luas dan mendalam, dengan meratifikasi semua instrument hukum yang relevan dengan segala kelengkapan mekanisme proseduralnya yang nantinya akan dituangkan dan instrumen hukum (hukum organik) untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan.

DAFTAR PUSTAKA

Pranoto Iskandar, *Hukum HAM Internasional*, Sebuah Pengantar Konseptual, Cianjur, IMR Press, 2010.
Rhoda E. Howard, *Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya*, Penerjemah Nugraha

Kajtasungkana, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2000.

Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Penerbit Universitas, 1967.

Soleh Adiwinata *Pengertian Hukum Adat Menurut UUPA*, Alumni, Bandung, 1976.

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, *Catatan Hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara*, Hotel Indonesia, Jakarta 15-22 Maret 1999.

A. Harron Akram-Lodhi; *Third World Quarterly*, Volume 28, No. 8, 2007.

BPHN, Simposium UUPA dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa ini, Bina Cipta, Bandung, 1979.

Sunaryati Hartono, *Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia dan Tata Ekonomi Internasional Baru*, Majalah Hukum Nasional, BPHN No. 2 Tahun 1975.

Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembaharuan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978.

Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran Masalah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1979.

Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1973.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Bagian Pertama*, Jilid I, Jembatan Jakarta, 1975.

A.P. Parlindungan, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Alumni, Bandung, 1978

Abdurrahman, *Masalah Penataran Kembali Penggunaan, Kekuasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia*, Majalah Dialog No. 08 Tahun 1979.

Liebenberg, *Socio-Economic Rights*, dalam Chaskalson et.al. (Penyunting), *Constitutional Law of South Africa*, Layanan Revisi 3, 1998.

Z. Kedzia, *Social Rights in Eastern European Countries*, dalam *Schriften des Osterreichischen Instituts for Menschenrechte*, Jilid 3 (1991).