

EKSISTENSI HUKUM ADAT

:

KONSEPTUALISASI, POLITIK HUKUM DAN PENGEMBANGAN PEMIKIRAN HUKUM SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN HAK-HAK RAKYAT YANG ASASI

Soetandyo Wignjosoebroto

‘Hukum Adat’ adalah suatu konsep yang sebenarnya baru dikonstruksi pada awal abad 20, bersamaan waktu dengan diambilnya arah kebijakan etis dalam tata pemerintahan Hindia Belanda. Istilah dan konsep hukum adat ini konon dicipta oleh Snouck-Hurgronje, untuk kemudian dipopulerkan oleh van Vollenhoven dan diimplementasi secara efektif oleh ter Haar pada tahun 1930an. Sebelum masa berpengaruhnya kaum etisi (yang mulai mencoba memahami dan memberikan apresiasi kepada prestasi kultural bangsa-bangsa pribumi di Nusantara) itu, tidaklah istilah dan konsep hukum adat itu dikenal dan diangkat dalam berbagai wacana. Sepanjang belahan akhir abad 19, yang diawali oleh kebijakan kolonial untuk mengembangkan tata hukum di negeri koloni ini secara disadari, istilah yang dipakai adalah ‘*de gebruiken, gewoonten and godsdienstige instellingen der inlanders*’ (kelaziman, kebiasaan dan lembaga-lembaga keagamaan orang-orang pribumi).

Adalah kebijakan kolonial yang paling awal untuk mengingkari eksistensi ‘*de gebruiken, gewoonten en godsdienstige instellingen der inlanders*’ itu sebagai hukum yang bisa difungsikan untuk mengintegrasikan organisasi kehidupan yang berskala atau berformat antar-lokal. Peningkaran seperti itu lebih nyata lagi manakala pada waktu itu para pengambil kebijakan dan pemegang tampuk pemerintahan mengkonsepkan hukum sebagai *lege* alias hukum perundang-undangan yang mempunyai bentuk yang positif tertulis. Mengidentifikasi ‘hukum’ sebagai ‘hukum perundang-undangan’, para pejabat pemerintahan telah tergerak untuk memberlakukan hukum tertulis (yang sebenarnya diperuntukkan golongan penduduk Eropa) juga untuk golongan penduduk lainnya, juga untuk yang pribumi,

Kebijakan unifikasi hukum – yang pada waktu itu disebut kebijakan *eenheidsbeginsel* – ditinggalkan setelah terjadinya perdebatan yang berlangsung lebih dari satu dasawarsa lamanya. Akan tetapi, ditinggalkannya kebijakan seperti itu bukanlah karena alasan-alasan yang prinsipial, melainkan karena tiadanya kecukupan dana untuk membangun sistem hukum kolonial yang berlaku untuk semua golongan penduduk itu. Kebijakan unifikasi atas dasar kebijakan ‘hukum Eropa untuk semua golongan penduduk’ dihidupkan kembali pada awal abad 20, sejalan dengan upaya penguasa kolonial untuk membangun sistem bisnis (agribisnis di Jawa, pertambangan di luar Jawa, dan transportasi darat dan laut di seluruh negeri). Pada saat itu pulalah, bersamaan waktu pula dengan mulai maraknya perhatian dan respek kaum orientalis kepada kultur pribumi, bangkit perlawanan terhadap upaya menghidupkan kembali kebijakan *eenheidsbeginsel*.

Semuapun tahu bahwa perlawanan utama pada tahun-tahun itu dilakukan oleh van Vollenhoven dan para penyokong gagasan politik etik dan para akademisi yang berkhidmat di Universitas Leiden. Sebenarnya van Vollenhoven itu seorang legis juga, yang percaya bahwa hukum perundang-undangan itu akan lebih fungsional

untuk menata kehidupan suatu negeri yang akan dikelola berdasarkan prinsip-prinsip negara modern. Menjelang terealisasinya kebijakan desentralisasi yang secara bertahap hendak menjadikan Tanah Hindia suatu negeri dengan badan pemerintahan yang berkewenangan mengurus kepentingan dan anggaran belanjanya sendiri (*een zelfbestuur*), modernisasi sistem hukum menuruti model Eropa memang diperlukan. Walaupun demikian, sesungguhnya yang ditentang oleh van Vollenhoven bukanlah niat untuk memodernisasi dan memformalisasi tatanan hukum di Tanah Hindia ini itu sendiri. Yang ditentang olehnya adalah niat pemerintah kolonial untuk menjadikan substansi hukum Barat sebagai materi hukum perundang-undangan yang akan diberlakukan di dan untuk suatu negeri yang mayoritas penduduknya telah mempunyai hukumnya sendiri.

Dasawarsa 1920an melihat perkembangan yang mengesankan mengenai kian menguatnya posisi hukum adat dalam kebijakan hukum kolonial. Pada dasawarsa itu jumlah orang pribumi yang berketerpelajaran Barat telah cukup bertambah, sebagian bahkan memperoleh pendidikannya di Negeri Belanda. Gerakan sosial-politik mereka yang berketerpelajaran Barat ini telah kian nyata dari hari ke hari. Kesadaran mereka yang nasionalistik, berimbunan kesadaran untuk kembali ke kebudayaan sendiri, amat mendasari gerakan-gerakan mereka itu. Sumpah Pemuda tahun 1928, yang juga mengikrarkan untuk menjadikan hukum adat sebagai asas-asas hukum Indonesia di masa mendatang, adalah salah satu indikator yang nyata dari gerakan modernisasi di kalangan kaum terpelajar pribumi, namun dengan tetap mempertahankan warisan kultural dari bumi sendiri yang asali sebagai substansi utamanya.

Berseiring dengan menguatnya gerakan sosial-politik yang nasionalistik itu, kebijakan *eenheidsbeginsel* yang hendak menekankan keutamaan hukum Barat mulai ditinggalkan pemerintah. Namun ini tidak berarti bahwa kebijakan *eenheidsbeginsel* itu sendiri hendak ditinggalkan sepenuhnya oleh pemerintah. Kesatuan hukum tetap diusahakan, walaupun kini strateginya tidak lagi tertengarai sebagai upaya untuk mentransplantasikan hukum Barat ke raanah yurisdiksi pribumi. Unifikasi dilakukan dengan strategi kerja merencanakan pembentukan undang-undang mengenai objek-objek yang sama-sama belum (banyak) diatur, baik oleh hukum yang selama ini berlaku untuk golongan penduduk Eropa maupun oleh hukum adat.

Inilah model strategi pembangunan hukum colonial yang disebut (oleh John Ball) *enlightened dualism*. Dualisme macam ini adalah dualisme yang memang akan diteruskan, akan tetapi dengan tetap memperhatikan kemungkinan unifikasi di masa-masa mendatang, yang bagaimanapun juga akan dan harus dikerjakan secara berhati-hati. Penghati-hatian dikerjakan dengan mencoba menseleksi objek-objek yang dinilai 'netral' -- atau yang sudah bisa dinetralisasi -- untuk bisa segera diundangkan. Dari sisi pandangan para pembela hukum adat, bagaimanapun juga *enlightened dualism* itu berhakikat sebagai dualisme, yang membenarkan pembedaan hukum antar-golongan atas dasar perbedaan kebutuhan hukumnya.

Maka, ada tak ada *enlightened dualism* yang menyimpan niat unifikasi sebagai suatu agenda tersembunyi, eksponen hukum adat -- yang pada dasawarsa 1930an sudah bukan lagi van Vollenhoven melainkan ter Haar yang berperan -- mencoba memperteguh posisi hukum adat di dalam tata hukum kolonial. Berbeda dengan van Vollenhoven yang hendak memposisikan hukum adat ke dalam tata hukum kolonial lewat proses legislasi, ter Haar melakukan kerja itu lewat proses yudisial. Apabila van Vollenhoven menyarankan positivisasi hukum adat dengan cara membentuknya dalam bentuk hukum undang-undang, ter Haar mengambil jalan pintas dengan

muridnya,, untuk mengkaji keputusan-keputusan para kepala adat dan menjadikannya sebagai rujukan apabila suatu perkara antara pihak-pihak yang pribumi, dan terbilang subjek hukum adat, harus diputusi.

Perjuangan untuk mempertahankan hukum adat pada era kolonial ternyata menjadi kehilangan momentumnya, sejalan dengan tak lagi diakuinya secara yuridis penggolongan penduduk. Pada zaman pendudukan balatentara Jepang, penggolongan penduduk yang pada masa pemerintahan kolonial dijadikan dasar kebijakan dualisme, ditiadakan. Hapusnya penggolongan penduduk menjadikan soal dualisme, yang di satu sisi dapat dijadikan tembok pertahanan hukum adat dari tekanan hukum Eropa, telah menjadikan hukum adat menjadi terdedah dari kemungkinan didesak ke pinggir oleh politik hukum yang hendak meminggirkan peran hukum adat yang “milik” rakyat dan “hanya” berlaku dalam ruang lingkup yang lokal-etnik saja itu.

Sementara itu, pada era pasca kolonial ini, tiba-tiba saja para yuris nasionalis tak lagi mengambil sikap defensif, dalam arti meneguhkan eksistensi hukum adat sebagai simbol resistensi mereka terhadap masuknya hukum asing. Alih-alih demikian, setelah menjadi penguasa-penguasa baru, secara ofensif mereka bergerak untuk lebih meneguhkan eksistensi hukum nasional yang mereka pandang akan dapat lebih berfungsi guna membangun suatu negara baru yang merdeka, mengatasi keterpilah-pilahan etnik. Nasionalisme, dan sentralisme yang dihidupkan kembali selama masa pendudukan balatentara Jepang, telah memperlemah posisi hukum adat dalam perancangan hukum nasional.

Sementara itu pula, aturan peralihan UUD-45 -- yang menasionalisasi dan yang dengan demikian juga meneruskan berlakunya seluruh hukum perundang-undangan kolonial yang bersemangatkan unifikasi -- telah pula menjadikan hukum adat yang lebih bersemangatkan pluralisasi itu tak banyak tertengok. Sebagaimana telah diketahui, di bawah pengelolaan ter Haar, sepanjang babakan akhir pemerintahan kolonial, positivisasi hukum adat tidak berlangsung lewat proses legislasi sebagaimana dipikirkan oleh van Vollenhoven melainkan lewat proses-proses yudisial. Berkenyataan seperti itu, hukum adat “hanya” terdokumentasi dalam naskah-naskah yurisprudensi, sedangkan semuapun tahu bahwa di negeri-negeri yang menganut tradisi *civil system* Perancis, seperti antara lain Indonesia ini, bahan-bahan hukum yang eksis sebagai yurisprudensi tidaklah pernah ditengok sebagai sumber hukum formal yang utama.

Eksistensi dan fungsi hukum adat menjadi kian minimal lagi tatkala perjuangan untuk pembangunan hukum nasional diidentikkan dengan upaya untuk menciptakan hukum revolusi (pada era Presiden Soekarno) dan kemudian (pada era Presiden Soeharto) untuk membangun hukum yang berfungsi sebagai alat untuk merekayasa masyarakat. Karena hukum revolusi dan hukum yang difungsikan *as a tool of social engineering* ini dalam konsepnya, secara implisit, merupakan hukum baru yang anti-kolonial dan anti-tradisi, dapatlah dimengerti kalau hukum adat tidak akan terkualifikasi ke dalam kategori hukum yang dikonsepsikan sebagai hukum revolusi atau hukum perekayasa sosial itu.

Ditinggalkannya ide untuk menjadikan hukum adat -- atau setidaknya-tidaknya segala asasnya -- sebagai materi utama hukum nasional, sebagaimana yang sebenarnya pernah diucapkan sebagai bagian dari ikrar dalam acara Sumpah Pemuda 1928, telah membuka ruang peluang kepada hukum Barat dan hukum syari'ah untuk mengedepan sebagai alternatif yang dapat dinasionalisasi sebagai hukum nasional. Karena hukum adat masih kental bernuansa hukum rakyat yang etnik-lokal, maka

upaya mengangkatnya melintasi perbatasan sosial-kultural etnisitas terasa lebih banyak sulitnya daripada mudahnya. Tak ayal lagi, walaupun hukum adat masih eksis sebagai hukum rakyat, batas yurisdiksi berlakunya tak lebih daripada hukum yang informal, yang oleh sebab itu ditegakkan atas dasar kekuatan masyarakat dan ekstensitas serta intensitas kesetiaan para partisipan kulturalnya saja.

Akhir-akhir ini tuntutan-tuntutan untuk memperhatikan hukum adat mulai mengedepan lagi, tidak untuk secara total diakui sebagai – atau sebagai bagian dari – hukum nasional, akan tetapi untuk secara khusus diperankan dalam berbagai persoalan yang bersangkutan dengan ihwal penyelesaian kasus-kasus pertanahan. Tatkala hukum adat sudah tak lagi memperoleh peran dalam percaturan hukum di Indonesia, hak-hak rakyat atas tanah -- yang semula cukup terlindung atas dasar hukum adat, dan bahkan juga atas dasar hukum kolonial (seperti antara lain *Agrarische Wet 1870*) – menjadi tersudut dalam suatu situasi yang rawan. Apabila tiadanya peran hukum adat dalam menyelesaikan persoalan keluarga atau waris tak terlalu merisaukan warga masyarakat hukum adat, tidak demikianlah kenyataannya apabila sudah menyangkut persoalan hak ulayat dan/atau hak milik tanah.

Apabila hukum perundang-undang Republik Indonesia boleh dikatakan tidak terlalu bersemangat memasuki persoalan-persoalan hukum keluarga dan hukum waris, tidak demikianlah kenyataannya dalam persoalan pertanahan. Mungkin ada anggapan bahwa persoalan pertanahan adalah permasalahan yang lebih masuk ke dalam kategori netral, yang oleh sebab itu hukum agama tidak akan banyak menghalang kebijakan-kebijakan pemerintah untuk mengaturnya demi kepentingan pembangunan nasional. Maka dalam permasalahan pertanahan inilah kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat lokal yang hendak bertahan bersaranakan hukum adat akan berjumpa secara berhadapan. Manakala hukum agama tidak berbicara secara cukup berarti tentang masalah pertanahan dan sumberdaya agraria pada umumnya, tak pelak lagi, dalam perkara ini, rakyat tak akan mungkin lain daripada memperjuangkan kepentingannya atas dasar hukum adat (yang dalam urusan ini harus ditegakkan dan dikukuhkan kembali keberadaannya).

Akan tetapi, pada era Republik pasca-kolonial ini eksistensi dan peran hukum adat dalam perkara pertanahan sudah tidak sekuat dahulu, ketika eksistensinya sampai batas tertentu masih memperoleh pengakuan justru oleh pemerintah kolonial. Apabila hukum perundang-undangan kolonial masih mengakui hak-hak individual orang-orang pribumi (sekalipun baru berupa hak *ipso/de facto* yang disebut *bezitsrecht*), dan mengakui pula hak-hak kolektif desa dan masyarakat-masyarakat hukum adat lainnya, perundang-undangan Republik justru tidak demikian. Pasal 33 ayat 2 UUD-45 yang menyatakan bahwa ‘bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara’ telah menjadi dasar pembenar konstitusional untuk memperkecil eksistensi dan kompetensi komunitas-komunitas lokal, dengan hukum adatnya, untuk menguasai bumi, air dan sumberdaya agraria lain yang berada di tempat.

Implementasi ketentuan konstitusional sebagaimana yang terbaca dalam Undang-Undang no. 5 tahun 1960 (UUPA) pun – seperti yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat 1 -- menegaskan dengan jelasnya kepenguasaan negara atas bumi dan air itu. Lebih lanjut, masih pada pasal 2 itu, ayatnya yang ke-2 menyatakan bahwa hak menguasai oleh negara itu itu harus diartikan sebagai pemberian wewenang kepada pejabat negara untuk “... mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air ...”. Walaupun pasal 2 pada ayat berikutnya, yang nomor 3, menyatakan bahwa wewenang yang disebutkan pasal 2 ayat 2 itu harus

“ ... digunakan untuk mencapai sebesar kemakmuran rakyat ...”, namun semua itu haruslah dimengerti “... dalam arti kebangsaan, ... dan negara hukum Indonesia yang merdeka dan berdaulat ...”.

Pada hakikatnya, pasal 2 UUPA 1960 ini merupakan pernyataan mengenai telah dinasionalisasinya seluruh kekayaan agrarian yang semula berada di bawah yurisdiksi hukum adat. Pembeneran nasionalisasi ini selalu didasarkan pada hak kolektif suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat. Kalaupun pasal 5 UUPA 1960 secara basa-basi menyatakan bahwa “... yang berlaku ... ialah hukum adat ...”, namun dinyatakan juga di situ pembatasannya, ialah bahwa pengakuan akan berlakunya hukum adat itu dibatasi “... sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional ...”. Walhasil, di tengah situasi yang telah kian kapitalistik -- yang berkonsekuensi pada terjadinya proses desakralisasi atas objek-objek hukum macam apapun, juga atas tanah yang di tengah alam pembangunan telah dibilangkan ke dalam golongan objek netral yang boleh dipasarkan – eksistensi hukum adat swecara social, dalam kenyataannya, lalu menjadi amat kurang signifikan.

Berkenyataan seperti itu, terjadilah kelangkaan tanah dan sumberdaya agraria lainnya bagi sesiapaupun yang mendudukkan diri sebagai subjek hukum adat. Kelangkaan seperti ini tentu saja tidak pertama-tama dalam artinya yang fisik, akan tetapi lebih bersebab dari tertutupnya akses oleh hukum ke arah kesempatan menguasai tanah/sumber agrarian. Tanah dan sumberdaya agrarian mungkin saja dalam wujudnya yang fisik masih limpah ruah, akan tetapi sungguh sulit diakses oleh mereka yang tidak mau dan/atau tidak mampu mendayagunakan hukum perundang-undangan nasional.

Kelangkaan yang bukan karena alasan kenyataan fisiknya (*ipso facto*) melainkan karena alasan hukum (*ipso jure*) seperti ini bukannya muhal akan bisa amat membahayakan persatuan nasional. Seperti yang pernah dinyatakan oleh seorang tokoh di Kalimantan Barat lama berselang, “.. lebih enak jadi orang Dayak daripada jadi orang Indonesia, ... jadi orang Dayak bisa punya hutan, jadi orang Indonesia tidak bisa punya hutan”. Adalah banyak harapan orang-orang daerah, bahwa realisasi desentralisasi dalam tata pemerintahan di negeri ini akan dapat membantu pemerkuatan kembali eksistensi hukum adat. Kalaupun hukum adat ini tidak sempat dibentuk dalam wujudnya sebagai hukum perundang-undangan nasional (yang akan dapat difungsikan sebagai sumber hukum yang formal), setidaknya dapatlah hukum adat ini bisa difungsikan sebagai sumber hukum yang materiil oleh sesiapaupun yang tengah menangani masalah pertanahan di daerah.

000000