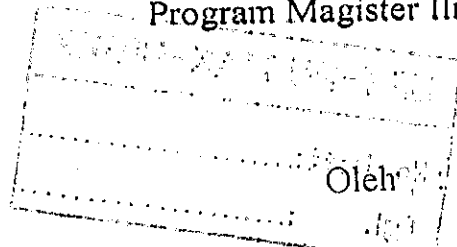




DOMINASI KEKUASAAN NEGARA TERHADAP TANAH
MENGGESER KEDUDUKAN HAK-HAK ULAYAT
PERSEKUTUAN HUKUM ADAT DI INDONESIA

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum



SUDARYANTO, SH
NIM. B 102940108

PEMBIMBING :

PROF. IGN. SUGANGGA, S. H

PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002

DOMINASI KEKUASAAN NEGARA TERHADAP TANAH
MENGGESER KEDUDUKAN HAK-HAK ULAYAT
PERSEKUTUAN HUKUM ADAT DI INDONESIA

Disusun Oleh :

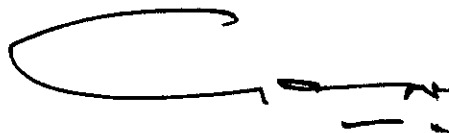
SUDARYANTO, SH
NIM. B102940108

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. IGN. Sugangga, S. H

Mengetahui,

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



DR. Barda Nawawi Arief, S. H

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin. Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya-lah Tesis ini dapat diselesaikan.

Tesis ini berjudul : “Dominasi Kekuasaan Negara Terhadap Tanah Menggeser Kedudukan Hak-Hak Ulayat Persekutuan Hukum Adat di Indonesia“, ini disusun untuk melengkapi persyaratan dalam memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih mempunyai kekurangan-kekurangan di karenakan keterbatasan yang ada pada penulis. Meskipun demikian penulis telah berupaya semaksimal mungkin agar Tesis ini tersusun dengan baik.

Disamping itu, dalam penulisan Tesis ini penulis mendapat bantuan dan bimbingan dari semua pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, baik berupa moril maupun materiil. Oleh karena itu dengan segala ketulusan dan kerendahan hati, pada kesempatan yang baik ini perkenankanlah penulis menghaturkan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
2. Bapak Prof. IGN. Sugangga, SH, selaku Dosen Pembimbing yang banyak memberikan bimbingan dan petunjuk dalam penyelesaian Tesis ini.

3. Segenap Bapak dan Ibu Dosen pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah banyak memberi bekal ilmu pengetahuan dan mendidik penulis selama berada di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
4. Seluruh karyawan dan karyawan Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang banyak membantu kelancaran urusan akademik.
5. Sahabat-sahabat dan semua pihak yang telah banyak memberikan bantuan dalam penulisan Tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Tak lupa ucapan terima kasih ini penulis tujukan kepada seluruh keluarga yang telah memberikan dukungan dan sepuh hati.

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati penulis mohon maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan yang ada dan tidak lupa kritik dan saran penulis harapkan demi kesempurnaan Tesis ini. semoga Tesis ini bermanfaat bagi kita semua. Amin.

Semarang, Januari 2002

Penulis

RINGKASAN

Terjadi inkonsistensi hukum tanah di Indonesia. Hal tersebut dapat diindikasikan dari kurangnya penghargaan terhadap hak-hak adat atas tanah (hak ulayat), terutama jika berbenturan dengan "kepentingan umum". Secara tegas (impiris maupun yuridis formal) bahwa hukum agraria Indonesia adalah hukum adat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960, tetapi dalam pelaksanaannya ketentuan hukum (UU No. 5/1960) yang secara hirarki mempunyai kedudukan kuat, menjadi lemah oleh peraturan yang ada dibawahnya.

Memberikan hak ulayat kepada rakyat merupakan suatu kewajiban konstitusional. Oleh karena itu, setiap bentuk kebijakan tentang kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah merupakan hak asasi rakyat pemegang hak ulayat. Penyelesaian berbagai kasus tanah tidak pernah terselesaikan secara tuntas. Kasus yang diproses dengan memakan banyak waktu sering tetap merugikan hak ulayat rakyat, apalagi dengan "senjata politik" pemerintah yang mempunyai hak atas penguasaan tanah.

Dalam era reformasi dimana seluruh bangsa dan negara Indonesia melakukan reorganisasi, restrukturisasi, dan reorientasi tata kehidupan berbangsa dan bernegara, sudah seharusnya dilakukan pula reformasi di bidang hukum. Hukum yang ditempatkan sebagai panglima, sudah seharusnya mampu memberikan jaminan dan kepastian hukum, sehingga dapat ditegakkannya hak-hak rakyat. Apalagi yang berkaitan dengan hak atas tanah rakyat (hak ulayat).

Dengan berpijak pada pendapat diatas, maka penelitian yang dilakukan bertujuan untuk mengetahui gambaran permasalahan yang diajukan meliputi : (1) Dasar hukum apa yang memberikan hak kepada negara untuk mendominasi tanah dengan menggeser hak ulayat ; (2) Sebagai hukum positif, hak ulayat atas tanah adat mempunyai kekuatan hukum, mengapa dapat digeser ; (3) Bagaimana cara yang dapat dilakukan oleh masyarakat untuk melindungi hak ulayat dari kesewenang-wenangan negara ; (4) Bagaimana cara penyelesaian yang harus dijalani oleh masyarakat dalam sengketa tanah dengan negara.

Penelitian menggunakan metode analisa kualitatif dengan pendekatan normatif atau *legal research*. Data sekunder yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan dan hasil seminar beberapa kalangan mengenai hak ulayat rakyat. Penelitian kepustakaan yang dilaksanakan bertujuan mengetahui penyelesaian kasus hukum tanah secara konstruktif.

Dari hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum pertanahan nasional adalah hukum adat sudah merupakan legalisasi hukum adat berlaku sebagai hukum positif di Indonesia. Oleh karena itu segala peraturan yang timbul setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 secara hirarkis tidak dapat bertentangan atau mengatur yang melebihi ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

Diperlukan adanya kesadaran hukum dan ketetapan hukum dari semua pihak baik kalangan pemerintah sebagai aparaturnya penegak hukum maupun masyarakat sebagai subjek dan objek hukum dimana hukum diperlakukan sebagai pranata sosial untuk melindungi dan /atau memberikan hak yang sebenarnya dengan perlakuan yang benar terhadap hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat. Hal tersebut pada saat ini dirasakan sangat penting mengingat perkembangan Indonesia ke depan akan lebih banyak berorientasi pembudidayaan sumberdaya alam yang secara adat dilekati hak ulayat . Hukum harus menciptakan keseimbangan antara hak dan kewajiban baik yang ada dan menjadi milik masyarakat maupun hak dan kewajiban penguasa di dalam pemerintahan. Yang perlu ditekankan dalam hal upaya perlindungan terhadap hak ulayat adalah peranan pemerintah paling tidak dapat bersikap seperti pemerintahan kolonial Belanda yang hanya berwenang melakukan pengaturan, pemanfaatan lahan atau tanah (sewa guna untuk perkebunan), tidak berusaha untuk menguasai.

THE DOMINATION of STATE'S POWER to THE LAND
LAYS ASIDE THE POSITION of *ULAYAT* RIGHT of
CUSTOM LAW UNION in INDONESIA

By :
SUDARYANTO, SH

ABSTRACTION

The land dispute began to rise on the surface when the government acted the natural resources as one of the state's income resources. The Awarding The Right to Manage the Forests, the coal mining and the use of other mineral resources. A small ripple of land dispute with the custom community once emerged, when the government was carrying out transmigration program, in order to spread out the inhabitant. But the dispute could be fainted by sociological approaches, where the communication between the custom community and the newcomer could be well established, apart from the case of natural resources usage which offended the custom right. For instance, the coal mining in Kalimantan, Sumatera, and other regions in Indonesia. Those natural resources usage were sacrificing the importance side and the law rights of custom community. The right to dominate the land by the custom community (*ulayat*), was disturbed by the government domination, which often to be protected by the public interest.

By using qualitative research method and normative approaches, we would like to exam what law base which gave the right to the state in dominating the land, thus laying aside the *ulayat* rights. Besides, the *ulayat* rights is the valid positive law in Indonesia.

In today reformation era, the efforts in maintaining the law should be carried out consequently by paying attentions to the people's rights, as the holder of the state's power. From the research results, it could be known that later, the regulations which are said as "technical-administrative"; caused some problems both in law theories view and in its practices, which often unfair. From the view of law theories, the making of the rules about the releasing processes by the government are such a violation, because it's a kind of attacking the existing Act certainty with a "torpedo" and imperatively rules the processes. Precisely, those pragmatic policies violate the "hierarchy" of the law order. That is why the seminar about The Law Sides of City and Regions Managing which held in the late November 1977 in Ambon, had distinctly perceived the Rule of The Internal Affair Minister about the land releasing.

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|---------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| RINGKASAN | v |
| ABSTRAK DALAM BAHASA INGGRIS | vii |
| DAFTAR ISI | ix |
| DAFTAR GAMBAR | xi |
| DAFTAR LAMPIRAN | xii |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| 1.1. Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2. Identifikasi Dan Perumusan Masalah | 8 |
| 1.3. Tujuan Penelitian | 10 |
| 1.4. Kegunaan Penelitian | |
| 1.4.1. Kegunaan Teoritis | 10 |
| 1.4.2. Kegunaan Praktis | 11 |
| 1.5. Metode Penelitian | 11 |
| 1.6. Kerangka Pemikiran | 20 |
| 1.7. Sistematika | 21 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| 2.1. Hukum Sebagai Pranata Sosial | 23 |
| 2.2. Hirarki Hukum | 37 |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS | |
| 4.1. Dominasi Negara Terhadap Tanah | 45 |
| 4.2. Hak Ulayat Sebagai Hukum Positif | 71 |
| 4.3. Upaya Perlindungan Terhadap Hak Ulayat | 75 |
| 4.4. Cara Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Ulayat | 79 |

| | | |
|----------------|-----------------------|-----|
| BAB V | PENUTUP | |
| | 5.1. Kesimpulan | 89 |
| | 5.2. Saran | 91 |
| DAFTAR PUSTAKA | | 94 |
| LAMPIRAN | | 102 |

DAFTAR GAMBAR

| Nomor | | Halaman |
|-------|---|---------|
| 1. | Gambar Stufen Theorie Kelsen | 39 |
| 2. | Gambar Theorie Vom Stufenaufbau Der Rechtsordnung Nawiasky – Kelsen | 40 |
| 3. | Gambar Tata Susunan Norma Hukum Di Indonesia | 41 |

DAFTAR LAMPIRAN

| | Halaman |
|----------------|---------|
| Lampiran | 102 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Diberbagai bagian Indonesia terdapat lingkungan hak ulayat yang satu sama lain dipisahkan oleh wilayah-wilayah tak bertuan yang luas. Di bagian-bagian lain terdapat wilayah-wilayah yang disitu hampir tidak ada sebidang tanahpun yang termasuk dalam hak ulayat. Hak ulayat itu di tempat yang satu masih kuat, sedang ditempat yang lain sudah lemah. Dan gejala yang bersifat umum ialah semakin maju dan bebas penduduk dalam usaha-usaha pertaniannya, semakin lemahnya hak ulayat itu dengan sendirinya. Akhirnya jika hak ulayat itu sudah lemah sama sekali, maka dengan sendirinya hak perorangan (hak milik Bumiputra) akan berkembang dengan pesatnya.

Fakta tersebut dapat dirumuskan demikian hak ulayat dan hak perorangan itu bersangkut paut dalam hubungan kempis mengembang, desak mendesak, batas membatasi, mulur mungkrut tiada henti. Di mana hak ulayat kuat, di situ hak perorangan lemah, demikian pula sebaliknya.¹⁾

Hak purba persekutuan hukum diakui dengan tegas di dalam UUPA (UU. No. 5/1960 LN. 1960/104). Dalam Pasal 3 dinyatakan : “ Dengan

¹⁾ Imam Sudiyat, Hukum Adat Sketsa Asas, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal. 3

mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyatannya 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 (hukum) lain yang lebih tinggi “.

Tentang pelaksanaan hak ulayat itu dijelaskan dalam Pasal 5 UUPA sebagai berikut “ 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 berdasarkan hukum agama “.

Ini berarti berdasarkan hak ulayat yang bersumberkan hukum adat ini, masyarakat hukum yang bersangkutan tidak boleh menghalangi pemberian hak guna usaha yang hendak dilakukan oleh Pemerintah.

Jika Pemerintah misalnya hendak melaksanakan pembukaan hutan secara besar-besaran dan teratur dalam rangka proyek-proyek besar untuk penambahan bahan makanan dan transmigrasi, maka hak ulayat dari suatu masyarakat Hukum Adat tidak boleh dijadikan penghalang. Jika hak ulayat dari masyarakat hukum itu dapat menghambat dan menghalangi sesuatu, maka

kepentingan umum akan dikalahkan oleh kepentingan masyarakat-masyarakat hukum yang bersangkutan. Ini tidak dapat dibenarkan, dengan kata lain kepentingan suatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan negara.

Di dalam Memori Penjelasan ditegaskan “ Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini suatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari hubungan dengan masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan.

Jika dipertahankan sikap demikian, maka ini terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi :

“ Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33/3 UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat “.

Tetapi penguasaan ini memang harus “ digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur “ (Pasal 2/3 UUPA). Diantara hak ulayat dan undang-undang pokok agraria seringkali terjadi kerancuan atau belum dipahami oleh masyarakat. Demikian pula di dalam pemanfaatan tanah

seringkali oknum-oknum tertentu memanfaatkan ketidak mengertian rakyat atas hak-haknya dengan menggunakan kekuatan kekuasaan. Dalam praktek pemanfaatan tanah seringkali digunakan oleh oknum-oknum tertentu untuk memanfaatkan 'kepentingan umum' sebagai dasar menguasai dan memanfaatkan tanah, yang oleh Undang-Undang Agraria dapat mematahkan hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat setempat. Konflik soal tanah seringkali berkisar pada masalah penguasaan tanah tanpa hak dan masalah ganti rugi yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat.

Sengketa tanah mulai muncul kepermukaan ketika pemerintah memberdayakan sumber daya alam sebagai salah satu sumber pendapatan negara. Pemberian Hak Pengelolaan Hutan, penambangan batu bara dan pemanfaatan sumber daya mineral lainnya. Riak kecil sengketa pertanahan dengan masyarakat adat memang pernah muncul, ketika program transmigrasi dilaksanakan pemerintah dalam rangka penyebaran penduduk. Tetapi sengketa yang timbul dapat diredam dengan pendekatan-pendekatan sosiologis, dimana komunikasi antara masyarakat adat dengan pendatang dapat terjalin dengan baik. berbeda dengan kasus pemanfaatan sumber daya alam yang menyinggung hak adat. Misalnya penambangan batu bara di daerah Kalimantan, Sumatera dan daerah-daerah lain di Indonesia. Pemanfaatan sumber daya alam tersebut ternyata mengorbankan sisi kepentingan dan hak hukum masyarakat adat. Hak

penguasaan tanah oleh masyarakat adat (ulayat), terganggu oleh dominasi pemerintah, yang seringkali berlindung pada kepentingan umum.

Kalau pemahaman “kepentingan umum” adalah kepentingan pemerintah membiayai pembangunan, maka pengertian kepentingan umum tersebut masih dapat ditolelir. Tetapi jika kepentingan umum tersebut hanya menguntungkan segelintir pengusaha, maka hak-hak rakyat yang harus disejahterakan perlu pula diwujudkan. Tingkat pengrusakan dari pemanfaatan sumber daya alam sangat tinggi. Kerusakan lingkungan hidup sudah tidak lagi memperhatikan kepentingan dan hak masyarakat, sehingga menimbulkan konflik antara masyarakat setempat dengan perusahaan yang memanfaatkan sumber daya alam yang ada di tanah hak ulayat rakyat.

Dominasi pemerintah untuk menguasai tanah-tanah yang ada di wilayah kekuasaan pemerintah memang sangat mutlak, kendati dalam Pasal 5 UU Pokok Agraria, 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....”. Selanjutnya Penjelasan Umum III (1) UU Pokok Agraria menyatakan, “...oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar 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. ... hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal .”

Dua rumusan kalimat tersebut di atas dapat menjelaskan “pengakuan bersyarat” dari hukum negara terhadap posisi hukum adat. Pada satu sisi, negara ingin memberikan pengakuan terhadap hak ulayat, yang berarti pengakuan terhadap hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia. Namun pada sisi lain, negara mencurigai hukum adat telah dipengaruhi oleh kapitalisme dan feodalisme. Kedua faham tersebut tidak dikehendaki tumbuh dalam negara Indonesia yang baru, termasuk dalam bidang Agraria. Penjelasan Umum III (1) UUPA tersebut merupakan manifestasi dari penolakan bangsa Indonesia terhadap bekas penjajahnya yang kapitalis dan juga penolakan terhadap feodalisme.

Menurut pembuat UUPA kedudukan hukum adat tersebut harus disesuaikan dengan negara Indonesia, melalui peleburan persekutuan-persekutuan masyarakat adat tersebut hal mana menyebabkan yurisdiksi politik dan hukum masyarakat adat atas teritorinya beralih dan / atau dialihkan pada negara. Dalam pikiran pembuat UUPA, ada asumsi bahwa “...oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah merupakan bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara

Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada di tangan kepala suku / masyarakat hukum adat / desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnyadengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai / ulayat seluruh wilayah negara”²⁾

Karena telah terjadi peralihan yurisdiksi politik dan hukum, maka dengan sendirinya sistem tenurial adat yang melekat pada sumber-sumber agraria di berbagai teritori adat juga beralih pada negara. Dalam Penjelasan Umum II (1) UUPA, analogi tersebut berbunyi “.... Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang diperjuangkan oleh bangsa secara keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian yang demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.”

²⁾ Iman Soetikno, Politik Agraria Nasional, Yogyakarta: UGM Press, 1990, 49-50

UUPA yang mengatur tentang hak dan pemanfaatan tanah diatur menurut hukum adat, tetapi berbagai produk perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam dan mineral banyak yang tidak merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum adat, sehingga memunculkan berbagai kasus hukum diberbagai daerah dan wilayah Indonesia.

Bertolak dari alasan seperti tersebut di atas, maka penulis melakukan penelitian mengenai “ Dominasi Kekuasaan Negara Terhadap Tanah Menggeser Kedudukan Hak-Hak Ulayat Persekutuan Hukum Adat di Indonesia “

1.2. Identifikasi Dan Perumusan Masalah

Mengingat luasnya permasalahan yang berkaitan dengan hak kepemilikan dan penggunaan tanah di Indonesia, maka penulis merasa perlu untuk mengidentifikasi permasalahan penelitian dengan pengertian-pengertian sebagai berikut :

1. Yang dimaksud dengan Dominasi Negara dalam penelitian ini adalah dominannya (kedudukan utama atau berperan utama) negara dalam penguasaan tanah berdasarkan perundang-undangan.
2. Yang dimaksud dengan negara adalah kesatuan hukum suatu wilayah atau daerah dengan memenuhi persyaratan :

- a. Memiliki wilayah atau daerah dengan batas-batas tertentu.
 - b. Mempunyai pemerintahan yang berdaulat.
 - c. Mempunyai masyarakat dan / atau warga negara.
 - d. Mempunyai kesatuan hukum berdasarkan komitmen masyarakatnya atau berdasarkan kontrak sosial.
3. Yang dimaksud dengan “menggeser” adalah merubah posisi suatu benda atau sesuatu yang lain dari tempat kedudukan yang satu ke tempat kedudukan yang lain dan tidak berarti menghilangkan atau menganggap hilang benda atau sesuatu yang lain itu.
4. Yang dimaksud dengan hak ulayat dalam penelitian ini adalah hak pemilikan dan penguasaan (termasuk pemanfaatannya) tanah secara hukum adat, yang merupakan hukum asli masyarakat Indonesia.

Dari identifikasi permasalahan di atas, maka permasalahan dalam penelitian Dominasi Kekuasaan Negara Terhadap Tanah Menggeser Kedudukan Hak-Hak Ulayat Persekutuan Hukum Adat Di Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Dasar hukum apa yang memberikan hak kepada negara untuk mendominasi tanah dengan menggeser hak ulayat ?
2. Sebagai hukum positif, hak ulayat atas tanah adat mempunyai kekuatan hukum, mengapa dapat digeser ?

3. Bagaimana cara yang dapat dilakukan oleh masyarakat untuk melindungi hak ulayat dari kesewenang-wenangan negara ?
4. Bagaimana cara penyelesaian yang harus dijalani oleh masyarakat dalam sengketa tanah dengan negara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dilakukan adalah :

1. Untuk mengetahui eksistensi hak ulayat sebagai hukum positif di Indonesia.
Baik secara yuridis teoritis maupun implementasinya dalam masyarakat.
2. Untuk mengetahui wewenang Negara dalam penguasaan tanah di suatu wilayah / daerah negara Indonesia secara konstitusional.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya hukum yang bagaimana yang dapat dilakukan oleh masyarakat untuk mempertahankan hak ulayat sebagai hukum positif di Indonesia dari kesewenang-wenangan Negara.
4. Untuk mengetahui solusi hukum yang bagaimana, yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa tanah yang dilekati hak ulayat.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

a. Kegunaan bagi Penulis

Hasil penelitian diharapkan merupakan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, khususnya dalam kajian ilmiah ilmu hukum, ekonomi dan teknologi, sehingga mempunyai implementasi dan aplikasi positif dalam masyarakat.

b. Kegunaan bagi Akademis

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bacaan dan / atau sumber literatur ilmiah bagi perpustakaan program strata 2 ilmu hukum ekonomi dan teknologi, khususnya dilingkungan Universitas Diponegoro Semarang, dan dapat dipergunakan sebagai masukan atau input bagi penelitian selanjutnya, terutama tentang hak ulayat.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan pengetahuan bagi masyarakat, sehingga dapat membantu pemahaman masyarakat tentang hak ulayat secara benar, baik secara kaidah hukum maupun aplikasinya dalam masyarakat.

1.5. Metode Penelitian

a. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau *legal reseach* yaitu melihat hukum hanya sebagai

law in book. Menurut Soerjono Soekanto penelitian kepustakaan dilakukan dengan mengikuti langkah-langkah sebagai berikut:

1. Langkah pertama

Peneliti perlu mempelajari ketentuan atau peraturan yang dipergunakan oleh perpustakaan di mana penelitian dilakukan. Dengan mengetahui peraturan tersebut, maka peneliti akan dapat terhindar dari hal-hal yang tidak diinginkan, misalnya :

- a. Meminjam bahan pustaka yang lebih dari jumlah yang boleh dipinjam,
- b. Dikenakan denda oleh karena meminjam bahan pustaka melewati waktu yang ditentukan,
- c. Datang ke perpustakaan sudah tutup, dan seterusnya.

2. Langkah kedua

Peneliti harus mengetahui sistem pelayanan perpustakaan tersebut. Sistem pelayanan perpustakaan dapat dibedakan dalam paling sedikit dua jenis pelayanan, yakni :

- a. Sistem terbuka ("*open-access system*"). Perpustakaan yang menganut sistem ini tidak melarang para pemakainya untuk mencari sendiri bahan pustaka yang diinginkan atau diperlukan di tempat koleksi disimpan.
- b. Sistem pelayanan tertutup ("*closed-access system*"). Dengan sistem ini, maka para pemakai perpustakaan tidak dapat mencari sendiri

bahan pustaka yang dibutuhkan, oleh karena ruang koleksi tertutup bagi orang lain selain petugas perpustakaan. Bahan pustaka yang dikehendaki dapat diperoleh melalui bantuan petugas yang akan mengambilkan bahan pustaka tersebut dari ruang koleksi bahan pustaka.

3. Langkah ketiga

Peneliti perlu juga mengetahui bentuk dan jenis bahan pustaka yang dimiliki perpustakaan yang bersangkutan. Perpustakaan yang sudah cukup maju dan berkembang, bentuk koleksinya biasanya cukup lengkap. Buku hanya buku dan majalah saja yang menjadi bagian koleksinya, akan tetapi juga bahan-bahan pandang-dengar.

Jenis bahan pustaka biasanya ditentukan oleh jenis perpustakaan. Pada perpustakaan perguruan tinggi jenis koleksi disesuaikan dengan program pendidikan, penelitian / pengembangan ilmu pengetahuan maupun pengabdian masyarakat (Tri Dharma Perguruan Tinggi). Jenis koleksi pada perpustakaan khusus disesuaikan dengan kekhususan perpustakaan tersebut, misalnya dalam perpustakaan hukum, maka jenis koleksi adalah bahan-bahan hukum. Lain pula jenis koleksi pada perpustakaan umum, yang koleksinya beraneka ragam.

4. Langkah keempat

Peneliti harus pula memeriksa apakah bahan pustaka yang diperlukan atau diinginkan ada dalam koleksi perpustakaan yang bersangkutan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara mempergunakan suatu alat penelusuran yang disebut katalog, yang penjelasannya adalah, sebagai berikut :

a. Fungsi katalog

Katalog merupakan suatu daftar yang memberikan informasi mengenai koleksi bahan pustaka yang dimiliki oleh suatu perpustakaan. Di samping itu, maka katalog juga menafsirkan koleksi perpustakaan tersebut. Dari katalog tersebut akan dapat diketahui apakah perpustakaan memiliki buku-buku dari penulis / pengarang tertentu, judul-judul buku yang ada pada perpustakaan tersebut, atau menunjukkan ada tidaknya buku-buku mengenai subyek tertentu. Di samping itu, katalog memberikan petunjuk apakah suatu buku terdiri lebih dari satu jilid, dan juga apakah suatu buku dilengkapi dengan daftar kepustakaan, peta, ilustrasi, indeks, dan lain sebagainya.

b. Bentuk-bentuk katalog

Bentuk-bentuk katalog yang pokok adalah, sebagai berikut :

- i. Katalog buku yang merupakan katalog yang dicetak dalam bentuk buku.

- ii. Katalog berkas yang merupakan lembaran-lembaran lepas yang disatukan atau dijilid dalam satu sampul.
- iii. Katalog kartu yang merupakan bentuk yang paling umum yang dapat dijumpai hampir di setiap perpustakaan. Katalog kartu disimpan di laci-laci atau dilemari katalog dan mempunyai ukuran standar yaitu 7,5 x 12,5 cm

5. Langkah kelima

Peneliti harus mencari informasi yang diperlukan melalui katalog. Hal itu pada umumnya dapat dilakukan melalui tiga cara, yakni :

- a. Mempergunakan kartu pengarang atau penulis. Cara ini dilakukan apabila peneliti telah mengetahui dengan pasti nama pengarang atau penulis dari bahan pustaka yang dicarinya.
- b. Mempergunakan kartu judul. Hal ini dapat dilakukan apabila peneliti tidak mengetahui secara pasti nama pengarang atau penulis, namun dia mengetahui judul bahan yang dicarinya itu.
- c. Mempergunakan kartu subyek. Yang dimaksudkan dengan subyek adalah pokok bahasan ataupun bidang ilmu yang menjadi isi dari suatu bahan. Dari kartu subyek tersebut peneliti tidak perlu mengetahui nama pengarang ataupun judul suatu bahan pustaka, akan tetapi dapat secara langsung mencari pokok bahasan dari penelitiannya. Kartu subyek sangat membantu peneliti dalam mencari data, oleh karena

sekali dia menemukan kartu dari subyek yang dicarinya, maka akan diperoleh sekumpulan bahasan mengenai pokok bahasan yang diteliti.³⁾

b. Spesifikasi Penelitian

Adapun spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analistis, yaitu menggambarkan permasalahan melalui analisa ilmiah. Berbeda halnya dengan penelitian kuantitatif dalam penelitian kualitatif peneliti tidak perlu menyusun rencana penelitian, cukup dengan mempersiapkan tema dan masalah pokok penelitiannya. Peneliti langsung ke lapangan dan tinggal di lokasi penelitian untuk waktu yang lama. Berdasarkan pengamatan yang dilakukannya, peneliti merumuskan masalah secara lebih spesifik bergantung kepada apa yang terjadi di lapangan. Bisa terjadi masalah berubah sesuai dengan kondisi dan situasi di lapangan. Jika peneliti ingin merumuskan hipotesis, maka hipotesis dirumuskan dari lapangan, naum bisa diubah apabila diperlukan pada saat berlangsungnya penelitian.⁴⁾ Metode deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

³⁾ Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 50 – 53.

⁴⁾ Nana Sudjana dan Ibrahim, Penelitian dan Penilaian Pendidikan, Sinar Baru, Bandung, 1989, hal. 201

Menurut Whitney (1960), metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan inteprestasi yang tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Dalam metode deskriptif peneliti bisa saja membandingkan fenomena-fenomena tertentu sehingga merupakan suatu studi komparatif. Adakalanya peneliti mengadakan klasifikasi, serta penelitian terhadap fenomena-fenomena dengan menetapkan suatu standar atau suatu norma tertentu sehingga banyak ahli menamakan metode deskriptif ini dengan nama survei normatif (*normative survey*). Dengan metode deskriptif ini juga diselidiki kedudukan (status) fenomena atau faktor dan melihat hubungan antara satu faktor dengan faktor yang lain. Karenanya, metode deskriptif juga dinamakan studi status (*status study*).

Metode deskriptif juga ingin mempelajari norma-norma atau standar-standar, sehingga penelitian deskriptif ini disebut juga survei normatif. Dalam metode deskriptif dapat diteliti masalah normatif bersama-sama dengan masalah status dan sekaligus membuat perbandingan-perbandingan antar fenomena. Studi demikian dinamakan secara umum sebagai studi atau

penelitian deskriptif, adalah waktu sekarang, atau sekurang-kurangnya jangka waktu yang masih terjangkau dalam ingatan responden.⁵⁾

c. Metode Pengumpulan Data

Seperti dikemukakan oleh Soerjono Soekanto penelitian normatif ialah penelitian hukum dengan cara meneliti data atau data sekunder saja, maka di dalam penelitian ini data sekunder yang diperlukan berupa

a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :

a.1 Norma dasar atau kaidah dasar yaitu pembukaan Undang - undang Dasar 1945

a.2 Peraturan dasar berupa batang tubuh Undang-undang Dasar 1945 dan ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

a.3 Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan peraturan pemerintah, keputusan presiden dan peraturan setaraf, keputusan menteri dan peraturan yang setaraf, serta peraturan-peraturan daerah yang berkaitan dengan masalah penelitian.

a.4 Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan seperti misalnya hukum adat.

a.5 Yurisprudensi

a.6 Traktat

⁵⁾ Moh. Nazir, Metode Penelitian, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 63-64

a.7 Bahan hukum dari jaman penjajahan yang sampai kini masih berlaku yang mempunyai relevansi dengan permasalahan yang diteliti.

b. Bahan hukum sekunder

Yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya rancangan undang-undang atau tulisan-tulisan pakar hukum tentang pokok masalah yang diteliti.

c. Bahan hukum terisier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan atau melengkapi bahan hukum primer maupun sekunder.

Dengan demikian data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan metode studi kepustakaan.

d. Metode Analisa Data

Analisa data yang digunakan ialah analisa kualitatif, yaitu analisis dilakukan terhadap data berdasarkan kualitasnya.

Di dalam penelitian hukum normatif, maka penelitian terhadap azas-azas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian tersebut dapat dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer dan sekunder, sepanjang bahan-bahan tadi mengandung kaidah-kaidah hukum. Sebab, tidak setiap pasal dalam suatu perundang-undangan misalnya, mengandung kaidah hukum; ada pasal-pasal yang hanya merupakan batasan saja

sebagaimana lazimnya ditemukan pada bab ketentuan-ketentuan umum dari perundang-undangan tersebut.⁶⁾

Dengan metode kualitatif dimana data dianalisa dengan mempergunakan metode penalaran ilmiah sesuai dengan disiplin ilmu yang seharusnya. Analisa kualitatif ini memprediksikan beberapa gejala dan fenomena yang ada didalam masyarakat baik dengan menggunakan penalaran ilmiah yang baku maupun secara empiris.

1.6. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini mengacu pada kerangka pikir bahwa hukum sebagai pranata sosial harus dilaksanakan sesuai dengan hirarki dan kehendak hukum yang memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 merupakan induk peraturan hukum mengenai pertanahan nasional yang sudah seharusnya menjadi tumpuan utama masyarakat mencari keadilan dan legitimasi dalam soal pertanahan dari penguasa atau pemerintah. Penguasaan atas tanah rakyat yang dilekati hak ulayat oleh pemerintah harus disertai dengan bukti-bukti yuridis yang dapat membenarkan hal tersebut dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu didalam

⁶⁾ Soerjono Soekanto, *op. Cit*, hal. 70

pembahasan hasil penelitian akan dikaji bagaimana prosesi penguasaan tanah hak adat oleh pemerintah.

1.7. Sistematika

Tesis ini disusun dalam 4 (empat) bab yang akan menggambarkan konsistensi pemikiran terhadap permasalahan yang menjadi fokus tesis. Yang masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab sebagai bagian dari pokok pikiran yang terkandung dalam bab tersebut :

BAB I PENDAHULUAN

Berusaha untuk memberikan gambaran secara umum terhadap permasalahan dan kerangka berpikir yang akan dipergunakan untuk melengkapi permasalahan yang menjadi fokus tesis ini. Oleh karenanya pada bagian pendahuluan ini disusun ke dalam urutan sebagai berikut : Latar Belakang Masalah, Identifikasi Masalah dan Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian yang dipergunakan, Kerangka Pemikiran dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berusaha memberikan gambaran secara lebih mendalam terhadap kajian teoritis yang akan dipergunakan untuk menganalisa data yang diperoleh dari penelitian.

Kerangka teoritis ini dibagi kedalam sub bab berikut ini :

Hukum Sebagai Pranata Sosial, dan Hirarki Hukum

BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini berusaha untuk melakukan pengkajian secara ilmiah terhadap data-data yang terkumpul selama penelitian dilakukan. Antara lain : Dominasi Negara Terhadap tanah, Hak Ulayat Sebagai Hukum Positif, Upaya Perlindungan Terhadap Hak Ulayat, dan Cara Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Ulayat.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini berusaha untuk merumuskan secara singkat dari analisis permasalahan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya. Disamping itu disampaikan pula saran praktis .

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Hukum Sebagai Pranata Sosial

Keinginan bangsa Indonesia di dalam era reformasi menggunakan supremasi hukum sebagai landasan restrukturisasi, reposisi dan reorientasi semua bidang kehidupan nampaknya perlu dikaji ulang. Apakah benar seluruh komponen dan elemen bangsa ini menghendaki digunakannya hukum sebagai dasar perubahan. Satu kehidupan berbangsa dan bernegara. Atau hal tersebut baru berupa konsep keinginan yang tidak jelas. Pertanyaan sebagai bahan kajian tersebut perlu dimunculkan mengingat perjalanan reformasi (kalau dihitung dari PEMILU 1999) telah merangkak dua tahun, sementara ketimpangan dan pelecehan terhadap hukum masih terus saja terjadi.

Berbagai kasus hukum yang terjadi belum mampu diselesaikan dengan baik. Meskipun Indonesia telah dengan jelas memberlakukan hukum positif yang legalitasnya diakui. Berbagai kasus hukum yang terjadi, sepertinya baru menjadi komoditi media massa yang tidak pernah selesai. Sehingga yang muncul di permukaan hanya berbagai istilah hukum, yang kadang diimpor dari negara lain, tetapi substansi hukumnya tidak pernah tersentuh.

Supremasi hukum merupakan tekad seluruh bangsa. Artinya, pelaksanaan hukum sebagai landasan dasar tata kehidupan bangsa dan negara harus didukung oleh keinginan aparaturnya penegak hukum, pratisi hukum, kalangan akademis dan seluruh komponen masyarakat. Kalau keinginan menegakkan hukum tersebut hanya berada pada masyarakat pencari kebenaran dan keadilan, sementara para pemegang kuasa dan aparaturnya penegak hukumnya tidak berkehendak, maka supremasi hukum benar-benar hanya akan menjadi konsep mati.

Sudargo Gautama menulis, definisi tentang hukum yang memuaskan hingga sekarang belum juga ditemukan. Walaupun demikian, orang dapat memakai terus istilah tersebut. Orang mengerti apa yang menjadi pokok makna dari istilah tadi. Hukum ini harus selalu menganut anasir “ *behoren* “, disamping sifat “ perintah “, yang diperlukan untuk dapat mengurus tata tertib dalam suatu masyarakat. ⁷⁾

Hukum sebagai pranata sosial, mengatur apa yang harus dikerjakan dan apa yang tidak boleh dikerjakan oleh masyarakat. Perintah hukum membawa sanksi hukum bagi “siapa saja” yang melakukan pelanggaran. Pemahaman “siapa saja” ini bisa pada individu maupun institusi, sebagai obyek hukum tidak dikenal diskriminasi.

⁷⁾ Gautama Sudargo, Pengertian Tentang Negara Hukum, Alumni, Bandung, 1983, hal. 2

Lebih lanjut Sudargo Gautama mengemukakan bahwa dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terdapat perseorangan. Negara tidak maha kuasa. Negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Inilah apa yang oleh ahli-ahli hukum Inggris terkenal sebagai “ *rule of law* “. Kita melihat bahwa individu pun mempunyai hak terhadap negara. Inilah yang oleh Prof. Paul Scholten dinamakan anasir pertama dari suatu negara hukum. Dalam garis lebih luas dapat pula dikatakan, bahwa hal ini berarti, bahwa rakyat mempunyai hak terhadap penguasa, bahwa perseorang mempunyai hak terhadap mesyarakat. Jadi dapat kita katakan pula, bahwa ada suatu lapangan pribadi (*individuele sfeer*) dari tiap orang yang tak dapat dicampuri oleh negara. Selanjutnya, bahwa pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak individual ini hanya dapat dilakukan, apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum. Inilah yang dinamakan pula azas legaliteit dari negara hukum. Tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang telah diadakan lebih dahulu, merupakan batas kekuasaan bertindak negara. Undang-Undang Dasar yang memuat azas-azas hukum dan peraturan-peraturan hukum harus ditaati, juga oleh pemerintah atau badan-badannya sendiri. ⁸⁾

⁸⁾ Ibid, hal. 3

Secara teoritis negara hukum dapat dilaksanakan dengan mudah sesuai dengan ketentuan teori-teori negara hukum dimana setiap tindakan masyarakat termasuk pemerintah berlandaskan pada hukum. Secara teoritis pelaksanaan hukum dapat saja dilakukan dengan mengadaptasi hukum asing ke dalam hukum nasional. Tetapi dalam pelaksanaannya karakteristik suatu bangsa akan menemukan bagaimana hukum dijalankan sehari-hari. Struktur sosial selalu akan mempengaruhi pelaksanaan hukum suatu bangsa atau negara. Menurut Satjipto Rahardjo struktur sosial disini diartikan sebagai bentuk pengorganisasian suatu kehidupan sosial, yaitu bagaimana ia menentukan hubungan antara lembaga-lembaga di dalam masyarakat, bagaimana ia menyusun peralasan sosialnya, menyusun kaidah-kaidahnya dan sebagainya.

Masalah hubungan antara struktur sosial dan hukum di Indonesia cukup mempunyai nilai pentingnya untuk dibicarakan, antara lain untuk memenuhi kebutuhan yang cukup praktis, misalnya :

1. dalam rangka pembuatan dan pelaksanaan hukum yang efektif ;
2. untuk keperluan diagnostik, artinya menjelaskan tentang penyakit-penyakit dalam kehidupan hukum kita yang bersumber pada adanya ketidak-cocokkan antara struktur sosial dan hukum yang dipakai. Tentu saja melihat permasalahan yang dilemparkan disini rasanya adalah pada tempatnya

apabila para ahli ilmu sosial di luar hukum ikut “turun tangan” untuk memberikan sumbangannya.⁹⁾

Setiap struktur sosial semestinya memperkembangkan sistem hukumnya sendiri yang sesuai dengan struktur sosial tersebut. Dalam hubungan ini suatu struktur sosial dapat dikatakan sebagai suatu sarana untuk dapat menjalankan sistem hukum yang bersangkutan. Hukum adat merupakan satu sistem pengaturan yang sesuai untuk suatu masyarakat pada tingkat pembagian yang masih sederhana dengan nilai operasional dalam masyarakat itu adalah homogen. Hukum adat ini akan mengembangkan mekanisme dan konsep-konsep hukum adat bagaimana masyarakat itu harus diorganisir. Hal tersebut meliputi filsafat sosial yang dianut dan pola perilaku yang bagaimana yang seharusnya dijalankan oleh anggota-anggota masyarakat. Di Indonesia dalam bentuk-bentuk konsep tentang harmoni, sikap parternalistik, pandangan negatif terhadap konflik, penyelesaian sengketa secara perdamaian dan lain sebagainya merupakan hukum adat yang dimiliki. Dengan demikian dapat dikatakan hukum adat cukup dapat menampung kebutuhan-kebutuhan bagi suatu perorganisasian masyarakat atau dengan kata lain bahwa struktur sosial masyarakat-masyarakat hukum adat merupakan medan yang sesuai bagi beroperasinya hukum adat.

⁹⁾ Satjipto Rahardjo, Hukum, Masyarakat dan Pembangunan, Alumni, Bandung, 1980, hal. 14

Sebetulnya di negara-negara lain yang sering disebut dengan dunia barat pada titik perkembangan hukumnya mulai juga berangkat dari model masyarakat adat hanya saja perkembangan hukum di dunia barat merupakan proses penyempurnaan dengan peralihan jaringan hak-hak serta kewajiban-kewajiban yang semula berkisar pada hubungan-hubungan individual keluarga atau kelompok menjadi kewajiban-kewajiban terhadap kehidupan bersama. Di sinilah mulai dikembangkan perbedaan antara sektor kehidupan private dan publik. Menurut Satjipto Rahardjo bentuk-bentuk yang dipakai sebagai saluran penyempurnaan itu akan diadakan dengan penerimaan sistem-sistem merkantilisme, liberalisme, serta proses industrialisasi dan urbanisasi. Hukum yang sekarang dikenal sebagai hukum modern dengan segala lembaga dan perangkat nilai-nilainya adalah juga merupakan bagian dari proses penyempurnaan tersebut.¹⁰⁾

Perkembangan hukum di Indonesia berbeda dengan perkembangan di negara barat. Hal tersebut disebabkan karena kultur masyarakat Indonesia berubah akibat adanya penjajahan yang panjang dari beberapa bangsa asing. Kultur dan budaya bangsa penjajah benar-benar telah merusak basis yang asli sehingga proses perkembangan yang wajar dari struktur sosial seperti yang terjadi di dunia barat bagi Indonesia adalah tidak mungkin.

¹⁰⁾ Ibid, hal. 16

Dalam perkembangan Indonesia menerima pemakaian sistem hukum modern pada kenyataannya menimbulkan berbagai macam kepincangan dalam pelaksanaannya. Sistem hukum dan kenegaraan modern yang antara lain bertumpu pada perbedaan antara sektor private dan publik akan mengalami pukulan yang berat apabila struktur sosial tidak atau kurang meragukan pembedaan. Mengenai pengendoran dalam pelaksanaan serta ketaatan kepada hukum berkaitan dengan struktur sosial khususnya kaidah-kaidah dan susunan tata nilai sosial. Kuntjaraningrat, mencoba untuk menjelaskan kekendoran itu dari sudut rusaknya keterikatan orang pada tata nilai dan kaedah-kaedah di dalam masyarakat, sebagai buah dari proses dekolonisasi yang dialami oleh bangsa Indonesia. Proses ini menyebabkan, bahwa orang lalu bersedia untuk menjebol norma-norma yang berlaku, tetapi yang tidak kunjung digantikan oleh yang baru. Dengan demikian maka seolah-olah proses penjebolan itu bukan lagi merupakan alat tetapi sudah menjadi tujuan tersendiri.

Uraian yang mengupas hubungan antara struktur sosial dengan hukumnya ini mencoba untuk melakukan suatu pendekatan yang tidak bersifat individual terhadap kekurangan-kekurangan dalam bekerjanya hukum itu. Kalau sekali lagi boleh dipinjam istilah diagnosa, maka diagnosa disini tidak berpendapat, bahwa kekurangan-kekurangan itu bersumber pada watak jahat ("*inherent evil charactertraits*") bangsa Indonesia sendiri, melainkan pada struktur sosialnya yang belum seluruhnya mampu dikembangkan sehingga

dapat berfungsi sebagai basis yang sesuai untuk sistem hukum yang modern itu. Alternatif lain yang bisa diajukan disini adalah untuk menyusun suatu sistem hukum yang lain dengan menyampingkan persyaratan-persyaratan hukum modern, sekedar untuk dapat memperkaitkan sistem hukum yang dipakai dengan struktur sosial yang ada sekarang ini. ¹¹⁾

Hukum sebagai pranata sosial pada intinya adalah mengatur perilaku masyarakat sesuai dengan struktur yang ada dalam masyarakat tersebut. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Soerdjono secara sosiologis, maka hukum berfungsi untuk membimbing manusia, khususnya mengenai perilaku yang nyata. Di dalam hal ini, maka hukum dapat dipergunakan sebagai sarana pengendalian, maupun untuk merubah ataupun menciptakan yang baru. Di dalam hal ini, maka hukum pun dapat dipergunakan sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial. Dengan demikian, maka secara sosiologis, maka tujuan studi terhadap hukum adalah untuk mengadakan identifikasi terhadap dampak hukum pada perilaku manusia. Misalnya, yang mungkin diteliti antara lain sebab orang mempergunakan hukum, atau sebabnya orang menyalah gunakan hukum atau bahkan tidak mengacuhkan hukum sama sekali.

¹¹⁾ Ibid, hal. 17 - 18

Di dalam bahasa Indonesia, maka dampak biasanya diartikan sebagai “benturan”. Oleh karena itu seringkali timbul masalah, apakah dampak mungkin mempunyai segi positif. ¹²⁾

Masalah dampak hukum yang positif menyangkut hukum yang efektif; artinya, kalau hukum dikatakan efektif, maka terjadi dampak hukum yang positif. Dampak hukum yang negatif terjadi, apabila terjadi ketidak patuhan hukum. Akan tetapi masalahnya adalah, sampai sejauh manakah terjadi ketidak patuhan ?

Hukum dalam arti kaidah, mungkin suruhan, larangan dan/atau kebolehan. Kaidah hukum yang berisikan suruhan dan/atau larangan, biasanya bersifat imperatif (memaksa), sedangkan yang berisikan kebolehan bersifat ajektif (mengatur). Kaidah hukum imperatif, secara apriori harus ditaati, sedangkan yang ajektif secara apriori tidak harus ditaati. Bagaimanakah pengukurannya apabila terjadi kepatuhan atau ketidak taatan ?

Kalau ada keputusan pejabat yang merupakan hukum yang mengikat umum, yang kebetulan tidak jelas, sehingga kurang ditaati, apakah dalam hal ini dapat dikatakan bahwa tidak terjadi kepatuhan hukum ? Atau, ketidak patuhan baru terjadi, kalau seseorang dengan tegas melawan hukum, hal mana terbukti dari perilakunya yang nyata ? Biasanya hal ini dikaitkan dengan tujuan

¹²⁾ Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, Alumni, Bandung, 1983, hal.21-22

hukum itu sendiri; artinya perilaku nyata memenuhi tujuan hukum, maka terjadi kepatuhan, dan sebaliknya. Akan tetapi masih ada masalah, yaitu banyaknya penafsiran terhadap tujuan-tujuan hukum tersebut.

Kadang-kadang dibedakan antara tujuan langsung dari hukum, dengan tujuannya secara tidak langsung. Dengan tujuan langsung diartikan, sebagai apa yang dinyatakan oleh hukum tersebut, yakni yang dirumuskan secara tegas. Misalnya, di dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 dinyatakan bahwa :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”.

(Catatan: Peraturan Pemerintah termaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah).

Dengan tujuan tidak langsung dimaksudkan, sebagai apa yang diharapkan oleh hukum. Misalnya, di dalam surat Menteri Pertanian/Agraria Nomor UNDA 4/1/16 (penjelasan resmi PMPA Nomor 2/1962, maka dinyatakan bahwa perantaraan yang diberikan oleh para pejabat pembuat akta tanah merupakan “*service*”). Oleh karena itu, maka tidak diperkenankan untuk memungut dari yang berkepentingan sesuatu pembayaran tambahan di atas honorarium yang berhak diterimanya.

Di samping tujuan-tujuan tersebut di atas, maka dapat pula dibedakan antara tujuan instrumental dengan tujuan simbolis. Apabila ada tujuan instrumental, maka perumusan suatu kaidah hukum tertuju pada suatu perilaku

yang kongkrit. Misalnya, di dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dirumuskan hal-hal, sebagai berikut :

“Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam peraturan ini disebut : Pejabat). Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria”.

Suatu tujuan simbolis sebenarnya tertuju pada sikap, yang merupakan suatu disposisi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, baik terhadap manusia, benda maupun keadaan. Di dalam suatu peraturan perundang-undangan, tidak jarang tujuan simbolis akan dapat diketemukan di dalam penjelasan. Misalnya, Pasal 22 dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 berisikan tujuan instrumental, yang perumusannya adalah, sebagai berikut : (ayat 1)

“Mengenai tanah yang sudah dibukukan, maka Pejabat dapat menolak membuat akta sebagai yang dimaksud dalam Pasal 19 jika :

- a. Permintaan itu tidak disertai dengan sertifikat tanah yang bersangkutan.
- b. Tanah yang menjadi obyek perjanjian ternyata masih dalam perselisihan.
- c. Tidak disertai surat-tanda-bukti pembayaran biaya pendaftarannya”.

Di dalam penjelasannya, tercantum tujuan simbolisnya, yang antara lain berbunyi, sebagai berikut :

“Untuk mencegah agar supaya mengalihkan sesuatu hak bukan orang yang tidak berhak, maka diserahkannya sertifikat dijadikan syarat mutlak untuk pembuatan akta oleh pejabat, maupun untuk pendaftarannya dalam buku tanah.....”.

Penjelasan tersebut mengungkapkan tujuan simbolis, oleh karena diarahkan (lebih banyak) pada sikap seseorang. Masalahnya adalah, apakah dampak hukum diukur dari tujuan instrumental atau tujuan simbolis, ataukah kedua-duanya ?

Tidak jarang dampak hukum didasarkan pada tujuan hukum untuk menghasilkan efek primer. Akan tetapi di samping itu, perlu juga diperhitungkan efek sampingan, baik yang positif maupun yang negatif. Efek primer merupakan akibat yang sejak semula memang dikehendaki, sedangkan efek sampingan merupakan akibat yang sebenarnya tidak dikehendaki (walaupun pada akhirnya ada efek sampingan positif yang semula tidak dikehendaki, akan tetapi kemudian disetujui). Efek primer yang dikehendaki oleh suatu peraturan perundang-undangan tertentu, akan dapat dijumpai pada diktum “menimbang” dari suatu peraturan perundang-undangan.¹³⁾

Hukum merupakan karya manusia yang diupayakan untuk memberikan batasan-batasan perilaku manusia didalam masyarakat. Berbicara mengenai hukum sebagai pranata sosial maka harus dimulai sejak dari

¹³⁾ Ibid, hal. 22-25

pembuatan hukum. Jika masalah pembuatan hukum itu hendak dilihat dalam hubungan dengan bekerjanya hukum sebagai suatu lembaga sosial, maka pembuatan hukum itu dilihat sebagai fungsi masyarakatnya.

Di dalam hubungan dengan masyarakat di mana pembuatan hukum itu dilakukan, orang membedakan adanya beberapa model sedangkan pembuatan hukumnya merupakan pencerminan model-model masyarakatnya. Chambliss dan Seidman membuat perbedaan antara dua model masyarakat.¹⁴⁾

Model masyarakat yang pertama berdasarkan pada basis kesepakatan akan nilai-nilai (*value concensus*). Masyarakat yang demikian itu akan sedikit sekali mengenal adanya konflik-konflik atau tegangan didalamnya sebagai akibat dari adanya kesepakatan mengenai nilai-nilai yang menjadi landasan kehidupannya. Tidak terdapat perbedaan di antara para anggota masyarakat mengenai apa yang seharusnya diterima sebagai nilai-nilai yang harus dipertahankan di dalam masyarakat. Di dalam hubungan ini maka berdirinya masyarakat bertumpu pada kesepakatan di antara para warganya. Unsur-unsur yang menjadi pendukung kehidupan sosial di situ dapat terangkum dalam satu kesatuan yang laras (*well integrated*). Di dalam masyarakat yang demikian itu maka masalah yang dihadapi oleh pembuatan hukum hanyalah menetapkan nilai-nilai apakah yang berlaku di dalam masyarakat itu.

¹⁴) Chambliss & Seidman, *Law, Order, and Power*, Reading, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, 1971, hal. 17,56

Pembuatan hukum di situ merupakan pencerminan nilai-nilai yang disepakati oleh warga masyarakat.¹⁵⁾

Dari beberapa pendapat diatas maka dapat diketahui bahwa pada hakekatnya hukum sebagai pranata sosial dibentuk dan dibuat berdasarkan nilai-nilai sosial yang berlaku dalam masyarakat. Oleh karena itu konsekuensi pelaksanaan hukum sebagai pranata sosial adalah sikap dan perilaku masyarakat harus sesuai dengan pranatanya. Setiap ketidaksesuaian perilaku masyarakat merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap hukum yang dikenai sanksi hukum dimana diletakkan kebenaran serta keadilan. Hukum sebagai pranata sosial yang seharusnya memberikan batasan-batasan perilaku sosial seringkali terlambat atau ketinggalan oleh perubahan sosial yang berjalan demikian cepat. Disinilah azas legalitas suatu hukum menjadi sangat penting sekali didalam menjalankan fungsinya sebagai pranata sosial. Suatu produk hukum sebagai pranata sosial harus dibuat berdasarkan nilai-nilai sosial yang ada bukan berdasarkan kepentingan oknum atau golongan tertentu didalam masyarakat. kalau hukum dibuat berdasarkan kepentingan oknum maupun golongan tertentu sama artinya dengan melegalisir kesewenang-wenangan.

Untuk mengetahui sampai sejauhmana kehendak suatu produk hukum sebagai pranata sosial dapat dilihat dari konsideran hukum yang bersangkutan yang memberi penjelasan baik secara psikologis maupun filsafat mengapa

¹⁵⁾ Satjipto Rahardjo, op. Cit., hal. 48-49

hukum tersebut harus dibuat. Demikian pula dapat dilihat dari konsideran sampai sejauhmana orientasi hukum yang dibuat terhadap kepentingan sosialnya.

2.2. Hirarki Hukum

Oleh karena hukum merupakan kristalisasi dari peristiwa, keadaan dan perbuatan-perbuatan yang ada dimasyarakat maka tugas hukum adalah menelaah sifat keadaan-keadaan dalam masyarakat yang dapat dihubungkan dengan permasalahan tertentu (dalam hal ini termasuk masalah tanah), merumuskan dalam peraturan-peraturan hukum dan menafsirkan peraturan-peraturan hukum tersebut. Namun demikian hukum juga bukan sekedar kristalisasi dari peristiwa, keadaan dan perbuatan-perbuatan yang ada dalam masyarakat, tetapi juga memberikan visi kedepan dari suatu idealisme yang dicita-citakan. Dalam artian yang terakhir ini, hukum tanah juga dapat menjadi instrumen pengambil kebijakan untuk merekayasa menuju kearah tertentu.

Sebagai suatu sistem produk perundang-undangan dalam arti luas, memiliki tingkatan dan hirarkhi. Tingkatan produk perundang-undangan itu pada dasarnya ditentukan oleh kedudukan lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menghasilkannya. Lembaga yang tingkatannya lebih tinggi pula dibandingkan dengan produk perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga yang lebih rendah. Bagi Indonesia, tingkatan dan hirarkhi produk

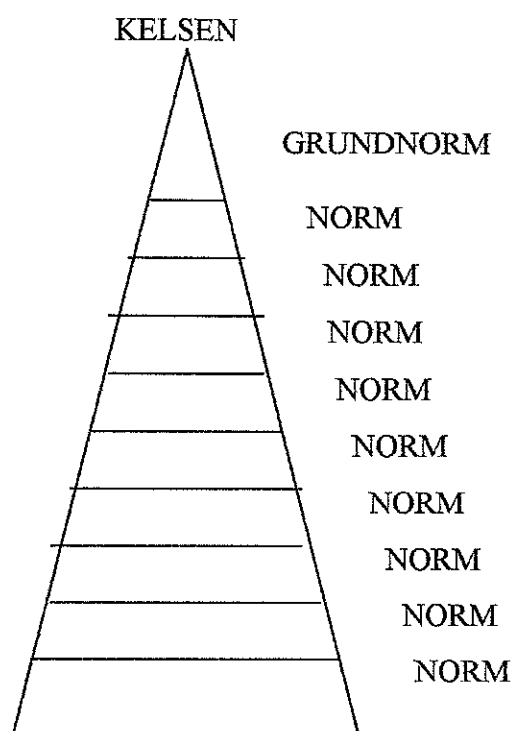
perundang-undangan itu telah ditetapkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III / MPR / 2000.

Sedang kalau ditelusur dasar teori yang mengilhami hirarkhi tersebut adalah pemikiran dan pandangan Hans Kelsen (1961) tentang *Hierarchy of the norm* yang dirumuskan dalam Teori Jenjang Hukum (*Stufen Theorie*), yang merumuskan tingkatan peraturan sebagai produk hukum dalam urutan sebagai berikut :¹⁶⁾

“Constitution, general norm enacted on the basis of the constitution or statutes or customary law, substitutive and adjective law, determination of the law applying organs by general norms, or ordinances “ .

¹⁶) Soetandyo Wignjosoebroto, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Rajawali Press, Jakarta, 1994, hal. 123 - 130

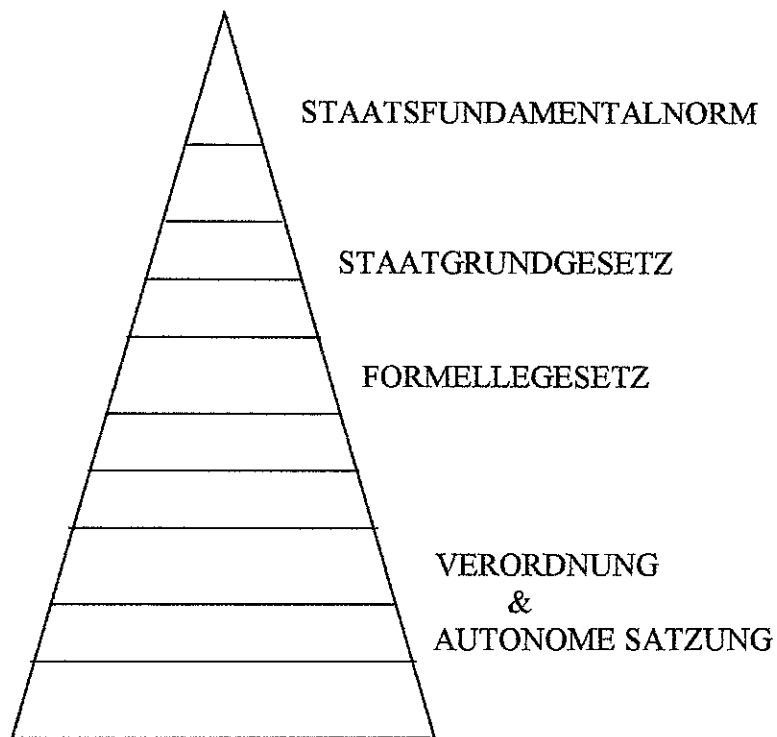
GAMBAR 1
STUFENTHEORIE



Sedangkan sarana lain yang melakukan pengkajian terhadap jenjang norma hukum adalah Hans Nawiasky yang kemudian teorinya dirumuskan dalam Teori Jenjang Norma Hukum (*die theorie von stufen ordung der rechts normen*).¹⁷⁾

¹⁷⁾ Ibid, hal 123-130

GAMBAR 2
THEORIE VOM STUFENAUFBAU
DER RECHTSORDNUNG
NAWIASKY - KELSEN



Kalau teori jenjang tersebut diperbandingkan dengan tata urutan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III / MPR / Tahun 2000, maka akan diperoleh bagan sebagai berikut :

GAMBAR 3
TATA SUSUNAN NORMA
HUKUM DI INDONESIA



Dari bagan di atas, maka hirarki hukum dari atas ke bawah menuntut adanya konsistensi pelaksanaannya. Berkaitan dengan Undang-Undang Agraria dalam prakteknya seringkali dikalahkan oleh peraturan menteri agraria. Dalam hal ini terjadi kerancuan hukum pertanahan di Indonesia, sehingga yang

berkaitan dengan hak ulayat seringkali harus dikalahkan oleh kepentingan pemerintah melalui keputusan menteri yang secara hirarki jauh dibawah perundang-undangan. Bahwa penguasaan negara terhadap bumi, air, udara dan tanah beserta isi yang terkandung didalamnya bukan berarti memiliki, tetapi menguasai peruntukannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka perlu dipertegas untuk kepentingan pemberian keadilan kepada masyarakat yaitu makna kepentingan umum yang sering digunakan sebagai alasan dan konsideran suatu peraturan hukum.

Selama ini kepentingan umum sering tidak berpihak pada rakyat, tetapi berpihak kepada kepentingan penguasa (Pemerintah), yang pada akhirnya hanya menguntungkan oknum dan kelompok tertentu yang dekat dengan pusat kekuasaan.

Tentu saja hal tersebut merupakan perwujudan nyata yang terjadi di masyarakat, melukai dan mencemari "perasaan hukum" yang bersandar pada keadilan dan kebenaran. Berbagai kasus sengketa tanah, terutama yang terjadi di daerah-daerah pedesaan tidak pernah terselesaikan. Kebanyakan kasus-kasus tersebut berhenti dan hilang begitu saja, seperti hilang ditelan bumi atau tersapu air bah dengan kekuatan yang maha dahsyat. Sengketa tanah yang terjadi di daerah pertambangan, lokasi kehutanan maupun daerah-daerah lain yang bermotivasi sama merupakan catatan konkrit wajah hukum di Indonesia yang coreng moreng.

Sengketa itu memang terjadi antara rakyat dengan pemerintahnya, yang satu bertahan pada hak hukum yang diakui berlaku positif, sementara pihak pemerintah berlandas pada kekuasaan atas nama negara. Yang perlu diingat oleh semua pihak adalah “kewenangan” bukan berarti kesewenang-wenangan. Kesewenang-wenangan berarti bertentangan dengan rasa keadilan, dimana menurut Wirjono Prodjodikoro rasa keadilan tersebut melekat pada setiap orang yang lengkapnya pendapat Wirjono sebagai berikut : maka rasa keadilan tiap-tiap anggota masyarakat, melekat pada orang perseorangan, pada umumnya sudah mengandung unsur saling menghargai pelbagai kepentingan masing-masing, sehingga sudah selayaknya apabila di antara pelbagai rasa keadilan dari pelbagai oknum anggota masyarakat ada persamaan irama, yang memungkinkan persamaan ujud juga dari buah rasa keadilan itu .¹⁸)

Pendapat Sinzheimer memang mengungkapkan masalah perubahan hukum yang dikaitkan pada perubahan perikelakuan yang substansial. Pendapat ini menjadi penting sekali artinya pada saat kita berhadapan dengan suatu perubahan di dalam hukum yang semata-mata didorong oleh ketentuan-ketentuan formal. Pikiran yang diajukan oleh Sinzheimer dengan demikian dapat dijadikan suatu ukuran apakah sesuatu perubahan yang dikehendaki itu akan mencapai hasil atautkah tidak.

¹⁸) Wirjono Prodjodikoro, Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia, PT. Eresco, Bandung, 1986, hal. 17

Suatu kasus yang dapat dikemukakan di sini adalah pembuatan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok Agraria (UU No. 5 / 1960) Undang-undang ini pada banyak tempat telah tidak dapat dijalankan dengan semestinya, sementara usianya telah menginjak 41 tahun. Apabila kenyataan ini dihubungkan dengan pendapat Sinzheimer itu, maka hal itu terjadi oleh karena adanya perbedaan dalam pandangan antara penguasa di satu pihak dan rakyat di pihak yang lain. Apabila kemudian dikehendaki adanya perubahan di dalam susunan pemilikan

tanah di Indonesia, maka kebutuhan untuk adanya perubahan itu sebetulnya lebih didukung oleh pikiran pada pihak penguasa sendiri. Sekalipun mungkin keadaan sudah sedemikian rupa sehingga dipandang perlu diambil tindakan untuk melindungi rakyat yang lemah, namun dorongan emosi-emosi yang disyaratkan oleh Sinzheimer mungkin belum timbul juga, sehingga perubahan menuju bentuk-bentuk yang baru itu tidak mendapatkan dukungan yang efektif di masyarakat.¹⁹⁾

¹⁹⁾ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 101-102

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

3.1. Dominasi Negara Terhadap Tanah

Terdapat tiga hal yang menjadi akar permasalahan kehancuran hubungan antara masyarakat adat dengan tanahnya, sebagaimana nyata pada sengketa-sengketa agraria struktural yang terjadi di seantero Indonesia dengan adanya campur tangan pemerintah yang mendominasi penguasaan atas tanah oleh negara.²⁰⁾

Pertama, penyamarataan konsep penguasaan tanah masyarakat adat yang majemuk dan Marginalisasi posisi hukum adat dan hak-hak adat atas sumber daya agraria. Pembuat UUPA No. 5/1960, yang juga dianut oleh UUPK No. 5/ 1967 dan UUPP No. 11/1967 menyakini hanya ada dua macam konsep Hak Tanah yang terdapat pada “Masyarakat Hukum Adat” di seluruh Indonesia. Konsep yang pertama adalah Hak Ulayat (*beschikkingrecht*) yang merupakan hak-hak publik dari persekutuan-persekutuan Hukum Adat. Yang dimaksudkan dengan *beschikkingrecht* dalam khazanah istilah bahasa asing ini

²⁰⁾ Mendasarkan pada uraian Maria R. Ruwiastuti, “Tentang Perlunya Reformasi Hukum Agraria – Suatu Pengantar”, Makalah disiapkan khusus untuk pertemuan KPA di Palu yang diselenggarakan oleh Yayasan Tanah Merdeka, Palu, 18-19 Juni 1998.

ialah hak penguasaan yang berada di tangan komunitas desa berdasarkan hukum adat atas suatu teritori tertentu. Orang-orang adat tidak menciptakan istilah khusus untuk menyebut hak macam ini, sehingga pengkaji-pengkaji hukum adat yang dimotori oleh Van Vollenhoven harus menciptakan istilah khusus untuknya. ²¹⁾

Konsep yang kedua adalah Hak Milik Adat (*inlands bezitsrecht*) yang merupakan hak-hak perdata milik perorangan anggota-anggota Persekutuan-persekutuan Hukum Adat yang mereka peroleh melalui tindakan membuka hutan primer. Sedangkan dalam kehidupan nyata di lapangan terdapat keberagaman konsep hak sesuai dengan hukum adat masing-masing. Tanpa memberi ruang hidup pada pluralisme hukum, hukum agraria nasional yang menganut asas unifikasi hukum, maka posisi hukum adat dan hak-hak yang terkandung dalam sistem tenurial mereka tetap berada dalam posisi marginal, bahkan terjadi negasi yang menghancurkan fondasi keberlanjutan kehidupan mereka.

Keterbatasan pengetahuan Pembuat Undang-Undang Pokok Agraria mengenai konsep Hak Tanah itu telah mengakibatkan terjadinya penyamarataan penamaan Hak Ulayat juga terhadap semua Hak Milik Bersama yang bersifat perdata tadi. Artinya ladang-ladang berputar, hutan-hutan

²¹⁾ Soetandyo Wignjosebroto, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Rajawali Press, Jakarta, 1994.. fn 6, halaman 128.

perburuan, padang-padang rumput penggembalaan ternak maupun dusun-dusun dagu yang sebenarnya menurut tradisi masyarakat setempat dikuasai sebagai hak-hak perdata dalam lingkup klan (kerabat unilinal: baik patrilineal maupun matrilineal) sebagai satuan-satuan kekeluargaan yang bersifat keperdataan biasa itu diperlakukan sama dengan hak ulayat yang bersifat publik. Sengaja atau tidak, telah terjadi penyampuradukan antara satuan-satuan keperdataan dan satuan-satuan publik yang sangat keliru. Bukan hanya keliru, pemukulraan penanaman Hak Ulayat terhadap Hak milik Bersama yang bersifat perdata tersebut adalah tidak adil sebab ini berarti mengalihkan secara melawan hak asasi semua hak-hak perdata kepunyaan satuan-satuan keluarga (klan unilinal) menjadi hak-hak publik Negara.

Kedua, penguasaan tanah-tanah yang dikuasai masyarakat adat oleh negara. Di satu pihak, karena Hak Ulayat dianggap oleh pembuat Undang-Undang sebagai suatu hak publik, maka nilainya sama dengan Hak Negara. Artinya, dalam konteks Nasional lalu muncul konsep baru "Hak Ulayat Negara". Konsekuensi dari penganggapan ini adalah bahwa sejak saat diberlakukannya undang-undang ini kewenangan-kewenangan yang semula dipegang oleh Kepala-kepala dari Persekutuan-persekutuan Hukum Adat tersebut dalam hal mengatur lalu lintas penggunaan tanah-tanah Hak Ulayat untuk kepentingan para anggotanya otomatis beralih kepada Kepala Negara. Implikasinya secara konkret di lapangan adalah: hutan-hutan yang tumbuh di

atas tanah-tanah Hak Ulayat secara otomatis beralih menjadi hutan-hutan Negara. Selanjutnya Negaralah yang berkuasa menentukan bagaimana dan kepada siapa akan diserahkan penggunaan hutan-hutan Hak Ulayat tersebut. Dengan cara ini otonomi dari Persekutuan-persekutuan Hukum Adat itu diakhiri oleh Negara.

Ketiga, penghentian cara perolehan hak menurut hukum adat melalui pembukaan hutan. Pembuat UUPA mengakui adanya Hak-hak Milik Adat yang dipunyai perorangan berdasarkan pembukaan hutan primer dan bersedia mendaftarkan hak-hak tersebut sebagai Hak Milik menurut UUPA, asal saja tanah-tanah Hak-hak Milik Adat itu sudah dibuka sebelum 24 September 1960. Artinya, sesudah 24 September 1960 tidak lagi diakui lahirnya Hak-hak Milik Adat baru. Konsekuensinya, semua tindakan membuka hutan primer yang terjadi sesudah 24 September 1960 tidak diakui sebagai tanah hak berdasar hukum adat.

Dalam makalah tentang Pluralisme Hukum Agraria Wewenang Hukum Adat, tulisan IGN Sugangga menjelaskan Pasal 2 UUPA sebagai berikut :

Pasal 2 ayat (1) menyebutkan :

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada

tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasal 2 ayat (2) menyebutkan :

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut ;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa ;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Pasal 2 ayat (3) menyebutkan :

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

Pasal 2 ayat (4) menyebutkan :

Hak menguasai dari Negara di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Jadi menurut UUPA ini Negara hanya menguasai bukan memiliki tanah (bumi), air, ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya dan itupun pengertian menguasai hanya mengatur peruntukan tanah itu semata-mata. Dalam prakteknya sering terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Negara / Pemerintah baik penyimpangan tersebut lewat peraturan-peraturan pelaksanaan dari UUPA tersebut maupun peraturan-peraturan lain.

Penyimpangan-penyimpangan tersebut terlihat dengan jelas penguasaan tanah dan hutan yang beratus-ratus hektar di tangan seseorang atau sekelompok orang, yang hanya bermanfaat untuk orang atau golongan orang-orang tertentu, yang sudah tentu jauh dari cita-cita menjadikan Indonesia ini masyarakat adil dan makmur itu. Yang selalu dipakai dalih oleh pemerintah/penguasa adalah demi kepentingan Nasional, rakyat dan Negara. Tetapi kenyataannya tidak demikian. Penyelewengan-penyelewengan mengenai penguasaan tanah maupun hutan ini sangat tampak terlihat pada masa Orde Baru yang mengikrarkan dirinya sebagai Orde yang secara murni dan konsekuen melaksanakan kemurnian Pancasila dan UUD 1945, tetapi

kenyataannya merupakan Orde yang paling konsekuen melaksanakan penyimpangan-penyimpangan khususnya dalam bidang pertanahan. Sesungguhnya, walaupun UUPA sebagai produk hukum era awal Orde Lama, selama era Orde Baru dan sekarangpun dalam era Orde Reformasi tampak masih relevan untuk landasan hukum pelaksanaan pembangunan di bidang pertanahan. Penunjukan tanah-tanah pertanian beririgasi secara besar-besaran untuk lokasi industri, perumahan, dan kegiatan-kegiatan non pertanian yang lain, yang sebenarnya dapat dibangun ditempat lain, menunjukkan keberpihakan penguasa Orde Baru pada golongan pengusaha yang bermodal. Pemberian kesempatan kepada para pemilik modal untuk memperoleh dan menguasai tanah yang luas, berdasarkan rencana kebutuhan yang pada kenyataannya mereka tentukan sendiri masing-masing, mengakibatkan adanya puluhan ribu hektar tanah yang semula merupakan tanah yang produktif, berada dalam keadaan tidak dipergunakan. Tanah yang menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan unsur produksi dan lahan yang harus digunakan, pada kenyataannya dalam perkembangan kebijakan Orde Baru, bukan hanya dibenarkan menjadi komoditi perdagangan, dan obyek investasi para pemilik modal, melainkan bahkan dibiarkan dijadikan obyek spekulasi, dengan segala akibatnya.

Bahkan pendaftaran tanah yang bertujuan utama memperkuat hak para pemegang hak atas tanah yang sebagian besar merupakan rakyat kecil,

dalam pelaksanaannya pernah dijelaskan sebagai usaha untuk meningkatkan "land market" atau perdagangan tanah. Hingga karenanya pernah timbul tafsiran, bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah yang sedang digiatkan sekarang ini dengan dana pinjaman dari Bank Dunia, bertujuan mempermudah para pemilik modal dalam memperoleh dan memperdagangkan tanah yang sudah didaftar.

Ketetapan penunjukan tanah untuk lokasi perusahaan dibiarkan ditafsirkan sendiri oleh pengusaha yang bersangkutan, bahwa dengan diberikannya izin lokasi kepadanya, para pemilik tanah yang bersangkutan sudah kehilangan hak keperdataannya mengenai tanah mereka masing-masing. Dibiarkan para pemegang izin lokasi menggunakan berbagai cara fisik dan psikologis dalam menekan dan memaksa para pemilik tanah untuk merelakan tanahnya diambil pengusaha pemegang izin lokasi.

Salah satu produk hukum pertama penguasa Orde Baru adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Dalam praktek pelaksanaannya Undang-undang tersebut juga menimbulkan kenyataan perlakuan yang tidak adil pada masyarakat-masyarakat hukum adat dan warganya, yang tanah ulayatnya diberikan dengan Hak Penguasaan Hutan kepada pengusaha. Ketentuan-ketentuan *landreform*, biarpun formal tidak dicabut, selama era Orde Baru tidak tampak dilaksanakan,

dengan segala akibatnya dalam penguasaan tanah-tanah pertanian, baik yang mengenai batas luas maupun lokasinya.

Biarpun kebijakan pembangunan dan pelaksanaannya berbeda dengan semangat yang melandasi UUPA, tetapi undang-undang tersebut dan peraturan-peraturan pelaksanaannya selama Orde Baru masih dapat memberikan dukungan legal yang diperlukan, tanpa mengalami perubahan formal substansinya.

Dari sudut ekonomi pemerintah Orde Baru memang dapat dikatakan berhasil meningkatkan pendapatan dengan memanfaatkan penggunaan tanah dan sumber daya alam. Meskipun didalam pengembangan pemanfaatan sumberdaya alam tersebut seringkali mengabaikan kebutuhan yuridis yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat, khususnya hak kepemilikan dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat adat.

Keberhasilan Orde Baru meningkatkan ekonomi Indonesia dapat dilihat seperti laju pertumbuhan ekonomi sebesar rata-rata 8,4 % selama masa Repelita I (1969/1970 – 1973/1974) dan rata-rata 7,0 % selama Repelita II (1974/1975 – 1978/1979). Adalah suatu hal yang menggembirakan bahwa pada tahun 1980 PDB secara nyata menunjukkan kenaikan sebesar 9,6 % dan PDB percapita berjumlah sekitar US \$ 480 berdasarkan harga yang berlaku. Ini berarti bahwa PDB per capita pada tahun 1980 melebihi enam kali PDB per capita pada tahun 1965.

Perkembangan pendapatan nasional tersebut mencerminkan pada kenaikan produksi yang berarti diberbagai bidang, seperti pertanian, perindustrian dan pertambangan. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa produksi beras meningkat dari 10,2 juta ton pada tahun 1965 menjadi 20,2 juta ton pada akhir tahun 1980. Pada masa yang sama produksi tekstil yang berjumlah kurang dari 250 juta meter melonjak menjadi 2.027 juta meter, sedangkan minyak bumi naik dari 176 juta barrel. Pembentukan modal domestik bruto yang berjumlah hanya 9,6 % pada periode 1960 – 1965, terus bertambah dan mencapai 25,3 % pada masa 1979 – 1980. Hal ini menunjukkan bahwa dari pendapatan nasional yang telah dicapai makin meningkat bagian yang digunakan untuk mendorong laju pembangunan di masa-masa mendatang. Neraca pembayaran juga menunjukkan perkembangan luar biasa. Apabila pada tahun 1965 seluruh hasil eksport hanya bernilai US \$ 357 juta, maka jumlah tersebut telah meningkat menjadi US \$ 21.365 juta pada tahun 1980. Posisi cadangan devisa yang pada tahun 1965 adalah US \$ 73 juta, pada akhir 1980 tercatat sebesar US \$ 6.480 juta.

Pemerintah Orde Baru telah berhasil memanfaatkan sumberdaya alam didalam membangun pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Dari data tersebut di atas dapat diketahui ada peningkatan atau eksplorasi besar-besaran terhadap sumberdaya alam untuk membiayai pembangunan sampai tahun 1980.

Pemanfaatan sumberdaya alam tersebut ternyata mengundang kritik berbagai kalangan baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menuduh Indonesia melakukan perusakan lingkungan sehingga membahayakan kehidupan masyarakat dunia. Pada masa orde baru kritik dari dalam negeri tidak begitu berarti karena adanya tekanan-tekanan politis yang dilakukan oleh pemerintah terhadap para pengunjuk rasa. Tetapi kritik yang datang dari luar negeri yang mempengaruhi sikap para investor asing di Indonesia dengan berbagai pertimbangan lain, maka ditetapkan Undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang diundangkan pada tanggal 11 Maret 1982, hanya memuat ketentuan dasar saja yang mengandung prinsip-prinsip hukum lingkungan modern. Dengan demikian, UULH-82 ini diharapkan dapat menjadi :

1. Dasar bagi peraturan pelaksanaannya lebih lanjut, baik di tingkat pusat maupun di daerah dari semua segi atau aspek lingkungan, dan
2. Landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang kini telah berlaku seperti a. 1. peraturan perundang-undangan di bidang pengairan, pertambangan dan energi, kehutanan, perlindungan dan

pengawetan/pelestarian alam, industri, pemukiman, tata ruang dan tata guna tanah. ²²⁾

Beberapa implikasi dari undang-undang ini pada keseluruhan sistem pengaturan hukum lingkungan dapat dijabarkan antara lain mengenai pengembangan azas-azas tentang hak-hak dasar atas lingkungan yang baik dan sehat. Prinsip ini merupakan perluasan dari prinsip hukum Romawi tentang perlindungan hak-hak dasar manusia melalui Prinsip I Deklarasi Stockholm, 1972 yang berbunyi :

“ Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in a environment of a quality that permits a life of dignity and wellbeing, and he bears a solemm responsibility to protect and improve the environment for present and future generations “.

Tanggung jawab yang dibebankan pada pelaksanaan hak-hak ini juga mewajibkan padanya untuk menjaga agar pelaksanaan hak dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan gangguan atau kerugian pada orang lain. Prinsip ini dikenal dalam sistem hukum Romawi sebagai prinsip *“sic utere tuo ut alienum non laedas”* yang berkembang dalam pengertian yang lebih luas dalam kasus-kasus pencemaran lingkungan dan menjadi prinsip 21

²²⁾ Daud Silalahi, Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Alumni Bandung, 1996, hal 32 – 33.

Deklarasi Stockholm dan tercermin dalam Pasal 5 ayat (2) UULH 82 jo Pasal 4 huruf e.

Hak-hak dasar ini memberikan hak menuntut kepada si korban yang lingkungannya tercemari *to defend himself against an interference with his environment which to his disadvantage, atau berdasarkan hak dasarnya to demand the performance of an act in order to preserve, to restore or to improve his environment.*

Konservasi sumberdaya alam hayati di Indonesia dimulai dengan peraturan mengenai kehutanan di Jawa dan Madura, yaitu dengan ditetapkannya Reglement op het beheer en de exploitatie der houtbossen op Java en Madoera pada tahun 1865. Peraturan ini diganti dengan suatu boschreglement yang baru pada tahun 1874. Pada tahun 1897 diganti lagi dengan Reglement voor het beheer der bosschen op Java en Madoera, keduanya berlaku sampai tahun 1913. Adapun yang dipakai sebagai landasan kerja Jawatan Kehutanan adalah yang ditetapkan pada tahun 1927, yaitu Reglement voor het beheer der bosschen van den Lande op Java en Madoera, yang dikenal juga sebagai Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927.

Untuk hutan di luar Jawa dan Madura pada waktu itu tidak ada peraturannya. Pada permulaan tahun 1937 telah diajukan rancangan boschordonnantie Buitengewesten kepada Volksraad, akan tetapi sampai

pecah Perang Dunia ke II, rancangan tersebut belum selesai dibicarakan.²³). Berdekatan dengan ordonansi ini adalah peraturan tentang perburuan, yaitu Jachtordonnantie 1931 (Stb. 1931 No. 133) dan Jachtordonnantie Java en Madoera 1940 (Stb. 1940 No. 733).

Ordonansi yang mengatur perlindungan alam adalah Natuurbeschermingsordonnantie 1941 (Stb. 1941 No. 167). Ordonansi ini mencabut ordonansi yang mengatur cagar-cagar alam dan suaka-suaka margasatwa, yaitu Natuurnonumenten en Wildreservatenordonnantie 1932 (Stb. 1932 No. 17) dan menggantikannya dengan Natuurbeschermingsordonnantie 1941 tersebut.

Ordonansi tersebut dikeluarkan untuk melindungi kekayaan alam di Indonesia. Peraturan-peraturan yang tercantum didalamnya berlaku terhadap suaka-suaka alam atau Natuurmonumenten, dengan perbedaan atas suaka-suaka margasatwa dan cagar-cagar alam.

Ketiga ordonansi tersebut di atas, yaitu Dierenbeschermingsordonnantie 1931, Jachtordonnantie Java en Madoera 1940 dan Natuurbeschermingsordonnantie 1941 dicabut berlakunya dengan UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, yang diundangkan pada tanggal 10 Agustus 1990.

²³) Harga Saputro, Historisitas Rimbawan Indonesia, dari KK I ke KK II, Panitia KK II, Jakarta, 1990, hal. 83

Penjelasan umum UU No. 5 tahun 1990 tersebut diantaranya menyatakan bahwa sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, yang merupakan bagian terpenting dari sumber daya alam yang terdiri dari alam hewani, alam nabati ataupun beberapa fenomena alam, baik secara masing-masing maupun bersama-sama, mempunyai fungsi dan manfaat sebagai unsur pembentuk lingkungan hidup, yang kehadirannya tidak dapat diganti.

Berhasilnya konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya berkaitan erat dengan tercapainya tiga sasaran konservasi, yaitu :

- a. Menjamin terpeliharanya proses ekologis yang menunjang sistem penyangga kehidupan bagi kelangsungan pembangunan dan kesejahteraan manusia (perlindungan sistem penyangga kehidupan);
- b. Menjamin terpeliharanya keanekaragaman sumber genetik dan tipe-tipe ekosistemnya sehingga mampu menunjang pembangunan, ilmu pengetahuan dan teknologi yang memungkinkan pemenuhan kebutuhan manusia yang menggunakan sumberdaya alam hayati bagi kesejahteraan (pengawetan sumber plasma nutfah);
- c. Mengendalikan cara-cara pemanfaatan sumberdaya alam hayati sehingga terjamin kelestariannya. Akibat sampingan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi yang kurang bijaksana, belum harmonisnya penggunaan dan peruntukan tanah serta belum berhasilnya sasaran konservasi secara optimal, baik di darat maupun di perairan, dapat mengakibatkan

timbulnya gejala erosi genetik, polusi dan penurunan potensi sumberdaya alam hayati (pemanfaatan secara lestari).²⁴⁾

Keharusan untuk menjamin pemanfaatan secara lestari sebuah ekosistem atau spesies berbeda-beda mengingat ketergantungan masyarakat kepada sumber daya yang bersangkutan. Bagi masyarakat yang ada dalam keadaan subsistem, pemanfaatan secara lestari sebagian besar, kalau tidak semua, sumber daya adalah esensial. Hal ini berlaku pula bagi masyarakat (apakah berkembang atau maju) dengan ekonomi yang didasarkan atas “satu tanaman pangan” atau “beberapa tanaman pangan yang jumlahnya sedikit”, yang tergantung sebagian besar kepada sumber daya tertentu seperti masyarakat Negarayan di Kanada bagian timur). Makin besar keanekaragaman dan keluwesan ekonomi, makin kurang kebutuhan akan pemanfaatan secara lestari sumber daya tertentu, akan tetapi begitu pula makin kurang alasan untuk tidak melaksanakannya. Pemanfaatan secara lestari adalah juga diperlukan untuk perencanaan dan pengelolaan secara rasional dari industri yang tergantung pada sumber daya yang bersangkutan (seperti kayu, ikan). Pemanfaatan secara lestari dapat dianalogkan dengan menggunakan bunga seraya tetap menyimpan modalnya. Masyarakat yang berketetapan, bahwa semua pemanfaatan dari sumber daya kehidupan harus lestari menjamin, bahwa

²⁴⁾ Koesnadi Hardjosoemantri, Hukum Perlindungan Lingkungan, UGM Press, Yogyakarta, 1993, hal. 1 – 3.

ia benar-benar akan memperoleh manfaat dari sumber daya tersebut untuk waktu yang tidak terbatas. Amatlah disayangkan, bahwa pemanfaatan satwa akuatik, tumbuhan dan satwa liar daratan serta hutan dan tanah penggembalaan sebagian besar tidaklah lestari.

Prioritas pertama adalah penetapan kapasitas produksi bagi spesies dan ekosistem yang dieksploitasi dan jaminan bahwa pemanfaatan tidak melebihi kapasitas tersebut. Spesies dan ekosistem tidak boleh dieksploitasi secara berat sehingga menurun ke tingkat atau kondisi yang tidak memungkinkan untuk bangkit kembali dengan mudah. Tingkat atau kondisi semacam itu berbeda, tergantung dalam hal spesies, tidak hanya pada biologi spesies tersebut akan tetapi juga kepada kualitas ekosistem yang menunjangnya. Apabila ekosistem berubah karena kegiatan manusia, seperti misalnya eksploitasi dari spesies yang terkait, pencemaran, penangkapan tidak sengaja, maka tingkat yang tidak memungkinkan penduduk untuk bangkit kembali akan lebih tinggi secara substansial dibanding dengan tingkat yang diperkirakan oleh studi spesies semata-mata.

Prioritas lainnya adalah menerima (*adopt*) tujuan pengelolaan konservatif untuk pemanfaatan spesies dan ekosistemnya. Tujuan pengelolaan perlu memberi perhatian yang cukup kepada hubungan penting antara spesies dan ekosistem yang dieksploitasi dengan spesies dan ekosistem yang berhubungan dengannya. Hubungan tersebut perlu memberi peluang bagi

terjadinya kekeliruan, ketidaktahuan dan ketidakpastian. Apabila spesies tunggal (bukan kumpulan spesies atau ekosistem) dieksploitasi, dan spesies tersebut berada di puncak rantai makanan, persediaan (*stock*) perlu dipertahankan pada atau di atas tingkat yang dapat memberikan kenaikan netto tahunan yang terbesar. Apabila spesies tersebut tidak berada di puncak, persediaan tidak boleh menipis sampai pada tingkat yang memungkinkan berkurangnya secara signifikan produksi populasinya atau populasi spesies lain yang tergantung padanya. Apabila sekumpulan spesies dieksploitasi, maka tingkat pengambilannya haruslah ditetapkan sedemikian rupa, sehingga produktivitas spesies dengan waktu untuk bangkit kembali (*recovery*) yang paling lambat (acapkali predator pada puncak rantai makanan) tidak berkurang secara berarti.

Prioritas berikutnya adalah menjamin bahwa akses pada sumber daya tidak melebihi kapasitas sumber daya untuk menopang eksploitasi. Tindakan untuk mengatur pemanfaatan dapat meliputi : membatasi pengambilan total, jumlah manusia, perahu atau unit lainnya, yang diizinkan untuk berpartisipasi dalam eksploitasi serta membatasi waktu dan tempat eksploitasi, dan melarang atau membatasi penggunaan metode dan alat perlengkapan tertentu. Dari semua ini, yang biasanya esensial adalah kombinasi antara kuota (jatah) dan pembatasan pada akses terhadap sumber daya. Semata-mata kuota adalah amat rawan bagi peningkatan yang melewati batas sebagai tanggapan atas tekanan

politik oleh kepentingan tertentu, apabila kepentingan ini berkesempatan berkembang dalam ukuran yang tidak dapat didukung oleh spesies atau ekosistem.

Prioritas lain adalah mengurangi hasil berlebih sampai pada tingkat yang dapat dilestarikan. Industri, masyarakat dan negara yang mengeksploitasi secara berlebihan sumber daya hayati yang merupakan landasan hidupnya, akan berada dalam keadaan lebih baik dalam jangka menengah dan jangka panjang apabila dengan sukarela mengurangi hasilnya pada tingkat yang dapat dilestarikan. Dengan jalan ini, mereka akan dapat menyesuaikan diri pada tingkat konsumsi dan perdagangan yang realistis dan menghindarkan merosotnya hasil yang tidak diduga, daripada dikejutkan apabila hal tersebut terjadi. Kesukaran ekonomi yang disebabkan oleh pengurangan yang tidak berdasarkan kesukarelaan dan tidak terjadwal dapat dihindari dengan pengurangan secara berencana sampai tingkat dapat dilestarikan.²⁵⁾

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa kerusakan lingkungan pada akhirnya akan sangat merugikan manusia itu sendiri. Oleh karena itu pemanfaatan sumber daya alam harus memikirkan juga usaha pelestarian alam.

Dari berbagai kebijakan dan prioritas konservasi perlindungan dan pelestarian alam tersebut melupakan satu hal yang penting dan substansial,

²⁵) Ibid, hal. 333, 337 – 339.

yakni Pemerintah melupakan dan mengabaikan hak-hak ulayat rakyat, yang mengakibatkan terbatasnya partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan pelestarian lingkungan. Barangkali Pemerintah terjebak dalam pemahaman undang-undang peralihan hak ulayat rakyat menjadi hak ulayat negara, yang memberikan wewenang pada negara dan pemerintah untuk mengatur peruntukan tanah bagi kepentingan umum.

Dalam prakteknya, kebijakan pemerintah tentang pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam memang memberikan keuntungan secara ekonomi. Tetapi dari sudut yuridis kebijakan pemanfaatan sumberdaya alam yang tanpa mengakui hak-hak rakyat, hanya menciptakan manipulator dan koruptor. Karena rakyat tidak dilibatkan dalam melakukan pengawasan, dan tidak adanya ketentuan yang tegas mengenai batas-batas penguasaan tanah yang justru secara adat telah ditentukan, bisa berdasarkan klan dan lain sebagainya.

Masalah kesadaran hukum serta hubungannya dengan kepatuhan hukum merupakan dua variabel yang berkorelasi positif. Kenyataan yang sulit untuk dapat merumuskan suatu persepsi tentang kesadaran hukum menjadi kendala utama pemahaman dan pelaksanaan hukum di tengah masyarakat. Pengertian kesadaran, di dalam kamus tercantum tidak kurang dari lima arti, yaitu (A Merriam – Webster Dictionary, 1967 : 177) :

“1. *Awareness esp. of something within oneself; also: the state or fact of being conscious of an external object, state or fact.*

2. *the state of being characterized by sensation, emotion, volition, and thought: mind.*
4. *The totality of conscious states of an individual.*
5. *The normal state of conscious life.*
6. *The upper level of mental life as contrasted with unconscious process”.*

Jadi, kesadaran sebenarnya menunjuk pada interdependensi mental dan interpenetrasi mental, yang masing-masing berorientasi pada “aku” nya manusia dan pada “kami” nya.²⁶⁾

Sedang kepatuhan hukum sebenarnya menyangkut proses internalisasi (*internalization*) dari hukum tersebut. Tentang artinya, Pospisil menyatakan (L. Pospisil, 1971 : 196)

“ A law is internalized when the majority of the group considers it to be binding, as when it stands for the only proper behavior in a given situation. If such a law is broken, the culprit has a bad conscience or at least feels that he has done wrong that he has behaved improperly. He would not condone such behavior in other members of the society. Conformity to such law is not usually effected by external pressure – it is produced by an internal mechanism which we may call conscience in some culture and fear of shame in others”.

²⁶⁾ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 342-343

Proses internalisasi dimulai pada saat seseorang dihadapkan pada pola perilaku baru sebagaimana diharapkan oleh hukum, pada suatu situasi tertentu. Awal daripada proses inilah yang biasanya disebut sebagai proses belajar, dimana terjadi suatu perubahan pada pendirian seseorang. Yang esensial pada proses ini adalah adanya penguatan terhadap respons yang diinginkan melalui imbalan dan hilangnya respons-respons terdahulu karena tidak adanya penguatan atau mungkin oleh adanya sanksi yang negatif terhadap perilaku demikian. Jadi hanya respons-respons yang dipelajari yang memperoleh imbalan secara berulang-ulang, sedangkan respons-respons yang kehilangan kekuatan penunjangnya lama kelamaan hilang.²⁷⁾

Kesadaran hukum sebenarnya merupakan nilai-nilai yang pada khususnya menyangkut bidang politik, ekonomi, sosial, hukum dan lain sebagainya. Hukum pada hakikatnya merupakan konkretisasi dari sistem nilai-nilai, khususnya nilai hukum suatu masyarakat. Oleh karena itu, maka dapatlah dikatakan bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan inti daripada sistem budaya suatu masyarakat, sehingga ada yang berpendapat bahwa sistem budaya merupakan suatu sistem normatif. Kesadaran hukum itulah yang menimbulkan pelbagai sistem norma-norma, oleh karena inti dari kesadaran hukum adalah hasrat yang kuat untuk senantiasa hidup secara teratur. Di dalam kehidupan tradisional Indonesia yang berpusat pada masyarakat dengan

²⁷⁾ Ibid, hal. 353 - 354

struktur sosial dan kebudayaan sederhana, maka kesadaran hukum tersebut terwujud didalam adat yang (Clifford Sather, 1980: xi)

“.....covers all of the various customary norms, jural rules, ritual interdictions and injunctions that guide an individual’s conduct, and the sanctions and forms of redress by which these norms and rules are upheld.”

Dengan demikian maka fungsi utama dari adat, adalah (Clifford Sather, 1980 : xi)

“....to assure harmonious relations among community members. At the same time, conduct in accordance with adat was traditionally believed to maintain a community in a state of ritual well-being with respect to the gods and spirits.

Any serious breach of adat threatens this relationship and is dealt with accordingly, not only by secular means, but, ... often by supernatural sanctions or forms of ritual propitiation as well. Thus the correctness of adat, when properly adhered to, is demonstrated by a continuing state of spiritual well-being expressed outwardly in terms on health and material prosperity”.

Oleh karena hukum adat merupakan bagian dari adat atau adat istiadat, maka dapatlah dikatakan, bahwa hukum adat merupakan konkritisasi

daripada kesadaran hukum, khususnya pada masyarakat-masyarakat dengan struktur sosial dan kebudayaan sederhana. ²⁸⁾

Tanggal 24 September 1960 merupakan suatu tanggal yang penting dalam kehidupan hukum di Indonesia. Pada tanggal tersebut telah diundangkan dan mulai berlaku Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, lebih terkenal dengan nama singkatnya “Undang-Undang Pokok Agraria” (selanjutnya disingkat : UUPA)

Undang-undang yang meletakkan dasar-dasar pokok daripada hukum agraria nasional yang baru ini memuat ketentuan-ketentuan baru yang penting sekali. Isi daripada UUPA tersebut patut diketahui oleh setiap orang yang berada di negeri ini. Bukan saja para sarjana hukum, setiap pelaksana hukum, setiap pejabat pemerintahan, bahkan rakyat jelata dalam kehidupan sehari-hari akan berhadapan dengan peraturan baru tentang hukum agraria ini. Mengingat bahwa negara Republik Indonesia merupakan suatu negara agraris, dimana susunan kehidupan rakyat terbanyak (tak kurang dari 70 % menurut perkiraan), termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, maka apa yang dikatakan disini tidak berlebih-lebihan. ²⁹⁾

Kesadaran hukum dan ketetapan hukum mempunyai korelasi (hubungan) yang kuat. Dimana kesadaran hukum menyangkut aspek manusia

²⁸⁾ Ibid, hal. 366 - 367

²⁹⁾ Gouw Giok Siong dan Sockahar-Badwi, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria, PT. Kinta, Jakarta, 1963, hal. 5

didalam hukum sebagai salah satu etika masyarakat. Bagaimana sikap manusia (masyarakat), baik objek maupun subjek hukum, baik rakyat maupun pejabat dalam menyikapi hukum sebagai pranata sosial. Ketetapan hukum, merupakan legalitas hukum sebagai alat pengatur masyarakat dengan segala konsekuensi dan konsistensinya. Ketetapan hukum akan memberikan setiap peraturan hukum sesuai dengan hirarkinya, dan sesuai pula dengan tujuan suatu peraturan hukum dibuat.

Penguasaan tanah rakyat oleh penguasa (pemerintah) di Indonesia terjadi sejak jaman kolonial atau jaman liberalisasi dibawah kekuasaan Belanda. Akibat terjadinya perlawanan oleh bangsa pribumi seperti perang Diponegoro, perang Padri dan perang-perang perlawanan rakyat lainnya menyebabkan Belanda bangkrut. Untuk menolong keuangan pemerintah Belanda, maka dilaksanakan kebijakan tanam paksa (*culture stesel*) di daerah jajahan Belanda (Indonesia).

Dominasi negara terhadap tanah rakyat dapat dikatakan berpijak pada teori yang dikemukakan oleh Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik pemerintah. Kemenangan pertama dipetik oleh golongan liberal ketika pada tahun 1848 akhirnya Undang-Undang dasar Belanda dirubah yaitu dengan adanya ketentuannya didalamnya yang menyebutkan bahwa pemerintahan di tanah jajahan harus diatur dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud ternyata baru selesai pada tahun 1954, yaitu dengan keluarnya

Regerings reglement (RR) 1845. Salah satu ayat dari Pasal 62 RR ini menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah dengan ketentuan-ketentuan yang akan ditetapkan dengan ordonansi. Pasal 62 RR dengan delapan ayat ini kemudian “menjadi”, atau dijadikan Pasal 51 dari *Indische Staatsregeling* (IS). Inilah yang disebut dengan Agrarische Wet 1870, yang diundangkan dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) No. 55, 1870. Ketentuan-ketentuan di dalamnya, pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarische Besluit* yang diundangkan dalam *Staatsblad* No. 118, 1870. Pasal 1 dari *Agrarische Besluit* inilah yang memuat suatu pernyataan penting yang telah cukup dikenal yaitu *Domein Verklaring*, yang menyatakan bahwa “...semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah domein negara”. (*Domein* negara artinya milik mutlaknya negara).

Permasalahannya sekarang apakah pola pikir Raffles maupun *Agrarische Wet* masih relevan dengan era kemerdekaan dan era reformasi di Indonesia. Dominasi pemerintah yang lebih cenderung menunjukkan indikator dimana penguasaan oleh negara terhadap tanah mutlak dimiliki akan menghilangkan atau mengurangi hak ulayat rakyat terhadap tanah.

3.2. Hak Ulayat Sebagai Hukum Positif

Hak ulayat sebagai hukum positif dapat diketahui adanya ketentuan tentang hak ulayat baik dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 maupun peraturan-peraturan lainnya yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun departemen. Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat” tetap dapat dilaksanakan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat itu “menurut kenyataannya masih ada”.

Hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, didefinisikan sebagai “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.

Hak ulayat, sebutan yang dikenal dalam kepustakaan Hukum Adat dan dikalangan masyarakat hukum adat diberbagai daerah dikenal dengan nama yang berbeda-beda, merupakan hak penguasaan yang tertinggi atas tanah dalam hukum adat, yang meliputi semua tanah yang termasuk dalam lingkungan wilayah suatu masyarakat hukum adat tertentu, yang merupakan

tanah kepunyaan bersama para warganya. Hak ulayat mengandung dua unsur. Unsur pertama adalah unsur hukum perdata, yaitu sebagai hak kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas tanah ulayat, yang dipercayai berasal mula-mula sebagai peninggalan nenek moyang mereka dan merupakan karunia suatu kekuatan Gaib, sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta lingkungan hidup (*lebensraum*) seluruh warga masyarakat hukum adat itu. Unsur kedua adalah unsur hukum publik, yaitu kewenangan untuk mengelola dan mengatur peruntukan, penggunaan dan penguasaan tanah ulayat tersebut, baik dalam hubungan intern dengan para warganya sendiri maupun ekstern dengan orang-orang bukan warga atau "orang luar".

Subjek hak ulayat ini adalah masyarakat hukum adat, baik yang merupakan persekutuan hukum yang didasarkan pada kesamaan tempat tinggal (teritorial), maupun yang didasarkan pada keturunan (genealogis), yang dikenal dengan berbagai nama yang khas di daerah yang bersangkutan, misalnya suku, marga, dati, dusun, nagari dan sebagainya. Apabila ada orang yang seakan-akan merupakan subjek hak ulayat, maka orang tersebut adalah ketua atau tetua adat yang memperoleh pelimpahan kewenangan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adatnya. Ia bukanlah subjek hak ulayat, melainkan petugas masyarakat hukum adatnya dalam melaksanakan kewenangan yang bersangkutan dengan hak ulayat.

Prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana telah diatur dengan UU. No. 21 Tahun 1961 juga diabaikan bahkan ditorpedo oleh peraturan perundangan yang lebih rendah. Untuk memacu pembangunan ekonomi yang berparadigma pertumbuhan pemerintah telah mendorong investasi secara besar-besaran melalui berbagai cara. Tuntutan atas penyediaan tanah untuk berbagai fasilitas publik kemudian menjadi semakin besar dan memerlukan pemenuhan segera. Keadaan ini kemudian membawa pemerintah pada sikap “mengutamakan kebijakan pragmatis di atas ketentuan hukum yang resmi berlaku”. Untuk mempercepat proses penyediaan tanah pemerintah tidak mau berlama-lama dengan prosedur pencabutan (*onteigening*) sebagaimana diatur UU No. 20 Tahun 1961 tetapi menghidupkan prosedur administratif yang dikenal sebagai pembebasan tanah atau *prijsgeving*. Di dalam prosedur pembebasan ini mula-mula pemerintah mengaturnya melalui Permendagri No. 15 Tahun 1975 yang kemudian disusul dengan peraturan perundangan lain seperti Permendagri No. 2 Tahun 1976 dan Permendagri No. 2 Tahun 1985. Prosedur pembebasan ini menentukan bahwa pengadaan tanah untuk keperluan umum dilakukan melalui pelepasan hubungan hukum antar pemegang hak dengan tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi yang didasarkan pada penaksiran yang dilakukan melalui musyawarah antara panitia pembebasan dengan para pemilik tanah berdasarkan harga umum setempat. Sebelum itu pemerintah telah mengeluarkan Inpres No. 9 Tahun 1973 yang mengatur

tentang kriteria kepentingan umum yang harus diacu di dalam setiap rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Di dalam Inpres ini ditentukan jenis-jenis kegiatan pembangunan tertentu yang termasuk untuk kepentingan umum yang di samping hal-hal tertentu tersebut dapat ditambah juga oleh Presiden berdasar pertimbangannya sendiri.

Pengaturan-pengaturan yang dikatakan sebagai “teknis-administratif” itu kemudian menimbulkan persoalan baik dari sudut teori hukum maupun dalam praktiknya yang kerap kali tidak fair. Dari sudut teori hukum pembuatan peraturan tentang proses pembebasan oleh pemerintah itu merupakan pelanggaran karena bersifat “mentorpedo” ketentuan UU yang telah ada dan mengatur secara imperatif tentang itu. Tepatnya kebijakan pragmatis tersebut melanggar prinsip “*hierarchis*” dalam tata hukum. Itulah sebabnya seminar tentang Segi-Segi Hukum Pembinaan Kota dan Daerah yang berlangsung di akhir Nopember 1977 di Ambon menyikapi dengan tegas Permendagri tentang pembebasan tanah sebagai berikut :

1. Permendagri itu dari segi formal dan materialnya adalah batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat yuridis dan tidak memberi perlindungan kepada hak-hak masyarakat.
2. Apabila peraturan tersebut diuji kepada doktrin bahwa ada pembatasan wewenang dari badan negara untuk membuat undang-undang dalam arti material, dengan anggapan bahwa pembebasan dan pencabutan hak atas

tanah itu sama-sama mengubah hubungan hukum antara pemilik hak dengan tanah maka peraturan tersebut harus dinyatakan batal karena :

- a. Pemerintah tidak mempunyai wewenang membuat peraturan yang mengikat umum tanpa adanya pendelegasian wewenang.
- b. Peraturan tersebut mengatur suatu soal yang telah diatur oleh UU No. 20 Tahun 1961 dan isinya tidaklah sejalan dengan UU tersebut.

3.3. Upaya Perlindungan Terhadap Hak Ulayat

Lahirnya UUPA-1960, yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 (yang dikenal sebagai Undang-Undang "Landreform") sebenarnya merupakan hasil dari usaha untuk meletakkan dasar strategi pembangunan seperti yang dianut juga oleh berbagai negara Asia pada masa awal sesudah Perang Dunia Kedua (Jepang, Korea, Taiwan, India, Iran, dan lain-lain).³⁰⁾ Namun dalam kurun waktu ± 22 tahun setelah Indonesia merdeka, kondisi sosial politik serta kurangnya dana memang tidak memungkinkan untuk melaksanakan pembangunan ekonomi secara teratur. Demikian pula program Landreform mengalami hambatan besar.

Sesungguhnya, semangat dan jiwa UUPA pada hakikatnya bersifat kerakyatan, populistik (dalam arti bukan komunistik, sekaligus bukan

³⁰⁾ Gunawan Wiradi, Kebijakan Agraria/Pertanahan Yang Berorientasi Kerakyatan Dan Berkeadilan, Makalah pada Seminar nasional Pertanahan, Yogyakarta, 1998

kapitalistik). Tentu, kerangka UUPA itu disusun dalam kondisi yang ada saat itu. Sebagai sebuah Undang-Undang yang berisi peraturan-peraturan dasar, diperlukan penjabaran lebih lanjut. Celaknya, sebagian besar hal itu belum sempat tergarap keburu terjadi pergantian pemerintahan dari yang lama ke pemerintahan Orde Baru yang mengambil dasar kebijakan yang sama sekali berbeda. UUPA masuk “peti-es” untuk waktu yang cukup lama, dan ketika dikeluarkan lagi dari “peti-es” penggunaannya dilakukan secara menyimpang dari semangat aslinya.

Rakyat yang “berdaya” adalah rakyat yang “mandiri”, dalam arti mampu mengidentifikasi masalah mereka sendiri, mampu mengatasi sendiri masalah tersebut dan memiliki posisi tawar yang kuat dalam menghadapi kekuatan-kekuatan dari luar diri mereka, tanpa bisa dituduh sebagai “liar”. Ini berarti suatu kemampuan untuk mengorganisir diri sesuai dengan aspirasi mereka sendiri. Syarat bagi tumbuhnya kemampuan itu adalah suasana keterbukaan dan demokratisasi. Kebebasan berserikat yang dijamin oleh konstitusi harus benar-benar diberikan. Kebijakan agraria pasca Orde Baru harus diletakkan dalam konteks itu jika secara tulus memang dikehendaki untuk memberdayakan rakyat. Artinya, setiap keputusan penting yang menyangkut masalah tanah harus didahului oleh suatu musyawarah atau dialog yang tulus tanpa rekayasa dengan utusan-utusan rakyat.

Di jaman Orde Baru, musyawarah atau dialog itu bukannya tidak ada. Ada ! Namun selalu diwarnai oleh rekayasa, atau bahkan tekanan. Hasilnya selalu dapat diduga. Rakyat selalu dirugikan dan dikalahkan. Baik yang melalui jalur musyawarah maupun yang mengambil jalan hukum.

Sudah terlalu umum diketahui bahwa program pembenahan agraria di Jepang setelah Perang Dunia ke Dua (1946 – 1950) dianggap sebagai (relatif) berhasil. Menurut Prof. Yujiro Hayami, sedikitnya ada lima faktor yang menentukan keberhasilan tersebut. Dua diantaranya adalah, pertama, saat itu Jepang telah memiliki tenaga-tenaga terampil di bidangnya, serta birokrasinya relatif jujur. Kedua, saat itu Jepang telah memiliki data tentang keagrariaan yang teliti dan komprehensif. Hal ini disebabkan karena jauh sebelumnya Jepang telah berpengalaman dalam melaksanakan “land reform” yaitu pada tahun 1868, sekalipun dengan cakupan lebih sempit dan sifat “reform” yang sedikit berbeda.

Contoh tersebut jelas mengisyaratkan bahwa jikalau memang ingin melakukan Reforma Agraria, maka pengembangan SDM di bidang agraria/pertanahan harus dimulai sejak dini. Berdirinya STPN merupakan langkah awal yang bagus. Berangkali yang perlu ditingkatkan adalah kualitasnya. Bukan saja dalam hal-hal yang teknis sifatnya tapi juga dalam hal wawasan teoritis. Mungkin dalam kurikulumnya perlu ditambah dengan mata

kuliah-mata kuliah yang bersifat multidimensional dan multidisiplin untuk menambah wawasan.

Tentu, pengembangan SDM tidak berarti harus terbatas hanya pada STPN, tetapi justru tenaga-tenaga lulusan STPN diharapkan dapat memberikan kontribusinya dalam proses penyebaran pemahaman terhadap masalah agraria. Kursus-kursus yang teratur bagi tenaga-tenaga dari aparat pemerintah yang bersangkutan dengan masalah agraria juga perlu diadakan. Bahkan penyuluhan partisipatif kepada rakyat juga diperlukan. Dengan demikian, ketika saatnya tiba untuk melancarkan Reforma Agraria, semua pihak telah siap.

Disamping pengembangan SDM, yang tidak kalah pentingnya adalah masalah penyediaan data yang akurat. Ini berarti bahwa pemerintah perlu melakukan penelitian yang berskala besar, serius dan jujur. Hanya saja sekarang ini salah satu kendalanya adalah adanya Undang-Undang Statistik, yang secara implisit memberi kewenangan mutlak kepada BPS. Sedangkan kita tahu, banyak orang yang meragukan keakuratan data BPS, khususnya dalam masalah data pertanahan.

Reforma Agraria tidak akan berjalan jika tidak disertai dengan tersedianya informasi yang akurat dan "*up-to-date*" mengenai status pemilikan dan penguasaannya. Pertanyaan yang timbul adalah karena proses registrasi itu sendiri memerlukan waktu lama, apakah RA harus menunggu sampai hal itu

selesai ? Umumnya tidak ! Proses registrasi dan proses RA dapat berjalan paralel, asal, pengakuan atas hak-hak tanah itu tidak terlalu kaku berpegang pada dasar-dasar legal/formal. Di berbagai negara, pengakuan itu dapat didasarkan atas dokumen pembayaran pajak, peta desa, ataupun kesaksian rakyat setempat. Itulah sebabnya pengikutsertaan organisasi rakyat diperlukan.

3.4. Cara Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Ulayat

Mengingat masih banyaknya masalah yang berkaitan dengan sengketa tanah terutama mengenai hak ulayat maka pemerintah mengeluarkan kebijakan pedoman penyelesaian masalah hak ulayat masyarakat hukum adat tahun 1999 (Peraturan Men. Agraria – KBPN No. 5 / 1999). Peraturan tersebut berisi :

A. PERATURAN MENTERI NEGARA AGRARIA / KBPN

1. Peraturan Menagraria/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 Tgl. 24 Juni 1999

Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat
Hukum Adat

2. Surat Menagraria/KBPN Nomor 400-2626 Tgl. 24 Juni 1999

Tentang Penyampaian Peraturan Menagraria/KBPN Nomor 5 Tahun
1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat
Hukum Adat

B. INSTRUKSI MENTERI NEGARA AGRARIA / KBPN

1. Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 1 Tahun 1999 Tgl. 27 Januari 1999
Tentang Penyelesaian Tunggakan Pekerjaan permohonan Masyarakat
Di Bidang Pertanahan
2. Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 2 Tahun 1999 Tgl. 19 April 1999
Tentang Percepatan Pelayanan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah
3. Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1999 Tgl. 12 Mei 1999
Tentang Pendelegasian Wewenang Penandatanganan Surat
Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah
4. Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 4 Tahun 1999 Tgl. 12 Mei 1999
Tentang Pendelegasian Wewenang Pelaksanaan Tugas Sehari-hari
5. Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 Tgl. 12 Mei 1999
Tentang Inventarisasi Tanah-Tanah Hak Guna Usaha Yang Dijarah
Masyarakat dan Pembinaannya

C. SURAT EDARAN, MENTERI NEGARA AGRARIA / KBPN

1. SE Menagraria/KBPN Nomor 500-2165-D/III Tgl. 27 Mei 1999
Tentang Penyeragaman Bentuk dan Naskah SK Pemberian Hak dan
Pemberian Perpanjangan Hak Atas Tanah
2. SE Menagraria/KBPN Nomor 500-2191 Tgl. 28 Mei 1999
Tentang Penetapan Biaya Pengurusan/pensertipikatan Tanah Milik
Persyarikatan Muhammadiyah

3. SE Menagraria/KBPN Nomor 500-3007-DI Tgl. 26 Juli 1999

Tentang Administrasi Penerbitan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah

D. KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA / KBPN

1. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 1 Tahun 1999

Tgl. 17 Pebruari 1999

Tentang Pelaksanaan Tugas Badan Pertanahan Nasional di Kotamadya Tarakan Propinsi Kalimantan Timur

2. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 2 Tahun 1999

Tgl. 17 Pebruari 1999

Tentang Pelaksanaan Tugas Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Simeule Propinsi Daerah Istimewa Aceh

3. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1999

Tgl. 20 Pebruari 1999

Tentang Pelaksanaan Tugas Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Tanggamus Propinsi Lampung

4. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 4 Tahun 1999

Tgl. 26 Pebruari 1999

Tentang Penetapan Formasi PPAT di Kabupaten/Kotamadya

5. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 8 – IV - 1999 Tgl. 12 Maret 1999
Tentang Penyempurnaan Tata Pembukuan Bendaharawan Khusus
Penerima dalam Lingkungan Badan Pertanahan Nasional
6. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 9 – IV - 1999 Tgl. 12 Maret 1999
Tentang Kebendaharawan Rutin/Proyek Dalam Lingkungan Badan
Pertanahan Nasional
7. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 6 Tahun 1999 Tgl. 30 April 1999
Tentang Pelaksanaan Tugas Badan Pertanahan Nasional di Kota
Administratif Bontang Propinsi Kalimantan Timur
8. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 7 Tahun 1999 Tgl. 1 Juni 1999
Tentang Penyelenggaraan Atas Keputusan Menteri Negara
Agraria/KBPN Nomor 11 Tahun 1994 Tentang Pedoman
Penyelenggaraan Pendidikan program D IV Pertanahan pada STPN
Yogyakarta
9. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 8 Tahun 1999 Tgl. 11 Juni 1999
Tentang Stempel Dinas Bernomor Seri Kanwil BPN Propinsi dan
Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya

10. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 9 Tahun 1999

Tgl. 14 Juni 1999

Tentang Pelaksanaan Tugas Badan Pertanahan Nasional di Kota Administratif Pagar Alam, Kabupaten Lahat, Propinsi Sumatera Selatan

11. Keputusan Menagraria/KBPN Nomor 10 Tahun 1999

Tgl. 14 Juni 1999

Tentang Pelaksanaan Tugas Badan Pertanahan Nasional di Wilayah Pembantu Bupati Agam Timur Kabupaten Agam dan Wilayah Pembantu Bupati Solok Selatan Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat.

E. KEPUTUSAN BERSAMA

1. Keputusan Bersama Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Pajak dan Deputi Bidang Umum BPN. No. : Kep-27/A/1999; No. : Kep-120/PJ/1999; No. : 2 Tahun 1999; Tgl. 19 Oktober 1998

Tentang Tata Cara Pembagian dan Pengeluaran Penerimaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Bagian Pemerintah Pusat

F. KEPUTUSAN MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

1. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 181/KMK.04/1999

Tgl. 27 Mei 1998

Tentang Pemberian Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

G. KEPUTUSAN DIREKTUR JENDERAL PAJAK

1. Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor Kep-141/PJ/1999

Tgl. 21 Juni 1999

Tentang Pengakuan Penghasilan dari Peralihan Harta/Agunan Berupa Tanah dan/atau Bangunan Bagi Wajib pajak tertentu

H. SURAT EDARAN DIREKTUR JENDERAL PAJAK

1. Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-07/PJ.7/1998

Tgl. 28 Juli 1998.

Tentang Tunggakan Pajak Bumi dan Bangunan

2. Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-08/PJ.74/1998

Tgl. 5 Agustus 1998.

Tentang Kelengkapan Data Dalam Prosedur / Program Pemeriksaan Pajak Terhadap Notaris/PPAT

3. Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-23/PJ.6/1999
Tgl. 23 April 1999.

Tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan Dirjen Pajak No. Kep-16/PJ.6/1998 Tanggal 30 Desember 1998 Khusus Untuk Pengenaan PBB Sektor Kehutanan

4. Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-08/PJ.531/1999
Tgl. 25 Mei 1999.

Tentang Batasan Rumah Murah Yang PPN-nya Ditanggung Oleh Pemerintah (Penyempurnaan SE-20/PJ.51/1997)

5. Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-27/PJ.42/1999
Tgl. 21 Juni 1999.

Tentang Pengakuan Penghasilan Dari Pengalihan Harta/Agunan Berupa Tanah dan/atau Bangunan Bagi Wajib Pajak Tertentu

I. INSTRUKSI PRESIDEN

1. Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 1999 Tgl. 16 April 1999

Tentang Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi

Ada tiga kriteria untuk menentukan ada tidaknya hak ulayat menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999, yaitu :

- a. unsur masyarakat adat, yaitu terdapatnya sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu

- persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. unsur wilayah, yaitu terdapatnya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
 - c. unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya, yaitu terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Timbulnya konflik pertanahan telah memaksa pemerintah Orde Lama untuk merumuskan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 dan iuran tersebut kemudian diteruskan pada masa Orde Baru sebagai referensi mencapai keadilan sosial dalam memecahkan masalah hak milik tanah. Meskipun secara normatif aturan pertanahan telah dirumuskan seadil-adilnya tetapi kenyataan berbicara lain. Penggusuran tanah rakyat terjadi hampir merata seantero republik ini.

Pada hakekatnya hukum tidak berada dalam ruang hampa tetapi mengakar pada sistem politik yang berlaku. Dalam hal ini konteks sosial politik UUPA/60 perlu diperhitungkan. Jadi kekuasaan macam apapun (otoriter atau demokratis) yang menjadi motor terhadap interpretasi UUPA tersebut akan bersifat determinan secara nyata terhadap kebijakan pemerintah dalam segala

hal, khususnya di bidang pertanahan. Pendek kalimat, pemerintahan yang otoriter akan menghasilkan kebijakan pertanahan yang memihak pada penguasa dan kroni-kroninya, sedang pemerintahan yang populis akan menghasilkan politik agraria yang berorientasi kerakyatan.

Buktinya, secara diametral pemerintahan Orde Lama telah menginterpretasikan UUPA/60 berbeda dengan pemerintahan Orde Baru. Meskipun pemerintahan Orde Lama diwarnai dengan demokrasi terpimpin ala Soekarno yang cenderung otoriter tetapi politik negara lebih berorientasi pada kerakyatan. Akibatnya kebijakan pertanahan yang dilakukan juga lebih bernuansa kerakyatan. Pendek kalimat, tindakan konkret pemerintah adalah bagaimana mendistribusikan tanah secara adil kepada rakyat. Namun karena panglima pembangunan adalah politik maka politik redistribusi tanah tidak terlalu mendatangkan berkah ekonomi.

Sementara pemerintah Orde Baru yang menjadikan ekonomi sebagai panglima pembangunan telah menginterpretasikan UUPA atas dasar kepentingan rezim. Rezim yang kokoh bersandar pada sistem sosial yang depolitis memiliki kepentingan pada akumulasi kapital melalui berbagai program pembangunan. Akibatnya kebijakan-kebijakan pertanahan yang terjadi adalah diijinkannya pengusuran-pengusuran tanah rakyat dengan dalih demi lancarnya pembangunan. Yang lebih menyakitkan rakyat adalah bahwa proses

penggusuran tersebut diwarnai dengan tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) antara pengusaha, birokrat, dan pihak asing.

Fenomena diatas menegaskan bahwa seindah apapun UUPA tanpa dilandasi dengan sistem politik yang berorientasi kerakyatan tidak akan menghasilkan kebijakan pertanahan yang dirasa adil bagi rakyat. Maka yang diperlukan saat ini adalah reformasi politik secara menyeluruh agar interpretasi terhadap UUPA menghasilkan keadilan sosial dalam hal pertanahan dapat terwujud.

BAB IV

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Dari analisis data penelitian “Dominasi Kekuasaan Negara Terhadap Tanah Menggeser Kedudukan Hak-Hak Ulayat Persekutuan Hukum Adat di Indonesia”, maka dapat ditarik kesimpulan setelah dilakukan penganalisaan secara kualitatif dengan memberikan interpretasi dan prediksi terhadap data yang ditemukan terperinci sebagai berikut :

1. Dominasi kekuasaan negara terhadap tanah secara nasional sehingga mampu menggeser kedudukan dan kekuatan hak-hak ulayat masyarakat hukum adat didasari dasar hukum Pasal 33 UUD 1945 junto Pasal 2 UUPA 1960 dan Pasal 3 UUPA 1960. Atas dasar pasal-pasal tersebut diatas dinyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan negara mempunyai kewenangan menentukan dan mengatur fungsi tanah di Indonesia serta penggunaan hak-hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara.

2. Penggeseran hak ulayat sebagai hukum positif disebabkan karena telah dicampuradukkan pemahaman antara satuan-satuan hak ulayat yang bersifat keperdataan dan yang bersifat publik. Hak ulayat dianggap oleh pembuat undang-undang sebagai suatu hak publik, maka nilainya sama dengan Hak Negara, artinya dalam konteks nasional lalu muncul konsep baru "Hak Ulayat Negara" konsekuensinya kewenangan atas tanah hak ulayat diambil alih oleh negara. Selain itu pembukaan hutan setelah tanggal 24 September 1960 atau lahirnya UUPA No. 5 tahun 1960 tidak diakui sebagai tanah hak berdasarkan hukum adat walaupun tanah tersebut merupakan tanah hak ulayat.
3. Dalam rangka masyarakat agar mampu melindungi hak ulayat dari kesewenang-wenangan negara maka rakyat harus "mandiri" dalam arti mampu mengidentifikasi masalah mereka sendiri, mampu mengatasi sendiri masalah tersebut dan memiliki posisi tawar yang kuat dalam menghadapi kekuatan-kekuatan dari luar diri mereka, tanpa bisa dituduh sebagai "liar". Masyarakat harus mampu mengorganisir diri dengan didukung suasana keterbukaan dan demokratisasi.
4. Dalam rangka menyelesaikan sengketa tanah oleh masyarakat persekutuan hukum adat dengan negara, maka jalur hukum perlu ditempuh dengan mengajukan gugatan-gugatan melalui pengadilan dan perlu mengacu pada kebijakan dari pemerintah mengenai Pedoman Penyelesaian Masalah Hak

Ulayat Masyarakat Hukum Adat Tahun 1999 yaitu Peraturan Menteri Agraria – KBPN No. 5 / 1999 serta Surat Menteri Agraria – KBPN No. 400 – 2626 tanggal 24 Juni 1999.

5.2. Saran

Dari hasil kesimpulan di atas, maka penulis memberikan beberapa saran baik yang ditujukan secara umum maupun secara khusus kepada para praktisi hukum. Adapun saran-saran tersebut adalah :

1. Pemahaman dan pengertian dikuasai negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 UUD 1945 perlu penjelasan yang lebih detail. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghindari “salah tafsir” dan pemanfaatan secara sepihak (yang berkepentingan) terhadap ketentuan hukum. Hukum sebagai pranata sosial harus mempunyai keadilan dan kepastian hukum secara legal. Hukum bukan merupakan alat penguasa maupun alat politik yang melegalisir kepentingan sepihak dengan beralih kepentingan negara/nasional. Negara lebih bersifat administratif (pengaturan berdasarkan hukum), sehingga penggeseran terhadap hak diperlukan dasar hukum yang bermuatan keadilan, dimana keadilan itu sendiri telah melekat pada diri setiap orang (baca Azas-azas Hukum Pidana di Indonesia - Wirjono Prodjodikoro). Peralihan hak oleh negara harus didasarkan pada alasan yang jelas untuk

kepentingan siapa dan siapa yang bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat.

2. Diperlukan konsekuensi dan konsistensi terhadap ketentuan hukum agraria Indonesia adalah hukum adat, yang berarti semua hukum nasional tentang agraria harus menurut hukum adat, bukan malah merampas hak-hak adat sebagaimana dibuktikan dalam sejarah dilakukan oleh penjajah (Bangsa Asing). Perlu ditinjau atau direvisi perundang-undangan tentang agraria di Indonesia, dengan acuan hukum adat yang berlaku positif, sehingga tidak menjadi sumber konflik ketidakpercayaan rakyat terhadap negara atau pemerintah.
3. Perlu dilakukan penyuluhan kepada rakyat tentang hukum, baik secara dogmatis maupun implementasinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, terutama mengetahui hak dan kewajibannya. Bagi pemerintah perlu untuk mengkaji ulang kebijakan tentang pertanahan, seiring dengan reformasi yang berupa restrukturisasi, reorganisasi dan reorientasi yang bertumpu pada demokratisasi dengan hukum sebagai Panglima (Supremasi Hukum).
4. Hendaknya dalam menyelesaikan sengketa tanah tetap digunakan prosedur hukum, jangan menggunakan penyelesaian politik. Rakyat dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan sesuai dengan hirarki hukum /

Pengadilan yang berlaku. Diperlukan pengacara/praktisi hukum yang mempunyai sikap profesional dan berwawasan humaniora untuk membela hak-hak rakyat atas tanah. Peranan Perguruan Tinggi juga sangat diperlukan dalam menyelesaikan sengketa tanah rakyat dengan negara, minimal untuk mewujudkan tridarma perguruan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Hak-Hak Adat Atas Tanah Dan Sumber Daya Alam Lainnya Dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional Jangka Panjang Ke-II*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995
- Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, CV.Akademika Pressindo, Jakarta, 1984
- Arief Barda Nawawi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman, Penataran Metodologi Penelitian Hukum*, Purwokerto, 1995
- Bastaman Sumaria, *Jual Beli Tanah Dan Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional*, Seminar Nasional Sehari Hukum Adat, Jakarta, 1992
- Beberapa Masalah Hukum Tanah Di Daerah Banyumas*, Yogyakarta, 1973
- BPHN Departemen Kehakiman RI, *Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Adat tahun 1984 / 1985*
- Budhisantoso, *Kebudayaan Dan Integrasi Nasional Dalam Masyarakat Majemuk*, dalam Chaidir Basrie (ed) *Pemantapan pembangunan melalui pendekatan Ketahanan Nasional*, PPS-UI, Dirjen Persmanvet Mabes ABRI, Jakarta, 1994
- Buku Himpunan, *Peraturan Perundang Undangan Tentang Pemerintahan Desa, Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah*
- Chambliss & Seidman, *Law, Order, and Power*, Reading, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, 1971
- Collecta Nat.j., Umar Kayam, *Kebudayaan Dan Pembangunan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1987

- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1996
- Durin Hasan Basri, *Sambutan Kunci Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Dalam Acara Seminar Nasional Pertanahan Civitas Akademika Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Friedman W., *Teori Dan Filsafat Hukum*, Susunan I, Rajawali Press, Jakarta, 1990
- Friedman W., Lawrence M dan Stewart Macaulay, *Law And Behavioral Science Illinois*, The Bobbs-Merrill, 1969
- Fuller, Lon L., *The Morality Of Law*, New Haven, Conn Yale University Press, 1964
- Gandasubrata Purwoto S., *Relevansi Pasal 27 UU No.14 Tahun 1970 Dalam Rangka Integrasi Hukum Adat Ke Dalam Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995
- Gerungan W.A., *Psikologi Sosial*, Erisco, Bandung, 1983
- Gouwgioksiong, Nj. G. Soekahar Badwi, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, PT.Kinta, Djakarta, 1963
- Gumelar Agum, *Kebijakan Agraria/Pertanahan Dari Perspektif Pertanahan Keamanan Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Hadikusumah Hilman, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1992
- Hadikusuma Hilman, *Hukum Waris Indonesia Menurut Perundangan Hukum Adat Hukum Agama Hindu-Islam*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991
- Hadikusuma Hilman, *Hukum Perjanjian Adat*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990
- Hardjasoemantri Koesnadi, *Hukum Perlindungan Lingkungan*, UGM Press, Yogyakarta, 1993

- Harsono Boedi, *Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Harsono Boedi, *Jual Beli Tanah Dan Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional*, Seminar Nasional Sehari Hukum Adat, Jakarta, 1992
- Hasan M. Tholchah, *Pertanahan Dari Perspektif Agama Islam Dan Budaya Muslim Menuju Pembangunan Indonesia Yang Berkeadilan Dan Berkelanjutan*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Herman Sihombing, *Pengembangan Hukum Kebiasaan*, Makalah Seminar Hukum Nasional Ke VI, Jakarta, 1994
- Huijbers, *Filsafat Hukum Dan Lintasan Sejarah*, Kanisius, Jakarta, 1988
- Inpres No. 9 Tahun 1973
- Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 1 Tahun 1999 Tgl. 27 Januari 1999 Tentang Penyelesaian Tunggakan Pekerjaan Permohonan Masyarakat Di Bidang Pertanahan
- Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 2 Tahun 1999 Tgl. 19 April 1999 Tentang Percepatan Pelayanan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah
- Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 3 Tahun 1999 Tgl. 12 Mei 1999 Tentang Pendelegasian Wewenang Penandatanganan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah
- Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 4 Tahun 1999 Tgl. 12 Mei 1999 Tentang Pendelegasian Wewenang Pelaksanaan Tugas Sehari-hari
- Instruksi Menagraria/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 Tgl. 12 Mei 1999 Tentang Inventarisasi Tanah-Tanah Hak Guna Usaha Yang Dijarah Masyarakat Dan Pembinaannya
- I.G.N. Sugangga, *Round Table Discussion Tentang Pluralisme Hukum Agraria Wewenang Hukum Adat*, Semarang, 1999

- I.G.N. Sugangga, *Pengantar Hukum Adat*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1994
- Kartawidjaja, Hidjazie, *Eksistensi Dan Kedudukan Hukum Adat Tanah Dalam Hukum Agraria Nasional Indonesia*, Akademi Agraria, Jakarta, 1984
- Keputusan Menteri Keuangan Nomor 181/KMK 04/1999 Tgl. 27 Mei 1998 Tentang Pemberian Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XX/MPRS/Tahnu 1966
- Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa Di Indonesia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1984
- Koesnoe, *Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa Ini (sebuah pengantar)*, Dalam Artidjo Alkotsar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Akademico Pressindo, Jakarta, 1989
- Lexi Moleong J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Roesdakarya, Bandung, 1990
- Mahfud Moh., *Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dan Perlindungan Hak-Hak Rakyat Upaya Penataan Dan Pengaturan Kembali Pemilikan Dan Penguasaan Tanah*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Masalah Pertanahan Badan Pertanahan Nasional*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 1996
- Mattalatta Andi, *Hak-Hak Adat Atas Tanah Dan Sumber Daya Alam Dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap II*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995
- Mubyarto, *Globalisasi Dan Kesenjangan Ekonomi Reformasi Agraria Menuju Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Muhammad Rajab, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bharata, Jakarta, 1976

- Nasoetion Lutfi I., *Evaluasi Pelaksanaan UUPA Selama 38 Tahun Dan Program Masa Kini Dan Masa Mendatang Dalam Menghadapi Globalisasi*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Nazir Moh., *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Nugroho Heru, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Tahun 1999*, CV. Myda, Jakarta, 1999
- Penjelasan Umum III (1) UUPA
- Penjelasan Umum II (1) UUPA
- Peranan Lembaga Adat Tradisional Masyarakat Rejang (Kutei) Dalam Penyelesaian Tindak Pidana*, Tesis, Semarang, 2000
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menagraria/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 Tgl. 24 Juni 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- Prodjodikoro Wirjono, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia*, PT.Eresco, Bandung, 1986
- Rahardjo Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980
- RI, *Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Ulayat Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta 24 Juli 1990.
- Ritzer dan George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, (penyadur Drs. Alimandan), Rajawali Press, Jakarta, 1992
- Round Table Discussion, *Pluralisme Hukum Agraria*, Semarang, 1999

- Ruwiastuti Maria Rita, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000
- Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990
- Saputro Harga, *Historisitas Rimbawan Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1990
- Saragih Bintang R, *Relevansi Pasal 27 UU No. 14 Tahun 1970 Terhadap Pendencygunaan Hukum Adat Dalam Pembangunan Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1995
- Silalahi Daud, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996
- Sindhunata, *Menghidupi Kebudayaan Dari Tanah*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Skolnick, Jerome H, *Justice Without Trial : Law Enforcement In Democratic Society*, Indiana Polis : The Bobb – Merill, 1969
- Soekanto Soerjono, *Fungsi Hukum Dan Perubahan Sosial*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991
- Soekanto Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986
- Soekanto Soerjono, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1983
- Soekanto Soerjono, Soleman b. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, CV.Rajawali, Jakarta, 1981
- Soemitro Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Dan Jurumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Soenarjo, *Jual Beli Tanah Dan Hukum Adat Dalam Hukum Tanah Nasional*, Seminar Nasional Sehari Hukum Adat, Jakarta, 1992
- Soepomo Iman, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, PT.Pradnya Paramita, Jakarta, 1977

- Soepomo Iman, *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1968
- Soetiknjo Iman, *Politik Agraria Nasional*, UGM Press, Yogyakarta, 1990
- Subekti, *Hukum Adat Indonesia Dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung*, Alumni/1983/Bandung, Bandung, 1983
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983
- Sudikno Martokusumo, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat*, Liberty, Yogyakarta, 1981
- Sudiyat Iman, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981
- Sudjana Nana dan Ibrahim, *Penelitian dan Penilaian Pendidikan*, Sinar Baru, Bandung, 1989
- Surat Menteri Pertanian/Agraria Nomor UNDA 4/1/16
- Surat Menagraria/KBPN Nomor 400-2626 Tgl. 24 Juni 1999 Tentang Penyampaian Peraturan Menagraria/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- Tambunan Rio, *Kebijakan Tanah Perkotaan Masa Lalu Masa Kini Dan Masa Datang Sesuai Dengan UUPA*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- UU No. 5/1960 LN 1960/104
- Wido, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Di Bidang Agraria/Pertanahan Dalam Menghadapi Era Globalisasi*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999
- Wignjosoebroto Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, Rajawali Press, Jakarta, 1994
- Wignjodipuro Surojo, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat*, PT.Gunung Agung, Jakarta, 1982

UPT-PUSTAK-UNDIP

Wiradi Gunawan, *Kebijakan Agraria/Pertanahan Yang Berorientasi Kerakyatan Dan Berkeadilan*, Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1999 .

Lampiran

PERATURAN MENTERI NEGARA AGRARIA /
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL

NOMOR 5 TAHUN 1999

TENTANG

PEDOMAN PENYELESAIAN MASALAH HAK ULAYAT
MASYARAKAT HUKUM ADAT

MENTERI NEGARA AGRARIA /
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL,

Menimbang :

- a. 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 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut Undang-undang Pokok Agraria);
- b. bahwa dalam kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanag-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;

- c. bahwa pada akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya;
- d. bahwa sehubungan dengan itu perlu diberikan pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada dan melaksanakan urusan pertanahan pada umumnya dalam hubungannya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut di kemudian hari;
- e. bahwa pedoman tersebut perlu diberikan dalam bentuk Pertauran Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional,

Mengingat :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan;
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan;
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;

6. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional;
8. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 1998 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara;
9. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 122 / M Tahun 1998 tentang Pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

**PERATURAN MENTERI NEGARA AGRARIA / KEPALA BADAN
PERTANAHAN NASIONAL TENTANG PEDOMAN PENYELESAIAN
MASALAH HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT**

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan :

1. Hak Ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan

lingkungan 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 menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

2. Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.
3. 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 keturunannya.
4. Daerah adalah daerah otonom yang berwenang melaksanakan urusan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

BAB II

PELAKSANAAN PENGUASAAN TANAH ULAYAT

Pasal 2

- (1) Pelaksanaan Hak Ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat.
- (2) Hak Ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :

- 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,
- 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 warganya persekutuan hukum tersebut.

Pasal 3

Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 tidak lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 6 :

- a. sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria;
- b. merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku.

Pasal 4

- (1) Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan :
- a. oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan Undang-undang Pokok Agraria;
 - b. oleh Instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan Undang-undang Pokok Agraria berdasarkan pemberian hak dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.
- (2) Pengelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau diterlantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak

Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.

- (3) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang diberikan oleh Negara dan perpanjangan serta pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

BAB III PENENTUAN MASIH ADANYA HAK ULAYAT DAN PENGATURAN LEBIH LANJUT MENGENAI TANAH ULAYAT YANG BERSANGKUTAN

Pasal 5

- (1) Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam.
- (2) Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan dalam peta dasar

pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.

Pasal 6

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 5 diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan.

BAB IV
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 7

Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 24 Juni 1999
MENTERI NEGARA AGRARIA /
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Ttd

HASAN BASRI DURIN

Dikutib kembali

oleh : BPAP - TESH A

Jakarta, 24 Juni 1999

Nomor : 400 – 2626
Lampiran : 1 (satu)
Perihal : Penyampaian dan Penjelasan
Peraturan Menteri Negara
Agraria/Kepala Badan Per-
tanahan Nasional Nomor 5
Tahun 1999 Tentang Pedoman
Penyelesaian Masalah Hak Ulayat
Masyarakat Hukum Adat

Kepada Yth.

1. Gubernur KDH TK. I
2. Bupati/Walikota/madya
Kepala Daerah Tk. II
3. Kepala Kantor Wilayah
BPN Propinsi
4. Kepala Kantor Pertanahan
Kabupaten/Kotamadya

di

Seluruh Indonesia

Bersama ini disampaikan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk dipergunakan sebagai pedoman dalam Daerah melaksanakan urusan pertanahan khususnya dalam hubungan dengan masalah hak ulayat masyarakat hukum adat yang nyata-nyata masih ada di daerah yang bersangkutan, dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Mengenai muatan pokok dan maksud dikehruarkannya peraturan.

Peraturan ini memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat” sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5

Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-undang Pokok Agraria).

Kebijaksanaan tersebut meliputi :

- a. Penyamaan persepsi mengenai “hak ulayat” (Pasal 1);
- b. Kriteria dan penentuan masih adanya hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat (Pasal 2 dan Pasal 5);
- c. Kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya (Pasal 3 dan Pasal 4);

Maksud dikeluarkannya peraturan ini adalah untuk menyediakan pedoman dalam pengaturan dan pengambilan kebijaksanaan operasional bidang pertanahan serta langkah-langkah penyelesaian masalah yang menyangkut tanah ulayat, dalam kerangka pelaksanaan Hukum Tanah Nasional.

Pengaturan lebih lanjut mengenai hal-hal di atas diwenangkan kepada Daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 6), sesuai dengan maksud Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan dengan demikian akan lebih mampu menyerap aspirasi masyarakat setempat.

2. Mengenai Pengertian Hak Ulayat

Pasal 3 Undang-undang Pokok Agraria menetapkan bahwa “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat” tetap dapat

dilaksanakan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat itu “menurut kenyataannya masih ada”.

Hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, didefinisikan sebagai “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 menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”.

Hak ulayat, sebutan yang dikenal dalam kepustakaan Hukum Adat dan dikalangan masyarakat hukum adat di berbagai daerah dikenal dengan nama yang berbeda-beda, merupakan hak penguasaan tertinggi atas tanah dalam hukum adat, yang meliputi semua tanah yang termasuk dalam lingkungan wilayah suatu masyarakat hukum adat tertentu, yang merupakan tanah kepunyaan bersama para warganya. Hak Ulayat mengandung 2 unsur. Unsur pertama adalah unsur hukum perdata, yaitu sebagai hak kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas tanah ulayat, yang dipercayai berasal mula-mula sebagai peninggalan nenek moyang mereka dan merupakan karunia suatu kekuatan Gaib, sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan

serta lingkungan hidup (*lebensraum*) seluruh warga masyarakat hukum adat itu. Unsur kedua adalah unsur hukum publik, yaitu kewenangan untuk mengelola dan mengatur peruntukan, penggunaan, dan penguasaan tanah ulayat tersebut, baik dalam hubungan intern dengan para warganya sendiri maupun ekstern dengan orang-orang bukan warga atau “orang luar”.

Subjek hak ulayat ini adalah masyarakat hukum adat, baik yang merupakan persekutuan hukum yang didasarkan pada kesamaan tempat tinggal (*teritorial*), maupun yang didasarkan pada keturunan (*genealogis*), yang dikenal dengan berbagai nama yang khas di daerah yang bersangkutan, misalnya suku, marga, dati, dusun, nagari dan sebagainya. Apabila ada orang yang seakan-akan merupakan subjek hak ulayat, maka orang tersebut adalah ketua atau tetua adat yang memperoleh pelimpahan kewenangan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adatnya. Ia bukanlah subjek hak ulayat, melainkan petugas masyarakat hukum adatnya dalam melaksanakan kewenangan yang bersangkutan dengan hak ulayat.

3. *Mengenai kriteria dan penentuan masih adanya hak ulayat*

Tanda-tanda yang perlu diteliti untuk menentukan masih adanya hak ulayat meliputi 3 unsur, yaitu :

- a. unsur masyarakat adat, yaitu terdapatnya sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. unsur wilayah, yaitu terdapatnya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya, yaitu terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Penelitian mengenai tiga unsur tersebut dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan pihak-pihak yang berkepentingan dan pihak-pihak yang dapat menyumbangkan peranannya secara obyektif, yaitu antara lain para tetua adat, para pakar, wakil Lembaga Swadaya Masyarakat dan wakil instansi yang bertanggung jawab mengenai pengelolaan sumber daya alam (misalnya instansi kehutanan, pertambangan dan sebagainya apabila tanah ulayat itu diperkirakan meliputi tanah yang ada hutan atau bahan tambangnya).

Penelitian tersebut dapat dilakukan :

- a. pada waktu dihadapi permasalahan yang untuk menyelesaikannya diperlukan penentuan mengenai masih ada atau sudah tidak adanya hak ulayat, misalnya apabila bidang tanah yang bersangkutan diperlukan untuk pembangunan baik dalam rangka pelaksanaan program Pemerintah maupun dalam rangka investasi oleh perusahaan, atau
- b. sebelum ada permasalahan di atas, dalam rangka upaya untuk memperoleh informasi mengenai status lengkap tanah-tanah di suatu daerah tertentu.

Selanjutnya dalam rangka memastikan masih adanya tanah ulayat tersebut, keberadaannya perlu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan mencantumkan suatu benda tanda kartografi yang sesuai. Sekiranya pada kenyataannya batas-batas tanah yang bersangkutan dapat ditentukan menurut tata cara penentuan batas dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, batas tersebut dapat digambarkan pada peta pendaftaran tanahnya dan dicatat pula dalam daftar tanah yang ada. Semua perlu diatur sesuai dengan keadaan masing-masing daerah dalam Peraturan Daerah yang dimaksudkan dalam Pasal 6.

4. Mengenai pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat

Hak ulayat memberikan kewenangan tertentu kepada masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya yang sumber, dasar pelaksanaan, dan

ketentuan tata cara pelaksanaannya adalah hukum adat yang bersangkutan. Kewenangan tersebut meliputi hak penguasaan tanah oleh para warganya (Pasal 4 ayat 1 huruf a) dan penglepasan tanah untuk keperluan "orang luar" (Pasal 4 ayat 1 huruf b). mengingat hukum adat itu bersifat dinamis, maka hak penguasaan tanah yang diperoleh menurut hukum adat oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan apabila dikehendaki boleh didaftar sebagai hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Dengan demikian tujuan "meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan hukum dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan" sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria akan dapat terwujud secara alamiah dan bertahap.

Dalam pada itu dapat dipastikan bahwa pada waktu dikeluarkannya Peraturan Daerah yang mengatur hak ulayat nanti akan terdapat bidang-bidang tanah yang sudah dipunyai perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria atau sudah diperoleh menurut ketentuan dan tata cara yang berlaku walaupun haknya secara administratif belum diperoleh secara sah, yaitu dengan membeli atau membebaskannya dari hak-hak dan kepentingan yang ada di atasnya, maka pelaksanaan hak ulayat atas bidang-bidang tanah ini dikecualikan (Pasal 3).

Demikianlah disampaikan dan atas perhatian Saudara diucapkan
terimakasih.

MENTERI NEGARA AGRARIA /
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL

ttd

HASAN BASRI DURIN

Tembusan kepada Yth. :

1. Ketua Mahkamah Agung RI,
2. Menteri Negara Koordinator bidang Pengawasan Pembangunan dan
Pendayagunaan Aparatur Negara;
3. Menteri Dalam Negeri;
4. Menteri Kehakiman;
5. Menteri Kehutanan dan Perkebunan;
6. Menteri Pertambangan dan Energi;
7. Menteri Pertanian;
8. Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan;
9. Menteri Pekerjaan Umum;
10. Menteri Negara Investasi / Kepala BKPM;
11. Menteri Negara Perumahan dan Permukiman;
12. MPP IPPAT;
13. DPP ASPPAT.

Dikutib kembali
oleh : BPAP - TESHA

